

REGOLE NUOVE (E POCO AMBIZIOSE) PER AFFRONTARE I PROBLEMI GLOBALI

di Jean Pisani-Ferry

su Il Sole 24 Ore del 4 agosto 2018

Riavvolgiamo il nastro alla fine degli anni '90. Dopo una pausa di otto decenni, l'economia globale si stava riunificando.

L'apertura economica era all'ordine del giorno. La finanza veniva liberalizzata. La nascente Internet avrebbe presto dato a tutti nel mondo un uguale accesso alle informazioni.

Per gestire l'interdipendenza sempre crescente venivano sviluppate nuove istituzioni internazionali, come l'Organizzazione mondiale del commercio (Wto). Un accordo vincolante sul clima, il Protocollo di Kyoto, era stato appena ultimato.

Il messaggio era chiaro: la globalizzazione non riguardava solo la liberalizzazione dei flussi di beni, servizi e capitali, ma la definizione delle regole e delle istituzioni necessarie per guidare i mercati, promuovere la cooperazione e fornire beni pubblici globali.

Ora avanziamo rapidamente fino al 2018. Nonostante un decennio di trattative, i negoziati commerciali globali lanciati nel 2001 non hanno ottenuto risultati. Internet è diventato frammentato e potrebbe frammentarsi ulteriormente. Il regionalismo finanziario è in aumento. Lo sforzo globale per combattere il cambiamento climatico si basa su una serie di accordi non vincolanti, da cui gli Stati Uniti si sono ritirati. Sì, la Wto è ancora lì, ma è sempre più inefficace. Il presidente degli Stati Uniti Donald Trump, che non nasconde il suo disprezzo per le regole multilaterali, sta tentando di bloccare il suo sistema di risoluzione delle controversie.

Gli Stati Uniti fingono, contro ogni evidenza, che le importazioni di Bmw sono una minaccia per la sicurezza nazionale. Alla Cina viene brutalmente ordinato - al di fuori di qualsiasi accordo multilaterale - di importare di più, esportare meno, tagliare sussidi, astenersi dall'acquistare aziende tecnologiche statunitensi e rispettare i diritti di proprietà intellettuale.

Gli stessi principi del multilateralismo, un pilastro fondamentale della governance globale,

sembrano essere diventati una reliquia di un passato lontano. Che è successo? Trump, di sicuro.

Il 45° Presidente degli Stati Uniti ha fatto una campagna per il lavoro come un elefante in una cristalleria, promettendo di distruggere l'ordine internazionale costruito e mantenuto da tutti i suoi predecessori sin dai tempi di Franklin Roosevelt. Dal suo insediamento, è stato fedele alla sua parola, ritirandosi da un accordo internazionale dopo l'altro e imponendo tariffe di importazione sia agli amici che agli avversari.

Comunque, ammettiamolo: i problemi di oggi non sono iniziati con Trump. Non è stato Trump che nel 2009 ha ucciso i negoziati di Copenaghen relativi a un accordo sul clima.

Non è Trump a dover essere incolpato del fallimento del round commerciale di Doha. Non è stato Trump che ha detto all'Asia di ritirarsi dalla rete di sicurezza finanziaria globale gestita dal Fondo monetario internazionale. Prima di Trump, i problemi venivano trattati in modo più educato. Ma erano lì.

Non mancano le spiegazioni.

Un aspetto importante è che molti partecipanti al sistema internazionale stanno riflettendo sulla globalizzazione. Una percezione diffusa nei Paesi avanzati è che le rendite derivanti dall'innovazione tecnologica vengono erose in modo precipitoso. L'operaio statunitense di ieri doveva il suo tenore di vita a queste rendite. Ma come l'economista Richard Baldwin ha brillantemente mostrato in *The Great Convergence*, la tecnologia è diventata più accessibile, i processi di produzione sono stati segmentati e molte delle rendite sono diminuite.

Una seconda spiegazione è che la strategia statunitense nei confronti della Russia e della Cina ha fallito. Negli anni '90, i presidenti George H.W. Bush e Bill Clinton pensavano che l'ordine internazionale avrebbe aiutato a trasformare la Russia e la Cina in "democrazie di mercato". Ma né la Russia né la Cina sono convergenti politicamente. La Cina sta convergendo in termini di Pii e sofisticazione, ma il suo sistema economico resta a parte. Come ha affermato Mark Wu di Harvard in un paper del 2016, sebbene le forze di mercato svolgano un ruolo importante nella sua economia, il coordinamento da parte dello stato (e il controllo da parte del Partito comunista) rimane pervasivo. La Cina ha inventato le proprie regole economiche.

In terzo luogo, gli Usa non sono sicuri che un sistema basato su regole offra la migliore struttura per gestire la propria rivalità con la Cina. È vero che un sistema multilaterale può

aiutare il potere egemone e quello emergente a non cadere nella cosiddetta “trappola di Tucidide” dello scontro militare. Ma la crescente percezione degli Stati Uniti è che il multilateralismo pone più limiti al proprio comportamento che a quello della Cina.

Infine, le regole globali appaiono sempre più obsolete. Mentre alcuni dei loro principi di base - a partire dalla semplice idea che le questioni sono affrontate multilateralmente piuttosto che bilateralmente - sono più forti che mai, altri sono stati concepiti per immondo che non esiste più. Le pratiche consolidate di negoziazione commerciale hanno poco senso in un mondo di catene di valore globali e servizi sofisticati. E classificare i Paesi per il loro livello di sviluppo sta perdendo la sua utilità, dato che alcuni di essi combinano società globali di prima categoria e arretratezza economica. Ma l'inerzia è considerevole, se non altro perché è richiesto il consenso per cambiare le regole.

Quindi cosa bisognerebbe fare? Una possibilità è quella di preservare l'ordine esistente nella massima misura possibile. Questo è stato l'approccio adottato dopo che Trump ha ritirato gli Stati Uniti dall'accordo sul clima di Parigi: gli altri firmatari continuano a rispettarlo. Il vantaggio di questo approccio è la limitazione dei danni del comportamento peculiare di un Paese. Ma, nella misura in cui l'atteggiamento degli Stati Uniti rappresenta un sintomo, l'approccio conservazionista non cura la malattia.

Una seconda opzione è usare la crisi come un'opportunità per la riforma. L'Ue, la Cina e pochi altri - compresi, si spera, gli Stati Uniti a un certo punto - dovrebbero essere quelli che prendono l'iniziativa, recuperando quegli aspetti del vecchio multilateralismo che restano utili, ma fondendoli in nuovi accordi più equi, più flessibili e più appropriati per il mondo di oggi.

Questa strategia avrebbe il vantaggio di identificare e assorbire le lezioni offerte dall'esaurimento delle disposizioni tradizionali e dall'emergere di nuove. Ma c'è abbastanza leadership e sufficiente volontà politica per andare oltre i compromessi vuoti e salvavita?

Il rischio al ribasso è che una riforma fallita potrebbe portare al disfacimento del sistema globale. Alla fine, la soluzione non è né coltivare la nostalgia dell'ordine di ieri né riporre la speranza in forme di cooperazione internazionale sciolte e inefficaci.

L'azione collettiva internazionale richiede regole, perché la flessibilità e la buona volontà da sole non riescono ad affrontare i problemi difficili. Lo stretto cammino da percorrere è quello di determinare, caso per caso, i requisiti minimi di un'azione collettiva efficace e di

stringere un accordo sulle riforme che soddisfano queste condizioni. Per chi crede che un tale percorso esista, non c'è tempo da perdere.

*Docente all'Hertie School of Governance (Berlino) e a Sciences Po (Parigi), membro del think tank Bruegel