

PRINCIPI PER UNA NUOVA GLOBALIZZAZIONE

Supponiamo che i più importanti politici del mondo tornino a incontrarsi al Mount Washington Hotel di Bretton Woods, nel New Hampshire, per disegnare un nuovo ordine economico globale. Naturalmente, si preoccuperebbero dei nuovi problemi del momento: ripresa economica globale, i pericoli di un protezionismo strisciante, le sfide della regolamentazione finanziaria, gli squilibri macroeconomici globali, e così via. Ma per affrontare queste pressanti tematiche è necessario sollevarsi al di sopra di esse per guardare alla validità degli assetti economici globali nel loro insieme. Quali sono i principi guida della *governance* economica globale sui quali potrebbero accordarsi?

In questo capitolo presento sette principi di buon senso. Pre- si insieme, forniscono una base che potrebbe essere utile per l'economia mondiale del futuro. La discussione in questo capitolo rimane a un livello generale. Nel capitolo seguente esaminerò le implicazioni specifiche per alcune delle sfide chiave che l'economia mondiale dovrà affrontare.

1. *I mercati devono essere profondamente calati in sistemi di «governance»* L'idea che i mercati si regolino da soli ha ricevuto un colpo mortale dalla recente crisi finanziaria, e dovremmo metterci una pietra sopra una volta per tutte. Come dimostra l'esperienza della globalizzazione finanziaria, «la magia dei mercati» è una sirena pericolosa che può distogliere i governanti dall'intuizione fondamentale del capitalismo 2.0: i mercati e i governi sono opposti solo nel senso che sono le due facce della stessa medaglia.

I mercati hanno bisogno di altre istituzioni sociali per farli funzionare. Devono contare su tribunali e accordi legali che facciano valere i diritti di proprietà e su organismi di controllo

che impediscano gli abusi e pongano riparo alle mancanze del mercato. Dipendono dalle funzioni stabilizzatrici fornite dai prestatori di ultima istanza e dalla politica fiscale anticongiunturale. Hanno bisogno dell'appoggio politico che la tassazione redistributiva, le reti di sicurezza e i programmi di assicurazione sociale aiutano a generare. In altri termini, i mercati non si creano, regolano, sostengono o stabilizzano da soli. La storia del capitalismo è tutta un continuo imparare e reimparare questa lezione.

Quello che vale per i mercati nazionali vale anche per quelli globali. Dopo il trauma del periodo tra le due guerre e grazie alla perspicacia di Keynes, il regime di Bretton Woods cercò un sottile equilibrio che non spingesse la globalizzazione oltre la capacità della *governance* globale di sostenerla. Dobbiamo ritornare a quello spirito se vogliamo salvare la globalizzazione dai suoi entusiasti cantori.

2. *La «governance» democratica e le comunità politiche sono organizzate largamente dentro Stati nazionali, ed è probabile che continui ad essere così nell'immediato futuro* Lo Stato nazionale è vivo, e anche se non in maniera del tutto soddisfacente rimane sostanzialmente l'unica scelta. La ricerca della *governance* globale è un'impresa stupida, sia perché è improbabile che i governi nazionali cedano a istituzioni transnazionali una quota significativa del controllo sia perché l'armonizzazione delle regole non porta beneficio a società con esigenze e preferenze diverse. L'Unione europea è forse l'unica eccezione a questa ovvietà, ma è l'eccezione che conferma la regola.

Trascurare i limiti connaturati della *governance* globale contribuisce alle fragilità attuali della globalizzazione. Sprechiamo la cooperazione internazionale su obiettivi troppo ambiziosi, producendo alla fine fiacchi risultati che vanno poco al di là del minimo comune denominatore tra gli Stati principali. Gli

sforzi che si fanno oggi per armonizzare i regolamenti finanziari globali, per esempio, quasi sicuramente faranno la stessa fine. La cooperazione internazionale, quando «riesce», genera spesso regole che riflettono le preferenze degli Stati più potenti e mal si adattano alle situazioni degli altri. Le regole dell'OMC su sovvenzioni, proprietà intellettuale e misure per gli investimenti sono esempi di questo tipo di obiettivi troppo ambiziosi.

La ricerca della *governance* globale lascia i politici nazionali con un falso sentimento di sicurezza circa la forza e la tenuta nel tempo degli assetti globali. Organismi di controllo delle banche con visione più realistica dell'efficacia delle regole di Basilea sull'adeguatezza dei capitali e della qualità delle pratiche statunitensi con il *rating*, avrebbero prestato maggiore attenzione ai rischi che le loro istituzioni finanziarie correvano in patria.

La fiducia che riponiamo nella *governance* globale riduce anche la nostra comprensione dei diritti degli Stati nazionali di stabilire e sostenere standard e normative nazionali, e dello spazio di manovra che essi hanno per esercitare quei diritti. La preoccupazione che questo spazio di manovra si sia ristretto eccessivamente è la ragione principale del diffuso affanno sulla «corsa al ribasso» nelle norme sul lavoro, nelle imposte sulle società, e in altri settori.

In ultima analisi, la ricerca della *governance* globale ci lascia con troppo poca *governance* reale. La nostra unica possibilità di rafforzare l'infrastruttura dell'economia globale sta nel consolidare la capacità dei governi democratici di fornirne le fondamenta. Possiamo accrescere sia l'efficacia sia la legittimità della globalizzazione se mettiamo in moto le procedure democratiche in patria, anziché paralizzarle. Se alla fine questo dovesse significare rinunciare a una globalizzazione idealizzata, «perfetta», così sia. Un mondo con una globalizzazione moderata sarebbe un luogo di gran lunga migliore dove vivere ri-

spetto a un mondo impantanato nella ricerca donchisciottesca dell'iperglobalizzazione.

3. *Non c'è un «senso unico» per la prosperità* Una volta riconosciuto che il nucleo dell'infrastruttura istituzionale dell'economia globale dev'essere costruito a livello nazionale, i paesi sono liberi di sviluppare le istituzioni più adatte alle loro necessità. Anche le società industriali di oggi, ritenute ormai omogenee, abbracciano una grande varietà di assetti istituzionali.

Gli Stati Uniti, l'Europa e il Giappone sono tutte società di successo; tutte hanno prodotto quantità simili di ricchezza nel lungo periodo. E tuttavia i sistemi di regole che hanno retto i loro mercati del lavoro, la *governance* aziendale, l'antitrust, le assicurazioni sociali, e anche i settori bancario e finanziario sono stati notevolmente diversi. Queste differenze hanno permesso a giornalisti e guru di additare di volta in volta questi «modelli» – uno diverso ogni decennio – come il grande successo da emulare da parte di tutti. I paesi scandinavi furono i favoriti negli anni Settanta; il Giappone divenne il paese da copiare negli anni Ottanta; e gli Stati Uniti furono re incontrastati degli anni Novanta. Queste fisime non dovrebbero farci chiudere gli occhi sul dato di fatto che nessuno di questi modelli può essere considerato chiaro vincitore nella gara dei «capitalismi». La stessa idea di un «vincitore» appare sospetta in un mondo in cui le nazioni hanno preferenze in qualche modo diverse – in cui, per esempio, gli europei preferiscono avere una maggiore sicurezza del reddito e meno disuguaglianza di quella con cui gli americani sono abituati a vivere, anche al costo di pagare imposte più elevate¹.

¹ Per un'analisi statistica dettagliata delle differenze tra gli atteggiamenti europei e americani verso la disuguaglianza, cfr. Alberto Alesina, Rafael Di Tella e Robert MacCulloch, *Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?*, «Journal of Public Economics», vol. 88, numeri 9-10 (agosto 2004), pp. 2009-2042.

Questa sovrabbondanza di modelli suggerisce un'implicazione più profonda. Gli assetti istituzionali attuali, pur così vari, costituiscono solo un *sottoinsieme* di tutta la gamma delle possibili varianti istituzionali. È improbabile che le società moderne abbiano esaurito tutto lo spettro delle variazioni istituzionali capaci di sostenere economie sane e vivaci². Dobbiamo mantenere un salutare scetticismo verso l'idea che un tipo specifico di istituzione – per esempio una particolare modalità di *governance* aziendale, di assistenza sociale, o di legislazione sul mercato del lavoro – sia l'unico che vada bene in un'economia di mercato che funziona correttamente. Le società di maggior successo nel futuro lasceranno spazio alla sperimentazione e consentiranno l'ulteriore evoluzione di istituzioni nel tempo. Un'economia globale che riconosca la necessità e il valore della diversità istituzionale stimolerebbe, anziché soffocare, una simile sperimentazione ed evoluzione.

4. *I paesi hanno il diritto di proteggere i propri assetti sociali, le proprie normative e le proprie istituzioni* I principi fin qui illustrati possono essere apparsi come incontestabili e innocui. E tuttavia hanno potenti implicazioni che si scontrano con la convinzione dominante tra i fautori della globalizzazione. Una di queste implicazioni è che dobbiamo accettare il diritto dei singoli paesi di salvaguardare le loro scelte istituzionali interne. Il riconoscimento della diversità istituzionale sarebbe privo di senso se le nazioni non potessero «proteggere» le istituzioni nazionali, cioè se non avessero a disposizione gli strumenti necessari per modellare e mantenere le proprie istituzioni. Fissare i principi chiaramente rende queste connessioni trasparenti. Il commercio è un mezzo per un fine, non un fine in sé stesso.

² Questo argomento è sviluppato in Roberto Mangabeira Unger, *Democracy Realized: The Progressive Alternative* (Verso, London-New York 1998).

I sostenitori della globalizzazione tengono incessantemente lezioni al resto del mondo su come i paesi debbano cambiare le loro politiche e istituzioni al fine di espandere il loro commercio internazionale e attrarre investimenti esteri. Questo modo di pensare confonde i mezzi con i fini. La globalizzazione dovrebbe essere uno strumento per raggiungere gli obiettivi a cui le società mirano: prosperità, stabilità, libertà e qualità della vita. Niente irrita di più i critici dell'OMC del sospetto che, quando si arriva al dunque, l'OMC consenta al commercio di prevalere sull'ambiente, sui diritti umani o sui processi decisionali democratici. Niente fa infuriare di più i critici del sistema finanziario internazionale dell'idea che gli interessi di banchieri e finanziari globali debbano essere anteposti a quelli dei lavoratori e contribuenti comuni.

Quelli che si oppongono alla globalizzazione sostengono che essa scatena una «corsa al ribasso», con le nazioni che convergono verso i livelli più bassi di tassazione sulle società, di regolamentazioni finanziarie, o di protezione dell'ambiente, del lavoro e dei consumatori. I sostenitori della globalizzazione controbattono che ci sono scarse prove di una erosione degli standard nazionali.

Per superare l'impasse, dovremmo accettare che sia consentito ai paesi di mantenere gli standard nazionali in queste aree, e che possano farlo innalzando, se necessario, barriere alle frontiere *quando il commercio dimostrabilmente minaccia pratiche interne che godono di vasto consenso popolare*. Se i fautori della globalizzazione hanno ragione, allora la rivendicazione della protezione verrà meno per mancanza di prove o di sostegno. Se hanno torto, dovrà esserci una valvola di sicurezza che garantisca che questi valori contrastanti – i benefici delle economie aperte e i vantaggi derivanti dal mantenere le normative nazionali – ricevano entrambi la giusta considerazione nel dibattito politico interno.

Il principio di cui stiamo parlando esclude l'estremismo su entrambi i lati. Impedisce ai globalizzatori di prendere il sopravvento nei casi in cui il commercio e la finanza internazionali operino da tarlo che erode standard ampiamente accettati in patria. Similmente, impedisce ai protezionisti di trarre vantaggi a spese del resto della società quando non sono in gioco significativi interessi pubblici. In casi meno netti, in cui è necessario comporre fra loro valori diversi, il principio impone deliberazione e dibattito all'interno del paese: il modo migliore per trattare difficili problemi politici.

Possiamo immaginare gli interrogativi che un dibattito politico all'interno di una nazione potrebbe sollevare. Quanto è grande la disgregazione sociale o economica che il commercio in questione può provocare? Quanto consenso c'è dentro la nazione sulle pratiche, i regolamenti o le norme in gioco? A sentire gli effetti negativi sono i membri particolarmente svantaggiati della società? Quanto sono grandi i benefici economici compensativi, se ce ne sono? Ci sono modi alternativi per raggiungere gli obiettivi economici e sociali desiderati senza porre restrizioni al commercio o alla finanza internazionale? Che cosa i dati significativi – economici e scientifici – ci dicono su tutti questi problemi?

Se il processo politico è trasparente e inclusivo, questi tipi di domande sorgeranno naturalmente dalle forze della concorrenza tra gruppi d'interesse, pro e contro il commercio. Certo, non esistono meccanismi del tutto affidabili per stabilire se le regole in questione godono di «ampio consenso popolare» e sono «dimostrabilmente minacciate» dal commercio internazionale. La politica democratica è disordinata, e non sempre «funziona correttamente». Ma quando dobbiamo fare un compromesso tra valori e interessi diversi, non c'è altro su cui contare.

Rimuovere questi interrogativi dall'area della deliberazione democratica e lasciarli ai tecnocrati o agli organismi interna-

zionali è la soluzione peggiore. Non garantisce né legittimità né benefici economici. Gli accordi internazionali *possono* dare un importante contributo, ma il loro ruolo è di rafforzare l'integrità del processo democratico interno, non di sostituirlo. Riprenderò questo argomento nel prossimo capitolo.

5. I paesi non hanno il diritto di imporre le proprie istituzioni ad altri L'uso delle restrizioni al commercio o alla finanza attraverso le frontiere per sostenere valori e regolamenti in patria va distinto nettamente dal loro uso per imporre questi valori e regolamenti su altri paesi. Le regole della globalizzazione non devono costringere americani o europei a consumare merci prodotte in modi che la maggior parte dei cittadini di questi paesi trovano inaccettabili. Né devono richiedere alle nazioni di consentire un accesso indisturbato a transazioni finanziarie che infrangono i regolamenti nazionali. Non devono quindi permettere agli Stati Uniti o all'Unione europea di usare sanzioni commerciali o altri tipi di pressione per modificare il modo in cui i paesi esteri conducono i propri affari nei mercati del lavoro, nelle politiche ambientali, o nella finanza. Le nazioni hanno il diritto alla differenza, non di imporre la convergenza.

Nella pratica, affermare il primo diritto può portare a volte alla medesima conseguenza che affermare il secondo. Supponiamo che gli Stati Uniti decidano di bloccare l'importazione dall'India di prodotti confezionati con manodopera minorile per timore che tali importazioni costituiscano «concorrenza sleale» per le merci prodotte al loro interno. Questo non equivale a imporre una sanzione commerciale all'India per far sì che essa cambi le sue pratiche di lavoro e le renda più simili a quelle statunitensi? Sì e no. In entrambi i casi le esportazioni dell'India subiscono limitazioni, e l'unico modo per l'India di ottenere accesso libero al mercato degli Stati Uniti è di convergere verso gli standard degli Stati Uniti. Ma le intenzioni contano. Mentre è legittimo

proteggere le nostre proprie istituzioni, non lo è altrettanto voler cambiare quelle degli altri. Se nel mio club è obbligatorio indossare la cravatta, è ragionevole che mi aspetti che tu rispetti questa regola quando vieni a cena da me, per quanto a te possa dar fastidio indossare la cravatta. Ma questo non mi dà il diritto di dirti come devi vestirti in altre occasioni.

6. *Scopo degli accordi economici internazionali dev'essere stabilire regole del traffico per gestire l'interfaccia tra istituzioni nazionali* Contare sul fatto che siano gli Stati nazionali a svolgere le funzioni essenziali di *governance* dell'economia globale non significa che dobbiamo abbandonare le regole internazionali. Il regime di Bretton Woods in fin dei conti aveva regole chiare, anche se limitate per portata e profondità. Una mischia generale completamente decentralizzata non gioverebbe a nessuno; le decisioni di una nazione possono toccare il benessere di altri. Un'economia globale aperta – magari non liberata dai costi di transazione nella misura auspicata dai fautori dell'iperglobalizzazione, ma pur sempre aperta – rimane un obiettivo lodevole. Noi non dobbiamo cercare di indebolire la globalizzazione, ma darle più solidi fondamenti.

La centralità degli Stati nazionali significa che le regole vanno formulate tenendo sempre d'occhio la diversità istituzionale. Quello di cui abbiamo bisogno sono regole del traffico che aiutino veicoli di differenti dimensioni e forme e viaggianti a diverse velocità a muoversi tutti assieme, anziché imporre a tutti uno stesso tipo di automobile o un limite di velocità uniforme. Noi dobbiamo cercare di ottenere il massimo di globalizzazione compatibile col mantenimento di uno spazio per la diversità negli assetti istituzionali nazionali. Anziché chiederci: «Che tipo di regime multilaterale può massimizzare il flusso di merci e capitali in tutto il mondo?», dovremmo chiederci: «Che tipo di regime multilaterale è il più adatto per

consentire alle nazioni di tutto il mondo di perseguire i propri valori e obiettivi di sviluppo, e di prosperare dentro i loro propri assetti sociali?». Questo comporta un cambiamento significativo nell'atteggiamento mentale dei negoziatori nell'arena internazionale.

Nel quadro di questo cambiamento possiamo immaginare un ruolo molto più ampio per le clausole di «recesso» o uscita nelle regole economiche internazionali. Ogni irrigidimento delle discipline internazionali dovrebbe includere esplicite clausole di fuga. Simili accordi aiuterebbero a legittimare le regole e permetterebbero alle democrazie di riaffermare le loro priorità quando queste priorità contrastano con gli obblighi verso i mercati globali o le istituzioni economiche internazionali. Le clausole di fuga andrebbero viste non come «deroghe» o violazioni delle regole, ma come una componente inerente di accordi economici internazionali sostenibili.

Per evitare abusi, le clausole di recesso e uscita possono essere negoziate multilateralmente e comprendere specifiche salvaguardie procedurali. In questo modo sarebbe possibile differenziare l'esercizio del diritto di recesso dal puro e semplice protezionismo: i paesi che vogliono ritirarsi dalle discipline internazionali dovrebbero poterlo fare solo dopo aver soddisfatto i requisiti procedurali negoziati preventivamente e scritti in quelle stesse discipline. Questi recessi non sono certo esenti da rischi, ma sono elemento necessario per rendere un'economia internazionale aperta compatibile con la democrazia. Di fatto, le loro salvaguardie procedurali – che richiedono trasparenza, *accountability*, decisioni comprovate – accrescerebbero la qualità della deliberazione democratica.

7. I paesi non democratici non possono contare sugli stessi diritti e privilegi nell'ordinamento economico internazionale al pari delle democrazie Il primato del momento decisionale democratico

è il fondamento dell'architettura economica internazionale fin qui delineata. Ci costringe a riconoscere la centralità degli Stati nazionali, considerato il dato di fatto che i meccanismi di funzionamento della democrazia raramente vanno al di là dei loro confini. Richiede che accettiamo le differenze nazionali negli standard e nelle normative (e quindi scostamenti dalla iperglobalizzazione), poiché dà per scontato che queste differenze sono il prodotto di scelte collettive operate in modo democratico. E legittima anche le regole internazionali che limitano le azioni di politica interna nella misura in cui quelle regole siano negoziate da governi rappresentativi e includano clausole di recesso che permettano e incrementino la deliberazione democratica in patria.

Quando gli Stati nazionali non sono democratici, questa impalcatura crolla. Non possiamo più presumere che gli assetti istituzionali di un paese riflettano le preferenze della sua cittadinanza. Né possiamo presumere che le regole internazionali siano applicate con sufficiente vigore da trasformare regimi essenzialmente autoritari in democrazie efficienti. Così, le nazioni non democratiche hanno bisogno di giocare con regole diverse, meno permissive.

Prendiamo il caso delle norme sul lavoro e l'ambiente. I paesi poveri sostengono di non potersi permettere di seguire in questi settori le stesse severe norme dei paesi avanzati. In effetti, duri standard sulle emissioni o normative contro l'impiego del lavoro minorile possono rivelarsi controproducenti se portano a meno posti di lavoro e a maggiore povertà. Un paese democratico come l'India può affermare, legittimamente, che le sue pratiche sono coerenti con le esigenze della sua popolazione. La democrazia dell'India, naturalmente, non è perfetta; nessuna democrazia lo è. Ma le sue libertà civili, un governo liberamente eletto e la tutela dei diritti delle minoranze mettono il paese al riparo dalle accuse di sfruttamento sistematico o di

esclusione³. Forniscono una copertura contro l'accusa che gli standard sul lavoro, l'ambiente e in altri settori siano ingiustamente bassi. I paesi non democratici, come la Cina, non superano questo test di prima impressione. L'affermazione che in questi paesi i diritti del lavoro e l'ambiente sono calpestati a vantaggio di pochi non può essere facilmente liquidata. Perciò le esportazioni dei paesi non democratici meritano un più accurato esame internazionale, soprattutto quando esse hanno costose ramificazioni – distributive o di altro tipo – in altri paesi.

Ciò non significa che debbano esserci più alte barriere, commerciali o d'altro tipo, indiscriminatamente contro i paesi non democratici. Di sicuro non tutte le normative di questi paesi producono effetti negativi all'interno. Anche se la Cina è un regime autoritario, può vantare una esemplare crescita economica. E dal momento che i paesi commerciano per migliorare il loro benessere, un protezionismo generalizzato non favorirebbe comunque gli interessi dei paesi importatori. Nondimeno, in certi casi sarebbe legittimo applicare regole più severe verso i regimi autoritari.

Per esempio, potrebbero esserci minori remore a imporre restrizioni al commercio di un paese non democratico in casi in cui quel commercio causi problemi a un paese importatore. Se

³ C'è un'amplessissima letteratura sul raffronto tra la *performance* economica dei paesi democratici e quella dei paesi non democratici. Da essa si evince che le economie con governi democratici tendono a realizzare *performance* più brillanti rispetto a quelle dei regimi autoritari: si adattano meglio alle crisi esterne, assicurano maggiore stabilità e prevedibilità, e producono migliori indicatori sociali e risultati distributivi. Gli effetti sulla *performance* di crescita di lungo termine sono più misti, ma le prove più recenti suggeriscono che le democrazie prevalgano anche qui. Cfr. José Tavares e Romain Wacziarg, *How Democracy Affects Growth*, «European Economic Review», vol. 45, n° 8 (agosto 2001), pp. 1341-1379; Dani Rodrik, *Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability*, «American Economic Review – Papers and Proceedings» (maggio 2000); Id., *Democracies Pay Higher Wages*, «Quarterly Journal of Economics» (agosto 1999); Id. e Romain Wacziarg, *Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?*, «American Economic Review – Papers and Proceedings», vol. 95, n° 2 (maggio 2005), pp. 50-55; Elias Papaioannou e Gregorios Siourounis, *Democratization and Growth*, «Economic Journals», vol. 118, n° 10 (2008), pp. 1520-1551.

c'è un requisito in base al quale un paese che si avvalga della clausola di fuga deve pagare un risarcimento ai paesi esportatori, si potrebbe rinunciare a tale requisito quando il paese esportatore è un paese non democratico. E si potrebbe chiedere che l'onere della prova sia invertito nei casi in cui un regime autoritario cerca di esercitare il diritto di recesso: gli si potrebbe imporre di dimostrare che il provvedimento in oggetto serve a un reale scopo interno di sviluppo – sociale, o di altro tipo.

Il principio della discriminazione nei riguardi dei paesi non democratici è già previsto nell'attuale regime commerciale. L'accesso esente da tariffe doganali al mercato degli Stati Uniti sotto l'African Growth and Opportunity Act del 2000 richiede che il paese esportatore sia democratico. Quando un regime africano reprime la sua opposizione politica, o mostra di voler truccare le elezioni, viene cancellato dalla lista dei paesi che possono godere di privilegi commerciali⁴.

Reso universale, questo principio susciterebbe evidentemente discussioni. L'attaccherebbero con ogni probabilità sia i fondamentalisti del commercio sia, più prevedibilmente, i regimi autoritari. Eppure, ha molto senso, soprattutto nel contesto di tutto il blocco di principi qui esaminato. Dopotutto, la democrazia è una norma globale. Dovrebbe essere uno dei principi basilari del regime commerciale internazionale, che, ove necessario, deve avere la meglio sulla non discriminazione.

CHE DIRE DEI «BENI COMUNI GLOBALI»?

Ci sono varie obiezioni possibili ai principi che abbiamo illustrato. Di molte mi occuperò nel prossimo capitolo, ma una im-

⁴ Nel dicembre 2009 tre paesi – Guinea, Niger e Madagascar – sono stati esclusi dall'elenco per non aver compiuto progressi verso pratiche democratiche. La Mauritania è stata invece riabilitata a seguito di elezioni democratiche.