

## **La globalizzazione tra liberismo e protezionismo**

di Nicola Acocella

Professore di politica economica – Memotef – Sapienza Università di Roma

### **1. Le istituzioni internazionali nate a partire dalla II guerra mondiale**

- 1.1. Bretton Woods, il FMI e la Banca mondiale
- 1.2. Il Gatt, i *round* negoziali e l'OMC
- 1.3. Le altre organizzazioni internazionali
- 1.4. Le organizzazioni su base regionale

### **2. I principi ispiratori delle istituzioni internazionali e l'esigenza di coordinamento**

- 2.1. I principi ispiratori e le applicazioni pratiche
- 2.2. Le esigenze di coordinamento internazionale

### **3. I risultati delle istituzioni esistenti**

- 3.1. La globalizzazione dei movimenti di beni
- 3.2. Le opportunità di specializzazione per i vari paesi in segmenti delle catene di valore
- 3.3. Gli scambi di persone. La questione delle migrazioni
- 3.4. Le ineguaglianze fra paesi e quelle interne
- 3.5. Le crisi finanziarie
- 3.6. Gli insegnamenti che ne sono derivati

### **4. Le critiche all'azione degli organismi internazionali**

- 4.1. Le critiche al FMI L'egemonia degli Stati Uniti e le indiscriminate applicazioni del liberismo
- 4.2. Il *Washington Consensus* e le sue conseguenze nefaste
- 4.3. I movimenti speculativi di capitale e le crisi valutarie

### **5. Le politiche nazionali**

### **6 . I recenti mutamenti di rotta e i pericoli per l'equilibrio economico mondiale**

- 6.1. La crescita della Cina e l'instabilità dell'equilibrio multipolare
- 6.2. Le condizioni favorevoli e sfavorevoli alla crescita cinese
- 6.3. Gli USA come *free riders*

### **7. Che ci riserva il futuro?**

- 7.1. Problemi di equilibrio globale in assenza di un governo globale: il trilemma di Rodrik
- 7.2. La posizione attuale e le prospettive

## **1. Le politiche economiche internazionali: I fondamenti istituzionali**

### *1.1. Bretton Woods, il FMI e la Banca mondiale*

Le istituzioni che hanno governato le politiche economiche internazionali e nazionali dopo la II guerra mondiale e tuttora in larga misura le governano furono ideate inizialmente già prima del termine del conflitto. Infatti, dagli accordi stipulati a Bretton Woods (Stati Uniti) nel 1944 nacquero la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), detta comunemente Banca mondiale, e il Fondo monetario internazionale (FMI), come istituzioni volte a favorire la cooperazione internazionale in campo economico, sociale e politico. Entrambe queste istituzioni – insieme all'OMC, nato più di recente e del quale parleremo successivamente – costituiscono istituti *specializzati* delle Nazioni Unite. In ciò che segue ci riferiamo prima al FMI e poi alla Banca mondiale.

a) Al fine di favorire la cooperazione economica internazionale il Fondo si richiamava ancora alla **convertibilità del dollaro** in oro vigente prima della II guerra mondiale, che era garantita per le banche centrali dei vari paesi. Gli operatori di un paese potevano acquistare valute estere (dollari in particolare) proprio attraverso la banca centrale (che poteva ottenere dagli Stati Uniti dollari attraverso la vendita di oro o, al contrario, nei paesi con forti riserve di dollari, poteva convertirli in oro) per effettuare pagamenti per i non residenti. Veniva così garantito il **multilateralismo** degli scambi, ossia la possibilità di pareggiare i saldi negativi che un paese avesse nei confronti di un secondo paese con i saldi positivi che esso avesse con un terzo paese, superando così la tendenza al bilateralismo (ossia, al pareggio degli scambi paese per paese) che aveva contraddistinto il periodo fra le due guerre e che si traduceva in una riduzione di efficienza, essendo costretti ad accettare fonti di approvvigionamento di alcuni beni più costose, semplicemente al fine di pareggiare gli scambi con un dato paese.

Nel sistema era mantenuta, almeno fino al 1971, la fissità del cambio, anche se dovevano essere osservate regole tendenti a evitare la possibilità di frequenti e diffuse modifiche delle parità, ammesse soltanto per superare squilibri gravi e persistenti della bilancia dei pagamenti. A questo fine, i paesi membri del Fondo erano indotti anche ad adottare qualche genere di controllo dei movimenti di capitale, perché il Fondo non accordava la sua assistenza per finanziare squilibri della bilancia dei pagamenti dovuti a esportazioni di capitali. Dopo il ripristino, nel 1958, della convertibilità esterna, venne reso possibile il rapido spostamento dei capitali a livello internazionale. Dagli anni 1960, poi, si intensificarono i movimenti di capitale tra i vari paesi e l'FMI ritenne di finanziarli per difendere le monete che ne erano maggiormente colpite, nonostante che ciò non rientrasse tra i suoi compiti statutari. Si manifestarono anche difficoltà a imporre politiche di riequilibrio sia ai paesi persistentemente deficitari sia ai paesi largamente eccedentari e si ebbe una creazione sovrabbondante di dollari, che i paesi membri erano costretti ad accettare in base agli obblighi inerenti al mantenimento di cambi fissi. A parte questo, i finanziamenti del Fondo assicuravano al paese la possibilità di far fronte ai problemi di deficit della bilancia per il tempo necessario all'adozione e all'esplicarsi dell'efficacia di opportune politiche economiche, come la riduzione della domanda interna e del livello dei salari e dei prezzi, tendenti ad eliminare i deficit.

Va considerato che **l'onere dell'aggiustamento** di squilibri della bilancia dei pagamenti era posto a carico sia dei paesi in deficit sia dei paesi in avanzo. Ciò per evitare gli esiti deflazionistici che sarebbero derivati da un onere imposto soltanto sui primi, che avrebbe potuto implicare il ricorso soltanto a politiche deflattive come strumento di riequilibrio. Fu Keynes, che temeva la possibilità del ripetersi di depressioni del genere di quella degli anni Trenta, ad insistere sulla necessità di un aggiustamento simmetrico che, tuttavia, ha avuto ben scarse manifestazioni: infatti, nella realtà ha nettamente prevalso l'aggiustamento dei paesi in deficit, piuttosto che quello dei paesi in avanzo, che hanno raramente rivalutato la propria moneta o adottato politiche di genere opposto a quelle dei paesi in deficit. Comunque, al fine di garantire l'adozione delle politiche necessarie per il superamento degli squilibri di bilancia dei pagamenti, il Fondo esercitava – ed esercita tuttora – una funzione di sorveglianza sulle politiche economiche nazionali.

In aggiunta ai prestiti concessi dal FMI per far fronte a squilibri temporanei della bilancia dei pagamenti, erano (e sono tuttora) disponibili finanziamenti a lungo termine, concessi per progetti specifici, normalmente alle usuali condizioni bancarie, da parte della Banca mondiale. In ogni caso, il paese deve sottostare a varie condizioni, che includono misure restrittive della domanda, liberalizzazione dei mercati, ecc. (si vedano fra poco le politiche previste dal *Washington Consensus*).

Va notato che le **limitazioni ai movimenti di capitale** sancite dallo Statuto del Fondo sono state eluse dalla tecnostuttura di questa istituzione. Nella pratica quasi tutti i paesi avanzati – in

particolare quelli europei - hanno adottato la libertà di tutti i movimenti di capitale sin dagli anni Ottanta. Questo assicura in realtà la piena convertibilità delle monete dei vari paesi in tutte le monete estere per ogni genere di operazioni, anche se dal 1971 è venuta meno la convertibilità del dollaro in oro, che era stata il cardine del sistema di *gold exchange standard* introdotto a Bretton Woods. Da questa data, poi, si è in breve passati da un regime di cambi fissi ad uno di cambi fluttuanti, che secondo alcuni meglio assicura il superamento degli squilibri nei conti con l'estero. Tuttavia, nell'ambito di alcuni paesi - quelli europei - si è proceduto in modo da assicurare la fissità, che è stata poi sancita dall'adozione di una moneta unica, in pratica un regime di cambi assolutamente fissi.

b) La Banca mondiale ha il compito di promuovere gli investimenti pubblici e privati nei paesi e nelle regioni meno sviluppate, al fine di consentire il miglioramento delle condizioni di vita in queste aree. Tale compito è svolto attraverso il finanziamento degli investimenti stessi e un'opportuna opera di assistenza tecnica per la loro progettazione ed esecuzione e, più in generale, per la programmazione dell'azione pubblica.

I progetti finanziati riguardano sia le infrastrutture sia le attività direttamente produttive. Negli anni più recenti sono state privilegiate le attività nel campo dell'educazione, delle infrastrutture sociali, della produzione alimentare e della protezione dell'ambiente. In quest'ultimo campo, dal 1990 opera nell'ambito della Banca mondiale la *Global Environmental Facility*, tendente ad assistere anche in termini finanziari i PVS nella realizzazione di progetti di miglioramento ambientale di portata transnazionale.

Gli orientamenti della Banca mondiale nel privilegiare i campi degli investimenti da finanziare e nel fissare le condizioni del finanziamento sono mutati nel tempo. Inizialmente furono preferiti i finanziamenti in infrastrutture, anche per far fronte alle esigenze di ricostruzione post-bellica.

Negli anni Settanta vennero privilegiati gli investimenti destinati ad aiutare ben individuati gruppi sociali in condizioni di povertà, al fine di poter stimolare la crescita economica. Nel fare ciò la Banca mondiale rinnegava la teoria dello sviluppo detta *trickle down* ('sgocciolamento'), secondo la quale lo sviluppo di un sistema economico implica, ma non richiede, l'aumento del reddito dei soggetti più poveri.

Nel decennio successivo si rovesciò ancora una volta il nesso causale fra povertà e crescita: per alleviare la povertà si mirò a favorire la crescita con politiche liberiste tendenti ad accrescere il ruolo del mercato. L'ipotesi teorica sottostante portò anche a letture discutibili delle esperienze di crescita e sviluppo di alcuni paesi - come quelli del Sud-Est asiatico - che attribuivano, con scarso fondamento, il progresso di questi paesi ad atteggiamenti di politica liberisti. I paesi destinatari dei finanziamenti furono indotti ad 'aggiustare' le loro economie, in particolare con il:

- rimuovere vincoli e 'distorsioni' presenti sui mercati dei beni, nel mercato del lavoro e sui mercati finanziari interni;
- privatizzare larghe quote del settore pubblico dell'economia e ridurre drasticamente i deficit pubblici;
- liberalizzare i movimenti di beni e di capitale
- adottare tassi di cambio liberamente fluttuanti
- evitare forti deficit fiscali rispetto al prodotto interno lordo

Particolare insistenza fu posta sull'adeguamento delle condizioni interne dei mercati a quelle internazionali, ossia sull'integrazione del sistema economico nell'ambito internazionale.

Questo insieme di misure va sotto il nome di *Washington Consensus*. Con questo termine si è voluta indicare un'identità di posizioni tra il Tesoro degli Stati Uniti, la Banca mondiale e il FMI, istituzioni tutte e tre localizzate a Washington.

Il Fondo e la Banca mondiale hanno normalmente imposto ai paesi in situazioni di deficit di bilancia dei pagamenti obblighi e vincoli volti a: misure di rimozione di vincoli e "distorsioni" presenti sui mercati dei beni, nel mercato del lavoro e sui mercati finanziari interni; liberalizzazione dei movimenti di beni e di capitale, privatizzazione di larghe quote del settore pubblico dell'economia e regolamentazione (che talvolta hanno accentuato le difficoltà dei paesi e le esigenze di ulteriore intervento del Fondo, come nel caso della liberalizzazione dei movimenti di capitale); adozione di severi tagli ai deficit pubblici e di altre misure deflazionistiche. Queste ultime erano contrarie ai propositi originari del Fondo, che tendevano a porre l'onere del riequilibrio esterno non soltanto sui paesi deficitari ma anche su quelli con avanzi nei conti con l'estero (configurando nella realtà una asimmetria di comportamento del Fondo che ha avuto l'effetto di imprimere una tendenza deflazionistica all'economia mondiale).

Ad avviso di vari economisti le politiche suggerite o imposte dalla Banca mondiale (e dal FMI) a vari paesi, fra i quali Cile, Messico, Turchia, paesi dell'Est europeo, Corea del Sud, sono state non di rado costose oltre misura, in termini non soltanto di equità, ma anche di eccessiva e prolungata riduzione del tasso di crescita del reddito e dell'occupazione. Certamente, la privatizzazione e la liberalizzazione, attuate spesso in assenza di veri e propri mercati (come, in particolare nel caso dei paesi dell'Est europeo), e l'esposizione, spesso brusca, di economie non di rado vulnerabili ai condizionamenti e agli shocks dei mercati internazionali, particolarmente di quelli finanziari, hanno determinato situazioni di crisi anche pesanti, accentuando i costi dell'aggiustamento. Le politiche della Banca mondiale – e in qualche misura anche quelle del FMI – tendenti a favorire la privatizzazione e la liberalizzazione sono state in tempi recenti messe in discussione dai suoi stessi organi dirigenti.

### 1.2. *Il Gatt, i round negoziali e l'OMC*

Le istituzioni previste al termine della seconda guerra mondiale a Bretton Woods per assicurare la cooperazione economica internazionale, oltre al FMI e alla Banca mondiale, includevano anche l'*International Trade Organization* (Organizzazione internazionale del commercio). Delle prime due si è già detto. La terza organizzazione, finalizzata ad assicurare la cooperazione nel campo delle politiche commerciali, avrebbe dovuto essere costituita come agenzia dell'ONU, ma non fu mai realizzata, per la mancata adesione degli Stati Uniti e di altri paesi all'accordo internazionale del 1948 (Carta dell'Avana) dal quale essa derivava.

Al posto dell'*International Trade Organization* ha operato un accordo fra i vari paesi, sottoscritto a Ginevra nel 1947, che avrebbe dovuto essere provvisorio, ma che è durato fino al 1° gennaio 1995: l'Accordo generale per i dazi e il commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT).

Il GATT mirava sostanzialmente ad accrescere il benessere sociale dei paesi aderenti attraverso:

- a) l'eliminazione delle discriminazioni commerciali poste in essere da un paese, ad esempio attraverso accordi tariffari preferenziali con un altro paese estero, da estendere progressivamente anche agli altri paesi;
- b) la stabilizzazione e progressiva riduzione dei dazi, ottenuta principalmente con otto successive sessioni di negoziati multilaterali, le più recenti essendo il *Kennedy Round*, il *Tokyo Round* e l'*Uruguay Round* (conclusosi nel dicembre 1993, ma le cui decisioni sono state ratificate formalmente a Marrakech nell'aprile del 1994);

c) l'eliminazione delle restrizioni quantitative, quali i contingenti, e la riduzione o regolamentazione di altre misure suscettibili di essere utilizzate per finalità protezionistiche, peraltro con la previsione di eccezioni e clausole di salvaguardia.

L'attenzione del GATT si era spostata nel tempo dalla riduzione delle barriere tariffarie a quella delle barriere non tariffarie. Queste erano vietate, quando non conformi ai principi dell'Accordo, i quali ammettevano, disciplinandole, le barriere rispondenti a finalità di politica economica interna.

I settori di interesse per l'azione del GATT si erano via via ampliati e nuove problematiche furono introdotte anche nell'ultima sessione di negoziazioni, l'Uruguay Round.

Il GATT incontrò difficoltà nel perseguimento dei suoi obiettivi, per la necessità di ottenere l'adesione unanime dei paesi interessati, nel caso di un conflitto prodotto, ad esempio, dall'introduzione di ostacoli al commercio da parte di un paese. Tuttavia, la sua azione può giudicarsi positiva, in quanto consentì un graduale ritorno ai principi del multilateralismo, dopo che, nel periodo fra le due guerre mondiali, si erano ampiamente diffuse, attraverso accordi bilaterali, pratiche commerciali discriminatorie.

L'Uruguay Round fu l'ultima sessione di negoziazioni multilaterali organizzata dal GATT. Essa era stata avviata nel 1986, principalmente sotto la pressione degli USA e del Giappone. Erano stati, in particolare, gli Stati Uniti a sollecitare un nuovo ciclo di negoziazioni per far fronte alle conseguenze negative dell'apprezzamento del dollaro e migliorare la propria posizione competitiva sui mercati mondiali (soprattutto, quelli del Sud-Est asiatico, per i prodotti industriali e per i servizi, e quelli europei per i prodotti agricoli).

I principali risultati conseguiti da questa sessione di negoziati multilaterali derivarono da un compromesso fra le diverse posizioni e concernevano:

1. l'ulteriore riduzione dei dazi sui prodotti manifatturieri nella misura del 36% dai paesi sviluppati in un periodo di sei anni; anche i sussidi all'esportazione furono ridotti; per i PVS le riduzioni dei dazi furono più contenute e vennero diluite in un periodo di 10 anni;
2. la proibizione di altre barriere protettive, da tradursi in barriere tariffarie;
3. l'inclusione di nuove materie fra quelle di interesse per la cooperazione multilaterale, come l'agricoltura, i prodotti tessili e dell'abbigliamento, i servizi, la proprietà intellettuale e la normativa interna dei vari paesi sulla concorrenza e l'ambiente;
4. l'introduzione di nuove regole per ridurre barriere non tariffarie e disciplinare in modo più efficace le situazioni di conflitto, ad esempio, con riferimento alle misure *anti-dumping*.

Il 1° gennaio **1995** ha cominciato ad operare l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC, in inglese World Trade Organization), creata con l'accordo di Marrakech, a conclusione dell'Uruguay Round. Essa costituisce 'la sede di negoziati commerciali multilaterali e di confronto tra gli Stati riguardo alla attuazione degli accordi commerciali raggiunti' ed assume, perciò, il ruolo dell'organizzazione prevista a Bretton Woods.

L'OMC ha sostituito il GATT, ma ne conserva i principi e molte regole. Essa mira, pertanto, ad assicurare l'applicazione delle norme già esistenti della cooperazione multilaterale in materia di commercio di beni e di servizi, nonché a promuovere il libero commercio nei settori ancora protetti

(in particolare, agricoltura, tessili, servizi) e a rimuovere gli ostacoli al commercio derivanti da politiche dei paesi membri in aree ad esso collegate.

L'OMC ha un **carattere istituzionale più accentuato di quello del GATT**, presentando, a differenza di questo, una sua struttura stabile e prevedendo la **risoluzione quasi automatica dei conflitti** fra i vari membri in materia di commercio, affidata ad un suo organo (il **Dispute Settlement Body**). Sono previste, fra l'altro, procedure di conciliazione o di arbitrato e la possibilità di imporre sanzioni commerciali nei confronti del paese condannato che non si adegui alla decisione stessa.

Nei primi anni di attività l'OMC ha continuato l'azione del GATT, rafforzandola nelle nuove materie oggetto di interesse da parte del GATT stesso e discusse nell'Uruguay Round. Nella quarta Conferenza ministeriale (tenutasi a Doha nel novembre 2001), sotto la pressione di molti PVS, venne approvata una Dichiarazione in materia di: i) Accordo sui diritti di proprietà intellettuale (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS), che stabilisce standard di protezione dei diritti e strumenti per l'applicazione e l'esecuzione degli accordi attraverso le legislazioni nazionali e per la risoluzione delle controversie; in particolare, è prevista la protezione dei brevetti in tutte le aree della tecnologia per un periodo ventennale); ii) sanità pubblica, che introduceva qualche flessibilità nella applicazione a questa materia dei diritti di proprietà intellettuale, come ad esempio la possibilità di autorizzare in alcune circostanze i paesi membri a produrre medicinali brevettati senza l'approvazione del soggetto detentore del brevetto (*licenza obbligatoria*). La deroga è stata utilizzata da vari paesi sviluppati per superare il monopolio di imprese di altri paesi avanzati, aiutando in qualche modo i PVS nella lotta contro l'*aids* e altre malattie. Nella Conferenza venne poi lanciata una nuova serie di negoziati (denominata *Doha Round*) per la liberalizzazione degli scambi mondiali, in particolare in materia di prodotti agricoli e tessili nonché di servizi. Sono previsti negoziati anche sulla politica per gli investimenti diretti, gli appalti e la difesa della proprietà intellettuale. Questi negoziati sono rimasti sostanzialmente bloccati fino al dicembre 2013, quando è stato raggiunto l'accordo sul 'Pacchetto di Bali', risultato della nona Conferenza ministeriale. L'accordo tende a: riformare le pratiche e le formalità doganali; ridurre i dazi e i sussidi all'agricoltura nonché eliminare i contingenti all'importazione, a favore dei PVS.

### 1.3. Le altre organizzazioni internazionali

Tra gli organi sussidiari delle Nazioni Unite vanno ricordati: la FAO (*Food and Agricultural Organisation*), Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, avente lo scopo di contribuire ad accrescere i livelli di nutrizione, aumentare la produttività agricola, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali e contribuire alla crescita economica; l'OIL (*Organization for International Labor*), Organizzazione internazionale del lavoro, che promuove la giustizia sociale e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro; l'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) e l'UNDP (*United Nations Development Programme*), in particolare in relazione a questioni di interesse per i PVS; l'UNESCO, per promuovere l'educazione, la scienza e la cultura; l'UNEP (*United Nations Environment Programme*), per promuovere il miglioramento dell'ambiente.

Altri organismi internazionali sono:

- la Banca per i Regolamenti Internazionali, BRI (*Bank for International Settlements*, BIS), che è la più antica istituzione finanziaria internazionale, con sede in Basilea, in Svizzera, fondata nel

1930 per attuare il Piano Young, che si riproponeva il compito di esaminare soluzioni opportune per le riparazioni richieste alla Germania dai paesi vincitori della Grande guerra. La BRI è costituita come società per azioni e ne sono soci le maggiori banche centrali, compresa la BCE. Attualmente promuove la cooperazione tra le banche centrali e fornisce specifici servizi finanziari in qualità di 'banca delle banche centrali';

- l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD), che succede all'Organizzazione europea per lo sviluppo economico (Oece), attiva fino al 1961 per cooperare e coordinare in campo economico, in particolare nell'amministrazione degli aiuti statunitensi (il cosiddetto Piano Marshall, ufficialmente, *European Recovery Program*, ERP) tra i paesi europei nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale. L'OCSE si propone di fornire assistenza per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali e il coordinamento delle politiche locali e internazionali dei paesi membri.

- l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (*International Atomic Energy Agency*), alla quale aderiscono 136 paesi, istituita nel 1957, con sede a Vienna, per promuovere la cooperazione internazionale scientifica e tecnica nell'utilizzo dell'energia atomica a fini pacifici.

#### 1.4. Le organizzazioni su base regionale

Numerose sono queste istituzioni. Se il coordinamento internazionale globale multilaterale è in linea generale vantaggioso, si pone il problema di valutare le aree di libero scambio e le altre iniziative di integrazione a carattere regionale che si sono andate sviluppando negli ultimi decenni (regionalismo).

L'istituzione regionale più avanzata è quella europea. Le sue fondamenta vanno fatte risalire ai problemi che sorsero immediatamente dopo la seconda Guerra mondiale. La questione centrale aveva a che fare con la necessità di evitare un'ulteriore Guerra. L'attuale struttura è in realtà il risultato di un processo non lineare, di natura politica almeno quanto economica. In particolare, l'Unione economica e monetaria (UME) sarebbe stato un passo verso l'unificazione politica europea. L'euro era considerato un simbolo dell'unità europea. All'inizio della guerra fredda, gli Stati Uniti tentarono di promuovere qualche genere di integrazione fra i vari paesi europei, in funzione di contenimento del nascente potere sovietico. Interessi economici, militari e politici suggerivano l'adozione di un programma di aiuti per i paesi europei (il piano Marshall), che condizionava gli aiuti alla cooperazione fra i diversi paesi europei e alla graduale liberalizzazione del commercio e dei pagamenti. Fu poi costituita l'Organizzazione per la Cooperazione Economica (OECE) con la finalità, da un lato, di organizzare la ricostruzione e, dall'altra, di avviare riforme strutturali.

La risposta europea fu inizialmente piuttosto tiepida e una vera e propria cooperazione europea iniziò soltanto con il progetto federalista tracciato nella Dichiarazione di Schuman del 1950, che portò alla costituzione della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951. Si rafforzò ulteriormente con il Trattato di Roma del 1957, istitutivo del Mercato Comune Europeo e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) tra Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo ed Olanda. Negli anni Novanta con la creazione dell'Unione monetaria europea, UME, si è accelerato il processo di unificazione economica europea, che tende ad allargarsi a tutti i paesi del continente e a coinvolgere un numero sempre più ampio di obiettivi, al di là di quello iniziale della formazione di un mercato comune.

Similmente, nell'ambito nordamericano si è andata consolidando un'area di libero scambio, il NAFTA, che è stato trasformato a partire dalla fine di settembre 2018 in *U.S.-Mexico-Canada Agreement* (Usmca), a seguito della rinegoziazione ottenuta dal Presidente americano Trump, tendente ad ottenere condizioni più favorevoli per il suo paese. Inoltre, in Sud America è stato costituito il Mercosur, che sembra avere maggiore fortuna di analoghi tentativi compiuti nel passato. Nell'aprile 2001 è stata, poi, decisa la costituzione di una *Free Trade Area of the Americas* (FTAA), formata dai 34 paesi dei due subcontinenti americani. Tale area avrebbe dovuto iniziare a funzionare entro il 2005, ma le negoziazioni si stanno protraendo oltre i tempi previsti. Anche in Asia ed Africa si stanno sviluppando diverse iniziative di integrazione regionale, come l'Asean, Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico, fondata nel 1967 con finalità di cooperazione economica, oltre che politica e culturale. In Africa operano molte associazioni tendenti a istituire aree di libero scambio fra gruppi di paesi, ma la principale sembra essere la Comunità economica africana (*African Economic Community*, AEC), tendente al mutuo sviluppo economico tra la maggioranza degli stati africani, attraverso la creazione di un'area di libero scambio e finanche di un mercato unico, di una banca centrale, di una valuta comune e di un'unione economica e monetaria. I propositi di questa Comunità sembrano, però, ampiamente superare le effettive realizzazioni.

## **2. Le politiche economiche internazionali e l'esigenza di coordinamento**

### *2.1. I principi ispiratori e le applicazioni pratiche*

Quanto ai principi ispiratori del FMI, può dirsi che le istituzioni nate a Bretton Woods esprimevano un liberismo 'temperato', moderato dal pensiero keynesiano.

Il liberismo era senz'altro il principio ispiratore cardine delle soluzioni adottate allora a livello internazionale. Esso si ritrova nella liberalizzazione degli scambi di beni e nell'approccio multilaterale del quale si è detto. Si tratta però di un principio temperato dal pensiero keynesiano, che innestava su questa base liberista una serie di politiche di intervento pubblico, tendenti principalmente ad assicurare il mantenimento del pieno impiego e il coordinamento delle politiche economiche. Questo stava dietro la simmetria richiesta nelle politiche di riequilibrio della bilancia dei pagamenti, stabilita con riferimento sia ai paesi in deficit sia a quelli in avanzo. Le politiche deflazionistiche adottate nei primi per ridurre il deficit stesso sarebbero state meno pesanti se nei paesi in avanzo fossero state adottate politiche opposte, di tipo espansivo.

Per lo stesso motivo la liberalizzazione dei movimenti di capitale era sottoposta a limitazioni, come si vedrà meglio in seguito. Infatti, essa si sarebbe potuta tradurre in una ragione ulteriore di asimmetria, difficile da curare. Inoltre, simili argomentazioni potevano essere riferite in realtà *non soltanto ai mercati finanziari internazionali, ma anche - più in generale - a tutti i mercati finanziari a breve termine.*

Per essi, anzitutto, vale la critica di Keynes sul fatto che la speculazione agisce come in un *concorso di bellezza* nel quale vince non chi indichi i volti più belli, ma chi riesce a capire meglio le preferenze prevalenti dei partecipanti al concorso pensando alla loro idea di bellezza circa il volto stesso. Ovviamente, sono probabili ragionamenti di ordine superiore del genere "ognuno pensa che gli altri pensino, ecc." Più di recente, l'enorme dimensione dei movimenti internazionali di capitali (rispetto alle limitate riserve valutarie disponibili nei vari paesi e ai finanziamenti attivabili presso le organizzazioni multilaterali), l'elevata rapidità degli spostamenti, il manifestarsi di effetti 'gregge' (che si hanno quando i mutuanti seguono il comportamento di operatori ritenuti più informati) - che ripetono i meccanismi in azione nel concorso di bellezza - accrescono la



probabilità di aspettative autorealizzanti, aventi scarsa o nessuna relazione con l'andamento dei *fondamentali*, ossia delle caratteristiche essenziali dei sistemi economici interessati.

Quanto ai precedenti storici, va detto che risultò prezioso il confronto fra i risultati in termini di crescita sia del PIL sia del commercio internazionale ottenuti nel periodo della I globalizzazione e gli effetti delle politiche protezionistiche adottate nel periodo fra le due guerre mondiali. Mentre queste ultime avevano grandemente limitato la crescita del commercio internazionale, la liberalizzazione precedente la Grande guerra era stata foriera di crescita degli scambi commerciali.

## 2.2. *Le esigenze di coordinamento internazionale*

Sia per il FMI che per le altre istituzioni internazionali (e in particolare per quelle che si occupano delle barriere che possono essere usate dai vari paesi), l'esigenza di organi di coordinamento internazionale deriva dalla necessità di evitare 'gare al ribasso' (*race to the bottom*) da parte dei vari paesi.

In un mondo nel quale, da un lato, la pressione competitiva si è accresciuta per effetto del progresso dei trasporti e delle comunicazioni e, dall'altro, ha avuto successo l'azione degli organismi internazionali per abbattere le classiche barriere tariffarie e non tariffarie, un paese può tendere a rafforzare la sua posizione competitiva con il ricorrere a politiche più permissive in materia ambientale, di politica antimonopolistica, di politiche nei confronti degli investimenti diretti esteri e delle imprese multinazionali, di politiche di protezione sociale. Ad esempio, pur di attirare maggiori investimenti dall'estero, un paese riduce le imposte per le imprese estere, obbligando gli altri a fare lo stesso. Più in generale, cose simili possono accadere per ogni possibile oggetto di regolamentazione. Un simile atteggiamento può essere rafforzato dalle condizioni di arretratezza nelle quali può trovarsi il paese. Politiche permissive del genere consentono ad un paese di acquisire vantaggi di breve periodo, anche se a scapito di possibili svantaggi per sé e per altri nel più lungo periodo.

Vi sono dunque due ragioni sottostanti gli atteggiamenti di politica oggetto di particolare attenzione da parte delle istituzioni internazionali che si occupano della sorveglianza del commercio internazionale:

- la pressione competitiva;
- lo stato di arretratezza dal quale partono spesso i paesi che ricorrono alle indicate politiche.

È evidente che alle politiche permissive adottate da alcuni paesi possono seguire analoghe politiche da parte degli altri, tendenti a ristabilire le condizioni iniziali. La gara al ribasso fra vari governi nazionali, mentre non risolverebbe i problemi dei paesi più arretrati, rischierebbe di retrocedere l'intervento pubblico a livelli e a modalità tali da impedire un efficace controllo dei mercati o la loro 'supplenza'.

L'esigenza di un coordinamento internazionale è indubbia. Vogliamo, peraltro, rilevare sin d'ora i limiti di un coordinamento internazionale delle politiche economiche nazionali che non tenga adeguato conto degli aspetti equitativi e delle diseguaglianze nella distribuzione internazionale del reddito e della ricchezza, non soltanto come fonte di possibili politiche 'distorsive' (o permissive), ma anche come distorsione da rimuovere.

Le clausole di salvaguardia e le eccezioni previste nelle applicazioni ai PVS delle norme concordate nelle sedi delle istituzioni internazionali sono un riconoscimento dello status particolare di tali

paesi. Quanto esse siano sufficienti per consentire a questi paesi di rimuovere le distorsioni che li affliggono costituisce un problema sul quale occorre ulteriormente riflettere.

Certamente, in qualche caso il semplice libero accesso ai mercati dei paesi sviluppati può consentire ai PVS di accrescere la propria produzione. Tuttavia, questa può forse essere una condizione necessaria, ma certamente non sufficiente, se in tali paesi mancano le informazioni, le capacità manageriali e di marketing che consentano loro di affermarsi sui mercati aperti. È pertanto necessario concentrare gli sforzi dei vari organismi internazionali in questa direzione.

Un timido avvio è costituito dai progetti complementari di rafforzamento delle capacità di esportazione dei PVS ai quali hanno collaborato negli ultimi anni UNCTAD, UNDP, Banca mondiale, FMI, OMC e altre istituzioni internazionali. Per rafforzare le capacità manageriali sono stati anche ampliati gli strumenti di assistenza tecnica delle varie istituzioni pubbliche internazionali.

### 3. I risultati delle istituzioni esistenti

#### 3.1. La globalizzazione dei movimenti di beni. Limitati scambi di persone

Un quadro generale degli indicatori relativi ai vari indicatori della seconda globalizzazione che permette di compararla con la prima globalizzazione è offerto dalla tab.1 seguente, che si ferma al 2007 e non tiene conto perciò degli effetti della crisi economica.

Tabella 1 – Indicatori della globalizzazione nel XIX e XX secolo. Variazioni %, salvo diversa indicazione

Mondo	1850-1913	1950-2007	1950-73	1974-2007
Crescita della popolazione	0.8 <sup>a</sup>	1.7	1.9	1.6
Crescita del PIL (reale)	2.1 <sup>a</sup>	3.8	5.1	2.9
Crescita del PIL pro capite	1.3 <sup>a</sup>	2.0	3.1	1.2
Crescita del commercio (reale)	3.8	6.2	8.2	5.0
Migrazione (netta cumulativa) verso US, Canada, Australia, NZ				
Milioni	17.9 <sup>a</sup>	50.1	12.7	37.4
Tassi annui di variazione del rigo precedente	0.42 <sup>a</sup>	0.90	0.55	1.17
Migrazione (netta cumulativa) verso i paesi industriali (meno Giappone)	-	-	-	64.3
Stock globale di IDE, anno			1982	2006
in % del PIL mondiale	-	-	5.2	25.3

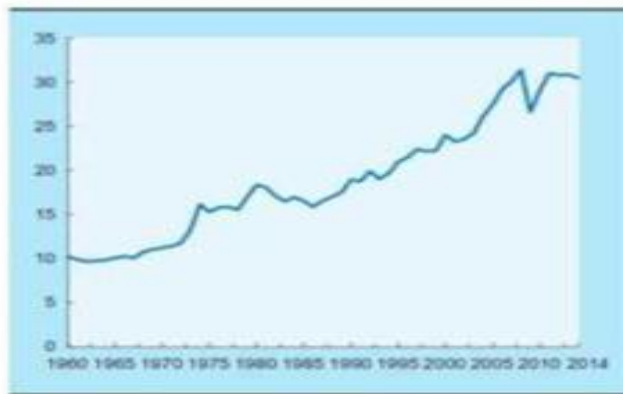
a: 1870-1913

Fonte: WTO (2008).

La crescita degli scambi di beni dovuta alla globalizzazione è stata molto sostenuta, tanto da risultare più accentuata della pur rapida crescita del reddito, in misura pari a 1,5 volte superiore. Questa caratteristica è evidenziata dalla fig. 1 seguente, che mostra l'andamento a livello mondiale del rapporto fra esportazioni e reddito dal 1960 al 2014.

Nel 2015 e nel 2016, il commercio internazionale ha sofferto le conseguenze negative della crisi, più del reddito prodotto nei vari paesi, come era già avvenuto nel 2009, ma già nel 2018 è ritornato a tassi di crescita più elevati di quelli del reddito.

Figure 5.13 Global exports as a share of world output (%), 1960-2014

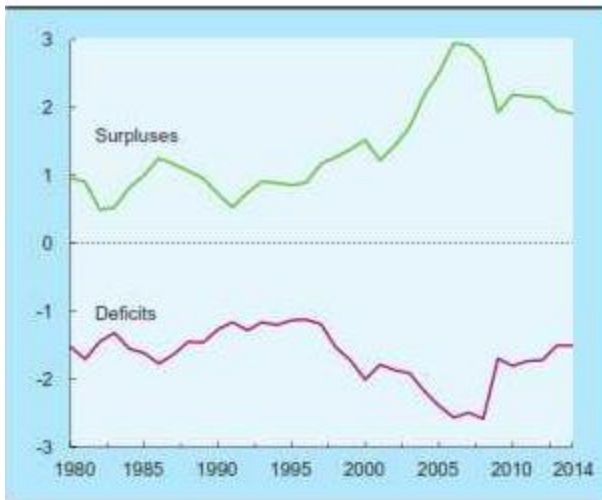


Source: Unctad (2016).

17

L'espansione degli scambi porta in molti casi a situazioni di squilibrio: le esportazioni crescono più delle importazioni in certi paesi, determinando avanzi delle partite correnti di tali paesi, mentre il contrario avviene per altri paesi. La **fig. 2** seguente mostra appunto l'andamento di tali squilibri, in rapporto alla produzione mondiale, dal 1980 al 2014.

**Fig. 2** Global imbalances as a % of world output, 1980-2014



Quanto ai settori di origine delle esportazioni, vi è stata una forte crescita degli scambi di servizi, mentre sono cresciute di meno le esportazioni di merci, sia di quelle agricole sia, in misura ancora più accentuata, di quelle manifatturiere.

Negli anni più recenti vi è stato un ulteriore spostamento verso gli scambi internazionali relativi all'industria dell'informazione, termine con il quale si fa riferimento a tutti i rami produttivi ad elevato contenuto informativo, ad esempio quelli relativi alla programmazione informatica, alle telecomunicazioni, alla progettazione dei sistemi.

In questo ambito, assumono particolare interesse gli effetti di *spillovers* derivanti da questi scambi per i sistemi economici dei paesi emergenti. La Cina è stata particolarmente abile ad utilizzare gli acquisti di prodotti dell'industria dell'informazione nell'ambito delle sue politiche di sviluppo industriale.

Mentre gli scambi di beni e di capitali sono cresciuti a tassi molto elevati, l'aumento dei movimenti di persone è stato relativamente più contenuto. Se rapportiamo questi scambi di persone alla popolazione mondiale, il rapporto rimane abbastanza costante nei vari anni, anche se aumenta di poco negli anni più recenti. È peraltro vero che anche con la costanza di questo rapporto si può dire che vi sia stato un aumento consistente delle migrazioni perché la popolazione mondiale è cresciuta a tassi sostenuti, seppure più bassi di quelli dei primi anni Sessanta del secolo precedente (attualmente dell'1,1% circa, contro il 2,2% di quegli anni).

Infatti, la crescita della popolazione è largamente attribuibile ai paesi di provenienza dei migranti. È per questo che la seppur lieve crescita del rapporto con la popolazione mondiale ha portato ad un aumento dello stock di migranti rispetto alla popolazione locale, come mostrato dalla tab. 2 seguente

Tabella 2. Stock di migranti internazionali in percentuale della popolazione locale, 1990, 2017 (Fonte: United Nations)

	<b>1990</b>	<b>2017</b>
<b>MONDO</b>	<b>2,9</b>	<b>3,4</b>
<b>RegionI più sviluppate</b>	<b>7,2</b>	<b>11,6</b>
<b>RegionI meno sviluppate</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>
Austria	10,3	19,0
Francia	10,4	12,2
Germania	7,5	14,8
Grecia	6,0	10,9
Italia	2,5	10,0
Polonia	3,0	1,7
Regno Unito	6,4	13,4
Spagna	2,1	12,8
Svezia	9,2	17,6
Ungheria	3,3	5,2
Australia	23,2	28,8
Stati Uniti d'America	9,2	15,3

### 3.2. Le opportunità di specializzazione per i vari paesi in segmenti delle catene di valore

Una caratteristica importante del commercio internazionale degli ultimi decenni è stata la crescita della specializzazione di vari paesi in differenti comparti degli stessi settori, che dà origine a quello che si chiama commercio interno ad ogni settore industriale, *intra-industry trade*.

L'operazione sottostante è la scomposizione delle catene del valore. Ad esempio, la produzione di un'autovettura può essere scomposta in quella di motori, scatole del cambio, ruote, sportelli, finestrini, ecc. Ognuna di queste operazioni di produzione può essere localizzata in un paese, sulla base delle caratteristiche della produzione, da un lato, e dei vari paesi (in termini di struttura industriale, qualificazione della manodopera e costo del

lavoro), dall'altro. Ad esempio, le operazioni di produzione degli sportelli possono richiedere una manodopera meno specializzata di quella necessaria per i motori. In questo caso, la prima potrà essere realizzata in un paese relativamente meno sviluppati della seconda. Questo fatto risulta di particolare importanza, in quanto apre la strada alla produzione di parti componenti di un'auto a paesi che altrimenti mai avrebbero potuto produrre automobili per intero.

### *3.3. La riduzione delle diseguaglianze fra paesi, contemporaneamente all'aumento delle diseguaglianze interne ad alcuni PS, principalmente anglo-sassoni*

La diseguaglianza è un fenomeno multidimensionale, che si manifesta sotto diverse forme e può essere misurato attraverso diversi indicatori: consumo, reddito, ricchezza, utilità, capacità e opportunità di scelta. Normalmente, ci si riferisce al reddito e alla ricchezza.

Con riferimento al reddito possiamo parlare di diverse dimensioni della diseguaglianza: distribuzione geografica, personale o dei fattori della produzione. La diseguaglianza della ricchezza può riferirsi alla ricchezza totale – al netto dei debiti – o a specifiche categorie di ricchezza (immobili, attività finanziarie). Possono poi essere utilizzati diversi indici, come ad esempio il reddito percepito dall'1% (o 10% o altra percentuale) delle persone (o famiglie) più ricche (o più povere). Ovviamente, questi indicatori forniscono lumi soltanto per una parte della popolazione. Ad esempio, se aumenta il reddito dell'1% più ricco delle famiglie, non sappiamo che cosa succede al resto della popolazione o, come si dice, agli altri percentili, ossia agli altri 1% meno ricchi o proprio poveri. I redditi più bassi e una parte dei medi potrebbero essere cresciuti, nel qual caso non potrebbe dirsi che la distribuzione è peggiorata. Lo è per alcuni versi, non lo è per altri. Esistono anche indicatori di distribuzione più sintetici, come l'indice (o coefficiente) di Gini, ma la loro complessità non implica che, anche in questo caso, il giudizio – pur se maggiormente completo – sia del tutto veritiero.

La misura della diseguaglianza, è comunque, preliminare rispetto ad ogni altra analisi e alla formulazione di indicazioni di intervento tese alla riduzione della diseguaglianza stessa. L'esistenza di diversi indicatori non deve scoraggiare il loro uso. Infatti, il riferimento ad una molteplicità di indicatori arricchisce l'analisi e può consentire una migliore calibrazione degli interventi pubblici.

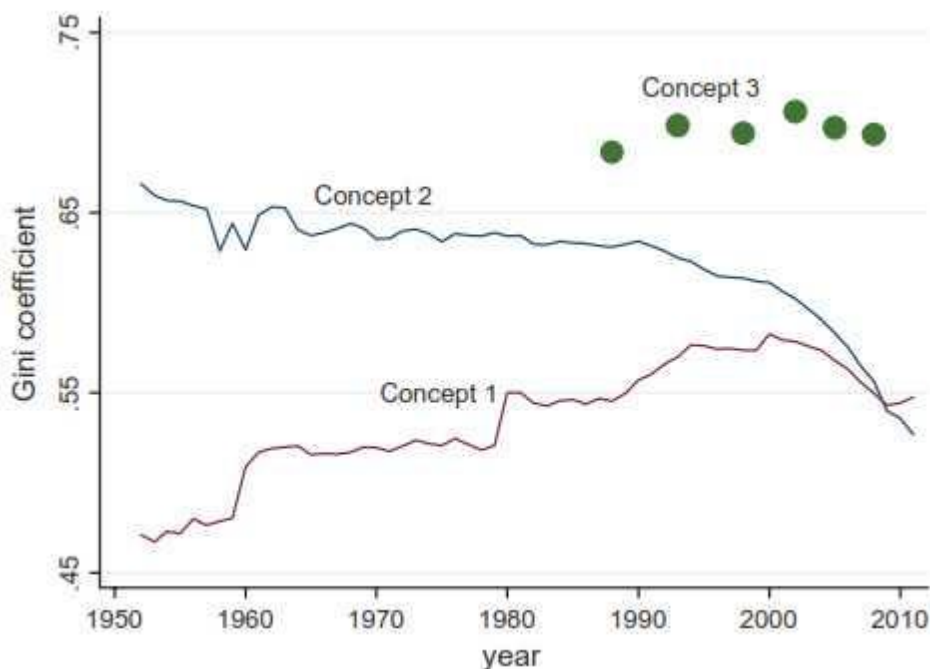
Quanto ai tipi di diseguaglianze dal punto di vista geografico la diseguaglianza può essere riferita ad un paese (o alle sue diverse regioni o province o altre circoscrizioni) o al mondo intero.

A livello mondiale, la diseguaglianza può essere diversamente misurata. Qui la questione della misura è più complessa che a livello di un paese, perché è molto più difficile disporre della ricchezza di informazioni che si ha a livello nazionale. Soltanto poche fonti, ad esempio, danno un'idea del reddito dell'1% (o 10%) più ricco (composto, ad esempio, insieme dai ricchi americani e dai ricchi petrolieri di altri paesi) e dell'1% (o 10%) più povero a livello mondiale (che include, ad esempio, i più poveri congolesi e alcuni italiani o alcuni afroamericani) e di altre informazioni simili. Normalmente, si valuta la diseguaglianza a livello mondiale prendendo per ogni paese il suo reddito medio (ponderato o meno con la popolazione), più facile da calcolare rispetto alla distribuzione del reddito per la sua intera popolazione. Soltanto poche fonti danno un'indicazione della diseguaglianza a livello mondiale simile a quella desumibile dalla distribuzione all'interno di un paese, ossia tenendo conto del reddito di

ognuno degli abitanti del pianeta. Nel caso che mostreremo l'indicatore utilizzato è il coefficiente di Gini.

La figura 3 seguente dà un'idea dei tre diversi indicatori (diseguaglianza internazionale considerando il reddito medio di ogni paese ponderato o non per la popolazione e diseguaglianza mondiale).

Figura 3. Diseguaglianza internazionale e globale, 1952–2011 (Fonte: Milanovic, 2013)



I diversi indici di concentrazione del reddito mostrano differenti andamenti nel tempo. Il primo indice, che tiene conto del reddito medio di ogni paese aumenta continuamente fino agli anni 2000 e si riduce poi. Il secondo indica un continuo peggioramento della distribuzione, che dipende dal fatto che, pur crescendo il reddito pro capite dei paesi meno sviluppati, è aumentata (e notevolmente) anche la loro popolazione. Quando si tenga conto di questa, aumenta il peso dei più poveri e quindi peggiora la distribuzione. In altri termini, con il primo indice, ogni paese contava per 1 e quindi il reddito dei paesi arretrati pesava poco. Quando, invece, i paesi più poveri contano di più per l'aumento della loro popolazione, la loro povertà è accentuata dalla maggiore popolazione. Nelle poche rilevazioni disponibili per la distribuzione dei redditi personali dell'intero mondo (dalla seconda metà degli anni Novanta alla fine degli anni Duemila), viene mostrato un andamento oscillante di origine incerta.

Con riferimento a singoli paesi - o gruppi di paesi - è più facile calcolare la percentuale di reddito dell'1% più ricco. Questa è più che raddoppiata negli USA, passando dall'8-9% del 1976 a circa il 20% nel 2011, mentre è rimasta costante o è cresciuta di meno in altro paesi anglosassoni e ancora di meno nei più importanti paesi europei o in Giappone. È invece decisamente aumentata nei paesi emergenti negli ultimi tre decenni.

Vari fattori hanno contribuito a questi andamenti. La globalizzazione ha avuto un ruolo dubbio: da un lato, quella dei movimenti di beni ha contribuito a ridurre le disuguaglianze; dall'altro, la liberalizzazione dei capitali e la finanziarizzazione hanno accresciuto le quote di reddito spettanti al capitale, creando anche crisi finanziarie. Ma le differenze fra i vari paesi non possono essere spiegate se non con ulteriore riferimento alle politiche interne dei vari paesi, relative alla maggiore o minore liberalizzazione dei mercati del lavoro, dei beni e dei capitali ed alla riduzione del carico fiscale a carico dei redditi e della ricchezza (ad esempio, attraverso la riduzione dell'imposta sulle successioni) più elevati.

### 3.5. Le crisi finanziarie

La più eclatante questione emersa di recente è stata la crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2007, che per la sua rilevanza ha preso il nome di *Grande recessione*. Nell'ultimo decennio o poco più, infatti la maggior parte dei paesi avanzati ha sofferto la più grave crisi economica dal 1929 (la Grande crisi), un fenomeno - la crisi - che sembrava dover essere confinato ai libri di storia, rimanendo al di fuori delle questioni di attualità. La Grande crisi durò a lungo, dando origine ad una sorta di stagnazione, dalla quale si uscì alla fine degli anni Trenta soltanto in virtù del poderoso aumento della spesa pubblica connesso con la guerra imminente. Nel secondo dopoguerra non erano mancate situazioni di crisi, che tuttavia sono rimaste circoscritte a pochi paesi (spesso paesi in via di sviluppo) negli anni Ottanta e Novanta e hanno avuto durata limitata. Negli Stati Uniti era insorta la crisi delle dot-com nel 2001 e nel 2018 sono nate ancora crisi in Turchia ed Argentina. La crisi insorta nel 2007 ha invece investito in larga misura i paesi sviluppati ed ha superato di gran lunga ogni episodio post-bellico precedente, ricordando l'intensità, gli episodi tristi (come i suicidi, aumentati di 10 000 dal 2008 al 2010, secondo alcune stime) e la durata della Grande crisi.

La Grande recessione è emersa negli Stati Uniti e si è trasmessa immediatamente all'Europa. Le sue radici prossime risiedono nell'accumulazione del debito privato e nelle forme improprie che questo ha assunto, nonché nelle attività speculative che l'hanno preceduta. Queste ricordano in qualche misura gli episodi del passato remoto e prossimo.

Nel 2009 la crisi ha cominciato a risolversi negli USA, ma si è aggravata in Europa, trasmettendosi al debito sovrano, ossia al debito pubblico. Le ragioni di ciò vanno ricercate nel carattere inappropriato sia delle istituzioni che delle politiche europee. In realtà, un problema simile sorge anche per gli USA, dove la crisi era stata alimentata da politiche di de-regolamentazione finanziaria. Peraltro, l'esistenza di un'unione fiscale ha consentito di evitare in questo paese la trasmissione della quale si è detto, ossia il passaggio dalla crisi finanziaria a quella del debito pubblico, come è accaduto in Europa, nella quale non esiste un'unione fiscale. Nel 2009, ultimo anno di crisi comune agli USA e all'Europa, la caduta del PIL è stata del 3,1% negli USA e del 4,4% nell'Euroarea.

Per avere un'idea degli effetti della crisi, si pensi che nella sola Italia dal 2008 fino al 2015 è stato perso 1 milione di posti di lavoro e sono fallite 82.000 imprese. Nell'Unione Monetaria Europea il tasso di disoccupazione è cresciuto in media di circa 4 p.p. negli otto anni dal 2007 al 2015, fino a raggiungere circa il 10% delle forze di lavoro (ossia 1/10 del totale degli occupati e disoccupati), ma in Spagna il tasso è più che raddoppiato, salendo al 23%. Nel complesso, l'effetto sui paesi OECD non è stato particolarmente elevato, raggiungendo il massimo nel 2009 (8.4%) e riducendosi poi al 7.7% nel 2013 e al 6.4% nel 2016. Nei paesi non appartenenti all'OECD l'impatto è stato relativamente contenuto, con i maggiori NICs (*Newly industrialising countries*, ossia i paesi di nuova industrializzazione, che comprendono i BRICS - ossia Brasile, Russia, India,

Cina e Sud Africa – ed altri paesi minori) colpiti da un aumento della disoccupazione massimo di 4 p.p. in Sud Africa e di 2.4 p.p. in Cina. In alcuni casi il tasso di disoccupazione sottostima l'effetto negativo della crisi. Infatti, esistono lavoratori cosiddetti 'scoraggiati' che non si presentano sul mercato del lavoro, considerando difficile o improbabile la loro assunzione. Fra questi esistono i giovani cosiddetti NEET, dall'acronimo del termine inglese - *Not (engaged) in Education, Employment or Training* ((Giovani) che non lavorano né sono impegnati in corsi di studio o di formazione), il cui numero è sensibilmente aumentato.

### *3.6. Gli insegnamenti che ne sono derivati*

Le recenti crisi finanziarie e valutarie hanno fornito un insieme di indicazioni utili per la politica economica interna ed internazionale. Esse riguardano in particolare:

- a) l'adozione di più incisive politiche di regolamentazione e sorveglianza sul mercato finanziario e creditizio interno, con l'applicazione più diffusa degli *standards* circa i requisiti di adeguatezza patrimoniale delle banche, il controllo prudenziale e i requisiti di informazione al pubblico formulati dal Comitato di Basilea della BIS per la vigilanza bancaria;
- b) i casi in cui non sia conveniente ricorrere ad un regime di cambi fissi: anche se utili per acquisire credibilità nelle fasi iniziali di un rientro da periodi di elevata inflazione, i cambi fissi sono alla lunga difficilmente sostenibili per paesi caratterizzati da debolezze reali e/o finanziarie e, come nella UEM, in assenza di adeguate istituzioni fiscali;
- c) gli effetti sulla crisi della liberalizzazione dei movimenti internazionali di capitale e la necessità di controllarli in qualche modo;
- d) il ruolo degli organismi internazionali, in particolare del FMI.

## **4. Le critiche all'azione degli organismi internazionali**

### *4.1. Le critiche al FMI. L'egemonia degli Stati Uniti e le indiscriminate applicazioni del liberismo*

Il Fondo monetario internazionale è intervenuto ampiamente a sostegno dei paesi nei quali si sono manifestate le crisi valutarie e finanziarie e ha stanziato centinaia di miliardi di dollari. Per avere maggiori disponibilità finanziarie, il Fondo si è indebitato nei confronti di alcuni paesi e ha deciso di aumentare le quote. Per ognuno dei paesi in crisi il Fondo ha formulato dei programmi che richiedevano l'assolvimento di particolari impegni (in particolare, l'adozione di misure restrittive di bilancio e monetarie) in cambio del credito elargito (condizionalità del credito).

Il comportamento delle istituzioni internazionali, in particolare del FMI, nelle crisi valutarie è stato oggetto di numerose critiche, formulate da economisti, politici e altri responsabili di istituzioni pubbliche. Esse si appuntano su vari elementi.

1. L'intervento di un prestatore di ultima istanza internazionale, come alcuni giudicano sia il FMI, riduce le capacità di autovalutazione e disciplina, accentuando il rischio morale dei vari operatori economici, ognuno dei quali si impegna in operazioni più rischiose, proprio in virtù della convinzione che l'intervento del Fondo ne eviterà in ogni caso il fallimento. In realtà, si fa notare che l'eventualità che l'intervento del FMI possa causare problemi di rischio morale è notevolmente attenuata dalle seguenti due circostanze:



a) l'intervento non elimina ogni danno per le parti interessate da una transazione finanziaria; ne evita, sì, il fallimento, ma non cancella le conseguenze negative, in termini di reputazione, derivanti da eventuali comportamenti inappropriati che abbiano reso necessario l'intervento medesimo;

b) l'intervento di salvataggio del Fondo contiene, comunque, altri elementi di penalizzazione per il debitore di cui si evita il fallimento; in particolare, i tassi di interesse praticati dal Fondo sono più elevati di quelli di mercato e, soprattutto, di norma il Fondo non si accolla integralmente le perdite del paese debitore.

La fornitura di liquidità al sistema si propone soltanto di evitare il propagarsi della crisi finanziaria, non di negare taluni effetti "terapeutici" della crisi stessa.

2. Una seconda ragione di critica concerne la scarsità dei finanziamenti messi a disposizione dal Fondo. Questa critica è simmetrica alla precedente. Tuttavia, il rifiuto dell'argomentazione secondo la quale la funzione di prestatore di ultima istanza riduce l'autodisciplina degli operatori economici non implica necessariamente che si richieda un aumento dei finanziamenti da parte del Fondo. Esistono, infatti, degli aspetti paradossali nel comportamento dei mercati per cui le reazioni di questi agli interventi del Fondo sono state tanto più negative quanto maggiore era la dimensione del credito erogato. Tale reazione va ricondotta ancora una volta alla circostanza della notevole asimmetria informativa esistente sui mercati finanziari, in presenza della quale ogni intervento delle autorità viene interpretato come un segnale di crisi tanto più profonda quanto maggiore il volume di credito erogato.

3. Un terzo elemento di critica concerne il fatto che le condizioni imposte ai vari paesi dal Fondo nel momento in cui esso fornisce loro liquidità possono per certi versi aggravare la crisi. Una di tali condizioni, ad esempio, è la restrizione della domanda aggregata, che spesso viene richiesta per facilitare l'aggiustamento dei movimenti di beni (limitando la misura della svalutazione necessaria per riequilibrarli), ma che causa recessione e aumento della disoccupazione e, nel breve periodo, può aggravare i problemi finanziari, rendendo meno solvibili le banche e più difficile il servizio del debito pubblico.

4. Un'ulteriore ragione di critica all'azione del FMI ha riguardato le politiche di liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione delle quali parleremo successivamente, imposte insieme al ricorso a misure deflazionistiche, nell'ambito del *Washington Consensus*.

5. Un aspetto da discutere riguarda la piena liberalizzazione dei movimenti di capitale. Si è già detto che essa può svolgere un ruolo negativo per la stabilità del sistema. Per constatazioni di questo genere i controlli degli stati sui movimenti di capitale erano consentiti dallo statuto del FMI: si trattava di una scelta sulla quale si esercitava la sovranità nazionale, coerentemente con le sollecitazioni di Keynes nella conferenza di Bretton Woods. Tale scelta non è mai stata rinnegata e vale ancora oggi, anche se essa cadde in disuso per l'applicazione del *Washington Consensus*. In realtà alla fine degli anni Novanta si valutò l'opportunità di cambiare lo statuto introducendo l'obbligo di liberalizzare i movimenti di capitale, ma le crisi finanziarie che si erano verificate da poco, come quelle dei paesi del Sud-Est asiatico di cui si dirà successivamente, e alcuni studi interni al Fondo fecero decidere in senso contrario. Inoltre, l'intervento del Fondo a sostegno di squilibri dovuti, anziché alle partite correnti, ai movimenti di capitale è contrario allo statuto del Fondo che non è stato mai modificato. Anche da questo punto di vista, l'azione del Fondo è stata carente, in contrasto con lo stesso suo statuto.

Accogliendo alcune delle critiche rivoltegli, a partire dal 1999 il Fondo ha formulato piani per:

- a) assicurare una maggiore trasparenza delle condizioni e delle decisioni dei singoli paesi nonché degli orientamenti e delle decisioni del Fondo stesso;
- b) rafforzare il settore finanziario nei vari paesi attraverso una migliore normativa e vigilanza e un più stretto coordinamento internazionale;
- c) accrescere le attività di prevenzione e di risposta alle crisi finanziarie, in particolare con l'introduzione di una nuova linea di credito da utilizzare a scopi preventivi.
- d) limitare le condizioni imposte ai paesi ai quali concede assistenza finanziaria alle sole misure strettamente necessarie per la stabilizzazione macroeconomica e il riequilibrio dei conti con l'estero.

Inoltre, di recente il Dipartimento per la ricerca del FMI ha riconosciuto l'opportunità del controllo dei movimenti di capitale nei paesi emergenti e in via di sviluppo, avendo verificato che il controllo tende ad indurre una struttura dei capitali in entrata meno rischiosa e vulnerabile per effetto delle crisi finanziarie.

A seguito poi della recente crisi finanziaria, il Fondo ha anche introdotto nuove linee di credito per i paesi in difficoltà.

Occupiamoci ora in particolare del ruolo svolto dagli Stati Uniti. L'azione di questo paese può essere stata benefica per il fatto che il suo disinteresse per il saldo della sua bilancia dei pagamenti ha consentito l'equilibrio del sistema dei pagamenti internazionali. Si pensi che il totale dei saldi delle bilance dei pagamenti di tutti i paesi non può essere che zero (in un mondo a due paesi ad un saldo positivo di 50 del paese A deve corrispondere un saldo negativo di pari importo per il paese B). Così, se - come avveniva nella realtà - tutti gli altri  $n-1$  paesi desideravano avere un saldo nullo o positivo, gli Stati Uniti non potevano che avere un saldo negativo, svolgendo il ruolo dell' $n$ -esimo paese. Questo si verificò a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, ma è soltanto un aspetto del problema, che cela il fatto che, disinteressandosi del saldo della bilancia dei pagamenti e avendo in pratica un saldo negativo di essa, gli Stati Uniti godevano della condizione di 'vivere al di sopra delle proprie possibilità' o, più precisamente, di godere di importazioni più elevate delle esportazioni e di esportare liberamente capitali all'estero per acquistare aziende o concedere prestiti con finalità economiche e politiche.

Avere un saldo costantemente negativo della propria bilancia dei pagamenti implica in definitiva che si paghi l'eccedenza delle uscite sulle entrate con la propria moneta. Ecco così che il dollaro assunse un ruolo egemone nel sistema monetario internazionale. La sua affermazione era dovuta, però, oltre che ai deficit continui della bilancia dei pagamenti americana anche allo scarso impulso dato alla diffusione della moneta prevista a metà degli anni Sessanta, ossia dei Diritti Speciali di Prelievo, una moneta puramente di conto, che avrebbe dovuto affiancare il dollaro.

Un ultimo aspetto dell'egemonia degli Stati Uniti nell'azione del Fondo ha che fare con l'influenza di questo paese, anche come riflesso delle posizioni e degli interessi degli ambienti finanziari, nelle analisi e nelle scelte di questa istituzione, come nel caso del rapporto sul miracolo economico dei paesi del Sud-Est asiatico, nel quale il FMI presentò un'interpretazione accentuatamente liberista dei fattori di sviluppo di quei paesi, la cui validità è stata posta in discussione.

L'influenza degli Stati Uniti si è fatta sentire non soltanto sull'azione del FMI, ma anche su quella della Banca mondiale. In realtà, queste due istituzioni hanno agito di concerto in varie occasioni, come frutto di un consenso di posizioni fra di loro e con il governo americano. Questo è il cosiddetto *Washington Consensus*, del quale si è già detto.

#### 4.3. I movimenti speculativi di capitale e le crisi valutarie

Numerose crisi valutarie e finanziaria hanno segnato le vicende del secondo dopoguerra. In particolare, esse sono state numerose a partire dagli anni Ottanta, in relazione alla politica monetaria restrittiva inaugurata dagli Stati Uniti nel 1979, che portò ad accrescere in modo consistente i tassi di interesse reali, causando l'apprezzamento del dollaro, che aggravò ulteriormente il servizio del debito di alcuni paesi latino-americani, con il richiedere maggiori esborsi in moneta nazionale per la restituzione del capitale. Negli anni Novanta, poi, si ebbe la crisi dei paesi del Sud-Est asiatico e della Russia. La recente crisi finanziaria, che ha minacciato le fondamenta dell'Unione monetaria europea, fino a far temere l'uscita di qualche paese, non ha concluso la serie, che è continuata nel 2018 con le crisi della Turchia e dell'Argentina. La libera circolazione di ingenti masse di capitali costituisce un fattore che indubbiamente facilita e amplifica la diffusione delle crisi valutarie e finanziarie.

Tutti i paesi coinvolti nelle crisi valutarie avevano in precedenza liberalizzato i movimenti internazionali di capitale e, anzi, uno studio del *Federal Reserve Board* mostrava che già a metà degli anni Novanta l'incidenza delle crisi bancarie era fortemente correlata con il grado di liberalizzazione dei mercati dei capitali. Va anche detto che, una volta intervenuta la crisi, vari paesi cercarono di reintrodurre i controlli su tali movimenti, ma questi non ebbero gli effetti positivi sperati. L'inefficacia della reintroduzione dei controlli non dimostra, peraltro, l'inutilità dei controlli stessi, ma al contrario avvalorava l'idea che un paese non dovrebbe procedere a liberalizzare prematuramente i movimenti di capitale. Infatti, in condizioni di asimmetria informativa sul mercato dei capitali una liberalizzazione prematura può portare notevole afflusso di capitali, che, al momento della reintroduzione dei controlli, possono rapidamente defluire dal paese, in quanto la reintroduzione dei controlli viene interpretata come un segnale della gravità della crisi del paese stesso.

In termini diversi, il problema del controllo dei flussi di capitale in uscita è strettamente legato alla loro regolamentazione in entrata e le crisi valutarie non possono essere evitate soltanto con l'introduzione del divieto di fuoriuscita dei capitali. Il problema, se affrontato soltanto da questo secondo punto di vista, sembra essere insolubile, per il manifestarsi degli effetti di segnalazione dei quali si è detto. Ove, invece, la regolamentazione introduca un rallentamento e una selezione dei capitali in entrata, gli effetti negativi non si manifesteranno o si manifesteranno in misura minore. La regolamentazione dei capitali in entrata, che può sostituire la tassa suggerita da Tobin, dovrebbe tendere a scoraggiare quelli a breve termine, ad esempio con l'introdurre qualche forma di riserva obbligatoria addizionale per i depositi a breve di provenienza estera, come è accaduto in passato in Cile e in Colombia.

L'argomentazione che viene normalmente portata a sostegno di una politica di liberalizzazione dei movimenti di capitale è che essi sono fonte di efficienza. Si fa giustamente notare che la liberalizzazione dei movimenti di capitali può avere esiti efficienti complementari rispetto a quelli della liberalizzazione del commercio internazionale: mentre quest'ultima consente di scambiare un bene a condizioni più vantaggiose di quelle offerte all'interno, accrescendo l'efficienza nell'allocazione delle risorse in un dato istante del tempo, la liberalizzazione dei movimenti internazionali di capitali consente impieghi delle risorse più efficienti all'interno in un quadro intertemporale, data la natura intertemporale delle transazioni di capitale.

La liberalizzazione dei movimenti di capitale dovrebbe consentire al capitale di muoversi dai paesi nei quali è abbondante (e il saggio di interesse è basso) – che sono normalmente i paesi sviluppati – a quelli nei quali esso è scarso (e il saggio di interesse è alto), che sono normalmente i PVS. Si sostiene, in particolare, che la liberalizzazione dei movimenti di capitale avvantaggia i PVS per tre ragioni, anzitutto, per gli effetti diretti che afflussi di capitali hanno sulla possibilità di effettuare investimenti e, pertanto, di aumentare il tasso di crescita del paese; infatti, gli aumentati afflussi netti di capitale che si pensa siano resi possibili per la liberalizzazione consentono maggiori importazioni nette, senza che venga minacciato l'equilibrio della bilancia dei pagamenti; vi sarebbe, dunque, nei PVS la possibilità di un eccesso degli investimenti rispetto allo scarso risparmio interno. In aggiunta a questi vantaggi diretti, la liberalizzazione dei movimenti di capitale offrirebbe vantaggi indiretti, ad esempio, per la possibilità che essa offre di condividere i rischi a livello internazionale.

Infine, la mobilità internazionale dei capitali consentirebbe, in particolare, di riorientare la destinazione delle risorse dai paesi aventi comportamenti 'non corretti' (ad esempio, con bassa crescita, elevata inflazione, deficit della bilancia dei pagamenti) a quelli aventi comportamenti virtuosi e con sani fondamentali (ossia, in forte crescita, con bassa inflazione e bilancia dei pagamenti in tendenziale equilibrio, al netto dei capitali a breve termine).

Tuttavia, a queste argomentazioni vanno mossi alcuni rilievi critici, riferiti in particolare ai movimenti di capitale a breve termine (e quindi ai mercati finanziari internazionali a breve) e, più in generale, al funzionamento dei mercati finanziari a breve anche all'interno di un'economia chiusa.

1. Anzitutto, vale la critica di Keynes all'azione della speculazione (concorso di bellezza).
2. L'enorme dimensione dei movimenti internazionali di capitali (rispetto alle limitate riserve valutarie disponibili nei vari paesi e ai finanziamenti attivabili presso le organizzazioni multilaterali), l'elevata rapidità degli spostamenti, il manifestarsi di effetti 'gregge' accrescono la probabilità di aspettative autorealizzanti, aventi scarsa o nulla relazione con l'andamento dei fondamentali.
3. Facendo riferimento ai concetti di informazione asimmetrica, la liberalizzazione finanziaria, provocando almeno nel breve periodo un aumento della concorrenza, riduce i margini di profitto degli intermediari finanziari, inducendoli ad accrescere la loro attività in campi nuovi, meno conosciuti (con maggiore facilità di selezione avversa) e più rischiosi (azzardo morale).
4. La liberalizzazione dei movimenti di capitale ha accentuato la volatilità (ossia, le variazioni erratiche dei corsi) e, quindi, l'incertezza dei mercati finanziari e valutari. La maggiore volatilità dei mercati finanziari ha accresciuto la ricerca di posizioni a breve termine (e, perciò, meno incerte); ma le posizioni a breve termine risentono maggiormente di segnali, notizie, impressioni di natura contingente, ciò che può far aumentare la volatilità stessa.
5. I movimenti di capitale a breve termine portano ad una eccessiva variabilità dei tassi di cambio che ostacola il commercio internazionale. Essi possono generare, inoltre, fenomeni di disallineamento (*misalignment*) dei tassi di cambio, ossia la tendenza dei tassi di cambio a mantenersi sistematicamente al di sopra o al di sotto del valore che assicurerebbe tendenzialmente l'equilibrio 'fondamentale' della bilancia dei pagamenti, con conseguenti costi per l'economia reale.
6. Rispetto alla capacità dei movimenti internazionali di capitale di determinare comportamenti e risultati 'virtuosi' da parte dei vari paesi, va rilevato che, per le ragioni appena esposte, i mercati finanziari tendono a provocare reazioni eccessive rispetto a quelle eventualmente richieste per l'aggiustamento delle posizioni economiche dei paesi, peggiorandone la posizione e, nel caso, accrescendone la fragilità.

## 5. Le politiche nazionali

Fino alla fine degli anni Settanta anche le politiche nazionali erano improntate ad un liberismo temperato, come le politiche condotte dagli organismi internazionali. Forse le politiche nazionali risentivano di qualche grado in più di interventismo da parte dello stato. Infatti, i vari paesi occidentali adottavano varie politiche tendenti a favorire l'occupazione e lo sviluppo, controllavano la formazione dei prezzi e dei redditi (in ciò i paesi anglo-sassoni ed altri continuavano la pratica in uso durante la guerra), adottavano politiche redistributive attraverso sia le entrate sia le uscite pubbliche, avevano ampi settori di imprese di proprietà pubblica e facevano talvolta ricorso a piani nazionali.

I fondamenti teorici di queste politiche erano offerti dal pensiero keynesiano e dalle teorie scandinave sulla programmazione. Del resto, le economie pianificate di tipo sovietico sembravano offrire esempi virtuosi che spingevano verso un più accentuato indirizzo del sistema economico da parte dello stato.

A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, queste pratiche cominciano a mostrare le prime crepe, perché l'inflazione stenta ad essere controllata. Alla fine degli anni Settanta, si ha proprio un cambiamento radicale di atteggiamento in due paesi cardine, il Regno Unito e gli Stati Uniti, trovando espressione politica nell'elezione di Margaret Thatcher a primo ministro, nel primo paese, e di Ronald Reagan a presidente, nel secondo. In termini pratici, in questi e in altri paesi, si è ridotto, talvolta drasticamente, l'intervento pubblico, nel campo sia allocativo che distributivo. In alcuni casi tale intervento ha assunto modalità diverse da quelle precedenti: ad esempio, con l'attenuazione della progressività delle imposte, un più ampio ricorso a strumenti che mimano il mercato (come l'assegnazione di diritti negoziabili) o che, comunque, ne prevedono il funzionamento (come i trasferimenti in denaro) o, infine, riducono il coinvolgimento pubblico diretto nel sistema economico (con il passaggio alla privatizzazione dell'impresa pubblica e la regolamentazione delle imprese privatizzate).

Alla base di questi cambiamenti politici stanno anche i movimenti di opinione liberisti, che possono essere fatti risalire sia ai mutamenti intervenuti nel funzionamento dell'economia negli anni Sessanta sia a taluni influenti contributi sul piano dottrinale, che in qualche caso si ispirano a quei mutamenti o prendono spunto da essi. Il principale mutamento nelle tendenze economiche che si verifica nel corso degli anni Sessanta concerne il comportamento degli operatori economici, essenzialmente come conseguenza del maturare di condizioni di sostanziale pieno impiego in tutti i paesi sviluppati. La curva di Phillips aumentata delle aspettative escogitata da Friedman può essere intesa come un'espressione di tali mutamenti comportamentali.

Invece, il contributo di Lucas può essere fatto risalire a mutamenti della realtà economica soltanto indirettamente, in quanto può essere inteso come un'evoluzione della posizione di Friedman volta a sostituire all'ipotesi di *aspettative adattive* quella di *aspettative razionali*. Questa ipotesi implica - secondo Lucas - che il settore privato è capace di neutralizzare le politiche pubbliche correttive, rendendole inefficaci.

All'inizio del decennio in corso la situazione complessiva presenta elementi di instabilità, per il progressivo mutamento delle condizioni che in precedenza hanno garantito l'equilibrio. Infatti, nascono segni che minacciano la continuazione della primazia di un paese e della sua egemonia. Ne parliamo qui di seguito.

## 6 . I recenti mutamenti di rotta e i pericoli per l'equilibrio economico mondiale

### 6.1. La crescita della Cina e l'instabilità dell'equilibrio multipolare

La vigorosa crescita della Cina negli ultimi decenni a tassi dell'ordine di grandezza del 10% e più, che negli anni recenti ha perso il suo ritmo soltanto in termini relativi (ossia, soltanto se lo si compara con quello sperimentato in precedenza dallo stesso paese), rimanendo comunque ben

più alto di quello degli altri paesi, ha portato un nuovo attore a primeggiare in termini di reddito complessivo, nonché di riserve valutarie, con piani ambiziosi di ulteriore progresso. In questo paese il numero dei poveri assoluti (ossia, di quelli che guadagnano meno di 1,90\$ al giorno alla parità dei poteri di acquisto del 2011) è stato ridotto da 835 milioni nel 1981 a 0,7 milioni nel 2015, con un'incidenza percentuale sulla popolazione che è calata nello stesso tempo dall'84,0% al 5.11%. Tuttavia, anche i redditi più elevati sono cresciuti e pertanto le diseguaglianze non si sono ridotte, ma sono aumentate. In alcuni casi anche i salari pagati risultano superiori in Cina rispetto ad alcuni paesi europei, quelli dell'Est europeo.

In termini tecnologici, la Cina è ormai un *leader* in molti settori. In non pochi casi, il primato è stato ottenuto grazie ad una sapiente opera di imitazione delle tecnologie adottate nei paesi all'avanguardia, oltre che all'imposizione di norme particolari per gli investimenti diretti esteri nel paese. Ad esempio, la detenzione totalitaria del pacchetto azionario da parte degli investitori esteri è proibita in alcuni settori e l'accesso al mercato cinese era – e forse è ancora, nonostante il divieto derivante dall'entrata del paese nell'OMC - scambiato con il trasferimento di tecnologia. D'altro canto, la Cina ha incoraggiato le aziende multinazionali a creare centri di R&S in Cina, cosa che implica il sorgere di esternalità positive per il paese, in particolare attraverso l'addestramento di personale estremamente qualificato.

L'accresciuta rilevanza dell'economia cinese e la recente crisi finanziaria hanno accentuato le richieste di riforma nell'architettura del Fondo. A seguito di tali richieste il G20 ha deciso, nel novembre 2010, l'aumento delle quote del Fondo assegnate ai paesi emergenti. Dal novembre 2015 lo yuan costituisce una delle valute da riserva che compongono i Diritti Speciali di Prelievo, con un peso del 10%, insieme al dollaro USA, l'euro, lo yen e la sterlina inglese. La decisione del Fondo non avrà altro effetto pratico che quello di ammettere il renminbi nella determinazione del valore di una valuta nozionale (quale sono i Diritti Speciali di Prelievo, il cui valore è dato da quello del paniere di monete che lo compongono, in primis il dollaro), che è stata creata per prestiti del Fondo ai governi e per effettuare pagamenti o intervenire sul mercato dei cambi cedendone le disponibilità contro valute convertibili. I paesi che accettano questi diritti, di norma quelli in posizione eccedentaria, aumentano le loro disponibilità di risorse e possono servirsi dei diritti per saldare eventuali future posizioni deficitarie, fruendo, comunque, di un interesse.

La decisione di ammettere il renminbi nella determinazione del valore di questi Diritti costituisce un segnale importante sul piano politico, in quanto questo fa cessare il 'privilegio esorbitante' del dollaro, denunciato a suo tempo da De Gaulle. I cinesi la pensano in modo simile a De Gaulle: alcuni paesi, sulla via di perdere il primato economico, si aggrappano al privilegio della valuta. Sul piano economico, questo riconoscimento dell'importanza della valuta cinese implica anche che la Cina cercherà di mantenere stabile il valore dello yuan, evitando di ricorrere a svalutazioni della sua moneta per compensare il rallentamento della crescita.

A parte questo, a più lunga scadenza può sorgere il timore che la situazione di equilibrio multipolare sia instabile, come lo sono state simili situazioni in passato. A differenza che nel passato, potrebbero non sussistere, per fattori di natura culturale e politica, le condizioni che consentirono un passaggio indolore o quasi dall'equilibrio multipolare (con sterlina e dollaro al centro del sistema) ad un equilibrio nel quale una sola moneta sia dominante.

## *6.2. Le condizioni favorevoli e sfavorevoli alla crescita cinese*

Tra le condizioni favorevoli vanno inclusi i progressi nella tutela del diritto di proprietà intellettuale da parte della Cina. Ci sono state infatti molte registrazioni di brevetti negli ultimi anni, con la Cina che detiene ormai il 20% dei brevetti internazionali, seguendo immediatamente gli Stati Uniti, che ne possiedono il 23%. Ma ciò che impressiona di più è che il tasso di crescita delle registrazioni in Cina è a due cifre da vari anni.

D'altro canto, va riconosciuto che la Cina è ancora titolare di violazioni silenziose degli accordi internazionali che hanno provocato ricorsi europei all'OMC e ritorsioni statunitensi, in realtà seguite da un secondo *round* di contro-ritorsioni cinesi, prima, e americane, dopo. Infatti, per i trasferimenti di tecnologia dall'UE la Cina impone regole particolari sui diritti di proprietà industriale e su altri diritti di proprietà intellettuale, che sono diverse rispetto a quelle che applica ai trasferimenti di tecnologia tra aziende cinesi. Questo ha due effetti: il primo di discriminazione dei titolari di diritti di proprietà intellettuale esteri; il secondo di limitazione della capacità dei soggetti esteri di proteggere alcuni diritti di proprietà intellettuale in Cina, violando gli obblighi previsti dall'OMC. Ufficialmente come ritorsione delle violazioni cinesi degli accordi internazionali – ma in realtà nel quadro di una politica neo-protezionista – nel corso del 2018 gli Stati Uniti hanno introdotto dazi del 25% su 818 prodotti industriali e tecnologici cinesi, che vanno da auto a prodotti elettronici, attrezzature mediche e parti di aerei - per un valore di 34 miliardi di dollari di importazioni. La risposta di Pechino è stata quella di far scattare sanzioni simili su 545 prodotti statunitensi, che vanno dai beni agricoli ai veicoli. In questi comportamenti, si intravede, dunque, quasi lo scoppio di una vera e propria guerra commerciale. A parziale discolta della Cina sta la considerazione del fatto che un paese che sta appena emergendo da uno stato di arretratezza ha più fondate giustificazioni di un paese all'avanguardia nell'economia mondiale nell'adozione di misure restrittive dell'azione di imprese estere. Tuttavia, l'accettazione da parte cinese di regole internazionali che pur dovrebbero prevedere casi del genere, implica l'osservanza delle regole stesse.

### *6.3. Gli USA come free riders*

Anche l'Amministrazione Trump sta seguendo una politica che minaccia gravemente il rispetto degli accordi internazionali mondiali e regionali e mina l'assetto e l'equilibrio esistente.

In termini di minacce per l'attuale equilibrio nei rapporti internazionali, alle azioni degli Stati Uniti nei confronti della Cina delle quali si è detto nel paragrafo precedente vanno aggiunte la minaccia (per fortuna rientrata) degli USA di introdurre dazi contro l'Europa e la denuncia degli accordi regionali stipulati dagli Stati Uniti che ha portato alla ricontrattazione dei dazi stabiliti all'interno del NAFTA della quale si è parlato all'inizio.

Nei confronti dell'OMC l'amministrazione Trump cerca di giustificare quella che è in realtà una violazione delle norme dell'Organizzazione, ossia, il ricorso a dazi discriminatori su acciaio e alluminio con l'argomentazione che si tratta di beni di importanza per la sicurezza nazionale, laddove essi vengono applicati nei confronti di paesi 'amici' come il Canada e il Giappone. In realtà, la decisione di Trump potrà ritorcersi contro gli Stati Uniti, e non soltanto in questi due paesi, dato che i prodotti sottoposti a dazi entrano in diverse catene di valore, dalle quali scaturiscono anche beni prodotti negli USA, il che porterà ad un aumento dei prezzi di questi beni. Un'altra azione con la quale l'Amministrazione Trump sta indebolendo l'OMC è quella che tenta di bloccare l'attività dell'organo di appello di questa Organizzazione attraverso il mancato rinnovo dei suoi membri.

## **7. Che ci riserva il futuro?**

### *7.1. Problemi di equilibrio globale in assenza di un governo globale: il trilemma di Rodrik*

Un economista turco, Dani Rodrik, ha messo in evidenza la reciproca incompatibilità fra integrazione internazionale profonda, sovranità nazionale e democrazia. È questo il trilemma che prende il nome dall'economista, illustrato nella fig. 4.

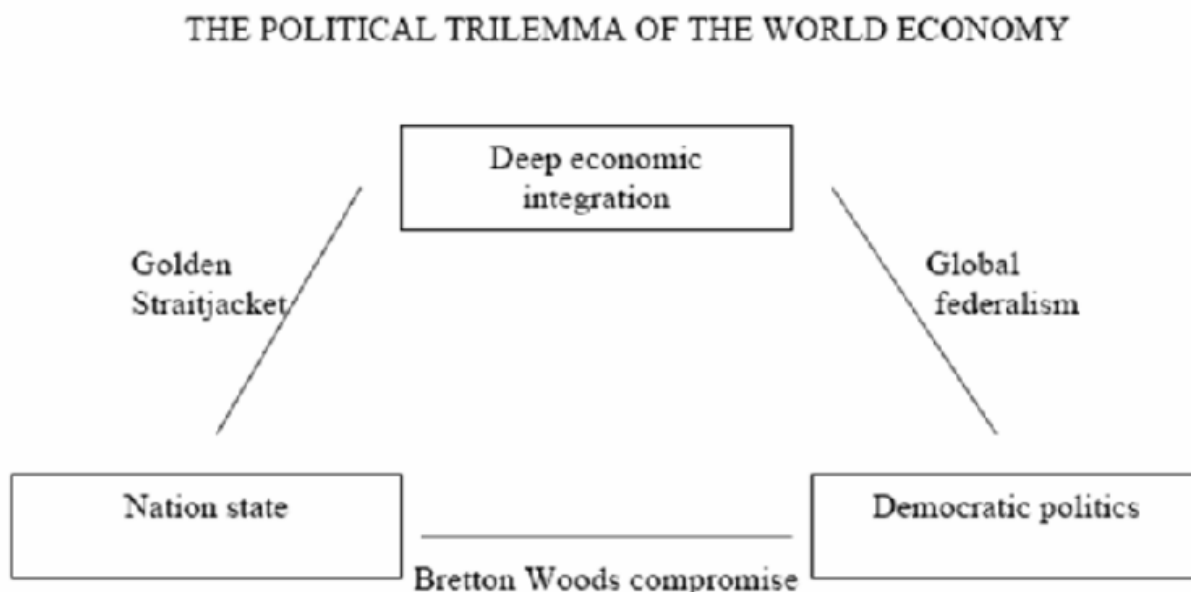
Secondo questo trilemma due di queste condizioni a scelta possono essere soddisfatte, ma non la terza. Ad esempio, globalizzazione e Stato nazionale implicano la rinuncia alla democrazia, perché

la sovranità nazionale interferirebbe con le conseguenze dell'integrazione internazionale, che impone di seguire gli indirizzi dei mercati.

L'accettazione del binomio democrazia-Stato nazionale impedisce la piena integrazione economica internazionale, perché quel binomio porterebbe a risultati non graditi ai mercati, dovuti al fatto che lo stato indirizzerebbe l'economia in senso diverso dai mercati. Così era nel mondo di Bretton Woods, nel quale i movimenti di capitale erano limitati, per lasciare margini di libertà agli stati nazionali.

Infine, integrazione internazionale e democrazia a livello internazionale implicherebbero l'inesistenza dello stato nazionale, perché bisognerebbe accettare gli indirizzi degli organi internazionali.

Figura 4. Il trilemma politico dell'economia mondiale



### 7.2. La posizione attuale e le prospettive

Come si è detto, le istituzioni nate al termine della II guerra mondiale erano ispirate ad un liberismo ben temperato, ma questo principio è stato disatteso, lasciando spazio invece ad un liberismo esasperato, che ha trovato la sua massima espressione nel *Washington Consensus*. Per il FMI, il principio è stato ampiamente disatteso nella pratica.

Le istituzioni di Bretton Woods, così come si sono evolute, hanno portato a risultati positivi in termini di integrazione internazionale e tassi di crescita del reddito, ma sono anche responsabili di crisi finanziarie e valutarie, alcune delle quali sono strettamente connesse con le richieste rivolte ai paesi bisognosi di prestiti di liberalizzare i movimenti di capitale. Alla Banca Mondiale va anche imputata la politica seguita per un certo periodo di tempo di incoraggiare la crescita del paese destinatario dei finanziamenti pensando che da questa sarebbe scaturito un automatico miglioramento delle condizioni di vita dei ceti più poveri della popolazione.

A questo liberismo spinto sono state rivolte numerose critiche, molte delle quali sono state accettate dagli organismi internazionali.

Se fino a pochi anni fa la storia delle relazioni economiche internazionali del dopoguerra aveva offerto un periodo – invero limitato - di liberismo temperato seguito da un più lungo periodo di quasi completa liberalizzazione, negli anni più recenti si assiste ad un nuovo mutamento di rotta,



con almeno due paesi, la Cina e gli Stati Uniti, impegnati in guerre commerciali più o meno aperte, con modalità varie.

D'altra parte, la crescita della Cina minaccia l'attuale situazione di equilibrio basata in larga misura sull'egemonia degli Stati Uniti e si profila un equilibrio multipolare, nel quale questo paese è affiancato dalla Cina. I due fatti insieme, ossia la lotta commerciale fra Cina e Stati Uniti e la bipolarità dell'equilibrio possono generare instabilità e pericoli per l'equilibrio economico mondiale. Così, la soluzione desiderata da molti per evitare l'instabilità evidenziata dal trilemma di Rodrik, ossia l'associazione di integrazione economica internazionale e democrazia a livello globale - che già oggi mostra forti crepe, essendo il governo di quasi tutti gli organismi internazionali saldamente nelle mani degli USA e, in parte, dell'Europa - potrà ricevere ulteriori colpi in futuro e mostrarsi irrealizzabile. Ulteriori ostacoli potranno derivare dal diffondersi delle remore verso il trasferimento di potere a livelli sovra-nazionali e di ampie correnti di populismo in molti paesi avanzati, specialmente in Europa e dalle diffuse manifestazioni di episodi di protezionismo, in primis da parte di Stati Uniti e Cina.

Il futuro, dunque, non si presenta affatto roseo e sono consistenti le probabilità di un ritorno alle situazioni di guerra commerciale che furono tipiche del periodo interbellico.

Dal liberismo ben temperato espresso negli organismi internazionali fondati al termine della II guerra mondiale si è passati ad un liberismo spinto e forse l'attuale diffusione di populismo e protezionismo potrebbe essere il prodotto, certamente eccessivo, di quel liberismo spinto. Commentatori politici e storici attribuiscono l'elezione di Donald Trump e la sua politica economica alla crisi economica iniziata nel 2007-8, scaturita proprio da un tale liberismo spinto. Le ondate populistiche che affliggono l'Europa, foriere di analoghe chiusure, possono trovare simile fondamento.

Se il mondo si fermerà sul sentiero che porta alla guerra commerciale e alla chiusura delle frontiere e saprà ricostruire quel clima che portò al liberismo temperato, è cosa auspicabile, ma allo stato attuale difficile da pronosticare.