

ASTRID - Fondazione Italianeuropei - Fondazione La Malfa

Gruppo di studio

“Il governo della globalizzazione”

GLOBALIZZAZIONE E RIFORMISMO DEMOCRATICO

di Ferdinando Targetti

24 giugno 2008

(nota per il gruppo di studio su “Il governo della globalizzazione”)

Fino ai primi anni del 2000 la globalizzazione ispirava sentimenti di incontrastata ammirazione nei circoli liberisti e conservatori: l'egemonia politica, militare ed economica di una super-potenza, rimasta unica dopo il crollo del Muro di Berlino, sembrava inattaccabile, l'affermazione del modello i cui ingredienti erano free-trade, privatizzazioni, libertà incondizionata di capitali e “Washington Consensus” sembrava incontrastato e il dominio del “pensiero unico” portava Fukuyama a decretare la “fine della Storia”. La forza di questa ideologia era tale che chi si contrapponeva lo faceva guidato da una ideologia altrettanto totalizzante. Il movimento no-global era un movimento anti-sistema. Chi occupava le piazze di Porto Alegre o le piazze di Genova in occasione del G8 rifiutava la globalizzazione in nome di un mondo più giusto, più democratico, più rispettoso della natura. Era un movimento di estremismo democratico (che spesso finiva in moti violenti) il cui motto era “diseredati della terra unitevi”, ma chi lo lanciava non credeva di essere tra i perdenti, ma pensava di appartenere a ceti sociali e a Paesi egoisti e vincenti.

Da allora sono passati pochi anni, ma sembra oggi di vivere in un'altra epoca: una serie di eventi straordinari hanno cambiato il panorama in pochi anni: alcuni di natura politica, altri di natura economica. Tra i primi va collocato l'attacco alle Torri Gemelle e la conseguente fallimentare guerra in Iraq che, invece di rafforzare, ha scosso la supremazia politica americana e anche morale (non si può essere esportatori di democrazia e poi violarne in Patria i fondamenti, come a Guantanamo). Tra i secondi colpiscono le crisi finanziarie e soprattutto l'irruente crescita di Cina e India. Entrambi i fenomeni, ma soprattutto quest'ultimo, sono il portato stesso di quella globalizzazione che, che in un'erronea valutazione ideologica, sembrava disegnato solo per favorire il Nord del mondo.

Malgrado la storia della globalizzazione ci mostri che essa può mostrare delle fasi di avanzamento e delle fasi di regresso o di vera e propria de-globalizzazione, non credo che i mutamenti di cui si diceva siano tali da far interrompere o retrocedere il processo. La terza globalizzazione (che inizia intorno agli anni '80 del secolo scorso) è avvenuta sotto l'impulso del capitalismo (e del progresso tecnico, si pensi alla riduzione dei costi di trasporto e di comunicazione) dei paesi egemoni e delle loro politiche. Le tre caratteristiche principali sono ravvisabili: nell'estensione dell'area di scambi commerciali ad alcuni paesi del Sud del mondo; nella libertà di movimenti di capitali a breve e a lungo termine sul mercato globale; e nelle modifiche delle tecniche di produzione che hanno comportato destrutturazione della produzione e diversa localizzazione internazionale di fasi del processo produttivo (*offshoring*). Questi tre fattori hanno provocato uno sconvolgimento dell'assetto produttivo e distributivo mondiale di dimensioni paragonabili alla

prima rivoluzione industriale. Dal punto di vista produttivo sono in via di rapida industrializzazione paesi in cui vivono più di un terzo della popolazione globale.

A livello mondo si sono verificati tre processi redistributivi: alcuni grandi paesi del Sud del mondo hanno fatto passi da gigante per ridurre il divario del loro reddito pro-capite medio con i paesi del Nord; una moltitudine di paesi del Sud hanno invece allargato il loro gap non solo con il Nord, ma anche con il Sud dinamico; all'interno dei paesi del Sud emergenti, come in ogni fase iniziale di crescita, la sperequazione dei redditi è cresciuta; infine e questa è la novità una distribuzione più sperequata tra individui si manifesta anche nei paesi del Nord del mondo.

La globalizzazione delle imprese (investimenti internazionali e delocalizzazione di fasi della produzione) e della finanza e lo sviluppo economico dell'Asia è un fatto rivoluzionario sul fronte della redistribuzione mondiale del reddito e del potere economico. Sempre più è fuorviante parlare di condizionamento di paesi del Sud da parte di organismi finanziari internazionali egemonizzati dal Nord, perché la maggior liquidità si trova nelle casse di fondi sovrani per lo più di proprietà di stati asiatici o di paesi dotati di risorse energetiche; sempre più è fuorviante parlare di multinazionali come agenti economici del potere del Nord del mondo, perché cresce il numero e la rilevanza e la dimensione di multinazionali cinesi, indiane e brasiliane; sempre più è fuorviante parlare in genere di nazionalità di un'impresa, dato che sempre più le imprese si articolano a livello mondo, non solo le grandi multinazionali statunitensi, ma anche le medie imprese italiane; sempre più è fuorviante parlare di settori che traggono vantaggio o svantaggio dall'apertura commerciale, infatti i settori, che potevano essere considerati come un insieme di aziende tra loro legate in un singolo paese, sono oggi disintegrati e la competizione si esercita a livello di mansioni interne delle imprese; sempre più è fuorviante parlare di vantaggio che il commercio internazionale arreca a lavoratori qualificati nei paesi ricchi, infatti può succedere che una mansione qualificata, ad esempio quella di un analista finanziario, possa essere più facilmente de-localizzata che non quella dequalificata di un commesso. Di conseguenza la distinzione tra categorie di perdenti e vincenti diviene più complessa da definire e la stessa teoria economica fatica a offrire teorie o a raccogliere dati statistici significativi. I vincenti possono anche trovarsi nel Sud del mondo, come i perdenti nel Nord del mondo. I perdenti si trovano in genere tra coloro che hanno un'istruzione medio-bassa, o che lavorano in imprese a bassa innovazione tecnica, ma anche, come si diceva, tra coloro che fino a ieri si sentivano protetti perché lavoravano in un settore, come quello dei servizi, che era escluso dalla concorrenza internazionale mentre oggi lo è molto meno, o perché avevano una discreta formazione professionale, o perché occupavano una posizione medio-alta nella gerarchia di impresa. Costoro possono trovarsi senza lavoro per la delocalizzazione di servizi all'estero o per una diversa politica aziendale nella localizzazione produttiva di fasi del processo o per lo spostamento di divisioni dell'impresa in altri paesi, a volte siti nel Sud del mondo, ma non necessariamente.

Ora che le cose stanno così, il pensiero unico ha iniziato a frantumarsi in tanti rivoli. O meglio hanno assunto un peso molto maggiore quei pensatori democratici che da tempo, riconoscevano, a fianco delle spinte propulsive della globalizzazione, i limiti della stessa. Governi e istituzioni internazionali cercano di individuare con preoccupazione crescente chi guadagna e chi perde in questo processo, che cosa va mantenuto e che cosa abbandonato, quali riforme vanno introdotte nella finanza e nei mercati, quali politiche equitative vanno intraprese, quali assicurazioni vanno offerte dai poteri pubblici contro i rischi globali, come si possa coniugare mercato e democrazia.

Una prima considerazione va fatta. L'elaborazione di economisti critici e le riflessioni del movimento liberal e democratico su questo tema non sono all'anno zero (tra gli economisti i nomi più noti sono quelli di Joseph Stiglitz, Paul Krugman e Dani Rodrik). Non dobbiamo pensare che la

scoperta dei limiti della globalizzazione avvenga solo ora ad opera di pensatori di destra che, utilizzando i timori di eventi nuovi e che colpiscono ceti prima immuni, propongono politiche di chiusura nazionale o regionale, ostili a scambi di idee, di beni e di persone. Una posizione liberal-democratica sulla questione della globalizzazione deve distinguersi sia dalla posizione no global di destra o di sinistra, sia dalla posizione dei fondamentalisti del mercato. Il pensiero no-global di destra rifiuta l'idea che l'apertura allo scambio di merci, servizi, capitali e persone possa aumentare il reddito complessivo: se siamo in un gioco a somma zero ne deriva che: "mors tua, vita mea". Per converso il liberista pensa che il gioco è a somma positiva e che nel lungo periodo tutti se ne avvantaggiano. Il pensiero liberal-democratico pensa: a. che il mercato dà luogo a fallimenti anche e forse in modo ancor maggiore se è un mercato globale; b. che i costi e i vantaggi, per un lungo periodo, si ripartiscono in modo iniquo. Da qui una globalizzazione che va governata sia sul terreno allocativo, sia su quello distributivo.

L'elaborazione del pensiero liberale e democratico in tema di globalizzazione può essere articolato in una serie di proposte.

1. Un primo obiettivo di riforma consiste nel formulare, da parte di istituzioni nazionali e sovranazionali, di **politiche volte a ridurre il gap tuttora persistente tra paesi del Nord e del Sud del mondo**. Le misure sono molteplici:
 - a. riduzione dei sussidi agricoli europei e americani che vanno a detrimento dei proventi commerciali dei paesi agricoli in via di sviluppo e che hanno provocato un sotto-investimento globale nella produzione di beni alimentari; una politica di riduzione dei sussidi alla produzione di bio-fuel è resa oggi più urgente dalla crisi alimentare globale che colpisce maggiormente i cittadini di molti paesi poveri;
 - b. politica di aiuti non condizionati, non dispersivi, integrati con politiche locali, per aiutare i paesi bloccati in circoli della povertà; l'impegno delle nazioni ricche con l'Onu per conseguire gli obiettivi del Millennio di riduzione della povertà sono regolarmente disattesi (in primis dall'Italia);
 - c. limitazione dei diritti di proprietà intellettuale a favore della produzione nelle industrie farmaceutiche nei Pvs di prodotti brevettati; in vaste aree del mondo lo sviluppo economico trova nelle epidemie l'ostacolo principale;
 - d. politica commerciale che non comporti *labour standard* usati a livello del Wto come strumento di protezione delle industrie dei paesi avanzati;
 - e. accordi internazionali sulle migrazioni, per cui quando un Pvs esporta lavoro qualificato verso i paesi sviluppati si preveda una sorta di compensazione degli investimenti sociali effettuati nel paese d'origine;
 - f. un piano Marshall dell'Europa verso l'Africa – l'Africa sub-Sahariana è l'unica area del mondo che ha registrato una caduta del livello assoluto di reddito pro-capite, ma anche in questa area alcuni paesi, se governati da democrazie con sviluppati *countervailing powers*, mostrano segni di vivace sviluppo.
2. L'affermarsi dei paesi emergenti, lo sconvolgimento rappresentato dall'ingresso di paesi con tre miliardi di persone nel novero dei paesi in rapida via di industrializzazione provoca nei paesi di più antica industrializzazione forti guadagni per alcuni e forti perdite per altri; questo fa emergere con forza il convincimento che costi e benefici provocati dalla globalizzazione vadano suddivisi tra la popolazione con equità. **Il secondo insieme di proposte riguarda dunque le politiche di tutela dei perdenti.**
 - a. La prima considerazione riguarda il rapporto stato-mercato. E' falso pensare che solo il modello anglosassone di assoluta prevalenza del mercato possa reggere di fronte alla globalizzazione. Il modello asiatico, che è emerso come quello vincente tra i Pvs, è fatto

di un intreccio complesso di stato e mercato: ha senz'altro più mercato delle economie pianificate e statalistiche di un tempo, ma ha molto più stato di come richiesto dal *Washington Consensus*. Il modello dei paesi scandinavi, nei quali il 50% del Pil passa per le mani dello Stato, è emerso come il modello vincente nei paesi sviluppati che aspirano a conseguire il duplice obiettivo di produttività e equità distributiva.

- b. La prima necessità per gli Stati Uniti è l'adozione di un sistema di assistenza sanitaria pubblico e nazionale che forma l'oggetto del principale dibattito di politica economica di quel paese.
- c. Per i paesi europei si pone la necessità di conseguire un duplice obiettivo: da un lato evitare la perdita di reddito che l'economia nazionale subirebbe qualora le rigidità dei prezzi e del costo del lavoro impediscano alle imprese di compiere le modifiche imposte dalla variazione internazionale delle tecniche e dei gusti; dall'altro di evitare che questa flessibilità si traduca in una perdita del reddito reale dei lavoratori e una sperequazione nei redditi famigliari.
- d. Il welfare state nella fase della globalizzazione se non deve più proteggere il lavoro, la sua localizzazione, le tecniche e gli skill obsoleti, deve però proteggere realmente (e non solo sulla carta o in un momento futuro sempre rimandato) i lavoratori, offrendo loro assicurazioni e riqualificazioni, ma anche un reddito minimo garantito con forme di "negative income tax".
- e. Queste politiche costano al bilancio pubblico. Però il finanziamento è reso problematico dagli effetti negativi della globalizzazione sull'ampiezza delle basi imponibili. La mobilità del capitale spinge la tassazione a gravare prevalentemente sul lavoro e con un basso tasso di progressività. La soluzione è duplice: sul piano internazionale è necessaria non solo la cooperazione informativa tra paesi sul piano fiscale, ma anche l'armonizzazione di basi imponibili e di norme anti evasione ed elusione; sul fronte interno non vanno trascurate tassazioni che abbiano come base imponibile patrimoni non facilmente mobili, come la casa.

3. Il terzo insieme di proposte riguarda le crisi finanziarie e il regime dei cambi.

- a. Crisi finanziarie. Ciò che contraddistingue la terza globalizzazione dalle altre due precedenti è il libero flusso di capitali finanziari e le dimensioni enormemente maggiori rispetto ai valori attivati da scambi di merci, servizi e rimesse degli emigranti (il valore giornaliero degli scambi finanziari è arrivato a superare di 60 volte il valore annuo del commercio mondiale). La G finanziaria produce un più efficiente allocazione del risparmio internazionale, ma anche una maggiore disponibilità alle crisi finanziarie (nel periodo 1945-73 le crisi finanziarie mondiali – nei Pvs e nei paesi sviluppati – sono state 38, nel periodo 1973-1997 sono state 120). Le crisi hanno varie cause, interne ed internazionali. La globalizzazione è la responsabile principale di crisi finanziarie, quando queste sono causate o accompagnate da rapidi ingressi e fuoriuscite di capitali internazionali di natura speculativa (crisi messicana del 1990, la crisi asiatica del 1997, la crisi argentina del 2001-2). A volte la globalizzazione non è la causa diretta di alcune crisi finanziarie (come la crisi dei subprime che è dovuta alla politica monetaria americana e ad una innovazione finanziaria le cui conseguenze di aumento di crisi sistemica non sono state ravvisate da nessuna autorità di controllo), ma è tuttavia causa della propagazione mondiale di questi shock (come nel caso della crisi russa del 1998 e di ciò che sta avvenendo con la crisi dei sub-prime). Le crisi finanziarie non restano isolate nel comparto della finanza, ma si espandono tutte in modo più o meno marcato nell'economia reale, per effetto del crollo dei cambi e/o di fallimenti bancari (crisi asiatiche e sud americane), per effetto di crolli di valori mobiliari e immobiliari

e per l'effetto sulle imprese del credit crunch sul mercato secondario delle banche (crisi americane).

Politiche da adottare:

- i. Concentrare a livello di macroaree (Europa) delle Autorità di regolazione e coordinazione tra macroaree delle azioni di tali Autorità.
 - ii. Affinare standard internazionali comuni di contabilità bancaria.
 - iii. Attribuire al Fmi ruolo di monitoraggio delle crisi finanziarie internazionali.
 - iv. Adozione a livello internazionale (quali istituzioni coinvolgere?) di misure di maggior trasparenza e responsabilità: devono essere posti dei limiti alla detenzione di titoli strutturati nei portafogli di intermediari bancari e finanziari; i titoli strutturati devono rispondere a standard tali da poter valutare più adeguatamente di oggi il loro valore; devono essere imposti maggiori vincoli di liquidità alle banche e minor ricorso alla leva finanziaria....
 - v. Rating delle società di rating?
- b. Cambi. Il modello di crescita americano basato sul debito interno e del *benign neglect* esterno è stato possibile per quel Paese (non avrebbe potuto esserlo per un Pvs) a motivo dell'accettazione da parte di tutto il mondo di una valuta di riserva emessa da un Paese che ha a lungo offerto un elevato rendimento agli investimenti borsistici e una bassa rischiosità dei titoli del debito pubblico. Questo ha consentito che il deficit di risparmio americano fosse colmato da un trasferimento di risparmio dal resto del mondo. Ma questa politica non regge nel lungo periodo per la "triste aritmetica del debito" che vale per il debito esterno così come per il debito interno. Aver perseguito questa politica nel lungo periodo (insieme alla volontà cinese di tenere agganciato il Renminbi al dollaro) ha condotto agli attuali squilibri macroeconomici mondiali (le cosiddette *global imbalances*). La politica di elevata domanda interna e di disavanzo estero americano tuttavia è stata non solo componente del modello di sviluppo dell'economia americana, ma anche di quella del resto del mondo, perché il disavanzo americano ha assorbito i surplus commerciali dei paesi emergenti (e del Giappone) la cui crescita era tirata dalle esportazioni. Una politica macroeconomica che al contempo risolva il problema delle *global imbalances* e svolga la funzione di creatore di domanda effettiva a livello globale è compito di una *governance* sovranazionale. Senza un'area che svolga da "acquirente di ultima istanza" la crescita dell'economia globale e dei paesi emergenti rischia di declinare. Questa funzione è stata svolta per tutto il dopoguerra esclusivamente dagli Usa. Negli ultimi dieci anni il disavanzo Usa è stato mediamente del - 4% annuo rispetto al Pil, contro un avanzo europeo del + 1,2%. Oggi quel compito di "acquirente di ultima istanza" deve essere più uniformemente distribuito a livello globale. La soluzione richiede interventi congiunti di più paesi: rivalutazione cinese del Renminbi, riduzione del deficit interno americano pubblico e privato $(G+I)-(S+T)/Pil$, aumento del deficit interno europeo.

4. **Il quarto insieme di proposte riguardano fenomeni che si manifestano su scala globale che però non sono effetti diretti della globalizzazione, ma effetti diretti dello sviluppo economico.** Nella misura in cui lo sviluppo economico di aree del mondo in cui vivono

miliardi di persone è stimolato dalla globalizzazione, si può ritrovare in essa un effetto indiretto di questi fenomeni:

- a. accelerazione dell'esaurimento di risorse non rinnovabili (nel 2030 il consumo di energia di Cina e India raddoppierà e il consumo di petrolio, gas e carbone crescerà del 50%) e dell'insufficienza idrica;
- b. inquinamento atmosferico e aumento della temperatura per combustione di fossili (entro il 2030 le emissioni di ossido di carbonio dei paesi emergenti raddoppieranno e raggiungeranno la metà del totale mondiale);
- c. aumento dei prezzi di merci prodotte da risorse non rinnovabili (il petrolio dal 2005 al 2008 è passato da 45 a 130 dollari al barile e potrà raggiungere i 150/200 dollari) oppure rinnovabili, ma che presentano una offerta rigida anche nel medio periodo (raddoppio nel 2007 in un anno del prezzo mondiale del grano e nel 2008 aumento del 70% in sei mesi del prezzo del riso); la Banca Mondiale stima alti prezzi dei prodotti alimentari per vari anni;
- d. propagazione internazionale delle crisi finanziarie che hanno origini interne ai paesi sviluppati, come la crisi dot.com del 2001-02 o quella dei sub-prime del 2007-08.

Questi fenomeni, riguardando risorse scarse a livello mondo e beni pubblici globali (atmosfera, stabilità finanziaria), richiedono interventi politici a livello globale. SVILUPPARE

Potere ed egemonia.

Anche se non è facile identificare i paesi vincenti e perdenti per effetto della globalizzazione (poiché perdenti e vincenti si ritrovano entro gli stati stessi), tuttavia gli stati sono ancora la fonte di legittimità delle scelte politiche. Gli stati che salgono nella gerarchia economico-finanziaria, sono nella condizione (necessaria anche se non sufficiente) di crescere nella gerarchia politico-militare.

Nel 2005 gli Usa, la Ue-15 e il Giappone producevano il 44% del reddito mondiale con il 13% della popolazione mondiale. Questo rapporto è destinato nel prossimo quarto di secolo a mutare considerevolmente. Il mutato peso economico si tradurrà in un mutato peso politico. Va aggiunto anche che stanno mutando anche i pesi dei tipi di capitalismo con il rafforzamento dei capitalismi di stato (di cui i Fondi sovrani sono un aspetto dell'economia internazionale - i Fondi Sovrani effetto delle *global imbalances* fra un quinquennio possono raggiungere i 12 trilioni di dollari, il doppio di tutte le risorse delle Banche centrali, per non parlare dei fondi di cui può disporre il Fmi, il cui ruolo è da ripensare).

Un assetto egemonico è necessario per offrire il bene pubblico "sicurezza" e anche per garantire il processo di globalizzazione governata. Si è passati dal bipolarismo conflittuale Usa-Urss, ad una temporanea egemonia di un solo paese. L'egemonia economica americana è in crisi (*global imbalances*, possibile stagflazione, fondi sovrani di proprietà di emirati, della Russia o della Cina....). Difficile prevedere quale nuovo assetto egemonico prenderà il posto di quello attuale. Si determinerà un nuovo equilibrio? Il nuovo equilibrio sarà offerto da un nuovo paese o sarà offerto da un gruppo di paesi (Usa, Ue, Giappone, Cina, India, Russia, Brasile e Sud Africa)? Si andrà verso un accresciuto multilateralismo (alla Wto) o ad una de-globalizzazione e regionalizzazione di macro-aree economico-politiche?

L'**Europa** può avere un ruolo molto importante da giocare nella riforma della governance globale.

- e. La pace è bene pubblico offerto dal paese egemone. Gli Usa non lo possono più essere individualmente, quindi l'Europa si può candidare come partner insieme ad altre aree geografiche emergenti per questo ruolo collettivamente esercitato in futuro.
- f. L'Europa non ha un significativo *hard power*, ma dispone di un *soft power* che ha un notevole valore agli occhi di paesi emergenti e può essere stimolatrice di democratizzazione degli organismi internazionali.
- g. L'Europa è la seconda area mondiale come reddito assoluto e come reddito pro-capite, la sua moneta ha assunto il ruolo di moneta di riferimento per grandi investitori internazionali e l'Europa quindi, come attore globale, è nella condizione di assumersi la responsabilità di contribuire a superare le *global macro imbalances*.
- h. Gli europei devono evitare due atteggiamenti. Uno è quello di sentirsi in pericolo, di sentirsi come in una fortezza assediata e intraprendere una politica europea di mera difesa verso l'esterno, verso lo straniero, sia esso il produttore cinese o l'immigrato musulmano. L'altro è quello di rinunciare a far giocare all'Europa un suo ruolo come entità politica e di rifugiarsi all'interno di confini nazionali nella vana speranza che questi meglio tutelino gli interessi individuali. Sarebbe il modo migliore per far declinare i paesi europei.

Non si superano i problemi sopra delineati con un atteggiamento contro la modernità e un ritorno a "Dio, Patria e Famiglia". Questi principi erano a fondamento di politiche di Stati autarchici che tra loro non erano in competizione, ma in conflitto. In quell'epoca di de-globalizzazione il reddito pro-capite mondiale cresceva meno, la distribuzione del reddito era più iniqua tra paesi poveri e paesi ricchi e all'interno dei paesi. Aperto è invece il discorso se conviene e se si può temperare la globalizzazione e indirizzarla entro argini più contenuti come all'epoca del compromesso di Bretton Woods (Dani Rodrik). Penso tuttavia che a fronte di nuovi problemi vadano studiate nuove forme di governance.