

# A Política Comercial Contemporânea

(Quinta conferência)

## I

### INTRODUÇÃO

Tentei, na conferência anterior, expor os principais aspectos da Teoria Clássica da Política Comercial e examinar certas críticas a que foi submetida recentemente. Nesta conferência quero discutir algumas das razões do relativo insucesso dessa teoria em conseguir ser adotada na prática e indagar qual a moral que daí advém para nós na formulação de princípios de política comercial aplicáveis na época atual.

## II

### O PROCESSO DA TEORIA CLÁSSICA

Poucas palavras são necessárias para constatar o malôgro da teoria Clássica em conseguir exercer, até agora, muita influência sobre a política comercial.

É bem verdade que, a princípio, teve breve período de ascendência. Em uma conjuntura de circunstâncias favoráveis, os argumentos de seus fundadores tiveram uma influência que ultrapassou seu país de origem. Na agitação do movimento geral de libertação da empresa das limitações das épocas anteriores, o dismantelamento dos entraves às relações comerciais teve lugar em grande escala. Nos trinta anos que sucederam à rejeição das *Corn Laws* na Inglaterra, houve redução quase universal, dos direitos da importação e uma liberalização generalizada dos códigos comerciais.

Somente a Inglaterra chegou, porém, a completar a libertação do comércio. E, desde o dia da inversão da política por

Bismarck, no fim da década 1870-1880, a corrente tem sido alhures, tôda em direção oposta. A princípio, a ressurreição limitou-se à indústria manufatureira; as teorias de LIST e CAREY suprimam uma admirável fachada para os interesses organizados. Cêrca da década 1890-1900, porém, o movimento estendeu-se à esfera agrícola. Os países da Europa, um após outro, impuseram barreiras à importação de alimentos baratos do exterior; as idéias de WAGNER sôbre um balanço adequado entre a agricultura e a indústria dentro de cada área nacional, suprimam a necessária apologia intelectual. Tão bem entricheiradas estavam as forças do restricionismo, antes do início da primeira guerra mundial, que o receio de exclusão dos mercados existentes ou potenciais, representou um papel importante, senão preponderante, nas manobras diplomáticas que eventualmente culminaram no desastre. (1) Não devemos exagerar o volume das restrições dêsse período ou os prejuízos econômicos diretos que ocasionaram, pois, comparadas com as restrições de nossos dias, eram insignificantes. Foram porém, pelo menos, suficientemente generalizadas, para indicar uma derrota bem definida para a influência da teoria Clássica.

Veio, então, a guerra de 1914, a grande catástrofe do século vinte, precipitando um desequilíbrio nos negócios políticos e econômicos do mundo e com conseqüências, ainda hoje sentidas. Na década 1920-30, houve alguma recuperação aparente na esfera econômica, com certo abandono de restrições e restabelecimento de relações econômicas internacionais, mais normais. Mas o advento da grande depressão pôs fim a tudo isto. Em face das dificuldades criadas por êsse colapso, os governos tiveram de recorrer dos expedientes mais disparatados. As restrições comerciais, ultrapassando em muito em extensão e rigor tudo que lhe antecedeu por centenas de anos, tornaram-se a ordem do dia. Quem exortasse a uma volta a um regime de proteção com tarifas elevadas era considerado livre cambista.

Em meados da década 1930-1940 houve alguns sinais de afrouxamento dêste regime em alguns países. Os governos *gangster* ainda conduziam as relações comerciais, de acôrdo com as exigências do planejamento e preparação totalitária para a guerra agressiva. Nos Estados Unidos, porém, de há muito sede

---

(1) Examinei essas influências, com certo detalhe, em meu livro *Economic Causes of War* (1939).

do proterionismo rigoroso, começou um movimento de liberalização negociada. O rompimento da guerra, entretanto, destruiu todo êsse comêço; a liberdade comercial desapareceu das economias dos países beligerantes. Desde a guerra, as influências de mudança estrutural descontínua e inflação financeira deixaram o mundo em tal estado de desequilíbrio, que a suspensão rápida dos contrôles foi levada a efeito com dificuldade mesmo onde era desejada — o que nem sempre foi o caso. São tais as restrições ao comércio, hoje em dia, que se pode afirmar com segurança que ainda estamos, por assim dizer, abaixo do zero de que partiu a teoria Clássica. Isso quer dizer que, em resumo, desde a promulgação da Teoria Clássica, não tem havido progresso e sim regressão — pelo menos do ponto de vista desta teoria.

### III

#### AS CAUSAS DO MALÓGRO

Tentemos classificar em grupos as várias influências que têm sido responsáveis por êstes desenvolvimentos.

Se queremos preservar um sentido adequado de proporções, não tenho nenhuma dúvida de que no alto da lista devemos colocar o impacto e a influência diretos da guerra. Isto é uma questão que é tão óbvia que pode ser esquecida. Contudo, qualquer que seja a importância das tendências políticas e ideológicas que dentro em pouco discutirei, obteremos uma perspectiva defeituosa se as consideramos como mais importantes do que os violentos efeitos destruidores das convulsões que deram origem ao gigantesco desequilíbrio estrutural causador de tantas dificuldades. Foram estas convulsões que alterando os costumes e levando à supressão das instituições normais da paz, que criaram os estados de espírito em que políticas restritivas e desintegradoras pareciam legítimas. Pode-se afirmar que se tivessem sido tomadas medidas adequadas, teriam sido menores as dificuldades provenientes do desequilíbrio; e que se atitudes fundamentais não houvessem sido perturbadas por ideólogos iliberais, teriam sido maiores as chances de aplicar medidas apropriadas. Há, sem dúvida, verdade nisto. Não estamos tratando, porém, de comunidades de anjos cujos erros são sempre pecados deliberados contra a luz. Não devemos esperar muito do espírito humano quando sujeito à tensão sucessiva; e sim-

plificamos indevidamente a história se, na interpretação das políticas de nosso tempo, — não concedermos um *status* autônomo por assim dizer ao impacto da guerra.

Por razões idênticas estou inclinado a registrar separadamente a influência do desemprego em massa ou de crises financeiras iminentes. Estes não devem, certamente, ser considerados atos divinos: há, comumente, ocasiões em que devem ser atribuídas a políticas econômicas erradas, tendo origem, em alguns casos talvez, das próprias ideologias como, por exemplo, a resistência aberta a políticas comerciais liberais. Mas penso que, ainda aqui, super-simplificamos se tornamos monista nossa história. Na explicação de como esta ou aquela comunidade veio a adotar políticas de restrição comercial, é conveniente tratar o desemprego e a crise financeira como causas, pelo menos, semi-independentes. Sabemos que, afinal de contas, em tais circunstâncias, as restrições comerciais podem ter influência favorável por algum tempo: o desemprego pode ser diminuído e uma drenagem de ouro ou de dólares sustada. E a experiência indica que é precisamente em tais épocas que as políticas comerciais liberais estão em maior perigo. Tornem, por exemplo, o abandono do comércio livre pela Grã-Bretanha, no princípio da década 1930-1940. Ninguém que tenha presenciado à crise daqueles dias estará disposto a negar a influência dos fatores ideológicos. A defesa da proteção tarifária, por KEYNES até aquele momento um destacado livre cambista, teve um impacto que não deveria ser subestimado. Mas, talvez, não fôsse a depressão, e o próprio KEYNES não teria tomado este caminho. E a sua influência teria sido menor não fôsse a sensação de que se vivia sobre numa espécie de terremoto em que todos os antigos marcos haviam perdido a sua importância. (2)

Reconhecidos, dêsse modo, os elementos catastróficos na evolução da política, podemos agora continuar a examinar as forças mais lentas e persistentes. E como estamos, durante todo tempo, seguindo do mais simples para o mais complexo, podemos colocar a seguir, em nossa lista, a influência dos interesses dos produtores. Esta influência deveria ser isolada daquelas que já examinamos. Sei que se argumenta, às vezes, que os interesses organizados têm influência efetiva somente devido a subemprego ou

---

(2) Vide *The Life of John Maynard Keynes*, de R. F. HARROD, págs. 424-431.

perturbações financeiras; e reconheço que em tais situações, têm, por assim dizer, poderosos aliados. Não quero, porém, admitir que é somente em tais situações e devido às mesmas que são bem sucedidos. O interesse dos produtores está sempre ativo, procurando proteger-se da concorrência e dos efeitos de mudanças desagradáveis. A influência dos interesses agrários na Europa, enquanto tendiam a comprimir a renda real dos consumidores europeus, e tantos prejuízos causaram aos produtores agrícolas no estrangeiro, não esteve certamente limitada a épocas de desemprego generalizado. Nem, — para repartir a culpa uniformemente — tão pouco o estiveram os muitos abusos do argumento da indústria nascente por parte dos interesses industriais. Muita atenção é dada, hoje em dia, à alegada influência das lutas de classe, concebida numa base social, sobre a história. A meu ver, um ponto de vista mais realista prestaria mais atenção aos conflitos de diferentes grupos organizados com base no produtor. Foram estes os primeiros inimigos do liberalismo clássico e podem bem vir a ser os últimos.

Não podemos negligenciar, finalmente, a influência do que, por falta de um nome melhor, proponho denominar coletivismo nacional. Porque é aqui que encontramos focalizadas as forças ideológicas que desafiam diretamente as pressuposições da Teoria Clássica e procuram colocar a política em bases distintas. É uma questão um tanto complicada que necessita talvez de explicação mais completa.

Em princípio não há razão para conflito, quanto à política comercial, entre a Teoria Clássica e o Coletivismo. Como tentei explicar em conferência anterior, em última análise, a teoria dos custos comparativos pode ser considerada como um princípio de planejamento. As pressuposições baseadas na mesma são referentes à distribuição de recursos, quaisquer que sejam os métodos de direção e formas de propriedade. Para a comunidade coletivista, assim como para a individualista, há uma pressuposição de vantagem em concentrar-se nos ramos de produção doméstica em que são maiores as vantagens diferenciais, e obter os demais itens de consumo através do intercâmbio com o exterior. Tanto uma comunidade coletivista como uma individualista ganhariam comprando no mercado de preços mais baixos e vendendo no de preços mais elevados e nunca aplicando recursos à produção direta do

que poderia ser obtido com maiores vantagens através de intercâmbio. Alguns coletivistas realmente sustentavam que esta forma de racionalidade econômica é de realização mais provável em seu próprio sistema do que em sistemas rivais.

Na prática, entretanto, as coisas não tendem a funcionar deste modo; e a razão disto não está longe. A diferença fundamental entre o Coletivismo e o Individualismo Clássico, a este respeito, não é de que em um o Estado faz tudo e em outro o Estado nada faz; reside antes em que, no segundo, os limites do que se considerava o escopo da ação estatal, abrangiam uma esfera muito mais ampla que no primeiro. As funções do Estado, sob o Individualismo Clássico são amplas; consistem, porém, principalmente na provisão de uma estrutura legal e de ordem e de determinados serviços os quais não se poderia esperar que as empresas privadas e o mercado suprissem. Fora deste âmbito, o estado somente intervém em casos excepcionais e se contenta em deixar que a distribuição dos recursos produtivos se adapte a uma divisão internacional do trabalho, orientada e controlada por mercados internacionais. Sob o Coletivismo, entretanto, as coisas são diferentes. O Estado é responsável, quer direta ou indiretamente, pela totalidade da produção e do comércio. A orientação na distribuição dos fatores parte de um plano estatal. A organização da oferta é função estatal.

Em tais condições, com tais concepções das funções do Estado e com tais antecipações de suas responsabilidades, é fácil ver que qualquer dependência da marcha dos acontecimentos alhures tenderá a ser considerada fator de perturbações. Adaptar o sistema de produção a circunstâncias do mundo exterior em constante mudança, parecerá colocar a economia nacional a mercê de acontecimentos sobre os quais não se tem contróle. Ajustar-se a uma divisão internacional do trabalho parecerá constituir um sacrifício justamente da unidade de plano e organização, objetivo primordial a ser atingido pelo coletivismo.

E assim, enquanto que, se sob o coletivismo, a economia do mundo fôsse administrada por uma autoridade internacional, poderíamos talvez esperar que a distribuição de esforço e recursos correspondendo mais ou menos às pressuposições dos custos comparativos, e com o mundo dividido em diferentes áreas nacionais, cada uma com distinta autoridade coletivista, o contrário tende

a acontecer. O coletivismo internacional preservaria a divisão internacional do trabalho. O coletivismo nacional tende a destruí-la.

Estas considerações são bastante abstratas. Estou, porém, convencido que indicam tendências que têm sido muito importantes, particularmente em anos recentes. Em nenhum país ocidental o coletivismo é total. Transparecem, entretanto, pressuposições coletivistas. Por exemplo, ainda que não explicaria a frequência com que se tem recorrido a restrições por cotas, em termos de uma única influência, julgo que, pelo menos em alguns círculos, sua aparente conformidade com os requisitos de um plano nacional quantitativo teve certa influência em sua recomendação e defesa. O mesmo pode-se afirmar em relação ao controle de câmbio. O mesmo constitui sem dúvida, em parte, simplesmente o recurso *ad hoc* em caso de grave crise financeira. Mas oferece, também, o atrativo de constituir controle completo de movimentos de capital e, como tal, tem sido recomendado como instituição permanente. Estou certo que muitos coletivistas nacionais são, ao mesmo tempo, sinceros internacionalistas. Em questões de relações econômicas internacionais apresentam, entretanto, a aparência de dupla personalidade. Proclamam a solidariedade econômica do mundo com uma voz e votam as medidas de sua destruição com outra. Suspeito que quando estas contradições se tornam conscientes, tende a prevalecer o sentimento de solidariedade internacional. O efeito cumulativo é adverso à influência da Teoria Clássica.

#### IV

#### AS FALSAS ESPERANÇAS

No apogeu de sua ascendência política, foi a Teoria Clássica objeto de grandes esperanças — talvez não tanto da parte daqueles que a expuseram, como daqueles que pela mesma foram influenciados e a simplificaram. O mundo, inspirado pelo exemplo da Inglaterra, encaminhar-se-ia para uma liberdade de comércio quase completa, para benefício de todos.

A riqueza aumentaria, as fricções internacionais diminuiriam e a espécie humana atingiria novos níveis de bem-estar e harmonia. Como sabemos, estas esperanças não se concretizaram, e,

à luz do que já afirmei antes, talvez não seja difícil verificar por que.

A meu ver, houve três razões principais, e uma quarta, resultante de importante insuficiência da própria teoria, e sobre a qual falaremos mais adiante.

Em primeiro lugar, não se antecipou o poder dos interesses dos produtores. Penso que disto não se pode culpar os autores clássicos que, especialmente entre os filósofos da sociedade, chamaram atenção para este perigo. "Os indivíduos que se dedicam ao mesmo negócio", afirmou ADAM SMITH, "raramente se reúnem ainda que seja para divertimento, e, ainda assim, a conversação termina em conspiração contra o público, ou em maquinação para elevação de preços". (3) Porém em sua época de êxito, os livre-cambistas estavam bastante inclinados a subestimar o poder político dessas forças. Sendo, em sua maioria, pessoas de integridade a toda prova, e propensos a uma certa ingenuidade em relação à humanidade em geral, estavam inclinados a supor que bastava que a teoria fosse exposta com suficiente clareza na forma impressa ou verbal, para que os interesses particulares ficassem desconcertados e o interesse público fosse vitorioso.

Em segundo lugar, deixou-se de perceber até que ponto — pelo menos para os eleitores não conscientes de uma democracia — a persuasão dos argumentos em favor da liberdade comercial era suscetível de debilitação em épocas de depressão ou crise financeira. Penso que até mesmo os economistas subestimaram as dificuldades. Seria de certo, grotescamente injusto, para não dizermos ignorância grosseira, acusá-los de indiferença em relação ao problema da instabilidade econômica e financeira: a crença de que a preocupação com os altos e baixos da atividade econômica surgiu somente na década 1930-1940, depõe contra os conhecimentos gerais dos que a sustentam. Quanto à política comercial, porém, não se preocupavam, com muita frequência, especificamente com os argumentos de curto prazo contra a sua posição; e, ainda que, talvez, pudessem se ter defendido sob o pretexto de que o caso era suficientemente óbvio, tenho dúvidas se ter-se-iam contentado em deixar as coisas assim, tivessem eles percebido a traiçoeira força destruidora da posição contrária. Os livre-cam-

---

(3) *Wealth of Nations* (edição de Cannan), vol. I, pág. 130.



bistas foram em geral bastante negligentes a êste respeito. Como homens de idéia fixa eram indiferentes em relação ao problema das flutuações; e se não o eram, podiam freqüentemente sugerir que, removidos os entraves ao comércio desapareceriam as depressões comerciais — o que, evidentemente, não era verdade.

Em terceiro lugar, deixou-se de considerar a insuficiência crônica da estrutura política da sociedade internacional em salvaguardar a paz e a prosperidade em geral. Foi êste o maior e fundamental erro da filosofia social liberal daquela época.

Baseada, relativamente à política *interna* do estado, na suposição de um fundamento firme da lei e ordem, guardado por um mecanismo de coerção, fazia simplesmente a suposição que entre estados a harmonia seria assegurada pela mera compreensão do interesse próprio de longo prazo. Os pensadores que teriam reconhecido como absurda a idéia de que a confiança na possibilidade de tal compreensão seria uma proteção contra a má fé e violência internas, foram capazes de persuadir-se que, onde se tratasse de relações *entre* estados, tal confiança seria suficiente. Abstraía-se o fato de que um mau vizinho — ou um vizinho não esclarecido — poderia transtornar tôdas as esperanças de harmonia.

Não sairei do assunto para deter-me sôbre a incrível confusão intelectual e moral que resultou em relação aos grandes problemas da guerra e da paz — o “paraíso dos bobos” quanto ao perigo de guerra e as desilusões pueris quanto aos meios de prevenção. Relativamente à esfera econômica, porém, as confusões foram bastante numerosas.

A forte probabilidade de que, com centros de iniciativa legislativa, dispersos, haveria desvios do curso indicado pelos interesses próprios de longo prazo, era tornada mínima. As lições da história foram ignoradas — onde há poder a ser limitado, justamente aí é que o mesmo tende a ser usado e que relações comerciais livres entre áreas têm que ser mantidas por longos períodos, sômente onde tem havido autoridade legislativa comum. Na maioria dos casos, além disso, não se pensou na possibilidade de que a política intervencionista de um estado pode conduzir a políticas intervencionistas alhures, como no caso do cultivo artificial de beterraba na Europa, que quase obrigou à restrição organizada nos países de produção tropical de açúcar.

É justo reconhecer que houve exceções. Entre as mesmas ADAM SMITH constitui um exemplo excelente. Aceitou plenamente o argumento em favor da restrição, com fundamento na defesa militar. Sua defesa dos *Navigation Acts* é definitiva. O que é, entretanto, mais relevante, mas que até agora, que eu saiba, não se percebeu bem e que SMITH indicou de maneira bastante convincente, são os perigos na esfera econômica, e para os quais venho chamando a atenção. Há uma passagem, na "*Disgression on the Corn Trade*", que é tão notável que nem peço permissão para reproduzi-la.

"Seguissem tôdas as nações", diz êle, "o sistema de exportações e importações livres, e as nações em que se dividisse um grande continente, assemelhar-se-iam a províncias de um grande império. Do mesmo modo que, entre as distintas províncias de um grande império, a liberdade de comércio interno parece ser, com base tanto na razão como na experiência, não sòmente o melhor paliativo para uma escassez como também o mais efetivo preventivo de uma fome, o mesmo aplicar-se-ia à liberdade do comércio de importação e exportação entre os estados em que se divide um grande continente... Poucos países adotaram, porém, completamente, êste sistema liberal. A liberdade do comércio de cereais está quase em tôdas partes mais ou menos restrita e, em muitos países, o comércio está regulado por leis tão absurdas que as mesmas agravam freqüentemente o desastre inevitável de uma escassez, transformando-a na terrível calamidade de uma fome. A procura de cereais por êstes países pode tornar-se freqüentemente tão grande e urgente, que um pequeno estado vizinho, que sói estar na mesma época em período de escassez, não poderia arriscar-se a suprir àqueles sem se expor à igual calamidade. A má política de um país pode, dêsse modo, tornar até certo ponto perigoso e imprudente, estabelecer o que, de outro modo, seria a melhor política de outro país". (4)

Seria difícil exagerar elogios à profundeza desta passagem. Não conheço, porém, evidência de que tenha tido influência acentuada sôbre o pensamento econômico. A maioria dos livre-cambistas ignorava as deficiências da estrutura política do mundo e as possibilidades de reais desarmonias que causa. E suas ante-

---

(4) Obra citada, vol. II, pág. 41.

cipações de melhoria foram exageradamente otimistas, e negligenciaram consideração de importantes problemas.

Isto me conduz, porém, à próxima divisão do assunto da conferência.

## V

### A DEFICIÊNCIA DA TEORIA CLÁSSICA

Discuti, até aqui, o fracasso da teoria clássica e as razões para as falsas esperanças em relação ao seu progresso sem indagar se a mesma merecia ser bem sucedida. E' esta, porém, a questão mais fundamental. Se a teoria era válida no sentido que o conselho que dava às nações era bem calculado para levar avante os seus interesses, podemos, então, considerar o seu fracasso como algo a deplorar. Se não era válida poderíamos considerar uma demonstração de egoísmo esclarecido a rejeição de sua influência. Atingimos, por isso, um ponto em que temos de fazer a seguinte pergunta: era a teoria clássica válida neste ponto? Deram os seus expoentes bons conselhos? São as suas prescrições aplicáveis aos problemas de nossa época? Como podem perceber, estou voltando à questão que deixei sem resposta no fim da conferência anterior: minha opinião sobre a teoria clássica.

Não receiem, entretanto, que me proponho a aborrecê-los repetindo todos os velhos argumentos que de modo mais impessoal já examinei. Em linhas gerais, como já devem ter deduzido de minha análise, tenho poucas dúvidas de que as prescrições da teoria Clássica constituam bom-senso.

Parecem-me convincentes os argumentos expostos na última conferência. Considerando as exceções, tenho, não obstante, poucas dúvidas de que o mundo estaria mais próspero e as nações em melhores condições, se tivesse havido maior liberdade nas relações comerciais internacionais. Poucas dúvidas tenho de que a mesma pressuposição ainda seja válida em nossos dias.

Quanto mais próspero e até que ponto em melhores condições, é questão que não sei como responder exatamente. A meu ver é verdadeira a acusação de que livre-cambistas entusiasmados tendiam em geral a exagerar suas pretensões. Uma distribuição "adequada" de recursos não é o único fator determinante da eficácia da atividade econômica. E o poder corretivo e estimulante da

concorrência não é o único elemento do progresso econômico. Sabemos que as rendas reais têm aumentado muitas vezes, a despeito de descasos flagrantes das prescrições Clássicas. Como observou ADAM SMITH, "Se uma nação não pudesse prosperar sem gozar de perfeita liberdade e perfeita justiça, jamais uma nação teria prosperado". (5) Além disso, a importância da política comercial varia de lugar para lugar. O que é relativamente sem importância para os Estados Unidos, pode ser da maior significação para a Inglaterra ou Alemanha.

Não obstante, descontados todos os exageros, continua a ser verdade que a política comercial é muito importante. E estou convencido de que, falando em termos gerais, os governos nacionais afastando-se bastante das prescrições da teoria clássica, não estão agindo no interesse a longo prazo de seus cidadãos. Ocorre-me exemplos em que isto é ostensivo: o protecionismo agrário na Europa no período compreendido entre as duas guerras e o protecionismo total da Alemanha de Guilherme. Porém, mesmo onde é difícil mostrar entraves ostensivos ao crescimento da renda real, suspeito que a influência cumulativa do restricionismo é má. E estou certo de que os seus efeitos políticos indiretos, tanto na deterioração da qualidade da política interna como na introdução de todos os tipos de fricções nas relações internacionais, são deploráveis. Repito, por isso, que, falando de u'a maneira muito ampla e reconhecendo plenamente as exceções expostas, aceito as principais prescrições da Teoria Clássica.

Parece-me, não obstante, que num ponto importante era vulnerável à crítica. Refiro-me ao fato de que era em geral expressa em termos que sugeriam a conveniência de ação unilateral. A política de importações livres era apresentada como política sensata; havia, por isso, uma tendência a sugerir que o movimento unilateral, nesta direção, era também geralmente sensato. Isso não é, entretanto, necessariamente verdadeiro. Como isto é assunto que deve afetar intimamente nosso julgamento da aplicação prática da teoria Clássica, merece ser investigado um tanto detidamente.

Em primeiro lugar, sejamos bem claros sobre o aspecto teórico. Do ponto de vista da análise estática, uma vez que não haja perspectiva de, a longo prazo, a restrição influenciar favorável-

(5) *Op. cit.*, vol. II, pág. 172.

mente à relação de trocas e uma vez que não estejam presentes condições teóricas das outras exceções, não pode haver dúvida de que haja vantagem na política de importações livres, qualquer que seja a atitude alhures. Se alguns países preferem abrir mão da vantagem máxima que pode ser obtida da divisão internacional do trabalho, não há razão para que outras devam seguir o seu exemplo. Quanto mais obstáculos existem alhures, menores serão os ganhos dêste tipo, possíveis — a divisão do trabalho é limitada pela extensão do mercado, mas isto não constitui argumento para não estender a mesma até onde é possível levá-la: não é argumento contra a obtenção do exterior, através de trocas, de produtos que custariam mais se obtidos por produção doméstica. Uma vez que se efetivam as suposições expostas, não há razão para que um país que já pratica a política de importações livres deva afastar-se dessa política.

Supondo, porém, que o mesmo ainda não pratica tal política, o que nos diz a teoria pura sôbre a desejabilidade de tomar êste caminho? É êste, afinal de contas, o caso prático; é a resposta muito importante.

Há agora um assunto em relação ao qual a teoria clássica foi sempre bastante explícita: os prejuízos provenientes de frustrações súbitas de antecipações estabelecidas, e a imprudência das mudanças bruscas. Àqueles que empregaram recursos em ocupações protegidas deve-se dar tempo para que façam outros negócios. Deve ser evitada a perturbação devida à retirada brusca de proteção. Em recomendando a adoção da política de importações livres, a teoria clássica estipulou que a mesma deverá ser gradual. A recomendação de RICARDO em relação às *Corn Laws* é um destes casos.

Porém — e aqui atingimos o âmago da questão — isto não faz face a tôdas as dificuldades. Há, também, dificuldades de desorganização geral às quais, a meu ver, a Teoria Clássica tendeu a não considerar adequadamente. Podemos aceitar completamente a suposição Clássica, tão enèrgicamente apresentada por MARSHALL, de que, a *longo prazo*, a probabilidade de influência favorável sôbre as relações de troca, pela imposição de restrições do comércio, é, em geral, pequena. Podemos, por isso, aceitar o corolário de que a *longo prazo* é pequena a probabilidade de que a remoção de restrições terá efeito adverso. Podemos, porém, crer

que, a *curto prazo*, existam perigos dêste tipo. Feitos os ajustamentos adequados, um país que elimina as restrições pode vender tão bem os seus serviços produtivos nos mercados mundiais, como os vendia antes. É, entretanto, compatível com êste ponto de vista admitir que, até que tenham sido feitos os ajustamentos, possa surgir alguma desvantagem, implicando em certa pressão deflacionária sôbre os rendimentos.

Mas, se isto é verdadeiro, é, certamente, de grande importância prática; pois, envolve uma objeção bastante importante ao argumento em favor da redução unilateral de obstáculos. Talvez possamos esperar dos governos, que se abstenham de tentativas frívolas de obter ganhos positivos a curto prazo através da imposição de restrições. Mas, é realmente pedir muito, exigir que, em se decidindo pelas reduções unilaterais, deliberadamente busquem dificuldades. Peço-lhes que não me interpretem mal neste ponto. Nenhum desejo tenho de entregar-me ao mais desprezível dos hábitos: a proposição de novos argumentos excepcionais, os quais, ainda que sem importância na prática, possam ser utilizados pelos políticos para justificar qualquer mau procedimento ou falta de coragem de que possam ser culpados. Posso facilmente conceber situações em que as dificuldades que mencionei provàvelmente não surgirão e em que não há desculpa para fracasso na eliminação das restrições; penso que isto pode ter sido verdadeiro em relação à ação inglêsa visando comércio livre, em meados do Século XIX; e, imagino que também seria verdadeiro, em relação à presente situação dos Estados Unidos. Posso, porém, conceber também situações de outro tipo; e penso que a sinceridade obriga que se admita que nem sempre foi dada atenção suficiente a esta possibilidade, por parte dos economistas e que parte — nem tôda — da aversão dos políticos a serem orientados por economistas tem sido devida ao fato de que o perceberam.

Reunindo, dêsse modo, razões para o fracasso da Teoria Clássica em se efetivar na prática e para o fracasso das antecipações baseadas na mesma receio que temos de incluir a circunstância de que comumente foi apresentada no sentido de recomendações unilaterais. Apropriadamente exposta e conhecidas suas limitações, nada se pode apresentar contra a Teoria Clássica. Porém, em sua versão unilateral, a mesma tende a omitir dificuldades que podem ser sérias.

## VI

## BILATERISMO SEM RESTRIÇÕES

Para onde, então, nos devemos voltar? Devido às dificuldades devemos abandonar a esperança de atingir os benefícios de uma situação mais livre no comércio internacional? O que não é de modo algum necessário. Não está muito longe o princípio geral de um remédio.

É, mais, ou menos evidente, que a maioria dessas dificuldades desapareceria completamente ou reduzir-se-ia a proporções desprezíveis, se, em vez da remoção de obstáculos efetuar-se isoladamente, a mesma fôr acompanhada por reduções recíprocas alhures. Se, quando algumas indústrias estão sendo forçadas à contração em face da pressão das importações concorrentes, outras indústrias têm uma perspectiva de expansão devido à ampliação de mercados no exterior, o problema da transferência de recursos assumiria um aspecto bastante diferente; pois, os trabalhadores deslocados de uma indústria teriam empregos em outra. Ao mesmo tempo, a ameaça a curto prazo, às relações de troca seria eliminada. Desde que o aumento geral da procura de importações fôsse compensado alhures por um aumento da procura de produtos exportados, não haveria por que resultar pressão deflacionária, mesmo a curto prazo. A mudança não acarretaria ameaça séria à continuidade de atividade econômica em níveis elevados. O que, certamente, não quer dizer que ninguém seria prejudicado e que não há necessidade de mudanças na organização da produção; a *raison d'être* da política de comércio mais livre é a oportunidade de utilização mais efetiva dos recursos produtivos e isto não se dará se tudo permanecer exatamente como antes. Isto não quer dizer, porém, que as perdas são compensadas por ganhos e que quaisquer que sejam as mudanças que se têm que verificar, as mesmas podem ter lugar em condições de expansão. A solução das dificuldades de ação unilateral está na redução na base de reciprocidade.

Que espécie de reciprocidade? Esta questão dá lugar a muitas dificuldades. Se o mundo estivesse dividido em duas áreas nacionais apenas, as coisas seriam bastante simples; o que já se disse antes cobriria o aspecto teórico. Uma vez que reconhecemos, entretanto, a multiplicidade das áreas nacionais, temos de

admitir um novo problema: quando duas nações fazem concessões uma à outra, quanto às condições das transações comerciais, qual o efeito, se houver algum, sobre suas relações com outras nações? Isto dá lugar à questão altamente controvertida da discriminação.

À primeira vista, nada poderia parecer mais razoável do que pares de nações, que encontram vantagem mútua em concessões recíprocas, continuem com os seus negócios, livres das críticas teóricas. Acabamos de ver que a ação bilateral levada a efeito desse modo evita as dificuldades muito sérias que surgem, se a remoção das restrições ao comércio é tentada unilateralmente. Por que hesitar em relação a uma técnica que redundaria tanto em comércio mais livre como em maior volume de transações?

A defesa é forte, *prima facie*. Não obstante, o exame mais detido sugere certas dificuldades, algumas das quais podem vir a ser de considerável importância prática.

Examinemos, em primeiro lugar, as possibilidades quanto à utilização potencial de recursos. Pode-se supor que uma redução bilateral de restrições cujos efeitos sejam limitados inteiramente às partes que barganham, produza vantagens a cada uma das partes interessadas. Não é, porém, necessariamente vantajosa para as demais partes. É fácil verificar que, adotado um critério supra-nacional, as perdas podem, às vezes, chegar a ser superiores aos ganhos. Se a base de comparação for a utilização de recursos que teria lugar num estado mundial sem entraves, não é certo que a redução dos obstáculos, circunscrita apenas a grupos limitados, trará o sistema mais próximo, daquele modelo. Do ponto de vista mundial, pode-se conceber que o efeito líquido da mudança seria o de se recorrer em maior escala à produção a custos elevados às expensas de uma redução na produção a custos baixos.

Enquanto, concebemos a barganha bilateral como sendo limitada apenas à possibilidade de *redução* de entraves, temos, talvez, justificação em considerar a possibilidade de tal deformação adversa ser antes exceção que regra. Ou, seria, talvez, mais seguro afirmar que deveríamos esperar que os efeitos a longo prazo, provenientes da criação de maiores áreas de comércio mais livre, mais do que compensem as desvantagens desse tipo.

Se, entretanto, fazemos a suposição mais realista de que esse tipo de barganha inclui a possibilidade de garantia de con-



cessões mútuas através do *aumento* dos obstáculos ao comércio com outros países, o quadro torna-se então muito diferente. De certo, mesmo aqui, podemos pensar em mudanças cujo saldo é vantajoso. A criação de uma grande área de comércio comparativamente livre, unicamente às custas de obstáculos de importância secundária, ao intercâmbio com o resto do mundo, seria provavelmente julgada benéfica. Não quero excluir tal possibilidade: acho, realmente, fácil pensar em circunstâncias nas quais a mesma pode ser de grande importância prático-econômica e política. Não ocultarei, entretanto, a minha crença de que é pequena a probabilidade de surgir melhor divisão internacional do trabalho do funcionamento geral desta espécie de barganha.

Essas suspeitas aumentam bastante se ampliamos nosso exame, de modo a considerar as repercussões políticas. O bilateralismo dêsse tipo significa exclusão; isto é, a alguns grupos são negados privilégios disponíveis a outros. E a exclusão engendra represálias; pois, os grupos a quem se nega igual acesso a determinados mercados, procuram compensar sua posição negando igual acesso a outros mercados. E a represália provoca fricção diplomática: "O comércio que deve ser naturalmente, entre nações do mesmo modo que entre indivíduos, um laço de união e amizade" torna-se "a fonte mais fértil de discórdia e animosidade". (6) Estou longe de argumentar que nunca há ocasião para recorrer a barganhas dessa espécie ou que todos os acôrdos existentes que possam ser considerados como discriminatórios devam ser eliminados sem mais nem menos; a simplicidade heróica dêste ponto de vista não me parece ajustar-se às complexidades atuais do mundo. Sustento, entretanto, que o argumento depõe contra aqueles que urgem que o recurso ao bilateralismo sem restrições, conduzirá provavelmente a bons resultados.

## VII

### SOLUÇÕES MULTILATERAIS

O bilateralismo sem restrições não é, porém, a única alternativa à iniciativa unilateral. Muitas dificuldades que temos considerado desaparecerão de todo se as partes da barganha bilateral

---

(6) ADAM SMITH, *op. cit.*, edição de Cannan, vol. I, pág. 457.

incluem no acôrdo o compromisso de se dispensarem mutuamente o mesmo tratamento que dispensam a outros. Então, se a qualquer momento, durante a duração do acôrdo, uma das partes concede uma tarifa mais baixa do que a concedida no acôrdo original, o efeito da concessão é imediatamente transmitido à parte com quem se concluiu o tratado original. Assim, nenhuma concessão é feita àqueles com quem não se tem acôrdo e as partes de qualquer acôrdo gozam dos benefícios que provêm da existência de todos os outros que uma das mesmas possa vir a concluir. O processo de barganha bilateral permite a cada govêrno escolher sua base e levar a efeito reduções com tôda a prudência necessária ou desnecessária. Mas a inclusão dessa estipulação faz com que os resultados da barganha sejam difundidos em base multilateral entre todos aqueles que se interessam em concluir tratados desse tipo com as partes interessadas. Este tipo de barganha tem um efeito cumulativo no sentido de um comércio mais livre.

Esta é a substância e a *raison d'être* da famosa cláusula da "nação mais favorecida" que tão freqüentemente tem figurado na diplomacia comercial dos últimos cem anos. E o fato de que foi tão amplamente usada e tão geralmente associada a todo progresso feito visando eliminar os obstáculos do comércio, é certamente prova de que aqueles que a conceberam não eram bobos pedantes, como são às vêzes representados. O fato de que conceberam um instrumento que colocou os tratados comerciais bilaterais a serviço antes de ordem multilateral do que de caos discriminatório, constitui uma das grandes invenções institucionais cujos benefícios têm sido insuficientemente reconhecidos.

Em anos recentes, entretanto, tem-se tornado hábito criticar esta cláusula e a política geral de não discriminação, sob alegação de que pode impedir a mudança desejável. A falta de desejo de generalizar concessões pode impedir que algumas concessões sejam feitas, concessões estas que teriam o efeito de aumentar o comércio e propagar as vantagens da divisão do trabalho.

Confesso que não tenho nenhuma simpatia por tais pretextos, no tocante ao apêlo ao desequilíbrio resultante da superavaliação simultânea de moedas. Em conferência anterior, expliquei as bases sobre as quais a discriminação, quando um grupo de países superavaliou as suas taxas de câmbio, contra mercadorias provenientes de áreas onde as taxas de câmbio não estão superavaliadas,

torna-se uma política plausível; o argumento é bastante simples; não exige nenhuma perspicácia especial para que se o perceba. E, estou longe de afirmar, que todo recurso a tais medidas, deva ser considerado fora de cogitações; em situações extremas nem sempre é possível preocupar-se com os meios que serão utilizados. O que me surpreende, entretanto, é que se pense que incidentes e recursos próprios de crises, dessa espécie, sejam considerados como relacionados com o que é desejável como política de longo prazo — que disposições de emergência que trazem em si as sementes de sua própria destruição, sejam consideradas como modelos de instituições permanentes desejáveis e justificados pela invocação das mais esotéricas proposições de teoria pura relativa às relações de troca. O que é necessário, em tais situações, evitado o perigo de catástrofe imediata, é a eliminação da superavaliação, em vez de criação de novas estruturas de comércio, baseadas em acidentes de políticas financeiras inadequadas.

Além disso, entretanto, não tenho disposição de negar que mudanças que são desejáveis de um ponto de vista de longo prazo, podem ocasionalmente ser inibidas pela existência desta cláusula ou de outras restrições à discriminação. Não estou muito impressionado pelos exemplos que são em geral citados; mas que exemplos dêste tipo possam ser concebidos, parece-me incontestável. Argumentaria, então, que se trata de um caso de negociação especial — ou de exceções especiais a instrumentos gerais e não de suspensão geral de acôrdos que são em geral vantajosos. É para mim, bastante difícil acreditar que na prática, qualquer desvantagem ocasional dessa espécie, possa ser comparada à vantagem indubitável de preservar a ordem e a uniformidade na estrutura das tarifas internacionais, e limitar a prevalência do tipo de discriminação que conduz ao conflito económico e às fricções diplomáticas.

Não obstante, as negociações bilaterais do velho estilo em base de "nação mais favorecida" têm suas limitações e é necessário reconhecê-las a fim de compreender por que esquemas mais ambiciosos têm sido considerados necessários. Isto acontece a intervalos regulares. Os tratados tendem a expirar em datas diferentes. A ordem em que têm lugar diferentes negociações envolve sérias inibições a concessões, a qualquer momento.

Além disso, em um momento em que o que é necessário é compensação razoavelmente rápida, as demoradas negociações geralmente, associadas a este método, são simplesmente insuficientes.

Tem havido, por isso, em anos recentes uma tendência à procura de métodos de compensação que produzam resultados mais rápidos e talvez mais satisfatórios em geral.

O primeiro método que ocorre é o das reduções proporcionais simultâneas, senão em escala mundial, pelo menos dentro de uma associação cuja posição é mais ou menos de extensão mundial. Estou longe, porém, de menosprezar a desejabilidade de tal medida. Considerando todas as dificuldades, não pode haver dúvida que, conseguido um acordo, o mesmo seria de enorme importância — um sinal significativo de importante mudança na história da política comercial. Se alguém supõe conhecer um meio de conseguir que tal política seja adotada, não quero pronunciar uma palavra sequer que o desencoraje.

Não obstante, há dificuldades bastante óbvias. Os distintos países têm sistemas de tarifas de diferentes graus de incidência; as implicações de uma redução percentual idêntica para todos, seriam diferentes em áreas diferentes; o mesmo em relação às dificuldades para os interesses de setores afetados. É pequena a probabilidade de que os governos se comprometam a grandes reduções deste tipo; e, se chegassem a concordar, agiriam com cautela. Devemos reconhecer, além disso, que nos tempos modernos, as barreiras tarifárias, por mais formidáveis que sejam, são de significação secundária quando comparadas com as restrições quantitativas. E uma simples redução percentual generalizada, das tarifas, nenhum efeito teria sobre esse grande mal e, poderia mesmo ser facilmente frustrada, se ainda prevalecesse completa liberdade neste campo.

São considerações desta espécie que conduziram recentemente à adoção de métodos indiretos e mais complicados. Sob os acordos conhecidos como G.A.T.T. — acordos gerais relativos a tarifas e comércio, a idéia essencial, em relação a tarifa, é a negociação *simultânea* de acordos bilaterais, com cláusulas de nação mais favorecida, a fim de generalizar as concessões a que desse modo se chegue, e, quanto ao resto, uma tentativa de estabelecer regras comuns de conduta — definição das ocasiões em que estas regras

podem ser suspensas — em resumo o princípio de um código comercial internacional.

Em tudo isso vejo muita coisa de valor. Está claro que o instrumento existente deixa muito a desejar, especialmente quanto a regulamentos quantitativos. Enquanto as dificuldades financeiras presentes permanecerem sem solução, é pouco provável que se faça muito progresso nesse sentido; e, como com tanta energia argumentou o Professor VINER, o fato de que continuam prevalecendo compras em massa, e outras práticas coletivistas, cria problemas nesta conexão, que são particularmente incontroláveis. Mas a idéia que inspira os acôrdos relativos a tarifas parece-me admirável — um acôrdo que combina o sentido prático da negociação bilateral com as vantagens da revisão multilateral simultânea. Além disso, a idéia de acôrdos gerais dêste tipo oferece talvez, no presente estágio dos negócios humanos, o procedimento mais prático visando trazer a ordem à anarquia das soberanias nacionais independentes que está na raiz de muitas de nossas dificuldades. Há, certamente, dificuldades: a tensão a que estão sujeitos os funcionários encarregados de tratar de *n* combinações bilaterais que o tratado demanda, deve ser muito grande. O princípio geral é, porém, sadio e importante. A meu ver, a sua origem e a elaboração do detalhe que tornou o mesmo praticável, devem-se aos devotados funcionários do Departamento de Estado dos Estados Unidos, que inspirados por pura paixão desinteressada, pelo progresso humano, muito fizeram pelo mesmo. Talvez, em dias mais felizes, quando o elemento unificador e progressista de nossa cultura comum, fôr mais ativo, esquemas mais ambiciosos possam ser considerados, para promover a unidade e frear os excessos da iniciativa nacional independente. Nestes dias perturbados, porém, o acôrdo, de qualquer modo, oferece algumas esperanças de progresso — se tivermos o desejo e a compreensão de sua utilização.

## SUMMARY

### COMMERCIAL POLICY IN THE PRESENT AGE

#### I

### INTRODUCTION

*In this lecture I want to discuss some of the reasons for the comparative lack of success of that theory in getting itself adopted*

*in practice and to enquire what morals this has for us in framing principles of commercial policy applicable in the present age.*

## II

### THE FAILURE OF THE CLASSICAL THEORY

*At the outset, it is true, it had its brief day of ascendancy. In a conjuncture of favourable circumstances, the arguments of its founders had an influence far transcending its country of origin. In the forward surge of the general movement for freeing enterprise from the limitations of earlier epochs the dismantling of impediments to commercial intercourse took place on an extensive scale. In the thirty years following the repeal of the Corn Laws in Great Britain there was a widespread, though not universal lowering of import duties and much liberalization of commercial codes in general.*

*But only England went all the way to complete freedom of trade. And from the date of Bismarck's reversal of policy in the late seventies, the tide elsewhere was all in the opposite direction. We must not exaggerate the height of the restrictions of that period or the direct economic loss which they occasioned; compared with the restrictions of our own day they were negligible. But at least they were sufficiently general to indicate a definite defeat for the influence of the Classical Theory.*

*Then in 1914 came the war, the great catastrophe of the twentieth century, precipitating a disequilibrium in the political and economic affairs of the world of which we still suffer the appalling consequences. In the economic sphere, there was some apparent recovery in the twenties, some demobilization of restrictions, some re-establishment of more normal international economic relations. But the coming of the Great Depression put an end to all that.*

*Towards the middle of the thirties there were some signs in some quarters of a mitigation of this regime. The gangster governments still conducted commercial relations according to the requirements of totalitarian planning and preparation for aggressive war. But in the United States, long the home of high protectionism, there began a movement for negotiated liberalization. The outbreak of war, however, nipped all that in the bud;*

*commercial freedom necessarily vanished from the economies of the belligerent countries. Since the war the influences of discontinuous structural change and financial inflation have left the world in such a state of disequilibrium that rapid demobilization of controls has been beset with difficulty even where it happened to be desired — which was by no means always the case. At the present day, the restrictions on trade are such that it is safe to assert that we are still far below the zero, so to speak, from which the Classical Theory started. On balance that is to say since the promulgation of the Classical Theory, there has been not progress but retrogression — at any rate from the point of view of that theory.*

### III

#### THE CAUSES OF FAILURE

*Let us try to sort out into appropriate groups the various influences which have been responsible for these developments.*

*If we are to preserve a proper sense of proportion, I have no doubt whatever that right at the top of the list we must put the direct impact and influence of war. It may be said that if adequate measures had been taken, the difficulties of disequilibrium would have been less. We must not expect too much of the human spirit under strain, and we simplify history unduly if, in the explanation of the policies of our time, we do not allot to the shock of war something like autonomous status.*

*For somewhat similar reasons I am disposed to list separately the influence of mass unemployment or imminent financial crisis. Of course, unemployment and financial crises are not to be regarded as acts of God: there are often occasions when they are themselves to be attributed to wrong economic policies, in some cases perhaps springing from the same ideologies as the overt resistance to liberal commercial policies. The advocacy of tariff protection by KEYNES, hitherto an outstanding free trader, had an impact which should not be underestimated. But perhaps KEYNES himself would not have gone that way had there not been a depression. And certainly his influence would have been less if people had not felt themselves to be in a sort of earthquake in which all the old guide posts and landmarks were irrelevant.*

*We may now go on to examine the more persistent and slow-moving forces. We may put next on our list the influence of producer interest. Producer interest is ceaselessly active, seeking to protect itself against competition and the incidence of disagreeable change. Much attention nowadays is given to the alleged influence on history of the struggles between different classes conceived on a social basis. In my judgment, a more realistic view would pay more attention to the struggles of different groups organized on a producer basis.*

*Finally, we must not neglect the cumulative influence of what, for want of a better name, I propose to call national collectivism. For it is here that we find focussed the ideological forces which directly challenge the presumptions of the Classical Theory and seek to put policy on a different basis.*

*In principle there need be no conflict as regards commercial policy between the Classical Theory and Collectivism. For the collectivist, equally with the individualist community, there is a presumption of advantage in concentrating on those lines of domestic production where differential advantages are greatest and procuring the remaining items of use and consumption by way of exchange with abroad.*

*The fundamental difference between Collectivism and Classical Individualism, is not that in the one the state does all and that in the other the state does nothing; but rather that in the latter the extent of what is regarded as the scope of state action covers a much wider sphere than in the former.*

*To fit into an international division of labour must seem to be a sacrifice of just that unity of plan and organization which it was the prime purpose of collectivism to achieve.*

*And so, while, if under collectivism the economy of the world were administered by one international authority, we might perhaps expect to see the distribution of effort and resources corresponding more or less to the comparative cost presumptions, when the world is divided into different national areas, each with a separate collectivist authority, the reserve tends to heppen. International collectivism would preserve the international division of labour. National collectivism tends to destroy it.*

*These considerations are very abstract. But I am convinced that they point to tendencies which have been very important, especially in recent years. Collectivism is not general in any*



*western country. But collectivist presumptions are in the air. The cumulative effect of all this tends heavily against the influence of the Classical Theory.*

## IV

## FALSE EXPECTATIONS

*In the heyday of its political ascendancy, the Classical Theory was the subject of great expectations — not perhaps so much on the part of those who propounded it, as by those who came under its influence and simplified it. Inspired by the example of England, the world as a whole was shortly to move towards almost complete freedom of trade to the mutual benefit of all concerned. Wealth would increase, international friction would diminish and the human race would advance to new levels of welfare and harmony. As we know, these expectations have not been fulfilled.*

*As I see things, there were three conspicuous grounds for these false expectations. There was a fourth, too, dependent upon an important inadequacy of the theory itself.*

*First, there was a failure to anticipate the strength of producer interest.*

*Secondly, there was much failure to realize the extent to which — at least to the unreflecting electors of a democracy — the congruency of the arguments for commercial freedom were liable to be weakened in times of general depression or financial crisis.*

*Thirdly, there was failure to appreciate the chronic insufficiency of the political structure of international society to safeguard peace and prosperity in general.*

## V

## THE FLAW IN THE CLASSICAL THEORY

*Broadly speaking, I have little doubt that the main prescriptions of the classical theory are good sense. The arguments which I reported in the earlier lecture seem to me to be convincing. Paying due regard to the exceptions, I have nevertheless little doubt that the world as a whole would have been more*

*prosperous, that the nations of the world would have been better off, if there had been more freedom in international commercial relations.*

*I think the accusation is true that enthusiastic free traders have often been disposed to pitch their claims too high. A "proper" allocation of resources is not the only factor determining the effectiveness of economic activity. The corrective and stimulating power of competition is not the only element in economic progress. We know that real incomes have often increased despite even flagrant lapses from the Classical prescriptions.*

*Nevertheless, when all exaggeration has been discounted, it is still true that commercial policy is very important. And I am convinced that, speaking by and large, in departing greatly from the prescriptions of the classical theory, national governments are not acting in the long run interest of their citizens. And I am sure that its indirect political effects, both in lowering the quality of internal politics and in introducing all kinds of frictions into international relations, are deplorable.*

*Nevertheless it seems to me that there was one important respect in which it was open to criticism. I refer to the fact that it was usually couched in terms which suggested the expediency of unilateral action. The policy of free imports was represented as a sensible policy: it tended to be suggested, therefore, that unilateral movement in that direction was generally sensible also.*

*From the point of view of statical analysis, provided that there is no long-run prospect of favourably influencing the terms of trade by restriction and provided that the theoretical conditions of the other exceptions are not present, there can be no doubt that there is advantage in the policy of free imports, regardless of the position elsewhere.*

*Now there is one matter on which the classical theory was always quite explicit: the inequity of sudden frustrations of established expectation, and the imprudence of abrupt change. In recommending the adoption of the policy of free imports, the Classical theory stipulated that it should be gradual.*

*There are difficulties also of general disorganization, of which, in my judgment, the Classical Theory tended to take inadequate account. We may accept completely the classical assumption so forcibly stated by MARSHALL, that in the long run the likelihood of favourably influencing the terms of trade by the*

*imposition of trade restriction is usually small. We may accept, therefore, the corollary that in the long run the likelihood is small that the removal of restrictions will have an adverse effect. But we may still believe that in the short run there are dangers of this sort. It is quite compatible with this view to admit that until the adjustments have been made, some disadvantage may arise, involving some deflationary pressure upon incomes.*

*But if this is true, it is surely important for practice; it involves a very considerable impairment of the argument for unilateral reductions of obstacles.*

*Thus, in compiling reasons for the failure of the Classical Theory to be realized in practice and for the failure of the expectations based upon it, I am afraid that we must include this circumstance that too often it was presented in the context of unilateral recommendations. Properly stated and qualified, there is nothing wrong with the Classical Theory. But in its unilateral version, it tends to elide difficulties which may be serious.*

## VI

### UNRESTRICTED BILATERALISM

*It should be fairly obvious that most of these difficulties would disappear altogether or reduce to negligible proportions, if, instead of the removal of obstacles taking place in isolation, it were accompanied by reciprocal reduction elsewhere. If, when some industries are being forced to contract by the pressure of competing imports, other industries had a prospect of expansion because of extended markets abroad, the problem of transfer of resources would assume quite a different complexion; labour displaced in one industry would have jobs waiting in others. At the same time the short run threat to the terms of trade would be eliminated. Since the general increase of demand for imports would be matched elsewhere by a general increase of demand for exports, there need be no deflationary pressure, even in the short period. Reduction on a basis of reciprocity — this is the solution to the difficulties of unilateral action.*

*Let us first look at the possibilities as regards the potential utilization of resources. A bilateral reduction of restrictions whose*

effects are confined entirely to the bargaining parties may be assumed to confer advantages on each of the parties concerned. But it is not necessarily advantageous for third parties. From the point of view of the world as a whole, it is quite conceivable that the net effect of the change would be a greater resort to high cost production at the expense of a curtailment of low cost production.

If, however, we make the more realistic assumption that this kind of bargain includes the possibility of securing mutual concessions by increasing obstacles to outside trade then the picture becomes very different. Of course, even here, we can think of changes which on balance are beneficial. But I will not conceal my belief that the probability is small of a better international division of labour emerging from the general run of this kind of bargaining.

These suspicions become greatly reinforced if we widen our view and consider political implications. Bilateralism of this sort means exclusion; it means that some groups are denied privileges which are available to others. And exclusion breeds retaliation; the groups who are denied equal access to certain markets, seek to redress their position by denying equal access to other markets. And retaliation breeds diplomatic friction.

## VII

### MULTILATERAL SOLUTIONS

But unrestricted bilateralism is not the only alternative to unilateral initiative. Many of the difficulties which we have been considering, disappear altogether if the parties to bilateral bargaining include in the treaty an undertaking to give each other as good treatment as they give to others. The inclusion of this provision brings it about that the results of the bargaining will be diffused on a multilateral basis among all who care to make treaties of this sort with the parties concerned. Bargaining of this sort has sort of snowball effect towards freer trade.

This is the substance and the *raison d'être* of the famous "most-favoured nation" clause which figured so largely in the commercial diplomacy of the last hundred years.

*In recent years, however, it has been customary to criticize this clause and the general policy of non-discrimination on the ground that they may prevent desirable change. Unwillingness to generalize concessions may prevent some concessions being made at all which would have the effect of increasing trade and spreading the advantages of division of labour.*

*Now let me say at once that I am completely out of sympathy with such pleas, in so far as they involve appeal to the special disequilibrium resulting from simultaneous overvaluation of currencies. When a group of countries have overvalued exchanges, discrimination against goods from areas where the exchanges are not overvalued, becomes a plausible policy. And I am far from contending that all resort to such measures should be regarded as ruled out; in extreme situations it is not always possible to be fastidious about expedients. But it surprises me that it should be thought that the incidents and devices of crises of this kind should be regarded as having any bearing on what is desirable as long term policy. What is needed in such situations, once the danger of immediate catastrophe is averted, is elimination of overvaluation, rather than the creation of new frameworks of trade based upon the accidents of inadequate financial policies.*

*Apart from this, however, I am not at all disposed to deny that changes which are desirable from a long run point of view may occasionally be inhibited by the existence of this clause or other restraints on discrimination. I would argue that it is a case for special negotiation or for special exceptions in general instruments rather than for a general suspension of arrangements which are generally beneficial.*

*Nevertheless, old style bilateral negotiation on an M.F.N. basis has its limitations; and it is necessary to recognize them in order to understand why more ambitious schemes have been thought necessary. It takes place at irregular intervals. The treaties are apt to run out at different dates. The order in which different negotiations take place may involve serious inhibitions on concessions at any one time. Moreover, at a time when what is clearly necessary is a fairly rapid general clearance, the leisurely negotiations often associated with this method are plainly insufficient. In recent years, therefore, there has been a tendency to search for methods of clearance which will give quicker and perhaps more generally satisfactory results.*

*The first method which comes to mind in this context. is the method of simultaneous proportionate reduction, if not throughout the world as a whole, at any rate within an association whose standing is more or less world wide.*

*There are very obvious difficulties. The different countries of the world have tariff systems of different heights; the implications of an all-round percentage out would be different in different areas; so, too, would the difficulties involved for the sectional interests affected. Moreover, we must recognize that, in the modern age, tariff barriers, formidable though they may be, are of secondary significance compared to quantitative restrictions.*

*It is considerations of this sort have recently led to the adoption of more complicated and roundabout methods. Under the arrangements known as G.A.T.T. — the General Agreements relating to Tariffs and Trade, the essential ideal, as regards tariffs, is the simultaneous negotiation of bilateral agreements with most favoured nation arrangements to generalize the concessions thus arrived at, and as regards the rest, an attempt to establish common rules of behaviour definitions of the occasions in which these rules may be suspended — the beginnings, in short, of an international commercial code.*

*The idea inspiring the arrangements as regards tariffs seems to me to be admirable — an arrangement which combines the practicality of bilateral negotiation with the advantages of simultaneous multilateral review. Moreover, the idea of general agreements of this sort perhaps offers at the present stage of human affairs the most practicable approach to bringing order into that anarchy of independent national sovereignties which is at the bottom of so many of our difficulties. There are, of course, difficulties: the strain on the constitutions and tempers of the officials called upon to deal with the n combinations of bilateral deals which the arrangement calls for, must be very great. But the general principle is sound and important. Perhaps in happier days when the forward-striving, integrating element in our common culture is more active, more ambitious schemes may be devised for promoting unity and curbing the excesses of independent national initiative. But, in these troubled days, this at any rate offers some hope of improvement if only we have the will and the understanding to use it.*

## RÉSUMÉ

## LA POLITIQUE COMMERCIALE A NOS JOURS

## I

## INTRODUCTION

*Dans cette conférence je voudrais discuter quelques unes des raisons pour le manque de succès de cette théorie dans son application pratique, et je veux investiguer les leçons que nous pouvons en tirer, en énonçant les principes de politique commerciale applicables à nos jours.*

## II

## L'ECHEC DE LA THEORIE CLASSIQUE

*Au début, il est vrai, il y avait une courte période de grand succès pour cette théorie. Dans les circonstances extrêmement favorables, les arguments de ses fondateurs avaient une influence qui dépassait largement leur pays d'origine. Dans le mouvement général de libération de toute limitation datant des périodes antérieures, les obstacles à l'échange commercial international étaient éliminés sur une grande échelle. Dans les trente ans qui suivaient l'abolition des Corn Laws en Angleterre, il y avait une diminution générale quoique non pas universelle, des droits d'entrée et beaucoup de libéralisation des codes commerciales en général.*

*Mais seulement l'Angleterre a libéré complètement son commerce international. Et depuis le renversement de la politique commerciale par Bismarck, vers la fin des années 1870, la tendance ailleurs était dans la direction opposée. Nous ne devons pas exagérer l'importance des restrictions de cette période ou la perte économique directe causée. Comparées avec les restrictions de nos jours, ces pertes sont négligeables.*

*Mais au moins elles étaient suffisamment générales pour indiquer la défaite certaine de l'influence de la théorie classique.*

*Puis, en 1914, la guerre précipitait le monde dans un déséquilibre politique et économique dont nous souffrons encore les conséquences. Dans la sphère économique, il y avait, dans les années 1920, un apparent rétablissement d'une théorie commer-*

*ciale plus libre, qui résultait dans une certaine démobilisation des restrictions et dans le rétablissement de relations économiques internationales plus normales. Seulement la grande dépression mettait fin à tout plan. Vers 1935 il y avait certains signes d'une mitigation de ce régime. Certains gouvernements continuaient des relations commerciales à la base des besoins d'un planning totalitaire et de la préparation d'une guerre d'agression. Mais aux États-Unis, qui étaient longtemps le bastion du protectionnisme, commençait un mouvement pour une libéralisation négociée.*

*Le commencement de la guerre enlevait tout espoir dans ce sens. La liberté commerciale était nécessairement bannie de l'économie des belligérants. Depuis la guerre, l'influence du changement structurel discontinu et de l'inflation financière ont laissé le monde dans un tel état de déséquilibre, qu'une démobilisation rapide des contrôles rencontrait de grandes difficultés. A nos jours, les restrictions du commerce sont toujours telles que nous nous trouvons toujours beaucoup en-dessous de la liberté que la théorie classique supposait. Comme conclusion, on peut dire que depuis la promulgation de la théorie classique, nous n'avons pas connu de progrès mais plutôt des retrogressions au moins du point de vue de cette théorie.*

### III

#### LES CAUSES DE L'ÉCHEC

*Tâchons de distinguer entre les diverses influences qui ont été responsables pour ce développement.*

*Si nous voulons maintenir le sens des proportions, il n'y a pas de doute que nous devons mettre d'abord l'impact direct de l'influence de la guerre. On pourrait dire, que si des mesures adéquates avaient été prises, les difficultés de déséquilibre auraient été beaucoup moindres. Nous ne devons pas attendre trop de l'esprit humain en pleines difficultés et nous simplifions l'histoire si dans l'explication des politiques de nos jours, nous ne considérons pas les effets de la guerre comme une chose autonome. Pour des raisons similaires, je voudrais mentionner séparément l'influence du chômage en masse ou d'une crise financière imminente.*



Naturellement, le chômage et la crise financière ne doivent pas être considérés comme des actes des dieux: il y a souvent des occasions dans lesquelles ils doivent être attribués à des politiques économiques erronées.

La défense d'un tarif protectionniste par KEYNES, d'habitude un des principaux défenseurs de la théorie libérale, avait une grande signification; mais peut-être KEYNES lui-même n'aurait pas défendu cette théorie s'il n'y avait pas eu une dépression. Et certainement son influence aurait été moindre si les gens ne se sentaient pas dans une situation extraordinaire.

Examinons maintenant les forces plus constantes. Considérons l'influence de l'intérêt du producteur. L'intérêt du producteur est toujours présent et cherche toujours à se protéger contre la concurrence et l'incidence d'un changement désagréable. Beaucoup d'attention est faite actuellement à l'influence exercée sur l'histoire par la lutte entre les différentes classes sociales de la société. Dans mon avis, ce serait un point de vue plus réaliste de faire attention à la lutte entre différents groupes de producteurs. Finalement, nous ne devons pas négliger l'influence cumulative de ce que je voudrais appeler le collectivisme national. C'est ici exactement que nous trouvons concentrées les forces idéologiques qui attaquent directement les hypothèses de la théorie classique et qui tâchent de mettre la politique sur une autre base.

En principe, il n'y a pas de conflit nécessaire entre la théorie classique et le collectivisme concernant la politique commerciale. Pour le collectivisme, ainsi que pour la communauté individualiste, il y a une présomption d'avantages dans la concentration de la production nationale sur ces branches où l'avantage différentiel est le plus grand. La différence fondamentale entre le collectivisme et l'individualisme classique n'est pas que dans le premier système l'État fait tout tandis que dans le deuxième l'État ne fait rien mais plutôt dans le fait que le système collectiviste considère le terrain de l'État comme beaucoup plus large que dans le système individualiste.

L'acceptation de la division internationale du travail semble être le sacrifice de l'unité du plan et de l'organisation qui était le but principal du collectivisme. Aussi dans le système de collectivisme l'économie mondiale serait administrée par une autorité internationale et nous pourrions peut-être nous attendre à une distribution d'efforts et de ressources correspondant plus ou moins

aux présomptions du coût comparatif; d'autre part dans le monde divisé en différentes zones nationales, chacune avec une autorité collectiviste séparée, une tendance opposée se produirait.

Le collectivisme international maintiendrait une distribution internationale de travail. Le collectivisme national tend à la détruire.

Ces considérations sont très abstraites, mais je suis convaincu qu'elles nous indiquent les tendances qui ont été très importantes dans les années récentes. Le collectivisme n'existe pas, en général, dans les pays occidentaux. Mais les présomptions collectivistes sont présentes. L'effet cumulatif de toutes ces conditions pèse largement contre l'influence de la théorie classique.

#### IV

#### FAUSSES EXPECTATIONS

La théorie classique dans ses grands jours était le sujet de grandes expectations, peut-être pas tellement de la part de ceux qui l'avaient proposée, mais plutôt de la part de ceux qui étaient sous son influence et qui l'avaient simplifiée. Inspiré par l'exemple de l'Angleterre, le monde s'était engagé vers une libéralisation complète du commerce international. Le résultat en serait que la richesse augmenterait, que la friction internationale diminuerait, et que l'humanité s'approcherait de nouveaux niveaux de bien-être et d'harmonie. Comme nous savons, ces expectations n'ont pas été remplies.

De mon avis, il y avait trois raisons principales pour ces fausses expectations. Il y avait encore une quatrième, dépendant d'une faiblesse importante de la théorie elle-même.

D'abord il y avait l'omission d'anticiper la force de l'intérêt des producteurs.

Deuxièmement, il y avait l'omission de réaliser la mesure dans laquelle les arguments pour la liberté commerciale seraient affaiblis en temps de dépression générale ou de crise financière.

Troisièmement, on n'appréciait pas l'insuffisance chronique de la structure politique de la société internationale, pour la défense de la paix et de la prospérité en général.

## V

## L'ERREUR DE LA THÉORIE CLASSIQUE

*En général, il n'y a pas de doute que les prescriptions principales de la théorie classique témoignent de bon sens. Les arguments que j'ai discutée dans les conférences antérieures, semblent convainquants. Tenant compte des exceptions, je n'ai pas de doute que le monde dans son entier aurait été plus prospère s'il y avait été plus de liberté dans les relations internationales commerciales. Je considère comme vraie l'accusation que les défenseurs enthousiastes du commerce libre ont voulu atteindre souvent des buts trop difficiles. Une juste allocation des ressources n'est pas le facteur unique dans la détermination de l'effectivité de l'activité économique. La concurrence n'est pas le seul moteur du progrès économique. Nous savons que le revenu réel a été augmenté souvent malgré les déviations flagrantes des prescriptions classiques.*

*Cependant, ayant escompté toute exagération, il reste vrai que la politique commerciale est très importante. Mais je suis convaincu que, en général, la déviation des prescriptions de la théorie classique signifie que des gouvernements nationaux n'agissent pas dans l'intérêt à long terme de leur citoyens.*

*Mais je suis sûr que ces effets politiques indirects sont déplorable à cause de la diminution de la qualité des politiques internes et à cause de l'introduction de toute sorte de frictions dans les relations internationales.*

*Cependant, il me semble qu'il y a un point important sujet à critiques. Je me réfère au fait que la théorie était d'habitude libellée en termes qui suggéraient davantage l'action unilatérale. La politique des importations libres était représentée comme une politique sensible. Elle suggérait donc que l'action unilatérale dans cette direction était sensible aussi.*

*Du point de vue de l'analyse statique, il n'y a pas de doute qu'il y a un avantage dans la politique d'importations libres quelle que soit la position ailleurs, à condition qu'il n'y ait pas de possibilité à la longue d'influencer favorablement les taux d'échange par la restriction et à condition que les conditions théoriques des autres exceptions ne se présentent pas.*

*Il y avait un point sur lequel la théorie classique n'était pas toujours explicite: l'injustice de l'écroulement soudain d'expectations établies et l'imprudence d'un changement abrupt. Dans sa*

recommandation d'une politique libre d'importations la théorie classique stipulait qu'elle devait être graduelle.

Il y a des difficultés aussi de désorganisation générale, qui, dans mon avis, n'ont pas été prises en considération d'une manière suffisante par la théorie classique. Nous pouvons accepter complètement l'hypothèse classique de MARSHALL, que, à la longue, les probabilités d'influencer favorablement les taux d'échange par l'imposition de restrictions de commerce, sont généralement réduites. Nous pouvons accepter comme corollaire qu'à la longue, la probabilité que l'abolition des restrictions porterait des conséquences adverses, est très réduite aussi. Mais nous pouvons croire que dans la courte période de tels dangers surgiront. Il est bien compatible avec ce point de vue, d'admettre que jusqu'à ce qu'on a fait des ajustements, un certain désavantage peut en résulter, impliquant une certaine pression déflationniste sur les revenus.

Mais s'il est vrai, cet argument est extrêmement important en pratique, puisqu'il implique une diminution importante de l'argument pour la réduction unilatérale de l'obstacle.

Ainsi, en résumant les raisons pour l'échec de la théorie classique en pratique, et pour l'échec des expectations y basées, je crains que nous devons tenir compte de cette circonstance que trop souvent la théorie classique était présentée dans le contexte de recommandations unilatérales.

Libellé en termes qualifiés, la théorie classique est toujours valable, mais sa version unilatérale tend à omettre les difficultés qui peuvent causer de grandes difficultés.

## VI

### BILATERALISME ILLIMITÉ

Il est clair que beaucoup de ces difficultés disparaîtraient si l'élimination des obstacles était accompagnée par une réduction réciproque ailleurs.

Si la contraction de certaines industries à cause de la pression des importations concurrentes pourrait mener à une expansion d'autres industries, qui voient maintenant leurs débouchés à l'extérieur augmentés le problème des transferts des ressources serait tout à fait autre.

La main d'oeuvre d'une industrie trouverait de l'emploi en d'autres. En même temps la menace aux termes d'échange serait

éliminée. Si l'augmentation générale de la demande des produits importés était accompagnée par une augmentation générale de la demande des produits exportés, les pressions déflationnistes ne se produiront pas nécessairement, même dans la courte période. La réduction réciproque est donc la solution des difficultés de l'action unilatérale.

Considérons d'abord les possibilités concernant l'utilisation potentielle des ressources. Une réduction bilatérale des restrictions qui affecte seulement les parties en question sera probablement dans l'avantage mutuel de ces parties. Mais une action pareille ne porte pas nécessairement de l'avantage à d'autres parties. Du point de vue mondial, on peut très bien s'imaginer que l'effet net du changement serait un recours à des coûts de production élevés tandis que la production à coûts bas serait réduite.

Si nous adoptons néanmoins l'hypothèse plus réaliste que ce type de négociation inclut la possibilité d'obtenir des concessions mutuelles par l'augmentation des obstacles à d'autres pays, alors la situation se change tout à fait. Naturellement, même dans ce cas, nous pouvons penser à des situations où le résultat serait avantageux. Mais je crois que la probabilité d'une meilleure division internationale du travail comme résultat de ce genre de négociations, est assez petite.

Mes doutes sont encore renforcés si nous prenons en compte les implications politiques. Le bilatéralisme de ce genre signifie l'exclusion. Il est possible que à certains groupes on dénie des privilèges que l'on accorde à d'autres, et toute exclusion mène à des rétaliation. Les groupes qui n'ont pas obtenu l'accès à certains marchés, tendent de rétablir leur position, en déniaient un accès pareil à d'autres marchés. De cette retaliation suit la friction diplomatique.

## VII

### SOLUTIONS MULTILATERALES

Le bilatéralisme illimité n'est pas la seule solution. Beaucoup de difficultés que nous avons considérées disparaissent si les partis de la négociation bilatérale incluent dans le traité une provision qui les obligent à donner au partenaire les mêmes avantages qu'ils accorderont à des tiers pays. L'inclusion de cette provision résul-

*tera dans une diffusion sur une base multilatérale des avantages obtenus dans la négociation bilatérale.*

*De telles négociations auront l'effet d'une boule de neige stimulant le commerce libre.*

*Ceci en substance est la fameuse clause de la nation la plus privilégiée, qui a tant figuré dans la diplomatie commerciale du dernier siècle.*

*Cette clause cependant a été critiquée récemment ainsi que la politique générale de non-discrimination à la base du fait qu'elle est un obstacle à des changements désirés.*

*Si l'on ne peut pas que certaines concessions soient généralisées, il est probable que certaines concessions ne seront jamais faites, qui autrement auraient l'effet d'augmenter le niveau du commerce international et qui augmenteraient les avantages de la division du travail.*

*Je n'ai pas de sympathie pour de tels arguments dans la mesure où ils impliquent un appel au déséquilibre spécial résultant d'une surévaluation simultanée des monnaies. Quand un groupe de pays a surévalué ses monnaies, la discrimination contre les biens importés des zones où le taux de change n'est pas surévalué, devient une politique plausible. Je ne veux pas dire ici que ces mesures devraient être éliminées complètement; en des situations extrêmes il faut peut-être les accepter. Mais je suis surpris de voir que de telles situations extrêmes peuvent être considérées comme ayant de l'influence sur une politique désirable à long terme. Ce qu'il faut dans de telles situations, une fois que le danger immédiat de catastrophe est éliminé, c'est de dévaluer le taux de change plutôt que de créer une base nouvelle de politique commerciale sur des politiques financières inadéquates.*

*A part cela, je ne suis pas disposé du tout à dénier que des changements, qui sont désirables à long terme, ne seraient pas empêchés de temps en temps par l'existence de cette clause ou par d'autres restrictions du commerce international.*

*Je voudrais dire que ceci est un cas qui exige des négociations spéciales, ou une exception spéciale des règles plutôt qu'une suspension générale des arrangements, qui généralement portent des avantages.*

*Cependant, les négociations bilatérales à la base de la clause de la nation la plus privilégiée a ses limitations; et il est nécessaire de le reconnaître afin de comprendre pourquoi que des*

*schémas plus ambitieux ont été considérés comme nécessaires. Ces négociations ont lieu à des intervalles irréguliers et les traités viennent à échéance à des différentes dates. L'ordre dans lequel ces différentes négociations ont lieu peut signifier de sérieuses inhibitions à des concessions. En plus, à des moments où il faut de résultats généraux rapides, ce type de négociations qui très souvent prend beaucoup de temps, est clairement insuffisant. Dans les années récentes on a donc constaté une tendance à chercher des méthodes qui donneront des résultats plus vites et peut-être plus généraux.*

*La première méthode à laquelle je pense ici, c'est la méthode de réduction proportionnelle simultanée si non pas mondiale, en tout cas dans le cadre d'une association d'un standing plus ou moins mondial.*

*Il est clair qu'il y a certaines difficultés. Les différents pays du monde ont un système de droits d'entrée d'importance inégale; l'implication d'un pourcentage général aurait des effets différents dans des différentes zones; les difficultés qui en résulteraient seraient aussi inégales pour les différentes branches de l'économie nationale. En plus, il faut reconnaître qu'à nos jours, les droits d'entrée quoi-qu'un obstacle formidable, ne sont que d'une signification secondaire comparés aux restrictions quantitatives.*

*Ce sont de telles considérations qui ont mené à l'adoption d'une méthode plus compliquée et générale. Sous les arrangements connus comme l'Accord Général des Tarifs et Commerce, l'idéal essentiel en ce qui concerne les droits d'entrée, est la négociation simultanée d'accords bilatéraux avec la clause de la nation la plus privilégiée dans le but de généraliser des concessions accordées; en ce qui concerne le reste, on tâche d'établir certaines règles communes se référant au comportement dans les occasions où ces règles seront suspendues; on tâche donc d'établir une sorte de code commercial international.*

*L'idée inspirant les arrangements concernant les tarifs me semble admirable: un arrangement qui combine les avantages pratiques des négociations bilatérales avec les avantages d'une révision simultanée multilatérale. En plus, l'idée d'un accord général de ce genre offre peut-être à l'instant la méthode la plus pratique pour mettre de l'ordre dans l'anarchie de souveraineté nationale indépendante, qui est à la base de tant de difficultés. Il y a encore d'autres difficultés; il y a p. ex. la difficulté cons-*

*titutionnelle et le comportement des délégués qui doivent négocier les combinaisons d'accords bilatéraux. Mais en général, le principe est important. Peut-être dans le futur quand l'élément intelligent et progressif de notre culture commune est plus actif, des schémas plus ambitieux peuvent être imaginés qui mèneront à une plus grande unité et qui élimineront l'excès de l'initiative nationale indépendante. Mais même à nos jours, cette idée nous offre l'espoir d'amélioration, si seulement nous avons la volonté de la comprendre et de l'employer.*