

LIBERTÀ EGUALE TOSCANA

GLOBAL IN QUATTRO DOMANDE

Governare la globalizzazione: come e perché

Rispondono:

Kenneth Arrow - Lawrence Klein - Jagdish Baghwati

Tito Boeri - Mario Deaglio - Giorgia Giovannetti

Alessandro Petretto - Dani Rodrik - Aldo Rustichini

Jeffrey Sachs - George Soros - Stefano Zamagni

12 Interviste a Economisti e Premi Nobel nella parte bassa

INDICE

•	Presentazione	5
•	Ringraziamenti	8
•	Introduzione "LA DOMANDA GIUSTA E IL NEMICO SBAGLIATO. Movimenti e globalizzazione" di Tommaso Nannicini	9
•	LE QUATTRO DOMANDE DI "LIBERTÀ EGUALE TOSCANA" <i>Versione italiana - Versione inglese</i>	27
•	KENNETH ARROW <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	31
•	LAWRENCE KLEIN <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	37
•	JAGDISH BAGHWATI <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	41
•	TITO BOERI <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	56
•	MARIO DEAGLIO <i>Chi è - Le sue risposte</i>	61
•	GIORGIA GIOVANNETTI <i>Chi è - Le sue risposte</i>	66
•	ALESSANDRO PETRETTO <i>Chi è - Le sue risposte</i>	73
•	DANI RODRIK <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	78
•	ALDO RUSTICHINI <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	87
•	JEFFREY SACHS <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	92
•	GEORGE SOROS <i>Chi è - Le sue risposte - Versione originale in inglese</i>	100
•	STEFANO ZAMAGNI <i>Chi è - Le sue risposte</i>	107
•	Riferimenti bibliografici	119
•	Glossario	121
•	Curatori	126

Tutti i materiali e i contributi pubblicati all'interno di questa pubblicazione (distribuita gratuitamente e disponibile anche sul sito www.libertaegualetoscana.it) sono "NO COPYRIGHT", nel senso che possono essere riprodotti, modificati, distribuiti, trasmessi, ripubblicati o in altro modo utilizzati, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di "Libertà Eguale Toscana", a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che siano citati sia l'autore della parte utilizzata sia la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: "Libertà Eguale Toscana (www.libertaegualetoscana.it)". Ove i materiali e i contributi siano utilizzati in forma digitale, la citazione della fonte dovrà essere effettuata in modo da consentire un collegamento ipertestuale al sito www.libertaegualetoscana.it.

PRESENTAZIONE

Dal 6 al 10 novembre 2002, Firenze sarà sotto i riflettori delle televisioni e dei giornali nazionali e internazionali perché ospiterà il Forum Sociale Europeo. Affinché questa attenzione non sia episodica, ma fonte di una discussione approfondita sui temi della globalizzazione, l'associazione di cultura politica "Libertà Eguale Toscana" si è fatta promotrice di un'iniziativa che intende entrare nel merito del dibattito lanciato dai promotori del Forum.

"Libertà Eguale Toscana" ha rivolto quattro domande sui meccanismi della globalizzazione ad alcuni premi Nobel per l'economia ed economisti di fama internazionale. Le interviste che abbiamo ottenuto sono raccolte in questa pubblicazione, che viene distribuita gratuitamente, e sono disponibili sul sito web: www.libertaegualetoscana.it. Ci sono state rilasciate dodici interviste, tra cui quelle di due premi Nobel. Purtroppo, per esigenze legate ai tempi di stampa, non siamo in grado di ospitare in questa pubblicazione una tredicesima intervista che ci è stata concessa: quella di Franco Modigliani (Premio Nobel 1985, MIT). Naturalmente, anche il suo contributo sarà presto disponibile sul nostro sito ed invitiamo tutti a prenderne visione. Il nostro intento è stato quello di mettere alcune delle voci più autorevoli del mondo della ricerca alla portata di quanti sono interessati ai contenuti di un dibattito mondiale, come quello sugli effetti della globalizzazione. Il nostro contributo di approfondimento è destinato ai soggetti politici e sociali impegnati su questi temi e, soprattutto, alle persone incuriosite da eventi come il Forum Sociale e desiderose di saperne di più, di poter capire e dire la loro su scelte importanti come la liberalizzazione degli scambi mondiali, le politiche per lo sviluppo e gli sforzi per raggiungere una più equa distribuzione delle risorse su scala internazionale.

Lo spirito che ci ha spinti a realizzare questa iniziativa è legato anche alla scoraggiante constatazione che le discussioni sull'approssimarsi del Forum Sociale di Firenze si sono caratterizzate per la totale assenza di questi temi. Tutto si è ridotto a un dibattito sugli aspetti organizzativi o di ordine pubblico. Chi pagherà le spese del meeting? Ci saranno disordini? Durante quei giorni, i negozi potranno restare aperti o faranno meglio a chiudere? Senza sottovalutare questi problemi e ribadendo l'indisponibilità assoluta a considerare come interlocutori quanti ricorrono alla violenza per esprimere le proprie contestazioni (presa di distanza, tra l'altro, che tutti i promotori di eventi come il Forum dovrebbero fare in modo più marcato), "Libertà Eguale Toscana" ha sentito il bisogno di andare oltre, analizzando alla radice (e con un taglio rivolto esclusivamente ai contenuti) le problematiche intorno alle quali ruotano eventi come il meeting di Firenze o il *World Social Forum* di Porto Alegre.

Le quattro domande di "Libertà Eguale Toscana" abbracciano alcuni punti cruciali e tra loro fortemente collegati: 1) i rapporti tra liberalizzazione del commercio internazionale e crescita economica; 2) gli effetti della globalizzazione sulle disuguaglianze; 3) l'esistenza di misure in grado di compensare i "perdenti" del processo di globalizzazione (nei paesi sviluppati o in quelli poveri); 4) la possibilità di forme d'intervento "globale" che correggano i fallimenti del mercato su scala internazionale. La nostra attenzione prevalente per i temi economici e del governo dell'economia non intende sottovalutare altri aspetti del fenomeno "globalizzazione", ma concentrarsi sui punti più controversi delle domande politiche che provengono dal movimento *new global* (ruolo delle istituzioni internazionali come l'Organizzazione Mondiale per il Commercio o il Fondo Monetario Internazionale; legame tra apertura dei mercati mondiali e disuguaglianze; risposte di governo a problemi globali come le crisi finanziarie o l'inquinamento del pianeta; *Tobin Tax*; ecc.).

Per noi la crescente apertura dei mercati non è né la panacea di tutti i mali, né un nemico da combattere. È un fenomeno che crea opportunità da cogliere e rischi da evitare. E le opportunità potranno essere colte (o i rischi evitati) solo se si saprà partire da un'analisi approfondita e non

ideologica del fenomeno "globalizzazione". Il movimento *new global* ci ammonisce che "un altro mondo è possibile". È vero. Ma forse sarebbe meglio dire che "tanti mondi sono possibili": tanti cambiamenti, tanti miglioramenti del mondo in cui viviamo. Non si tratta di inseguire un'indistinta alternativa di sistema (come si sarebbe detto un tempo), ma di individuare le politiche in grado di allargare la sfera delle libertà su scala mondiale, di migliorare le opportunità sociali e le condizioni di vita dei poveri del pianeta. È questa la sfida con cui si confrontano oggi tutti i riformisti. Non limitarsi a dire che il mondo deve essere migliorato. Ma cercare di farlo dotandosi di strumenti che funzionino alla prova dei fatti.

Firenze, 10 ottobre 2002
Libertà Eguale Toscana

RINGRAZIAMENTI

Per l'apprezzamento e il sostegno finanziario accordato a questa pubblicazione, si ringraziano le imprese "Casprini - High Quality Interiors", "Ideazione", "Basilichi", il "Gruppo Editoriale Giunti", ed "Unicoop Firenze". Per il prezioso aiuto nella realizzazione di tutta l'iniziativa, si ringraziano Silvano Amerini, Monica Bettoni, Anna Bucciarelli, Mauro Carpinella, Arduino Casprini, Francesco Franco, Federica Lotti, Anna Majer, Massimo Mattei, Giulio Quercini, Antonio Spignoli, Monica Toniazzi e Stefania Vanni. Per la distribuzione gratuita della pubblicazione ai propri abbonati si ringrazia l'ufficio di direzione della rivista "DOC Toscana" (www.lelettere.it/periodici/doc/dochome.html): Paolo Benesperi, Giovanni Gentile e Riccardo Monni. Per la definizione del progetto editoriale e della campagna d'informazione, si ringrazia lo staff di Alta - agenzia di comunicazione (www.altacomunicazione.com), e in particolare Silvia Razzai e Liliana Avvantaggiato. Last but not least, un grazie di cuore va a tutti gli studiosi che hanno trovato il tempo di rispondere alle nostre domande, rendendo possibile questa iniziativa. È alla loro passione e al loro impegno civile che è dedicato il nostro contributo di approfondimento.

Introduzione

LA DOMANDA GIUSTA E IL NEMICO SBAGLIATO Movimenti e globalizzazione

di Tommaso Nannicini

PREMESSA: IL COMPITO DEI GLOBAL-RIFORMISTI

"Global" o "No Global"? "Globalizzazione sì" o "globalizzazione no"? È intorno a questo dilemma che si annoda il dibattito sulla crescente apertura dei mercati e sulle interdipendenze globali. Da una parte i "global-ottimisti", con la loro fiducia nelle "magnifiche sorti e progressive" del meccanismo di mercato, in grado di produrre un aumento della produttività e del tenore di vita in tutti i paesi che l'abbracciano, grazie a una più efficiente allocazione delle risorse su scala mondiale. E dall'altra i "global-pessimisti", convinti che la globalizzazione sia negativa tanto per i paesi poveri (che restano ai margini dello sviluppo capitalistico), quanto per l'uguaglianza all'interno dei paesi ricchi (dove s'innesca una "corsa al ribasso" sul terreno dei diritti, in risposta alla concorrenza delle nazioni con bassi salari e bassi livelli di protezione sociale o tutela ambientale). Come ha rilevato acutamente Amartya Sen (2002), ottimisti e pessimisti rischiano di condurci alla medesima - sconsolante - conclusione: che niente deve (o può) essere fatto per migliorare il mondo in cui viviamo. Perché viviamo già nel migliore dei mondi possibili. Oppure perché serve un mutamento radicale di sistema ("un altro mondo").

Non è così. La felice miscela composta da democrazia liberale, economia di mercato e stato sociale ("il nostro mondo") ha garantito uno straordinario processo di allargamento del benessere e della libertà, sia negativa che positiva. Ma un processo del genere non è predeterminato, dobbiamo impegnarci affinché possa continuare in un contesto profondamente mutato. È questo l'orizzonte entro il quale dovrebbero muoversi i

"global-riformisti", categoria ancora priva di una sufficiente coscienza di sé. Il loro compito è quello di individuare gli strumenti (ovvero le *istituzioni* e le *politiche*) in grado di affrontare le nuove priorità globali: I) la lotta al sottosviluppo e alla povertà; II) l'allargamento delle libertà civili e politiche; III) la salvaguardia della sicurezza e della stabilità internazionale; IV) la tutela dell'ambiente.

Per cercare di ottemperare a un compito di tale entità, si deve partire da un'analisi approfondita e non ideologica del fenomeno "globalizzazione". A volte, si ha l'impressione che questa parola venga impiegata genericamente per riferirsi ai "tempi che cambiano", sollevando il dubbio di come si possa ambire a elaborare politiche efficaci rispetto a un tema così inafferrabile. Se ci si riferisce alla globalizzazione *culturale* - intesa come crescita esponenziale delle possibilità di comunicazione e contaminazione tra aree del pianeta (fortemente favorita dal progresso tecnologico) - siamo di fronte a un fenomeno inevitabile e, per molti versi, positivo. Contrastarlo significherebbe dare credito alle paure verso le diversità che si annidano sotto la pelle di ogni tessuto sociale. Certo, potrebbe esserci una spinta all'omologazione culturale, ma tale esito non è affatto scontato visto che l'incremento di scala rende possibile proprio la sopravvivenza di consumi culturali di nicchia. Inoltre, l'unico metro di giudizio valido in questo campo è la libertà di scelta. Basta guardare alla società italiana di oggi rispetto a quella di ieri, per consumi alimentari, prodotti culturali (libri, musica, cinema, ecc.), abbigliamento, fedi religiose: non si sono mai visti tanta varietà e tanto multiculturalismo. Vogliamo tornare indietro?

Se ci si riferisce alla globalizzazione *economica* - intesa come crescita esponenziale degli scambi commerciali, dell'integrazione dei mercati finanziari, dei flussi migratori e della circolazione delle informazioni - il discorso cambia. Due forze principali hanno sostenuto il processo d'integrazione delle economie mondiali: l'innovazione tecnologica e le politiche di liberalizzazione. Queste ultime sono state orientate dalle scelte della *politica* e non dalla volontà di oscure forze dell'economia. Sul piano commerciale, ad esempio, nonostante i molti fattori che spingono verso l'apertura degli scambi con l'estero, niente vieta ai singoli paesi di adottare politi-

che neo-protezionistiche. La strada dell'autarchia resta nel menù delle scelte possibili. Il problema è che tale strada produrrebbe esiti negativi, sul piano sia dell'efficienza sia dell'equità. La liberalizzazione del commercio internazionale è stata il risultato delle scelte politiche operate da stati sovrani, prima negli accordi GATT e poi in seno alla WTO. Certo, esistono infiniti *cocktail* di scelte politiche, per cui all'interno di un negoziato multilaterale si possono aprire alla concorrenza certi settori lasciandone chiusi altri, oppure in un paese in via di sviluppo si può decidere di lasciar operare da sola la liberalizzazione degli scambi piuttosto che intervenire con politiche sociali e di investimento in capitale umano. Ovviamente, *cocktail* diversi producono effetti diversi sulla distribuzione delle risorse a livello internazionale e all'interno di ogni paese. Da questo punto di vista, non esiste un unico modello di globalizzazione, ma tante "possibili globalizzazioni" (*feasible globalizations*), per dirla con Dani Rodrik (2002). Ogni nazione e la comunità globale nel suo complesso sono libere di scegliere il cammino che preferiscono.

È questo il dibattito che spetta ai global-riformisti: quello sugli strumenti adatti ad affrontare le priorità menzionate sopra e capaci di funzionare alla prova dei fatti. Si tratta di raccogliere su scala globale la bandiera che il movimento socialista e il popolarismo cattolico hanno tenuto alta agli inizi del Novecento, nella sfida contro la questione sociale e il dramma della povertà interna. Allora, ci si è serviti di due leve: una *istituzionale* (l'allargamento del suffragio universale, che ha permesso la socializzazione delle masse) e una *politica* (il programma di previdenza e assistenza pubblica, che ha rappresentato il nucleo dello stato sociale nel secolo socialdemocratico). Oggi, nell'affrontare il tema della disuguaglianza mondiale, anche i global-riformisti dovrebbero dotarsi di due leve. Una leva istituzionale: l'individuazione di nuove forme di *governance* a livello internazionale, per affrontare i problemi globali con istituzioni globali dotate di regole chiare ed efficaci. E una leva politica: un programma di sviluppo che affianchi all'apertura dei mercati altri obiettivi, come il potenziamento dei diritti politici e civili, l'incremento del capitale umano nei paesi poveri, l'adozione di politiche capaci di indirizzare gli investimenti diretti all'estero, il rilancio quantitativo e qualitativo della cooperazione internazionale, la

lotta contro il divario tecnologico e la piaga dell'AIDS, il sostegno pubblico a quelle ricerche della biologia molecolare che rispondono alle esigenze dei paesi poveri.

Prima di assumere l'obiettivo d'incidere sui rapporti economici e sociali messi in subbuglio dalla globalizzazione, dovremmo porci - sulla base del sempre valido precetto di Montaigne - domande difficili ma utili, senza accontentarci di risposte tanto rassicuranti quanto sbagliate. È con questo spirito che "Libertà Eguale Toscana" ha deciso di sfruttare l'occasione del Forum Sociale di Firenze per rivolgere quattro domande sulla globalizzazione economica a prestigiosi economisti e premi Nobel. Quattro domande per altrettanti aspetti cruciali. Il nostro sforzo di approfondimento è destinato a tutti, ma è stato pensato con gli occhi puntati sul dibattito che investe le forze del centrosinistra. Si sente spesso chiedere a queste forze di "parlare" con i movimenti *no global* o *new global*. Parlare va bene, ma per dire cosa? Per gli individui, è buona regola *pensare* prima di parlare. Non si vede perché lo stesso criterio non debba valere per i soggetti politici, nel cui caso "pensare" equivale a elaborare idee e proposte. Le interviste che abbiamo raccolto, quindi, si offrono come contributo di approfondimento all'insegna del motto einaudiano "conoscere per deliberare". In quanto segue, mi limiterò a ripercorrere il filo rosso che ci ha portati a sviluppare le nostre quattro domande.

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

Un primo aspetto cruciale abbraccia i rapporti tra liberalizzazione degli scambi e sviluppo economico (a meno che non si consideri del tutto casuale che il movimento *no global* abbia conquistato la ribalta con la contestazione del vertice WTO di Seattle nel 1999). Su questo terreno, sembra esserci un fossato consistente (e difficile da spiegare) tra gli orientamenti prevalenti della scienza economica e le percezioni di larga parte dell'opinione pubblica. Le valutazioni incoraggianti dell'economia sugli effetti della liberalizzazione degli scambi arrivano sia dal lato della teoria, sia dal lato dell'analisi empirica. Il primo contributo alla teoria del com-

mercio internazionale proviene niente di meno che da Adam Smith, il padre della moderna scienza economica. Con la sua "legge dei vantaggi assoluti", in contrasto con le precedenti teorie mercantiliste che ritenevano che un paese potesse guadagnare dal commercio mondiale solo a spese di un altro, Smith mostra che gli scambi internazionali sono un gioco a somma positiva, in cui i benefici totali superano le perdite totali. Con la sua "legge dei vantaggi comparati", David Ricardo estende la portata dell'intuizione smithiana, mostrando che, qualora un paese abbia uno svantaggio assoluto rispetto a un altro nella produzione di tutti i beni, c'è ugualmente spazio per un scambio mutuamente vantaggioso. La legge dei vantaggi comparati è tuttora uno degli ingredienti della teoria standard del commercio internazionale.

Senza bisogno di elencare tutti i modelli che compongono la disciplina dell'economia internazionale (basta dare un'occhiata a un buon libro di testo: Onida, 1984; Salvatore, 1992; Krugman e Obstfeld, 1995), si può acquisire il giudizio sostanzialmente incoraggiante che emerge dai contributi teorici sul commercio internazionale. E questo è vero sia per quello *inter-industriale* (riguardante prodotti diversi, come l'esportazione di auto dall'Italia all'India e l'importazione in senso contrario di seta grezza), sia per quello *intra-industriale* (riguardante prodotti simili ma differenziati, come l'esportazione di auto dalla Francia all'Italia e viceversa, con la sola differenza che da una parte ci sono i modelli Fiat e dall'altra quelli Renault). Il commercio inter-industriale (giustificato dall'esistenza dei vantaggi comparati) allarga la frontiera delle possibilità di consumo su scala mondiale, grazie ai guadagni di efficienza prodotti dalla specializzazione e dallo scambio. Questo è particolarmente vero per i rapporti tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, dove i prezzi relativi dei fattori produttivi - lavoro e capitale, lavoro specializzato e non - hanno valori molto diversi. Il commercio intra-industriale (spiegato dai più recenti modelli di concorrenza imperfetta) consente di allargare l'offerta e genera salutari effetti pro-concorrenziali, quando esistono rilevanti economie di scala nella produzione di un bene che incontrano un limite nella ristrettezza del mercato interno.

Il quadro che emerge dalla teoria economica è favorevole alla apertura degli scambi. Certo, possono esserci condizioni teoriche che limitano questo risultato (ce lo ricorda Baghwati nella sua intervista) e qualsiasi economista ragionevole (lo sottolinea il Nobel Lawrence Klein) accetterebbe alcune eccezioni a questo principio, come nel caso della protezione di industrie nascenti nei paesi in via di sviluppo o per settori d'interesse nazionale come la difesa. In ogni caso, appare evidente che "in molti paesi in via di sviluppo il grado di protezione è stato molto in eccesso rispetto a qualunque giustificazione teorica" (è un altro Nobel a parlare, Kenneth Arrow). È unanime, inoltre, la preoccupazione per il fatto che il protezionismo dei paesi ricchi possa frustrare le speranze in termini di benessere che la continua crescita degli scambi mondiali ha generato nei paesi sottosviluppati.

Se questo è il quadro che emerge dalla scienza economica, di fronte al diffuso scetticismo intorno alla crescente integrazione delle economie, verrebbe da chiedersi se per caso le predizioni teoriche non siano del tutto smentite dalla realtà dei fatti, e se il nesso tra globalizzazione economica e crescita suggerito dai contributi teorici non sia privo di riscontri empirici. In verità, sia singoli esempi sia analisi econometriche, rivelano un effetto positivo del grado di apertura di un paese sulla crescita economica e sul reddito. Un esercizio molto semplice è quello di confrontare le performance economiche dei paesi in via di sviluppo che si sono aperti di più al commercio internazionale con quelle dei paesi che sono rimasti più chiusi. Si vedano Salvatore (1992) e A.T.Kearney (2000) per esempi di questo tipo. Un recente rapporto della Banca Mondiale (2001) ha diviso i paesi in via di sviluppo in "globalizzatori" (24 nazioni che dopo il 1980 hanno adottato politiche di apertura al libero scambio) e "non globalizzatori", sottolineando come la crescita del PIL negli anni Novanta sia stata del 5% per i primi e dell'1,4% per i secondi (contro il 2,2% dei paesi ricchi), e negli anni Ottanta del 3,5% contro lo 0,8% (e il 2,3% dei paesi ricchi). Certo, sul piano scientifico, questi contributi lasciano il tempo che trovano (si veda lo scetticismo espresso da Rodrik nella sua intervista), perché non sanno dire se sia nato prima l'uovo (la crescita) o la gallina (l'apertura), ma forniscono un'indicazione di massima da cui partire.

Esistono anche tentativi più convincenti di stima dell'effetto dell'apertura di un'economia sulle sue possibilità di crescita. Le regressioni *cross-country* alla Barro (1997) rilevano un effetto positivo del commercio internazionale (esportazioni più importazioni in rapporto al PIL) sul tasso di crescita. Altri studi (Dollar, 1992; Sachs e Warner, 1995) cercano di misurare meglio il grado di apertura verso l'esterno, considerando le politiche commerciali effettivamente adottate dai singoli paesi, e trovano ugualmente una relazione positiva. Baghwati, nella sua intervista, esprime un forte scetticismo per esercizi econometrici come le regressioni *cross-country*, che rischiano di comparare paesi molto diversi tra loro sulla base di indicatori imprecisi. Partendo da questa critica, Baghwati e Srinivasan (1999) si concentrano su attenti casi di studio che analizzano le politiche dei paesi in via di sviluppo, individuando di nuovo una relazione positiva tra apertura e crescita. Un recente lavoro di due economisti americani (Frankel e Romer, 1999) si propone di superare proprio il problema dell'uovo e della gallina (ovvero, in gergo tecnico, il problema di "endogeneità"), utilizzando il metodo econometrico delle variabili strumentali. Secondo la loro stima, un aumento del volume degli scambi pari all'1% avrebbe in media un effetto positivo del 2-3% sul reddito pro capite di un paese.

In sintesi, dal combinato disposto di teoria economica e verifiche empiriche, emerge un quadro della globalizzazione come "nemico sbagliato" sul versante della crescita economica. Nonostante la diversità degli accenti, che emergono anche nelle nostre interviste, c'è convergenza su un punto: che "un'economia chiusa non stimola la crescita" (Rustichini), e che non esistono esempi convincenti di paesi che si sono sviluppati in maniera sostenibile adottando politiche protezionistiche (Sachs). Un'altra valutazione che trova tutti d'accordo, inoltre, è che l'apertura dei mercati rappresenta una *condizione necessaria ma non sufficiente* per innescare lo sviluppo. E forse risiede proprio in questa constatazione la causa principale dell'apparente paradosso, che ci ha portati a iniziare la nostra discussione con una domanda sulla liberalizzazione del commercio internazionale: il divario tra le indicazioni della scienza economica e gli orientamenti dell'opinione pubblica. È vero, parte dell'ostilità contro la globalizzazio-

ne è spiegata dagli *interessi* economici (le rendite di posizione legate allo status quo distributivo, soprattutto nei paesi ricchi) e dalle *passioni* ideologiche (la perdurante antipatia verso l'economia di mercato). Ma c'è un altro fattore che gioca un ruolo non secondario nell'alimentare il perdurante scetticismo verso l'integrazione delle economie: la drammatica constatazione che - nonostante le sue promesse di benessere diffuso - la globalizzazione economica continua ad accompagnarsi a inaccettabili disuguaglianze. "Che fare?", dunque, di fronte al dramma della povertà e della disuguaglianza globale. È questa la domanda che devono porsi quanti non condividono gli interessi e le passioni che si oppongono alla globalizzazione di per sé, quanti vogliono permettere alle aspettative di crescita che essa sta sollevando in molte aree del pianeta di non essere deluse.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Come ci ha esortato a fare il Nobel Amartya Sen (2002b), in occasione del recente vertice di Johannesburg, la lotta alla povertà deve essere messa al primo posto dell'agenda globale. E per farlo, di nuovo, dobbiamo partire da un'analisi precisa delle tendenze e delle cause delle disuguaglianze e dall'individuazione di proposte concrete per aggredirle. La prima distinzione da tenere presente è quella tra povertà e disuguaglianza relativa (richiamata da Baghwati). Mentre la prima è senz'altro diminuita a causa della crescita degli scambi e del reddito, le valutazioni sulla seconda non sono univoche. Anche se è evidente come la distribuzione dei benefici della globalizzazione sia stata fortemente iniqua. Sul fronte della povertà assoluta, inoltre, molto resta da fare.

In un lavoro recente, Sala-i-Martin (2002a) ha trovato che l'indice di povertà stimato utilizzando la soglia di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno è diminuito per un ammontare di 235 milioni dal 1976 al 1998, mentre il numero di persone con meno di due dollari è sceso di 450 milioni nello stesso periodo. L'unico continente dove questo processo di riduzione della povertà non si è registrato (e dove anzi i due indici sono aumentati rispettivamente di 175 e 227 milioni) è l'Africa.

Sala-i-Martin (2002b) ha stimato diversi indici di disuguaglianza relativa, che combinano il reddito pro-capite dei vari paesi con le distribuzioni al loro interno, individuando una riduzione della disuguaglianza tra il 1980 e il 1998. Questi risultati confermano l'analisi descrittiva di Boltho e Toniolo (1999), che utilizzando un semplice indice di Gini ponderato trovavano un simile risultato di convergenza dopo il 1980 (soprattutto per il ruolo decisivo della crescita dei colossi cinese e indiano). Ciò non toglie che una parte enorme del pianeta sia stata esclusa dai benefici della globalizzazione. In particolare, Sala-i-Martin (2002b) è in grado di predire che la tendenza della disuguaglianza mondiale sarà senz'altro in aumento nei prossimi decenni, a meno che l'Africa non cominci a crescere. Altri due aspetti (richiamati da Giovannetti nella sua intervista) devono essere ricordati: 1) la tendenza nell'andamento della disuguaglianza all'interno dei singoli stati (che è aumentata in molti paesi anche se in misura e con dinamiche diverse); 2) l'andamento di altre variabili sociali diverse dal PIL (istruzione, igiene, salute) e altrettanto fondamentali per valutare le libertà positive (o le *capabilities* per dirla con Sen) degli individui. Tutte variabili, queste ultime, che hanno fatto riscontrare un andamento positivo negli ultimi decenni, ma ancora una volta con l'esclusione del continente africano.

In sintesi, il problema della povertà per molti versi sembra avere un nome preciso: Africa. La crescita del continente africano deve diventare la priorità di tutti quelli preoccupati per la disuguaglianza globale. Ma quali sono le cause del suo mancato sviluppo? C'entra qualcosa il processo di globalizzazione? Più che l'apertura dei mercati, tra gli imputati contro cui puntare l'indice ci sono i fattori geografici e quelli politico-istituzionali. Secondo Sachs, "le differenze nelle performance dei diversi paesi nel mondo hanno cause profonde, molte delle quali di tipo geografico: isolamento, scarsa qualità dei terreni, malattie endemiche causate dalle condizioni climatiche (per esempio la malaria), costi di trasporto molto elevati nel caso di zone montuose e di piccole isole nel mezzo dell'oceano". Secondo Soros, "in tutto il mondo, paesi che dovrebbero essere ricchi rimangono poveri. Benché abbia avuto in dono minerali preziosi come olio, diamanti ed oro, in Angola, Nigeria, Kazakistan ed altrove, la gente comune sprofonda nella povertà mentre prosperano i funzionari corrot-

ti. I soldi che potrebbero essere usati per ridurre la povertà e fornire la scintilla iniziale alla crescita economica vengono invece rubati. Le cause di gran lunga più importanti della miseria e della povertà sono oggi nel mondo i conflitti bellici, i regimi oppressivi e corrotti e gli stati deboli- e la globalizzazione non può essere accusata al posto dei cattivi governi".

Ciò non toglie che la povertà e la disuguaglianza debbano essere al centro di una forte azione d'intervento internazionale, ma dobbiamo tenere presente questa analisi, per far sì che le politiche internazionali creino gli incentivi giusti per permettere ai singoli stati di aggredire i loro problemi interni. E dobbiamo partire dall'Africa, appunto. L'enfasi deve essere posta su strumenti quali: la mobilità del lavoro (si veda l'intervista di Rodrik); l'accesso a tutti i mercati dei paesi ricchi (a partire da agricoltura e tessile); il rafforzamento di strutture legali in grado di attirare gli investimenti; una nuova strategia di aiuti allo sviluppo che finanzia le spese in capitale umano (sanità e istruzione); l'espansione dei diritti. Raccogliendo l'insegnamento di Amartya Sen (1999), dovremmo porre al centro di una nuova strategia di sviluppo l'espansione delle libertà politiche, economiche e sociali nel mondo. Non solo perché tutte le libertà hanno un valore in sé, ma perché spesso le une si rafforzano con le altre acquistando un valore strumentale. Per esempio, l'espansione dei diritti all'istruzione e alla salute nei paesi in via di sviluppo è un obiettivo che merita di essere perseguito per ragioni di giustizia sociale, ma nello stesso tempo favorisce lo sviluppo, visto che- come sostengono le recenti teorie della crescita endogena- un paese è in grado di trarre vantaggio dall'apertura degli scambi solo se ha superato una dotazione minima di capitale umano.

In questa prospettiva, un tema sul quale occorre fare attenzione è quello dell'imposizione di *standard* del lavoro, di un insieme di diritti sociali da garantire ai lavoratori di tutto il mondo, che non devono diventare l'ennesima trovata protezionistica dei paesi ricchi (si veda la viva preoccupazione espressa da Baghwati). I diritti materiali, infatti, hanno un costo che non tutti i paesi sono in grado di sostenere se non vengono opportunamente aiutati. L'obiettivo di espandere le opportunità sociali è una priorità fondamentale, ma gli strumenti per raggiungerlo non sono neutrali. È

giusto indignarsi per il lavoro minorile; lo è un po' meno il fatto di non indicare alternative credibili per togliere milioni di bambini dal dramma della povertà e dello sfruttamento. Solo per citare l'esempio di una proposta percorribile, in sede di contrattazioni WTO, si potrebbe collegare la riduzione delle barriere commerciali per i paesi in via di sviluppo all'adozione di opportune politiche sociali, sull'esempio di un accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia in via di sperimentazione. In ogni caso, le richieste di estensione dei diritti materiali non devono rivelarsi troppo onerose e di ostacolo alla crescita per i paesi in via di sviluppo. I paesi industrializzati, inoltre, devono essere chiamati a farsi carico direttamente di una parte dei costi (per esempio, con aiuti diretti che prendano la forma di finanziamenti alle reti di protezione sociale). Insomma, in tema di *standard* del lavoro e diritti sociali, i paesi ricchi dovrebbero usare la *carota* piuttosto che il *bastone*, se davvero hanno a cuore lo sviluppo dei paesi poveri, che non a caso si sono opposti alla proposta statunitense per l'adozione di *standard* del lavoro avanzata al vertice WTO di Seattle nel 1999 (curiosa contraddizione per quanti chiedono nello stesso tempo la democratizzazione delle istituzioni internazionali per dare più voce ai paesi in via di sviluppo e l'imposizione incondizionata di *standard* del lavoro).

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Se la prima domanda aveva lo scopo di fare il punto sui legami tra globalizzazione economica e crescita e la seconda si proponeva di spostare l'accento sulla disuguaglianza e sugli strumenti per combatterla, la terza ha per oggetto un altro capo d'accusa mosso alla globalizzazione: quello di lasciare per strada un gran numero di "perdenti", di soggetti che ne vengono colpiti negativamente, sia nei paesi sviluppati sia in quelli poveri. Va detto che, mentre le prime due accuse che abbiamo affrontato ("la globalizzazione non favorisce lo sviluppo"; "la globalizzazione aumenta la disuguaglianza globale") sono in larga misura mal poste e si muovono in un quadro da "nemico sbagliato", l'accusa che "la globalizzazione impone dei costi umani e sociali" è difficilmente contestabile. L'integrazione delle eco-

nomie - come tutte le grandi trasformazioni strutturali - crea dei costi di aggiustamento. Sebbene il commercio internazionale sia mutuamente vantaggioso, esso può essere associato a costi di breve periodo, dato che ad alcuni fattori è richiesto di spostarsi da impieghi poco efficienti ad altri più produttivi. Se il capitale e il lavoro si spostano da un settore a un altro, possono restare disoccupati per un certo periodo di tempo. E i costi di aggiustamento possono ricadere su particolari zone geografiche o gruppi della popolazione. Per dare risposte politiche convincenti a questo problema, dobbiamo fare due cose: capire quali (e quanto grandi) sono i costi di aggiustamento; chiederci se (e come) possiamo compensare gli individui che li subiscono in prima persona.

Nei paesi industrializzati, i costi di aggiustamento riguardano soprattutto gli effetti collaterali sul mercato del lavoro. In questa ottica, il principale capo d'accusa mosso alla globalizzazione è quello di aver causato un'elevata disoccupazione in Europa e una caduta dei salari reali dei lavoratori non-specializzati negli Stati Uniti. Di fronte ad una maggiore mobilità dei fattori e ad una maggiore apertura dei mercati, si sottolinea come le attività produttive dei paesi industrializzati esposte alla concorrenza internazionale siano rimaste spiazzate, a favore di nazioni con bassi salari. In questa ottica, l'aumento delle importazioni e delle delocalizzazioni produttive avrebbe accelerato la riduzione delle attività manifatturiere nei paesi sviluppati, peggiorando le condizioni dei lavoratori non-specializzati nel flessibile contesto statunitense, e aumentando la disoccupazione nel rigido mercato del lavoro europeo. Sebbene dotata di una sua logica, tale accusa zoppica rispetto a un punto fondamentale: l'onere della prova. Come ha evidenziato l'economista statunitense Paul Krugman (1997; 2000), il fenomeno di deindustrializzazione in atto nei paesi sviluppati - una volta analizzati i dati - può essere imputato solo in piccola parte alla crescita degli scambi internazionali. In verità, la deindustrializzazione e le dinamiche del mercato del lavoro nei paesi sviluppati devono essere ricondotte ad altre cause: progresso tecnologico; mutamenti nella domanda legati all'aumento del reddito disponibile; diverso andamento della produttività nel settore industriale e in quello dei servizi. Si veda anche l'intervista di Tito Boeri, dove si sottolinea come l'esperienza di Regno Unito e Stati Uniti,

due paesi che negli anni Ottanta hanno sperimentato un aumento della disuguaglianza salariale, sia dovuta in massima parte a "fattori istituzionali che hanno poco, se non nulla, a che fare con la liberalizzazione del commercio".

A questa difesa della globalizzazione, si può rispondere osservando che se i bassi salari e i "risparmi" sociali dei paesi emergenti non hanno avuto per ora una grande influenza sulla distribuzione internazionale del lavoro, non è detto che non l'avranno in futuro, a fronte di un ulteriore intensificarsi del processo di globalizzazione. Inoltre, potrebbero già essere all'opera meccanismi indiretti: per esempio, l'accresciuta concorrenzialità dei mercati e le minacce di delocalizzazione potrebbero aver indebolito il potere di contrattazione dei sindacati, colpendo in modo speciale i lavoratori con basse qualifiche od operanti in settori di crisi (Rodrik, 1997). In aggiunta, anche se i costi di aggiustamento non fossero enormi, il fatto che si concentrino su particolari soggetti o aree potrebbe renderli particolarmente inaccettabili sul piano sociale e politico. La giusta risposta a tali problemi, comunque, non risiede nella domanda di politiche neo-protezionistiche. Lo stato dispone di strumenti in grado di compensare parzialmente i perdenti del processo di globalizzazione.

L'operatore pubblico dovrebbe agire su tre fronti: I) realizzare un ambiente economico interno (fisco, infrastrutture, educazione, ecc.) che aiuti le imprese nella competizione internazionale; II) incentivare i lavoratori (soprattutto quelli giovani) ad aggiornare il proprio capitale umano, in linea con la futura divisione internazionale del lavoro; III) usare i trasferimenti pubblici per soccorrere in maniera temporanea quanti sono stati spinti al di sotto di una soglia minima di reddito. Senza dimenticare, tuttavia, quanto nota Petretto nella sua intervista: "politiche che direttamente tendono a compensare i perdenti sono destinate inevitabilmente ad interferire sui processi di globalizzazione; queste politiche, come tutti i sistemi di protezione sociale, hanno al loro interno elementi di disincentivo allo sforzo e di distorsione delle scelte individuali che impongono correttivi adeguati". Nel disegno delle politiche di aggiustamento, si devono considerare anche questi costi.

A un livello più squisitamente politico, si deve tener presente che l'opposizione al processo di aggiustamento da parte di chi ne subisce i costi sulla propria pelle è comprensibile e legittima. Spetta alla politica creare le condizioni per rimuovere questa opposizione. E questo vale per il commercio internazionale come per le altre trasformazioni strutturali (ad esempio, per il progresso tecnologico). Una vecchia *work song* cantata nell'Ottocento dai lavoratori neri degli Stati Uniti (divenuta in seguito un *blues* e anche un pezzo di *jazz*) racconta della storia di John Henry, un erculeo afro-americano che lavorava nel *Big Bend Tunnel*. L'ingenuo e generoso John lancia una sfida alla perforatrice pneumatica, introdotta da poco, nella convinzione che non avrebbe mai potuto soppiantare un uomo con buoni muscoli. Si illudeva, ovviamente, e la sfida nella gara con la macchina lo vede soccombere.

Ebbene, con tutta la buona volontà della politica, è davvero difficile pensare di andare a dire al John Henry di turno che lui non è altro che un "costo di aggiustamento", e che il nostro aiuto nei suoi confronti passerà attraverso la formazione, la riqualificazione e il rafforzamento dei fondamentali della competitività del sistema economico. Se non siamo in grado di far toccare con mano queste promesse, al povero John Henry non resta che un'alternativa: andare a sbattere la testa nella sfida impossibile contro la trasformazione strutturale della società e dell'economia. È la sinistra riformista, in particolare, che deve sentire in pieno il peso della responsabilità rispetto a questi temi, alla compensazione e al sostegno dei "perdenti". E questo significa riqualificazione, ma anche rafforzamento del sistema di *welfare* che sorregga chi viene colpito dalle grandi trasformazioni dell'economia. Questa è un'esigenza fondamentale tanto nei paesi ricchi (altro che competizione sul costo del lavoro per difendersi dal *social dumping*) quanto nei paesi in via di sviluppo (con le accortezze ricordate nel paragrafo precedente). In questo senso, la compensazione dei costi di aggiustamento è anche un modo per attutire l'opposizione politica alla globalizzazione.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Dopo aver analizzato i rapporti tra globalizzazione e crescita, uguaglianza e possibili effetti collaterali, la quarta e ultima domanda si concentra sui possibili interventi correttivi a fronte dei fallimenti del mercato su scala globale. Fallimenti che investono molteplici dimensioni: la fornitura di beni pubblici globali come la riduzione della povertà, la lotta al terrorismo, la difesa ambientale e della salute, la diffusione delle infrastrutture tecnologiche; la correzione delle asimmetrie informative nei mercati finanziari; l'adozione di credibili politiche per lo sviluppo e l'incremento del capitale umano nei paesi poveri, sulla base di giustificazioni d'eguaglianza ed esternalità positive. Su questi temi, si possono vedere i contributi della bella rassegna curata da Kaul, Grunberg e Stern (1999).

La domanda sull'intervento globale contiene una chiara biforcazione: "quali istituzioni?" e "quali politiche?" per affrontare i fallimenti del mercato. Il tema istituzionale è legato a filo doppio con il dibattito multidisciplinare che si è acceso intorno al declino del ruolo dello stato nazionale come tratto saliente della globalizzazione. Molte analisi della crisi dello stato sono sbilanciate verso una spiegazione causale incentrata sul ruolo preponderante assunto dalle scelte del potere economico internazionale (Salvadori, 2001). Fenomeno importante, ma non così decisivo.

Certo, l'estensione dell'orizzonte dei mercati pone vincoli stringenti allo spazio di manovra degli stati, ma il loro peso resta enorme (si pensi all'ammontare di risorse tuttora prodotte o ridistribuite dall'operatore pubblico nelle economie miste occidentali) e i nuovi vincoli creano spesso nuovi compiti (si pensi all'importanza della regolamentazione *antitrust* o a tutela dei consumatori). Con Cassese (2002), potremmo individuare due accezioni pregnanti della crisi dello stato nell'era della globalizzazione: "il progresso dei poteri pubblici internazionali, che sono istituiti dagli stati, ma finiscono per tenerli sotto controllo"; "l'inadeguatezza dei servizi statali rispetto alle attese dei cittadini". Negli ultimi decenni, si sono moltiplicati i produttori di diritto su scala internazionale, sotto forma di regole negoziate e imposte senza formule rigide (*soft law*). Si pensi che le organizza-

zioni intergovernative (generalì o speciali, mondiali o regionali) erano 123 del 1951 e 395 del 1984.

È quindi vero che assistiamo a una cessione di sovranità verso l'esterno da parte degli stati, ma questo processo - come avviene per la cessione di sovranità interna verso le autorità indipendenti e gli enti territoriali - è deciso e plasmato dallo stato-nazione. Sono gli stati a decidere di quali competenze dovranno farsi carico i nuovi poteri sovranazionali. La preoccupazione di Salvadori (2001) sul rischio che l'efficacia della democrazia sia messa in discussione dal nuovo ordinamento sovranazionale coglie nel segno, ma deve essere imputata ai ritardi del dibattito politico all'interno degli stati-nazione, piuttosto che al volere di potentati economici e burocrazie internazionali. Prendiamo un esempio tratto dalla cronaca politica di quest'anno: la Convenzione per la costituzione europea, che rappresenta un importante esperimento d'ingegneria di *global governance*. Quando sono stati designati i vertici di questo organismo, lo si è fatto in base a logiche puramente nazionali, non attraverso un dibattito politico tra le forze europee del centrosinistra e del centrodestra sul futuro dell'Unione.

In questa ottica, la crisi dello stato deve essere letta come l'incapacità (o il ritardo) delle classi politiche nazionali nel comprendere che i problemi globali necessitano di istituzioni globali. Nasce da qui la strozzatura tra le nuove domande dei cittadini e l'incapacità dell'operatore pubblico di trovare risposte adeguate. Non si deve necessariamente abbracciare l'utopia di un governo mondiale, ma anche se l'attuale assetto di "*governance without government*" è destinato a rimanere, le regole che lo caratterizzano possono essere riformate affinché rispondano con maggiore efficacia ai fallimenti del mercato su scala internazionale. Nelle nostre interviste, gli approcci che emergono sono sostanzialmente due: 1) la "via aurea" verso la creazione di un vero e proprio embrione di governo mondiale che risponda alla società globale, come proposto da Padoa-Schioppa (2002), ovvero l'affermarsi di una *governance* globale e non meramente internazionale (rilanciata dalle precise indicazioni contenute nell'intervista di Zamagni); 2) il rafforzamento di una rete di "istituzioni specializzate che

dovranno, prima o poi, negoziare tra di loro e con i propri stati membri" (Arrow). A ben vedere, i due approcci divergono più nella loro filosofia ispiratrice che non nella concretezza delle proposte e nella volontà di riforma dell'assetto attuale.

Sul versante della domanda "*quali politiche?*", per correggere i fallimenti del mercato globali, molti temi possono essere trattati. E molti vengono ricordati dalle interviste. Occorre uno sforzo di innovazione nel disegno delle politiche e un forte richiamo alla "responsabilità dei ricchi" (per dirla con Cipolletta, 1997) nel loro finanziamento e nella loro implementazione. Dell'importanza ma anche delle necessarie cautele in tema di *standard* del lavoro, si è già detto. Prendiamo un altro esempio: la Tobin Tax. Siamo sicuri che sia una proposta in grado di superare il test riformista dell'onere della prova? La sua base imponibile è difficile da circoscrivere; gli effetti distorsivi sono potenzialmente grandi e senz'altro maggiori rispetto a politiche alternative; il livello di coordinamento tra stati richiesto per implementarla è praticamente impossibile da raggiungere. Perché non spostare l'attenzione su strade più facilmente percorribili qualora si concretizzi la necessaria volontà politica, come il varo di un nuovo *Piano Marshall* per l'Africa proposto da Tony Blair? E vogliamo parlare di proposte apparentemente settoriali, ma senz'altro più efficaci nel combattere la volatilità dei mercati, come la Coffee Tax proposta da Deaglio nella sua intervista? Sono domande che è utile porsi. Come è utile studiare con attenzione le sperimentazioni più innovative dal lato delle politiche. Si pensi, ad esempio, al commercio dei diritti e dei crediti sull'emissione dei cosiddetti gas-serra previsto dal Trattato di Kyoto: meccanismo che rappresenta un'astuta combinazione di pianificazione globale e transazioni di mercato tra stati e imprese. Gli strumenti, come si vede, non mancano, a patto che si trovi la necessaria volontà politica per utilizzarli e non si perda tempo dietro a proposte che sono soprattutto bandiere ideologiche.

POST SCRIPTUM: SALVARE IL NEMICO PER RISPONDERE ALLA DOMANDA

A questo punto, il messaggio che volevamo lanciare con le nostre quattro domande dovrebbe essere sufficientemente chiaro. Compito dei lettori valutare quanto di utile e di concreto venga fuori dal dibattito che abbiamo cercato di stimolare. Proprio perché era nostra intenzione porre "domande difficili" piuttosto che cercare "risposte rassicuranti", non c'è bisogno di racchiudere tutto in un'unica proposta. Gli attrezzi del mestiere, dei quali dovrebbero dotarsi quanti hanno a cuore lo sviluppo e l'uguaglianza su scala globale, sono a mio avviso tre: analisi approfondita della realtà; riforma istituzionale; politiche di sviluppo orientate alle libertà (alla Sen). In questa prospettiva, dobbiamo proporci di salvare il "nemico" (la globalizzazione economica; la WTO) se vogliamo rispondere seriamente alla "domanda giusta" che arriva dai movimenti (una maggiore uguaglianza mondiale; istituzioni e politiche capaci di aumentare la giustizia sociale). Tra la visione liberista e quella antagonista, esiste uno spazio del quale la sinistra riformista deve tornare ad appropriarsi, coniugando l'apertura dei mercati con altri obiettivi sociali.

Come sottolinea giustamente Salvadori (2001), "i socialisti devono stare molto attenti a non ritenere di poter contare su una sorta di autosufficienza in quanto sacerdoti dell'equità e della solidarietà; e devono capire sino in fondo che la loro funzione e giustificazione come forza storica si misura in relazione alla capacità di tradurre i valori astratti in politica realizzatrice e che è solo su questo terreno che essi perdono o vincono la partita". È sul terreno delle proposte concrete che si misurerà la credibilità delle forze di centrosinistra su scala internazionale. È a loro che spetta l'onere della prova rispetto alla possibilità di governare la globalizzazione coniugando libertà, efficienza ed uguaglianza. La destra liberista ha già un messaggio chiaro incentrato sulle virtù taumaturgiche degli *animal spirits* del mercato mondiale. Cari global-riformisti, se ci siete battete un colpo.

LE QUATTRO DOMANDE DI "LIBERTA' EGUALE TOSCANA"

VERSIONE ITALIANA:

1. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

L'apertura di un'economia agli scambi con l'estero ne aiuta la crescita? La teoria economica sottolinea i benefici reciproci del commercio internazionale (e i costi sociali del protezionismo). Nonostante ciò, la liberalizzazione del commercio è vista da larghi settori dell'opinione pubblica e dal movimento *no global* o *new global* come una delle cause del divario tra paesi ricchi e poveri. Come si spiega questa visione? Questi movimenti stanno forse combattendo per una giusta causa, ma contro il nemico sbagliato? Il legame tra apertura con l'estero e crescita è una mera correlazione empirica o un rapporto tra causa ed effetto?

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

La disuguaglianza sembra essere il vero nodo della critica alla globalizzazione. Proviamo a impostare la discussione in questi termini: l'apertura verso l'esterno è una condizione necessaria ma non sufficiente dello sviluppo economico. Di conseguenza, il dibattito in corso dovrebbe spostarsi dalla disputa sugli effetti positivi o negativi della liberalizzazione del commercio, verso un problema diverso: quali politiche e quali istituzioni internazionali potrebbero permettere di distribuire più equamente i benefici della globalizzazione, combattendo le disuguaglianze tra paesi? Che cosa pensate di una prospettiva del genere?

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Per un'economia, il commercio con l'estero è paragonabile all'adozione di una nuova tecnologia, che trasforma beni intermedi (esportazioni) in beni finali (importazioni). Al pari del progresso tecnologico, il commercio internazionale allarga la frontiera delle possibilità produttive, ma impone dei costi di aggiustamento. Se il capitale e il lavoro devono spostarsi da un settore a un altro, possono restare disoccupati per un certo periodo di tempo. È anche probabile che i costi di aggiustamento ricadano su particolari zone geografiche o gruppi della popolazione. Esistono politiche in grado di temperare questi costi, compensando i "perdenti" della globalizzazione senza interferire con essa? Politiche del genere potrebbero ridurre l'opposizione politica e sociale al processo di globalizzazione?

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

La crescente interdipendenza tra nazioni e persone nel mercato globale aumenta la rilevanza di "fallimenti del mercato" del tutto simili a quelli che investono i mercati nazionali (beni pubblici, esternalità, informazione asimmetrica). Siete d'accordo con una simile affermazione? Che cosa pensate dell'esigenza di sviluppare una teoria economica degli strumenti di governo globale, che affianchi la teoria dell'intervento pubblico all'interno delle economie nazionali? Avete politiche da suggerire in questa ottica?

VERSIONE INGLESE:

I. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

Does trade openness foster economic growth? Economic theory highlights the mutual gains from trade (and the social costs of protectionism). This notwithstanding, large sectors of the international public opinion and the "new global" movement look at trade liberalization as one of the sources of global inequality between rich and poor countries. How is it possible? Is that the case that this movement is fighting for the right reason, but against the wrong enemy? The evident link between outward-orientation and growth is only a misleading empirical correlation or a causal relationship?

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

Inequality seems the true issue of the public concern about globalization. Let's state the problem in these terms: Trade openness is a necessary but not sufficient condition for growth and development. Hence, the discussion should shift from the positive or negative effects of international trade to a different subject: Which policies and which institutional architecture might help to fight world inequality and to share more equally the overall gains from globalization? What do you think about this perspective?

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS.

For a single economy, trade is equivalent to the discovery of a new technology, through which inputs (exports) are transformed into outputs (imports). Like technological advances, trade increases the production possibilities frontier but originates adjustment costs. As labor and capital are asked to move between different sectors, they may be unemployed for some time. Moreover, the burden of adjustment costs might be borne by specific groups or regions. Is there a set of policies that might deal with these costs, compensating the losers from globalization without hurting the process? Could such policies reduce the political and social opposition to economic globalization?

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

Increasing interactions among countries and people in the global marketplace might extend the scope for global market failures similar to those relevant in the national marketplace (public goods, externalities, asymmetric information). Do you agree with this statement? Is now the time for an economic theory of "global governance", which would complement the theory of government intervention within national borders? Do you have any policy recommendation in this respect?

KENNETH ARROW

CHI È

Kenneth J. Arrow è professore emerito di Economia alla *Stanford University*. Nato a New York nel 1921, ha studiato al *City College* di New York e alla *Columbia University*. La sua tesi di dottorato, "*Social choice and individual values*", pubblicata nel 1951, contiene il famoso "teorema dell'impossibilità di Arrow". Considerato uno dei maggiori economisti teorici del Novecento, ha ricevuto il premio Nobel per l'economia nel 1972, come riconoscimento per "il pionieristico contributo alla teoria dell'equilibrio economico generale e all'economia del benessere". "Il Mulino" ha pubblicato in italiano una raccolta di suoi saggi con il titolo "*Equilibrio, incertezza, scelta sociale*".

La sua *homepage* personale è:
www-econ.stanford.edu/faculty/arrow.html

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

L'evidenza empirica è pressoché univoca nell'indicare che l'eliminazione o la riduzione delle barriere commerciali è stata quasi invariabilmente una fonte di crescita. La Corea del Sud è stata un pioniere a questo riguardo, e il contrasto con la storia protezionistica dell'India è impressionante. In

effetti, l'accelerazione della crescita economica indiana, in seguito alle riforme dei primi anni Novanta, è un'ulteriore prova del valore dell'apertura verso l'esterno. È chiaro che non sono stati soltanto i benefici classici individuati dalla teoria dei vantaggi comparati ad aver stimolato il progresso delle economie aperte. La necessità di competere su mercati mondiali, sia per le esportazioni che per le importazioni, ha notevolmente stimolato la crescita della produttività.

Tutti sappiamo che in linea di principio un grado di protezione temporanea può, nelle giuste circostanze, essere utile. Tuttavia, in molti paesi in via di sviluppo il grado di protezione è stato molto in eccesso rispetto a qualunque giustificazione teorica. È perciò meglio cominciare con la presunta preferibilità del libero commercio, e forse poi permettere qualche eccezione.

Bisogna aggiungere che i paesi sviluppati, come gli Stati Uniti, non sono in nessun modo innocenti per quanto riguarda l'adozione di misure protezionistiche, come eventi recenti (nei settori siderurgico e agricolo) hanno dimostrato. Queste misure sono dannose sia per il paese protetto sia per quelli esteri, soprattutto se in via di sviluppo.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

In una prospettiva di lungo periodo, la tremenda disuguaglianza fra le nazioni del mondo è dovuta alla crescita della produttività, storicamente senza precedenti, iniziata nei paesi europei intorno al 1800. Anche se la disponibilità di materie prime provenienti dalle colonie comportò dei benefici ausiliari per l'Europa (e, successivamente, per il Giappone), essa non ebbe un'importanza paragonabile alla crescita delle capacità tecnologiche. Il colonialismo fu dannoso, in molti casi disastroso, per le economie extraeuropee, senza essere di particolare beneficio per l'Europa.

Ovviamente, la disuguaglianza verrà meglio alleviata diffondendo le capacità tecniche e le conoscenze del mondo avanzato. Di sicuro, dovranno

no essere effettuati alcuni adattamenti alle condizioni locali, specialmente nel caso dell'agricoltura. Gli *investimenti diretti dall'estero*¹ possono essere significativi in questa direzione, anche se sarà necessario avere qualche forma di controllo per essere sicuri che le conoscenze vengano trasferite alle popolazioni locali. A questo fine, i paesi riceventi devono investire essi stessi nella necessaria capacità di assorbimento (formazione tecnica e scientifica, capacità di direzione e gestione). Non si può negare che sia fattori culturali nel paese ospite, sia il desiderio di controllo da parte dell'investitore, possano creare ostacoli alla diffusione di tecnologia utile. Tuttavia, ormai abbastanza paesi hanno compiuto la transizione verso la modernità, per poter sapere che ciò è possibile.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Credo fermamente che, sia da un punto di vista di giustizia sociale sia da un punto di vista economico, meccanismi di assistenza alla trasformazione siano assai desiderabili. Se un paese nel suo complesso beneficia dall'apertura al commercio internazionale, o da qualunque altro miglioramento, è ragionevole compensare i "perdenti", quando ciò è possibile. Questo è specialmente evidente nel caso di quei lavoratori dei paesi avanzati che vengono spiazzati dalle importazioni. La compensazione, ovviamente, dovrebbe sempre porre l'enfasi sulla riqualificazione.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Le esternalità² ambientali sono per la maggior parte locali, ma alcune (piogge acide, inquinamento fluviale) sono internazionali, e altre sono addirittura globali (clorofluorocarburi, gas serra). Queste richiederanno istituzioni regionali e globali. Un'altra classe di imperfezioni del mercato

¹ NdR, anche FDI (*Foreign Direct Investment*), si veda il glossario

² NdR, sul concetto di esternalità, si veda il glossario.

sono quelle che nascono dall'informazione imperfetta nei mercati dei capitali. In questo caso penso che un governo mondiale emergerà, dato che la trasparenza entro certi limiti è conveniente di per sé. Non ritengo tuttavia che il mondo sia per il momento sufficientemente omogeneo per dare troppo potere a una singola istituzione. Nemmeno l'Europa, in cinquanta anni, ha costruito un governo centrale forte comparabile con gli Stati Uniti. Piuttosto prevedo una serie di istituzioni specializzate che dovranno, prima o poi, negoziare tra di loro e con i propri membri. Abbiamo già la WTO³ con alcuni poteri effettivi, e alcune altre con prerogative più limitate. La cooperazione fra banche centrali resta debole, nonostante le pressioni esercitate dagli economisti negli ultimi trenta anni. Bisogna lasciar passare del tempo per vedere come un miglior coordinamento mondiale emergerà.

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE

I. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

The evidence is overwhelming that dropping or reducing trade barriers has been almost invariably a source of growth in countries. Korea was pioneering in this respect, and the contrast with India's protectionist history is striking. Indeed, India's acceleration since the reforms of the early 1990s is further proof of the value of an outward orientation. It is clear that it is not only the classical economic arguments for comparative advantage that have driven the progress of open economies. The need to compete on world markets both for exports and for imports has greatly stimulated the growth of productivity.

³ NdR, *World Trade Organization* (anche *Organizzazione Mondiale per il commercio*), si veda il glossario.

We all know that in principle some degree of temporary protection can, under the right circumstances, be improving. The scale of protection in most developing countries was vastly in excess of any serious economic justification. It is better to start with the presumption of free trade and perhaps allow for a few exceptions.

It should be added that the developed countries, such as the United States, are by no means innocent of protective devices, as recent events (steel, farming) have shown. These are damaging both to the protected country and to foreign, particularly developing countries.

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

In the long perspective, the tremendous inequality among the nations of the world is due to a historically-unprecedented growth of productivity in European countries beginning around 1800. While availability of raw materials from colonies had some auxiliary benefit to Europe (and, later, Japan), it was not nearly as important as the growth in technological capacity. Colonization was detrimental, in many cases disastrous, for the economies of the non-European world, without being especially beneficial to Europe.

Obviously, inequality will be best relieved by spreading the skills and knowledge of the advanced world to wider circles. Of course, there will have to be adaptation to local conditions, especially in the case of agriculture. Foreign direct investment can be significant in this direction, though it will be necessary to have some direction to make sure the knowledge actually accrues to natives. For this purpose, the receiving countries have to invest themselves in the necessary absorptive capacity (technical and scientific education, management skills). It cannot be denied that both cultural factors in the host country and desire for control by the investor may create obstacles to the diffusion of useful technology. However, by now, enough countries have made the transition to modernity that we know it can be done.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS.

I strongly believe in both the justice and the economic desirability of adjustment allowances. If a country as a whole benefits by a switch to foreign trade or indeed to any improvement in productivity, it is reasonable to compensate losers when practical. This is especially so when it concerns workers in advanced countries displaced by imports. The compensation should, of course, always stress retraining.

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

The environmental externalities are local for the most part, but some (acid rain, river pollution) are international, and some are even global (chlorofluorocarbons, greenhouse gases). These will require regional and global institutions. Another class of market imperfections are those arising from informational deficiencies in capital markets. Here, I think that global governance will emerge, since transparency will to some extent be self-rewarding.

I do not think the world is now sufficiently homogeneous in outlook to give too much power to global governance. Even Europe has not in fifty years evolved a strong central government comparable to the United States. I rather envisage a series of specialized institutions which will, sooner or later, have to negotiate with each other, as well as with their members. We already have a World Trade Organization with some genuine powers and a few others with more limited scopes. Cooperation among central banks remains weak, despite the urging of economists for the last thirty years or so. We will have to leave it to the future to see how a better world coordination will emerge.

LAWRENCE KLEIN

CHI È

Lawrence Klein è professore emerito di Economia all'Università della Pennsylvania. Nato nel 1920 a Omaha, nel Nebraska, ha conseguito il Ph.D. al *Massachusetts Institute of Technology* di Boston, ed ha insegnato anche a Chicago ed Oxford, oltre ad essere stato presidente dell'Associazione Americana di Economia. Nel 1980 ha conseguito il premio Nobel per l'economia, per "la creazione di modelli econometrici e la loro applicazione all'analisi delle fluttuazioni economiche e delle politiche economiche". Fra i suoi libri più noti, possono essere segnalati: "*The Keynesian revolution*" (1966) e "*The economics of supply and demand*" (1983).

La sua *homepage* personale è:

www.nobel.se/economics/laureates/1980/klein-autobio.html

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

Le argomentazioni a favore del libero commercio (e di un commercio aperto o trasparente) sono logiche e robuste. Quasi tutti gli economisti accettano i principi dei "guadagni dal commercio" (*gains from trade*). Ciò riguarda lo scambio internazionale dei beni e dei servizi, ma non i flussi di

capitale. Questo è un argomento distinto di cui tratterò nella risposta 3. Naturalmente, economisti ragionevoli accetterebbero deviazioni dal principio del "libero commercio" nel caso di industrie nascenti, dell'industria degli armamenti, della difesa nazionale, ecc.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Propongo con forza che la misura del PIL, della bilancia commerciale e altre grandezze aggregate necessitino di *dettagliate* integrazioni riguardanti la *distribuzione* del reddito, dei guadagni dal commercio, della ricchezza, e dei molti indicatori sociali che sono regolarmente riportati nelle pubblicazioni dell'UNDP (*United Nations Development Program*) sullo Sviluppo Umano.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Ci sono costi per molti paesi che sono vittime della speculazione operata da persone che si muovono a proprio ingiusto vantaggio. Ci deve essere piena trasparenza e pieno accesso all'informazione; altrimenti le proprietà ottimali dell'*economia del benessere*¹, basate sul funzionamento del libero mercato, non sono soddisfatte. I fallimenti del mercato accadono e causano gravi danni.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Sono d'accordo con l'affermazione riguardante i fallimenti del mercato². Si sono verificati. Voglio sottolineare il fatto che le proprietà ottimali dell'economia del benessere si fondano su ipotesi molto restrittive, che gene-

¹ NdR, si veda il glossario.

² NdR, si veda il glossario.

ralmente non si verificano nella realtà. In più, le proprietà ottimali sono basate su condizioni di equilibrio di lungo periodo, e non ci sono garanzie che tale equilibrio sarà raggiunto, o nemmeno che sarà raggiunto "in media". I fallimenti del mercato più grandi sono spesso il risultato di una mancanza di conoscenza delle dinamiche dei mercati reali, che possono rapidamente violare le ipotesi o le condizioni di equilibrio. Persone che non capiscono in pieno le implicazioni dinamiche delle proprie azioni, non hanno il diritto di pretendere di essere giustificate dal fatto che si muovono all'interno della ricerca degli equilibri di mercato.

Ci deve essere (dal punto di vista delle politiche) completa trasparenza, completo accesso all'informazione, uniformi *standard* internazionali di contabilità, e un prestatore internazionale di ultima istanza.

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE

1. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

The arguments for free (*and open or transparent*) trade are logical and sound. Almost all economists accept the principles of "the gains from trade". This deals with the international exchange of goods and services, but not capital flows. That is a separate matter to be answered in question 3. Naturally, reasonable economists would accept amendments to "free trade" principles for infant industries, weaponry, national defence, etc..

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

I strongly propose that the volume of GDP, trade movement, and other aggregative magnitudes need *detailed* supplement for *distribution* of income, of gains from trade, of wealth, and the many social indicators that

are regularly reported in the UNDP (United Nations Development Program) volumes on Human Development.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS.

There are adverse costs for many countries who are victims of speculation by people who operate at unfair advantage. There must be full *transparency* and full *access to information*; otherwise the optimality properties of welfare economics, based on the operation of free markets, do not hold. Market failures do occur and cause great damage.

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

I agree with the statement about market failures. They have occurred. I want to emphasize that the optimality properties of welfare economics are based on very restrictive assumptions, that do not generally prevail. In addition, the optimality properties are based on long run equilibrium conditions, and there are no guarantees that equilibrium will ever be reached or even attained "on average". The massive market failures are often the result of lack of knowledge of market dynamics that can readily violate equilibrium assumptions or conditions. People who do not fully understand the dynamic implications of their own actions have no right to claim that they are justified in seeking market equilibria.

There must be (in a policy sense) complete transparency, complete access to information, uniform international accounting standards, and an international lender of last resort.

JAGDISH BAGHWATI

CHI È

Jagdish Baghwati è professore alla *Columbia University*. Nato in India nel 1934, ha studiato a Cambridge, MIT ed Oxford. Ha insegnato all'*Indian Statistical Institute*, al MIT, ed è stato consulente del GATT e delle Nazioni Unite sui temi della globalizzazione. È senza dubbio uno dei più grandi studiosi viventi di economia internazionale. Si occupa anche di sviluppo, finanza pubblica e nuova teoria dell'economia politica. Fra i suoi libri più noti sulla globalizzazione economica: "*Protectionism*" (1988) e "*The World Trading System at Risk*" (1991).

La sua *homepage* personale è:
www.columbia.edu/~jb38/

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

La teoria economica, fin dai tempi di Adam Smith, afferma che il commercio aumenta le dimensioni del reddito nazionale. Ovviamente, in parte anche grazie al mio lavoro teorico degli anni Sessanta, sappiamo che esistono situazioni in cui esso invece "immiserisce". In sostanza, la possibilità di impoverimento nasce quando il commercio si sviluppa in presenza di seri fallimenti del mercato, come la mancanza di regole ambientali che richiedano a chi inquina di pagare. È meglio camminare su due gambe:

libero commercio da una parte e una politica appropriata per correggere il fallimento del mercato, quando esso ha dimensioni significative, dall'altra.

Per quanto riguarda una crescita sostenuta del reddito nazionale, l'apertura dell'economia al commercio e agli investimenti diretti dall'estero possono essere di aiuto. Tuttavia, è possibile costruire argomentazioni in favore della tesi opposta. (Su queste questioni ho scritto in forma intuitiva, con sfumature e dettagli, nel mio saggio "Free Trade Today" basato sulle lezioni tenute a Stoccolma.)

Ma l'esperienza postbellica dimostra che c'è stata una correlazione positiva e causale tra commercio e crescita economica. Alcuni grandi progetti, in due dei quali sono stato coinvolto direttamente negli anni Sessanta e Settanta, hanno analizzato in profondità l'esperienza di circa quindici paesi in via di sviluppo, ed hanno provato l'esistenza di questa relazione (della quale, francamente, ero scettico al momento in cui iniziai a lavorare a questi progetti). Questi studi sono di gran lunga più convincenti rispetto a quelli superficiali basati su regressioni "cross-country", che hanno proliferato, e nei quali ogni tipo di paese viene messo in una camicia di forza statistica: essi possono dimostrare, come in effetti fanno, tutto e il contrario di tutto. Sono quindi senza valore, sia che siano a favore dell'apertura al commercio, sia che siano contrari. Vale la pena ricordare un fatto: nel dopoguerra nessun paese con un'economia chiusa ha mantenuto un tasso di crescita elevato e sostenuto.

Un'avvertenza: i flussi di capitale a breve termine devono essere monitorati e regolamentati. Mentre è un bene che essi ci siano, non si può tuttavia lasciare completa libertà di movimento ai capitali, senza riforme alle strutture bancarie, meccanismi di controllo e politiche in grado di incidere sul volume dei flussi con la tassazione appropriata ogniqualvolta il pericolo è riconosciuto. Ma questo avvertimento non significa che il commercio e gli investimenti diretti siano essi stessi pericolosi, e possano portare gravi danni!

¹ NdR, Si veda Baghwati (2002).

Un'ulteriore avvertenza: il fatto che l'apertura al commercio e agli investimenti diretti dall'estero sia positiva, non significa che la transizione debba essere fatta al massimo della velocità! Io sono un gradualista. La terapia shock fu tentata dal mio nuovo collega (NdR, alla *Columbia University*) Jeffrey Sachs in Russia, causando evidenti disastri. Bisogna ricordare che la velocità ottima nelle riforme economiche non è necessariamente la velocità massima.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Secondo me i giovani (e i vecchi, come me che ho sessantotto anni) dovrebbero preoccuparsi della povertà, non della disuguaglianza. Le opinioni sulla disuguaglianza, specialmente su come la si dovrebbe definire, variano parecchio fra culture e nei vari paesi e nelle diverse comunità; ma c'è poco disaccordo sul fatto che si dovrebbe rimuovere la povertà economica (e con essa anche altri vincoli, sociali e politici, che peggiorano le vite dei poveri). Perciò, lasciatemi parlare per prima cosa della povertà. Cosa sappiamo degli effetti dell'apertura al commercio e agli investimenti sulla povertà? Pensate concretamente a questa domanda. Perché dovremmo credere che la globalizzazione economica (nella forma del commercio e degli investimenti diretti all'estero²) riduca, piuttosto che aumentare, la povertà? La risposta sta in due passaggi: il commercio (e gli investimenti diretti dall'estero) portano alla prosperità (cioè della crescita); la prosperità, a sua volta, aiuta a spingere le persone fuori dalla povertà.

Se si guarda a India e Cina, due paesi giganteschi che erano "specializzati" in povertà e dominavano le statistiche sulla povertà, entrambe queste affermazioni risultano vere. Caratterizzate da attitudini autocratiche fino ai primi anni Ottanta, entrambi i paesi hanno successivamente cominciato a lasciar cadere i loro timori nei confronti della globalizzazione e iniziato ad aprirsi, l'India lentamente e la Cina più velocemente. I loro tassi di crescita sono migliorati sensibilmente; lo stesso ha fatto la loro povertà.

² NdR, anche FDI (*Foreign Direct Investment*), si veda il glossario

I giovani nei paesi occidentali spesso pensano che la crescita sia dannosa per la povertà, che essa sia in qualche modo parte di una strategia di sviluppo conservatrice del tipo "trickle down" (NdR, "sgocciolatura verso il basso"). Niente potrebbe essere più lontano dalla verità. Quando lavoravo nella Commissione per la Pianificazione in India, negli anni 1962-63, sui modi per incrementare il tenore di vita del 30% più povero della popolazione, decidemmo che la crescita dovesse avere una parte principale nella strategia da adottare: sarebbe stata una strategia radicale di "pull-up" (NdR, di "spinta verso l'alto")! Accanto a questa strategia, ci sarebbero poi state politiche quali la riforma agraria, lo sviluppo della legislazione sociale ed investimenti in istruzione e sanità, molte delle quali maggiormente mirate ai gruppi più poveri. Ma questi programmi non avrebbero potuto essere finanziati, a meno che non ci fosse stata la crescita e le conseguenti entrate pubbliche.

Che cosa dire a proposito della disuguaglianza? Per quanto riguarda quella fra paesi, di sicuro tassi di crescita annui del 6-8% nei paesi in via di sviluppo (come dimostrato possibile negli ultimi venti anni da entrambe India e Cina), fanno apparire modesti i "migliori" tassi di crescita dei paesi OCSE, pari al 3-4%. Vi sono eccellenti motivazioni economiche per questa "convergenza". Perciò i pessimisti si sbagliano completamente. Occorre curare l'Africa, che in questo periodo ha regredito. E bisognerà sostenere al massimo in questo sforzo la *leadership* africana più illuminata.

Sono state costruite delle misure della "disuguaglianza mondiale" includendo in una stessa misura tutte le famiglie del mondo. Questo è stato fatto dalla Banca Mondiale³. Ma quale è l'importanza politica e sociale di tali esercizi? Mettere una famiglia dello Zambia, un'altra del Cile, un'altra ancora degli Stati Uniti, tutte in un unico grande calcolo della disuguaglianza: solo un pazzo con soldi da bruciare farebbe questo!

E in effetti c'è parecchio denaro alla Banca Mondiale. Essa è un'istituzione piena di finanziamenti, mentre altre agenzie internazionali che sono

³ NdR, anche *World Bank*, si veda il glossario.

più democratiche in termini di voce e diritti di voto per i paesi poveri (come la WTO⁴ che prevede l'unanimità nelle votazioni), vedono le grandi potenze ridurre i loro fondi. Anche la *leadership* della WTO da parte di Moore è espressa da una persona che fu eletta nel suo paese, la Nuova Zelanda, come primo ministro, e il suo successore sarà Supachai, un fine economista, che è stato anche lui primo ministro della Thailandia. Invece, la scelta di Wolfensohn come presidente della Banca Mondiale è incongrua in termini democratici: egli è solo un banchiere d'affari senza esperienza nel campo dello sviluppo, ed è stato compensato dall'amministrazione Clinton, che lui coltivava assiduamente, come ha documentato Stephen Fiedlerin in un lungo articolo sul "*Financial Times*". E tuttavia, gli attivisti antiglobalizzazione mettono insieme la WTO e la Banca Mondiale nella loro rabbia disinformata.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Molto tempo fa, ho concentrato la mia attenzione di studioso sui costi di aggiustamento, e sulla desiderabilità di programmi di assistenza alla trasformazione strutturale in un volume intitolato "*Import Competition and Response*"⁵. Anche successivamente ho scritto su questi temi, per esempio in "*Protectionism*" (disponibile anche in italiano)⁶. Da allora, molti di questi programmi sono stati sviluppati. L'ultimo di questi è previsto dalla legislazione sulla *Trade Promotion Authority*, approvata dal Presidente Bush nell'agosto di quest'anno. Le differenze fra la maggior parte degli economisti e i politici hanno riguardato principalmente il tema di come progettare al meglio questi tipi di assistenza, piuttosto che il fatto se bisognasse istituirli o no.

In linea teorica, si potrebbe dire che l'assistenza dovrebbe essere "generale", per tutti i tipi di cambiamento e vulnerabilità, ivi incluso il progresso tecnico e fonti di disturbo interne, e che non si dovrebbero avere programmi speciali solo per un tipo speciale di *shock*.

⁴ NdR, *World Trade Organization* (anche Organizzazione Mondiale per il commercio), si veda il glossario.

⁵ NdR, Si veda Baghwati (1978).

⁶ NdR, Si veda Baghwati (1988).

Ma nel mondo reale, come ho notato nel mio libro "Protectionism", tutte le comunità sembrano credere che i costi di aggiustamento imposti da una trasformazione strutturale su un gruppo particolare (per esempio gli operai del settore siderurgico o tessile negli Stati Uniti) quando invece tutto il paese nel complesso ne beneficia, non sono come gli *shock* interni. In genere infatti ci si aspetta che ci sia un'assistenza aggiuntiva quando il mutamento deriva dalla concorrenza delle altre nazioni. Perciò, se una fabbrica tessile chiude nel Vermont perché si trasferisce nella Carolina del Sud, nessuno negli Stati Uniti prenderebbe in considerazione un programma speciale per aiutare i lavoratori del Vermont. Ma la psicologia e la politica cambiano quando la fabbrica si muove invece in Messico. E, data questa realtà, in presenza di concorrenza delle importazioni e delle delocalizzazioni produttive delle fabbriche verso altri paesi, occorrono speciali programmi di assistenza. Ci sono pochi dubbi che essi rendano la globalizzazione economica più accettabile da parte dei critici più ragionevoli: di sicuro hanno aiutato l'approvazione negli Stati Uniti del *Trade Promotion Authority Act*.

Ma dobbiamo preoccuparci di come i paesi poveri possano finanziare i programmi di assistenza. Io ho suggerito che istituzioni quali la Banca Mondiale, che sempre più sperperano i loro fondi in ogni tipo di programma, dovrebbero invece focalizzarsi nel finanziare le istituzioni che nei paesi poveri supportano e complementano il processo di globalizzazione economica. Questo supporto dovrebbe estendersi al finanziamento dei programmi di assistenza all'aggiustamento, sebbene limitato nelle dimensioni, soprattutto quando si intraprende una transizione verso più basse barriere commerciali.

A suo credito, l'ex Segretario al Tesoro e ora Presidente dell'Università di Harvard, Larry Summers, che è il bersaglio di critiche quasi del tutto malevoli da parte di Joseph Stiglitz nel libro "Globalization and its Discontents"⁷, fece precisamente questo quando era il capo economista della Banca Mondiale. Nel 1991, su suo suggerimento, la Banca Mondiale

⁷ NdR, si veda Stiglitz (2002)

fornì dei fondi speciali per l'assistenza all'aggiustamento, come parte degli aiuti all'India durante una grave crisi di pagamenti.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Interazioni crescenti fra paesi a seguito della globalizzazione economica non significano necessariamente che ci siano più beni pubblici e più esternalità⁸ (nel preciso senso economico) di cui preoccuparsi. Perciò, il surriscaldamento globale e il buco nell'ozono sono problemi che riguardano esternalità internazionali; ma non c'è nessun legame diretto con la globalizzazione economica. E non abbiamo veramente bisogno di una nuova teoria per analizzare le esternalità globali: la letteratura su di esse risale almeno a tre decenni fa (si veda ad esempio l'analisi teorica svolta da Michael Connolly sulle politiche ottimali in presenza di esternalità globali pubblicata nel "*Quarterly Journal of Economics*").

Il vero problema è semplicemente l'interconnessione, o quello che noi economisti abbiamo per lungo tempo semplicemente chiamato, seguendo il lavoro seminale di Richard Cooper, l'"interdipendenza". Questo non ha niente a che fare con i beni pubblici o le esternalità. Più semplicemente, se uno fa qualcosa, in effetti se fa qualsiasi cosa, è probabile che ciò inciderà su di me, se sto interagendo con lui attraverso il commercio, gli investimenti diretti, i capitali a breve termine, la produzione e il trasferimento di tecnologia, le interazioni culturali, o altro ancora. Soltanto Robinson Crusoe sulla sua isola è separato e libero da questa realtà: ma se avesse una radio o un cellulare, anche lui sarebbe ricongiunto al resto dell'umanità!

Quello che è successo come risultato del vasto processo di globalizzazione economica, è che le nazioni ora sentono che la loro fortuna politica ed economica è sempre meno determinata dalle loro condizioni interne e dalle proprie politiche. Ciò porta a una sensazione di essere politicamente "fuori controllo". Sempre di più, quindi, le élite più forti, e a volte anche parte delle masse, esprimono questa sensazione parlando di "defi-

⁸ NdR, sui concetti di fallimenti dei mercati, beni pubblici ed esternalità, si veda il glossario

cit democratico". Tutto questo può essere visto come una tensione generata dalla politica che procede dietro all'economia, come sempre è accaduto.

Chiaramente, perciò, ci muoveremo nei prossimi decenni verso lo sviluppo di istituzioni politiche che affrontino questa preoccupazione. Prevedere che caratteristiche avranno, è una scommessa per tutti. Vedo, comunque, dei segnali preoccupanti dal punto di vista dei paesi poveri. Hanno poco potere, ovviamente. Ma sempre di più le *lobbies* dei paesi ricchi, e queste includono anche i sindacati, non semplicemente le imprese, stanno cercando di imporre vincoli sulla possibilità da parte dei paesi poveri di scegliere il proprio destino economico e sociale, come ad esempio con l'imposizione di *standard* di lavoro, che renderanno la vita più facile ai lavoratori dei paesi ricchi aumentando i costi e riducendo la competitività dei paesi poveri.

Questi gruppi di pressione dei paesi ricchi agiscono spesso in nome di alti principi di "giustizia", di promozione dei "diritti", e così via, ma quando uno li analizza in profondità, essi stanno cercando di difendersi dalle conseguenze dell'interdipendenza in modi che riflettono il proprio egoismo, piuttosto che l'altruismo. Le proposte e le domande di cambiamento istituzionale a livello internazionale sono troppo spesso fatte alle spese degli interessi dei paesi poveri. Questo è il vero pericolo che si sta profilando: che la risposta politica all'interdipendenza vedrà ancora una volta la moralità camminare mano nella mano con le armi, ma questa volta la moralità sarà secolare e le armi saranno rappresentate dal bastone della minaccia della chiusura al commercio, e di altre sanzioni e deprivazioni.

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE

I. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

Theory, since the time of Adam Smith, tells you that trade will increase the size of a nation's economic pie. Of course, thanks partly to my own theoretical work in the 1960s, we know that there are conditions when it may be "immiserizing" instead. In essence, the possibility of immiseration

arises when trade is in the presence of serious market failures such as lack of environmental rules that require polluters to pay. It is best to walk on two legs: free trade and an appropriate policy to fix the market failure where that market failure is significant enough to warrant correction. As for growth of the economic pie on a more sustained basis, openness of an economy to trade and direct foreign investment can also be argued to be helpful. Though, it is possible to construct arguments to the contrary. (I have written, with nuance and accuracy, on these questions in a user-friendly way in my short book, based on Lectures delivered in Stockholm, "Free Trade Today", 2002.)

But in postwar experience, the empirical reality has been that the positive and causal linkage between trade and growth has been vindicated. Several massive projects, two in which I was involved in the 1960s and 1970s, analyzed this experience in depth for almost fifteen developing countries and underlined this relationship (which, frankly, I was skeptical about when I started on these projects). These studies are far more compelling than the superficial "cross-country regression" studies which have proliferated and where you put all kinds of countries into a statistical straitjacket: these can go in all directions and they do. They are worthless, whether they support or oppose the argument for openness in trade and investment.

It is worth contemplating one fact: no country in the postwar period has maintained a sustained (as against a short spurt of 5-15 years) high in

growth rate if it has been inward looking. One caveat: the free flow of short-term capital needs to be monitored and regulated. While it is good to have these flows, you cannot have "gung-ho" freedom for capital to flow without reforms to banking structures, monitoring mechanisms and policies in place to intervene to affect the volume of flows with suitable taxes as and when danger is recognized. But this caveat does not mean that trade and direct investment are also dangerous and can hurt you badly!

Another caveat: the fact that openness to trade and to DFI (direct foreign investment) is good for you, does not mean that you must make the transition at full speed! I am a gradualist. Shock therapy was tried by my new colleague Jeffrey Sachs in Russia with evident disaster. We must remember that the optimal speed in economic reforms is not necessarily the maximal speed.

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

To me, the young (and the old, like myself at sixty-eight) should worry about poverty, not inequality. Views about inequality, especially how we ought to define it, vary greatly across cultures and within countries and communities; but there is little disagreement that we ought to remove economic poverty (while also removing other constraints, social and political, that subtract from poor people's lives).

So, let me talk about poverty first. What do we know about the effect of openness to trade and DFI on poverty? Again, think concretely about this question. Why should we believe that economic globalization (in shape of trade and DFI) reduces, rather than increases, poverty? The answer is in two steps: trade (and DFI) leads to prosperity (i.e. growth); prosperity, in turn, assists in pulling people out of poverty.

If you look at India and China, two gigantic countries that have specialized in poverty and dominated the poverty statistics, both these propositions are true. Marked by autarkic attitudes until early 1980s, both coun-

tries began to shed their fear of globalization and began to open up, India slowly and China faster. Their growth rates improved dramatically; so did their poverty.

The young in the West often think that growth is bad for poverty, that somehow it is part of a "trickle down", conservative strategy of development. Nothing could be further from the truth. When I worked in the Indian Planning Commission in 1962-1963 on ways of raising the living

standards of the bottom 30%, we decided that growth had to be a principal part of the strategy: it would be a radical "pull up" strategy! Added to it would be policies such as land reform, social legislation, education and health, many directed more at the poor. But even these programs could not be financed unless there was growth and associated public revenues.

What about inequality? As between countries, surely growth at 6-8% annually in the developing countries (as shown to be possible for the last 20 years in both India and China) dwarfs the "best" growth rates in OECD countries at 3-4%. There are excellent economic reasons for this "convergence". So, the pessimists have it all wrong. We need to fix Africa which has regressed. And we will need to be as supportive of the enlightened African leadership in this endeavor as we surely can.

There have been estimates of "world inequality" by putting into one measure all the households around the world. This has been done by the World Bank. But what is the political and social salience of such exercises? Putting a household in Zambia, another in Chile, one in the United States, all in one grand calculation of inequality: only a fool with money to burn will do this!

And there is plenty of money indeed in the World Bank. It is an institution which is awash in funds while other international agencies that are more democratic in terms of the voice and vote of the poor countries (such as the WTO which works by consensus) are starved of funds by the big powers. Even the leadership of the WTO by Mike Moore is by someone who was elected in his own country New Zealand as Prime Minister

and he is to be succeeded by Dr. Supachai, a fine economist, who also has been Prime Minister of Thailand. By contrast, Mr. Wolfensohn's choice as President of the World Bank is incongruous in democratic terms: he is only an investment banker with no developmental experience, and was rewarded by the Clinton administration which he cultivated assiduously, as documented by Stephen Fiedler in a long expose in *The Financial Times*. Yet, the antiglobalizers bracket the WTO with the World Bank in their uninformed rage.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS.

Long ago, I focused scholarly attention on adjustment costs and the desirability of adjustment assistance programs in a volume titled "*Import Competition and Response*" (Chicago University Press: 1978). I have later written on this also, e.g. in "*Protectionism*" (MIT Press: 1988; also in Italian). Since then, many programs have been developed which do precisely this. The latest such legislation is in the *Trade Promotion Authority* legislation passed into law by President Bush in August this year. The differences among most economists and policymakers have been mostly over how best to design these types of assistance, rather than over whether to do it.

Theoretically, one could say that adjustment assistance should be "general", for all kinds of change and vulnerability including from technical change and domestic sources of disturbance, and that one should not have special programs just for one kind of disturbance.

But in the real world, as I noted in my book "*Protectionism*", all communities seem to believe that any adjustment imposed on a group (e.g. steel-makers or textile workers in the US) when the country overall benefits from trade is not like domestic disturbances. They expect that there should be added assistance when the disturbance is from competition by other nations. So, if a textile factory closes in Vermont because it moves to South Carolina, no one in the US would entertain a program specially

to help the workers in Vermont. But the psychology and politics change when the factory moves instead to Mexico. And, given this reality, we need special adjustment programs when import competition or outmigration of factories to other countries occurs. There is little doubt that such programs make economic globalization more acceptable to the more thoughtful critics: they helped the passage of the *Trade Promotion Authority Act* in the US, for sure.

But we do need to worry about how the poor countries are to finance adjustment assistance programs. I have suggested that institutions such as the World Bank, which increasingly fritter away their funds on all kinds of programs, should focus instead on financing the institutions in poor countries that support and complement the economic globalization process. Such support should extend to financing adjustment assistance programs, however limited in scope, especially when a transition to lower trade barriers is being undertaken.

To his credit, US Treasury Secretary Larry Summers, now President of Harvard University, who is the target of almost malicious criticisms by Joseph Stiglitz in his book, "*Globalization and Its Discontents*", did precisely this when he was the Chief Economist at the World Bank. In 1991, at his suggestion, the World Bank did provide special funds for adjustment assistance as part of the support to India during a major payments crisis.

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

Increasing interactions among countries due to economic globalization do not necessarily mean that there are more public goods and externalities (in the economists' precise sense) to worry about. Thus, global warming and the hole in the ozone layer are problems that involve international externalities; but there is no direct connection with economic globalization. And we do not really need a new theory to deal with global externalities; the literature on that goes back at least three decades (e.g. Michael Connolly's theoretical analysis of optimal policy interventions in

the presence of global externalities in the "*Quarterly Journal of Economics*").

The real problem is simply interconnectedness or what we economists have long called, following the seminal work of Richard Cooper, simply "interdependence". This has nothing to do with public goods or externalities. But it does create waves. If you do something, indeed anything, it is likely to affect me if I am interacting with you on trade, DFI, short-term capital flows, production and transfer of technology, international migration flows, cultural interactions, what have you. Only Robinson Crusoe on his island is isolated and free from this reality: but if had a radio or a cell phone, he too would rejoin the human race today!

What has happened as a result of vastly increased economic globalization is that nations now feel that their economic and political fortunes are increasingly less capable of being determined by their own situation and policies. That leads to a sense of being "out of control" politically.

Increasingly therefore the articulate elites, at times even some of the masses, are voicing this sense as a sort of "democratic deficit". This can be seen as a tension arising from politics lagging behind economics, as always.

We will therefore clearly be moving in the next few decades in the direction of developing political institutions which address this concern. How it will develop is anyone's guess. I see disturbing signs, however, from the viewpoint of the poor countries. They lack power, of course. But increasingly the lobbies of the rich countries, and that includes labor unions and not just corporate interests, are trying to impose constraints -- e.g. labor standards which will make the life of the rich countries' workers easier by increasing costs and reducing competitiveness in the poor countries --- on the poor countries' ability to choose their own economic and social destiny as they see it.

These rich-country pressure groups act often in the name of broad principles of "justice", "rights" etc. but when you probe deeper, these lobbies are often trying to shield themselves from the consequences of interde-

pendence in ways that reflect their self-interest rather than altruism. Their proposals and demands for institutional change at the international level are far too often at the expense of the poor country interests. That is the real danger that is opening up: that the political response to economic interdependence will once again see morality marching hand in hand with the gun, but this time the morality will be secular and the gun will be the big stick of threatened trade and other sanctions and deprivations.

TITO BOERI

CHI È

Tito Boeri insegna Economia e dirige il corso in *“International Economics and Management”* presso l'Università “Luigi Bocconi” di Milano. Nato a Milano nel 1958, si è laureato alla “Bocconi” e ha conseguito il Ph.D. alla *New York University*. Ha lavorato anche all'OCSE e all'Istituto Universitario Europeo di Fiesole. Attualmente, è direttore scientifico della Fondazione “Rodolfo De Benedetti”. Si occupa principalmente dei temi di economia del lavoro, anche con riferimento all'allargamento dell'Unione Europea. Per “Il Mulino”, è da poco uscito un suo libro (scritto con Roberto Perotti) dal titolo *“Meno pensioni, più welfare”*.

La sua *homepage* personale è:
www.igier.uni-bocconi.it/en/who/boeri1.htm

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

L'apertura al commercio internazionale ha storicamente giocato un ruolo importante nella promozione della crescita economica. Ci sono anche solide ragioni economiche per ritenere che il commercio incrementi il benessere sociale, per lo meno a livello aggregato: i vari paesi possono infatti sfruttare al meglio i propri vantaggi comparati, e una maggio-

re varietà di beni può essere prodotta, ampliando così le possibilità di scelta per i consumatori.

Tutto questo non significa che le preoccupazioni riguardo la liberalizzazione del commercio siano sempre malfondate. Tale processo può creare dei “perdenti”. La teoria economica suggerisce che il fattore produttivo scarso può essere penalizzato nel paese che si apre al commercio, e quindi, ad esempio, il lavoro non qualificato nei paesi industrializzati potrebbe subire una riduzione salariale. Tuttavia, l'evidenza empirica a sostegno di un deterioramento della posizione relativa dei lavoratori non qualificati a seguito della “globalizzazione” è a dir poco debole, e limitata al Regno Unito e agli Stati Uniti, due paesi che negli anni Ottanta hanno sperimentato un aumento della disuguaglianza salariale, in massima parte dovuta a fattori istituzionali che hanno poco, se non nulla, a che fare con la liberalizzazione del commercio.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

L'integrazione commerciale fra paesi che si trovano a livelli di sviluppo molto diversi può comportare una significativa mobilità del lavoro fra settori economici e aree geografiche. I governi tendono a reagire alle pressioni provenienti dall'opinione pubblica restringendo tale mobilità con regolamentazioni a protezione dell'occupazione (che aumentano i costi di licenziamento per le imprese), oppure aumentando le barriere sia per l'immigrazione sia per la migrazione interna (poiché restrizioni all'immigrazione ostacolano anche la mobilità infraregionale della forza lavoro). Queste sono politiche miopi.

Per poter beneficiare delle opportunità di incremento di efficienza dovute al commercio, le istituzioni del mercato del lavoro devono facilitare la mobilità. I lavoratori possono essere meglio protetti dagli *shock* che si verificano nel mercato del lavoro quando le forze competitive sono forti e significativi aggiustamenti strutturali sono richiesti, facendo affidamento principalmente su sistemi di assicurazione contro la disoccupazione e

misure di *workfare*¹, piuttosto che sulla legislazione a protezione dell'occupazione. Nella misura in cui la globalizzazione incrementa l'elasticità della domanda di lavoro, gli effetti negativi su occupazione e crescita di istituzioni rigide, infatti, sono esacerbati. L'assicurazione contro la disoccupazione, invece, può coprire una frazione maggiore della forza lavoro (non solo coloro che hanno già un contratto a tempo indeterminato) rispetto alla legislazione a protezione dell'occupazione, e al tempo stesso comportare minori perdite di efficienza.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Come sottolineato nella precedente risposta, le istituzioni che agevolano la mobilità sono quelle che meglio forniscono protezione, senza ostacolare la crescita. Nel caso dell'allargamento dell'Unione Europea, si può anche pensare di coordinare fra vecchi e nuovi membri dell'Unione un livello appropriato di sostegno di ultima istanza dei redditi. In particolare, gli attuali membri potrebbero condizionare l'ingresso dei nuovi all'esistenza di una decente rete di sicurezza sociale, e allo stesso tempo contribuire al suo finanziamento attraverso l'uso dei Fondi strutturali. Questo ridurrebbe l'opposizione politica a una maggiore integrazione economica con i paesi dell'Europa dell'Est e, in prospettiva, con il resto del mondo.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

La globalizzazione inevitabilmente riduce la sovranità nazionale e incrementa le sovrapposizioni (*spillovers*) fra giurisdizioni, creando potenzialmente problemi di *free riding*². Tali problemi possono essere affrontati rafforzando la cooperazione tra paesi. Ciò sta attualmente accadendo soprattutto con le unioni economiche regionali oppure con i blocchi commerciali regionali. Se questa tendenza verso il regionalismo può essere spiegata dai costi di coordinamento, essa costituisce comunque un sostituto imperfetto della cooperazione su scala globale.

¹ NdR, si veda il glossario.

² NdR, sul concetto di *free-riding*, si veda la voce *beni pubblici* nel glossario.

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE

1. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

Trade openness historically has played an important role in promoting economic growth. There are also sound economic reasons to believe that trade is welfare enhancing, at least at the aggregate level: countries can better exploit their comparative advantages and more varieties can be produced, providing a richer menu of choice to consumers.

This does not mean that concerns about trade liberalization are always ill-founded. There can be somewhere losers in the process. Economic theory suggests that the scarce factor may suffer in the country opening to trade and hence that unskilled labor in the North may experience wage declines as a result of trade openness. However, the empirical evidence pointing to a deterioration of the relative position of unskilled workers as a result of "globalization" is weak to say the least and confined to the UK and the US, two countries which have experienced in the 1980s an increase in wage inequality, mainly due to institutional factors that have little, if any, to do with trade liberalization.

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

Trade integration with countries at vastly different levels of development may involve significant inter-industry and geographical labor mobility. Governments tend to react to pressures coming from public opinion by restricting this mobility through regulations on employment protection (which raise the cost to firms of dismissing workers) or by increasing barriers to both immigration and internal migration (as restrictions to migrations often hamper even the within country regional mobility of the workforce). These are shortsighted policies. In order to take advantage of the opportunities for efficiency-enhancing trade labour market institutions should be mobility-friendly. Workers can be better protected from labour market shocks when competitive pressures are strong and significant structural adjustment essential, relying mainly on unemployment insurance

and in-work benefits than on employment protection legislation. Insofar as globalization increases the elasticity of labour demand, the adverse effects of rigid institutions on employment and growth are indeed exacerbated. Unemployment insurance can cover a larger segment of the labour force (not only those who already have a permanent contract) than employment protection, while involving fewer efficiency losses.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS.

As stressed above, mobility-friendly institutions are those that can best provide protection without hampering growth under such circumstances. In the case of the Eastern Enlargement of the EU, a case can also be made for co-ordinating across old and new members of the Union an appropriate level of income support of the last resort. In particular, current EU members could make accession conditional on the existence of a decent social safety net, while at the same time contributing to the costs of establishing such a safety net via structural funds. This would reduce political opposition in the West to a stronger economic integration with the East and, in perspective, with the rest of the World.

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

Globalization inevitably reduces national sovereignty and increases spillovers across jurisdictions, potentially creating free-rider problems. Such problems can be tackled by strengthening cooperation across countries. This is happening at present mainly within regional economic unions or regional trade blocks. While this drive to regionalism can be explained by the costs of coordination, it is only an imperfect substitute for cooperation on a global scale.

MARIO DEAGLIO

CHI È

Mario Deaglio è professore ordinario di Economia Internazionale all'Università di Torino. Le sue ricerche riguardano principalmente la struttura delle moderne economie occidentali, con particolare riferimento alla distribuzione del reddito, all'economia sommersa, al risparmio e ai cicli "lunghi" dell'economia. Alla carriera accademica, affianca quella di commentatore e giornalista: è editorialista economico della "Stampa", ha diretto "Il Sole 24 Ore" (1980-83) ed ha collaborato - tra l'altro - con "The Economist". Tra i suoi libri, ricordiamo: "Liberista? Liberale. Un progetto per l'Italia del Duemila" (Donzelli, 1996) e "La fine dell'euforia - Sesto Rapporto sull'economia globale e l'Italia" (Guerini, 2001).

La sua homepage personale è:
web.econ.unito.it/deaglio/cvita.html

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

La teoria del commercio internazionale dice semplicemente che gli scambi internazionali procurano un vantaggio a entrambe le parti¹; non

¹NdR, si veda la voce *vantaggi comparati* nel glossario.

specifica come questo vantaggio (espresso, tra l'altro, in mera disponibilità fisica dei beni) viene suddiviso. Per questo possono esservi condizioni di forte disuguaglianza nei vantaggi che si ricavano dal commercio internazionale che danno luogo a condizioni di povertà relativa per il contraente più debole che ne ricavasse un beneficio minimo.

La stessa teoria, poi, non dice nulla sulle economie e diseconomie esterne che l'apertura comporta per cui, al limite, a un vantaggio materiale lieve può far riscontro un insieme di diseconomie – ossia di costi sociali ed economici generali – assai rilevante. Non credo che questi casi siano molto frequenti ma sicuramente esistono e come tutti i mutamenti strutturali anche l'apertura al commercio internazionale comporta costi per qualcuno. Infine, la teoria non dice nulla circa i tempi dell'apertura: su questo esistono opinioni fortemente contrapposte e un'importante scuola di pensiero sostiene la necessità di proteggere dalla concorrenza internazionale le industrie nascenti di un paese per un periodo piuttosto lungo (così hanno fatto, tra l'altro, il Giappone e i paesi del Sud-Est asiatico).

In conclusione, mentre un'economia aperta e bene inserita nel contesto economico mondiale è sicuramente preferibile in termini di benessere e di crescita economica a un'economia chiusa, questo rimane un obiettivo finale al quale tendere, a seconda delle circostanze in tempi e modi che dipendono largamente dalle circostanze e dalle caratteristiche del paese.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Dobbiamo probabilmente tornare al progetto originario di Banca Mondiale² tratteggiato da Keynes alla conferenza di Bretton Woods. Tecnicamente non vi è alcun vero problema a creare un'organizzazione che coordini il flusso dei fondi derivanti dai saldi delle bilance dei paga-

² NdR, anche *World Bank*, si veda il glossario.

menti in modo da attuare una redistribuzione internazionale di risorse. Il problema è se lo si vuole veramente fare, il che implica la rinuncia a una parte della propria sovranità monetaria e all'uso politico dei saldi attivi del commercio internazionale.

Si tratta di una rinuncia sicuramente e comprensibilmente gravosa. È difficile, ad esempio, immaginare che gli Stati Uniti lascino a un'istituzione internazionale la gestione di fondi che controllano se questo significa che tali fondi possono beneficiare paesi che gli Stati Uniti stessi sospettano di connivenza con il terrorismo o che comunque non sono loro graditi.

Di fronte a questa difficoltà, in un recente intervento sulla "Stampa" ho sostenuto l'opportunità di passare da grandi organizzazioni a carattere generale a interventi più mirati, non necessariamente sotto il controllo degli stati. Per questo ho ipotizzato, in luogo dell'introduzione di una *Tobin Tax*, l'istituzione di una *Coffee Tax* gestita da un'organizzazione indipendente (magari una fondazione internazionale) per finanziare non già la stabilizzazione del prezzo del caffè – come aveva fatto, con alterne vicende e un insuccesso finale, l'*International Coffee Organisation* - ma l'attenuazione delle sue variazioni e la riconversione produttiva delle imprese in modo da ridurre l'eccedenza strutturale del prodotto. Credo che interventi di questo tipo siano nettamente preferibili³.

³ NdR, l'articolo di Mario Deaglio cui si fa riferimento è apparso sulla "Stampa" del 24/4/2002, con il titolo "Un'imposta sulla tazzina. Coffee-tax oro nero dei poveri". Nell'articolo, la proposta di una *Coffee Tax*, come esempio di una strategia d'intervento correttivo effettivamente percorribile, è presentata come segue: "Il problema del caffè ha dimensione umana e riguarda diversi milioni di imprese agricole, in prevalenza piccole e medie, dal Kenya al Costa Rica, dal Vietnam al Brasile. (...) Un forte aumento di produzione e un consumo solo in lievissima crescita hanno fatto scendere il prezzo pagato ai produttori da un dollaro a meno di 50 cents per libbra (...) Un'economia globale ha bisogno di un'azione globale come una "coffee tax", variante meno ambiziosa ma forse più realistica della "Tobin tax". La "Tobin tax" richiederebbe il monitoraggio continuo del gigantesco e impalpabile mercato mondiale del denaro, per la "coffee tax" è necessario il controllo di un bene, fisicamente identificabile e dal commercio concentrato in pochi porti e mercati specializzati. La "coffee tax" non dovrebbe avere lo scopo di mantenere un prezzo artificialmente alto - il che incoraggierebbe una produzione destinata poi a non trovare sbocco - ma solo quello di mitigare la caduta dei prezzi per evitare ripercussioni disastrose nei paesi produttori. (...) Il gettito dell'imposta, riscossa da un organismo internazionale formato dai paesi esportatori e importatori, dovrebbe finanziare la diversificazione dei singoli produttori verso altre attività, riducendo così l'offerta eccessiva, oppure anche sostenere campagne pubblicitarie che stimolino la domanda, in modo da impedire future, rovinose cadute di prezzi. La "coffee tax" da sola non basterà certo a salvare il mondo. Sarebbe però più credibile e concreta di molti programmi di aiuti e di remissione del debito, un utile mattone per costruire un'economia mondiale più stabile, meno squilibrata, meno vulnerabile alle crisi"

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

In realtà, il commercio con l'estero può anche trasformare beni finali prodotti da un'economia avanzata (per esempio automobili e computer) in beni intermedi necessari per produrli (per esempio petrolio). Dipende dal modo in cui si guarda al problema, dalla natura dei beni importati ed esportati e, in definitiva, dal livello tecnologico dei paesi che partecipano al commercio internazionale.

A parte quest'osservazione, i costi di aggiustamento sono precisamente le diseconomie esterne alle quali ho accennato nella risposta alla domanda 1. Sono di lungo periodo, ineliminabili ma transitori e il non tenerne conto costituisce un grave errore. Ritengo che la loro distribuzione tra le varie parti del territorio e le varie categorie sociali rappresenti una delle parti più importanti, e certamente la più trascurata, della politica di apertura internazionale di un paese.

Per questo si tratta di un problema interno. Questi cambiamenti strutturali mostrano spesso delle opportunità associate ai costi (l'apertura al commercio internazionale può privare determinate aree o fasce sociali delle normali fonti di reddito ma dischiudere prospettive di nuove attività, nuova occupazione, un più elevato livello di istruzione, ecc.) e il modo in cui i governi nazionali li affrontano può fare tutta la differenza tra il successo o l'insuccesso della globalizzazione per un determinato paese.

Un caso di successo può essere rappresentato dalla politica industriale di Singapore, passato da un'economia incentrata su una grande base navale britannica, con relativa grande attività cantieristica, a una forte specializzazione informatica (ma la Malesia e altri paesi del Sud-Est asiatico presentano storie in parte simili); un caso di insuccesso è invece il disinteresse del Ghana (e in genere dei paesi dell'Africa Occidentale) alle sorti dei propri contadini esposti alla globalizzazione e costretti a emigrare nelle città.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

I maggiori fallimenti del mercato⁴ a livello internazionale si riscontrano in campo ecologico (il mercato si è dimostrato incapace di fermare il degrado ambientale, anche se, al di là della retorica, l'effettiva portata dell'effetto serra e di altri fenomeni ambientali globali presenta qualche dubbio) e del lavoro (incapacità di governare le migrazioni e di stabilire standard comuni a livello planetario). A questo bisogna aggiungere la creazione di mercati mondiali anomali (droga, armi, eccetera). Può darsi che si debbano annoverare tra i fallimenti del mercato globale anche quelli di carattere finanziario, legati alla fragilità delle Borse a seguito della scoperta della grande estensione di procedure contabili illegali o comunque "forzate" e disinvolute (ma speriamo francamente di no). Questi fallimenti si sono verificati essenzialmente sul piano normativo. Mentre la teoria dell'intervento pubblico interno è in gran parte una teoria di redistribuzione di risorse mediante istituzioni pubbliche che svolgono, in questo, un ruolo attivo, chi crede nel mercato deve accontentarsi di un ruolo più leggero, ma non per questo meno rilevante: con normative appropriate, e i necessari poteri di polizia e di sanzione, basterebbero i mercati a operare una distribuzione più equa di risorse. L'esigenza di normative appropriate sembra in ogni caso una condizione necessaria anche a coloro che sono fautori di una tassazione globale e che quindi non la ritengono sufficiente.

Naturalmente, almeno a livello di normative globali, è facile essere d'accordo nella tranquillità di una "torre d'avorio" universitaria. Se si esce da questa torre, si scopre rapidamente che il problema è politico e implica importanti rinunce di potere in favore di istituzioni teoriche che ancora non esistono. O, se si vuol metterla in un altro modo, a partire all'incirca al 1985 abbiamo avuto un abbozzo di economia globale senza avere un governo globale: si tratta di una situazione transitoria, dalla quale è possibile procedere verso la fondazione delle necessarie istituzioni politiche oppure anche recedere verso situazioni meno globali (per esempio, la "globalizzazione-arcipelago" di cui ho parlato in un mio recente saggio).

⁴ NdR, si veda il glossario.

GIORGIA GIOVANNETTI

CHI È

Giorgia Giovannetti è professore straordinario di Economia Politica all'Università di Firenze. Ha studiato a Roma e Cambridge (Regno Unito) dove ha conseguito il *Ph.D.* nel 1990. Dal 1990 al 1995, è stata *Fellow* del *Trinity College*, sempre a Cambridge. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi su riviste specialistiche internazionali, sui temi dell'economia internazionale e dell'economia politica. Ha svolto varie collaborazioni con il Ministero del Tesoro.

La sua *homepage* personale è:
www.cce.unifi.it/dse/person/ggiovann.htm

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

Né la teoria economica né i dati ci aiutano a rispondere con certezza "sì, l'apertura di una economia agli scambi con l'estero ne aiuta la crescita", anche se i modelli di commercio internazionale mettono in evidenza i vantaggi derivanti dagli scambi¹. Tuttavia i dati esistenti e riportati ad esempio dal "*World Development Report*" indicano che, *ex post*, i paesi

¹ NdR, si veda la voce *vantaggi comparati* nel glossario.

che si sono aperti al commercio mondiale hanno avuto una performance migliore di chi non si è integrato. Inoltre, non conosco esempi di paesi che hanno registrato elevati tassi di crescita seguendo al tempo stesso politiche autarchiche. Naturalmente ciò non basta per definire un nesso causale tra apertura al commercio e crescita ed è vero che non tutti i paesi beneficiano allo stesso modo dell'integrazione, per differenze nelle politiche interne, nelle istituzioni e nella loro credibilità. Inoltre i potenziali vantaggi della globalizzazione tendono a manifestarsi solo nel lungo periodo: ad esempio, la delocalizzazione produttiva di cui si parla molto di questi tempi nel lungo periodo permette di sfruttare vantaggi comparati ma nel breve periodo può creare problemi (come *il social dumping*).

Vorrei a questo punto fare una precisazione terminologica. Quando si parla di "globalizzazione" si intende un aumento dell'interdipendenza dei mercati dei beni ma anche un aumento dell'interdipendenza dei mercati finanziari, un aumento del flusso di lavoratori immigrati, un aumento dei flussi di informazione. Guardare solo all'aspetto commerciale è pertanto riduttivo. Proprio per questo motivo, non esiste un unico indicatore che ci permette di dire quanto siano integrati i paesi, e per inquadrare correttamente il problema si deve far riferimento a diversi indicatori (ad esempio il rapporto fra importazioni ed esportazioni e prodotto interno lordo e il grado di correlazione dei mercati finanziari).

E anche misurando separatamente l'integrazione commerciale e l'integrazione finanziaria, e anche se gli indicatori non si contrappongono fra loro, la risposta alla domanda "quanto siamo globalizzati" non è sempre univoca. (Faccio un esempio, i flussi lordi di capitale sul finire del secolo XX sono stati molto elevati, tuttavia i flussi netti, misurati dagli squilibri di conto corrente della bilancia dei pagamenti in relazione al prodotto interno lordo, sono inferiori a quelli che si avevano nel periodo del gold standard. Utilizzando il primo indicatore si può pertanto dire che i mercati dei capitali sono più integrati oggi che non all'inizio del secolo, mentre utilizzando il secondo si concluderebbe che l'integrazione è inferiore).

Vorrei anche mettere in evidenza che la globalizzazione non è assolutamente un fenomeno nuovo, anche se adesso è più discusso. Può essere istruttivo confrontare qualche dato relativo all'ondata di globalizzazione post-1950 con i dati che si riferiscono alla globalizzazione del periodo 1870-1913 (i due periodi di maggiore crescita del reddito nella storia mondiale). Nel periodo 1870-1913 l'espansione delle esportazioni, ad un tasso del 3,5% all'anno, è stata decisamente più elevata della crescita del reddito in termini reali (2,7%). E la quota di esportazioni sul prodotto mondiale aveva raggiunto livelli che sono stati recuperati solo dopo gli anni Settanta.

La crescita del commercio era dipesa dalla riduzione delle barriere tariffarie e, forse addirittura in misura maggiore, dalla diminuzione dei costi di trasporto (dovuta ad esempio all'invenzione del telefono, del telegrafo, del motore a combustione). I flussi netti di capitale erano molto elevati (in Gran Bretagna raggiungevano il 9% del PIL ed erano quasi altrettanto elevati in Francia, Germania e Olanda mentre si deve ricordare che gli Stati Uniti ricevevano capitali). Anche le migrazioni erano massicce (ad esempio i paesi europei esportavano in media il 5% della popolazione attiva verso gli Stati Uniti e l'Argentina).

Per molti aspetti, la globalizzazione del dopoguerra è meno pronunciata che non all'inizio del secolo (i flussi netti di capitale sono sicuramente inferiori, le migrazioni anche e i paesi europei sono divenuti paesi di arrivo e non di partenza di lavoratori). In questa fase sicuramente hanno giocato un ruolo importante l'eliminazione delle barriere, tariffarie e non, al commercio imposte dopo la prima guerra mondiale, la forte liberalizzazione dei mercati dei capitali, la riduzione dei costi di trasporto e, soprattutto negli anni più recenti, la diminuzione dei costi di comunicazione. In altre parole, è stato molto importante il ruolo delle innovazioni tecnologiche (collegate a telecomunicazioni, computer, internet³). Fra il 1920 e il 1990 si è avuta ad esempio una riduzione dei costi di trasporto del 70% circa, fra il 1930 e il 1990 una riduzione dei costi del trasporto aereo dell'84% e una diminuzione enorme del prezzo dei computer in dieci anni².

² NdR, si veda Masson (2001) per tabelle e dati.

Quindi ondate di integrazione che ritornano, in parte dovute a sviluppi tecnologici, ma che interessano gruppi di paesi diversi. Sicuramente la globalizzazione di fine secolo ha interessato un numero di paesi molto maggiore di quella della fine del secolo XIX (incluso la Cina e l'India).

Può valere la pena accennare a due delle principali conseguenze della globalizzazione. Una volta aperte le frontiere, prezzi e costi internazionali guidano le scelte degli operatori economici e si può dire che anche a livello internazionale i meccanismi di mercato generano una allocazione efficiente delle risorse attraverso il sistema dei prezzi (ad esempio, le produzioni ad alta intensità di lavoro tenderanno a localizzarsi dove il costo del lavoro è più basso). Quindi con le ondate di globalizzazione si ha in generale una maggiore efficienza. Tuttavia, c'è il rovescio della medaglia ed è che si ha più disuguaglianza. Di fatto abbiamo un *trade-off* (una relazione inversa) tra equità ed efficienza. E questo mi porta alla seconda risposta.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Indubbiamente, l'apertura agli scambi internazionali non è in sé una strategia di riduzione della povertà né di eliminazione delle disuguaglianze. Sono pochi i paesi che sono stati in grado di combinare la crescita delle esportazioni con riduzione della povertà e ciò ha avuto importanti conseguenze sulla ripartizione dei benefici dell'internazionalizzazione. Sono sicuramente d'accordo sul fatto che il dibattito dovrebbe spostarsi proprio sulla possibilità di distribuire in modo più equo questi benefici.

La disuguaglianza ha due dimensioni: può essere all'interno di un paese e fra paesi (rispettivamente *within* e *between* nella letteratura sul tema). La disuguaglianza fra paesi è sicuramente aumentata negli ultimi anni. Per cercare di fornire una misura di questo aumento si può ad esempio calcolare l'indice di Theil. Bourguignon e Masson hanno trovato che nel 1820 la disuguaglianza fra paesi calcolata con l'indice di Theil era 0,061, mentre raggiunge lo 0,531 nel 1992. Non tutti i paesi sono infatti cresciuti, i tassi di crescita sono stati molto diversi, e paesi cresciuti a tassi uguali hanno

avuto effetti molto diversi sulla riduzione di povertà. Molti paesi in via di sviluppo, sono rimasti ai margini dei processi di globalizzazione.

Anche la disuguaglianza all'interno dei singoli paesi è aumentata dopo la seconda guerra mondiale, seppure in misura inferiore e diversa fra paese e paese. Come conseguenza, la disuguaglianza totale è aumentata (l'indice di Gini, che è un modo sintetico di calcolare la disuguaglianza totale, ad esempio, passa da 0,5 nel 1820 a 0,657 nel 1992).

A questo riguardo volevo tuttavia notare che, nonostante l'aumento della disuguaglianza, la globalizzazione ha facilitato la diffusione di tecnologie che, a livello mondiale, hanno indotto miglioramenti nella salute, nelle aspettative di vita, nell'alfabetizzazione di molti paesi in via di sviluppo, avvicinandoli in questo modo ai paesi sviluppati. La mortalità infantile, ad esempio, è diminuita del 40-50 per mille fra il 1970 e il 1999 nei paesi in via di sviluppo (in Cina era di 132 neonati per 1000 nel 1960, di 69 per 1000 nel 1970 e di 30 per 1000 nel 1999). L'aspettativa di vita è raddoppiata in Cina (arrivando a 70 anni, mentre era di soli 36 anni nel 1960) ed aumentata notevolmente nella maggior parte degli altri paesi in via di sviluppo (in India passa da 43 a 64 anni, in Ghana da 45 a 58, in Corea da 54 a 73). Anche il processo di alfabetizzazione ha fatto, negli ultimi trenta anni, dei grossi passi in avanti: il tasso di analfabetismo degli adulti è diminuito di circa il 30% in Cina, Ghana, India e Corea. Di questi aspetti è difficile tener conto quantitativamente, ma sicuramente costituiscono un lato positivo del processo di globalizzazione (naturalmente si potrebbe portare come contro-esempio la diffusione dell'AIDS o aprire una discussione sui brevetti di molte case farmaceutiche).

Per tornare alla questione delle politiche che potrebbero permettere di distribuire più equamente i benefici della globalizzazione, si deve mettere in evidenza che, nel sistema economico globale, l'efficacia dei tradizionali strumenti di politica economica è ridotta (anche a livello nazionale) e c'è sicuramente più necessità di coordinare le diverse misure di politica economica. Il mercato non garantisce equità distributiva. Questo naturalmente implica anche che le organizzazioni sovranazionali possono avere un

ruolo molto importante. Gli organismi internazionali esistenti (come ad esempio la Banca mondiale o il Fondo Monetario Internazionale³) hanno poteri limitati e condizionati e non si sono dimostrati in grado di distribuire equamente i benefici della globalizzazione. Sono state proposte molte possibili riforme di queste istituzioni, che ad esempio eliminino il potere di veto degli Stati Uniti, che diano più peso ai paesi in via di sviluppo, ma ancora non si è raggiunto alcun accordo.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Sicuramente, una politica che compensi i "perdenti" del processo di globalizzazione senza interferire con il fenomeno stesso potrebbe ridurre l'opposizione politica alla globalizzazione. Tuttavia, è difficile identificare politiche di questo tipo. Se l'obiettivo finale è quello di ridurre la povertà, queste politiche possono includere la redistribuzione della terra al pari di investimenti in infrastrutture o di un miglioramento del capitale umano, l'accesso facilitato a scuola e salute al pari di misure per evitare la corruzione.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Sono d'accordo con questa affermazione. In particolare, mi fa pensare alle crisi finanziarie che hanno colpito alcuni dei paesi in via di sviluppo a partire dalla metà degli anni Novanta (prime fra tutte le crisi del Messico, 1995, e del Sud Est Asiatico, 1997 e 1998). La stabilità finanziaria è un bene pubblico e i supervisor nazionali e i regolatori devono avere un ruolo, che sta diventando sempre più un ruolo "internazionale" (ad esempio, attraverso un aumento del coordinamento e della diffusione di informazioni fra paesi e settori).

³ NdR. su queste e altre istituzioni internazionali, si veda il glossario.

E sicuramente una delle sfide principali di una accresciuta liberalizzazione è la necessità di un coordinamento delle politiche economiche. Quello che succede in un paese influenza sempre di più e più rapidamente quello che succede negli altri paesi. Da ciò consegue che sicuramente si possono ottenere risultati migliori coordinandosi, ma che ogni singolo paese ha incentivi a deviare da accordi cooperativi. I due esempi principali sono il mantenimento della pace commerciale (si pensi alla guerra delle banane fra USA ed Europa) e interventi appropriati per contenere il propagarsi di crisi finanziarie sistemiche. In questa ottica diventa importante anche la ridefinizione del ruolo delle organizzazioni internazionali come ad esempio l'Organizzazione Mondiale del Commercio, il Fondo Monetario Internazionale o la Banca Mondiale. Come dicevo in precedenza, è in corso una ampia discussione sul ruolo di queste istituzioni. Di fatto non possiamo fare a meno delle istituzioni economiche internazionali, come non possiamo fare a meno dell'intervento dello stato in tutti i casi di fallimento dei mercati.

ALESSANDRO PETRETTO

CHI È

Alessandro Petretto è professore ordinario di Economia Pubblica all'Università di Firenze. Nato a Firenze nel 1945, ha studiato a Firenze, alla *London School of Economics* e all'Università dell'Essex. Le sue ricerche si concentrano principalmente sui temi dell'economia del benessere e dell'economia dell'informazione, con particolare riferimento alla tassazione ottimale e all'efficienza delle politiche redistributive. Ha pubblicato numerosi saggi nelle principali riviste economiche. Tra i suoi libri, *"Manuale di Economia Pubblica"* (1987), *"Mercato, Organizzazione Industriale e Intervento Pubblico"* (1993), *"Economia della Sanità"* (1997) ed *"Economia Pubblica e Unione Europea"* (2002), tutti editi da *"Il Mulino"*. È stato per vari anni presidente della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro. Attualmente, è direttore scientifico dell'IRPET.

La sua *homepage* personale è:
www.cce.unifi.it/dse/person/apetrett.htm

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

L'apertura di un'economia agli scambi con l'estero favorisce certamente la crescita, ma ciò ha luogo quasi esclusivamente per i paesi dotati di risorse naturali, di capitale fisico e umano e di conoscenze tecnologiche. Come spiega la moderna teoria della crescita, questa è endogena all'ac-

cumulazione del capitale materiale e immateriale che accresce la produttività nel tempo. Per cui la liberalizzazione del commercio internazionale "trova terreno fertile" laddove in passato si è potuto e si è deciso di investire nel rafforzamento e nella modernizzazione del sistema economico, si è, cioè, adeguatamente risparmiato, si è fatta ricerca in R&D e sono stati costruiti moderni sistemi di istruzione e protezione della salute. Gli altri paesi o non hanno risorse cui attingere per assecondare la crescita o sono obbligati ad impiegare in eccesso quelle naturali esauribili (combustibili, minerali, ma anche fiumi, foreste, aria,) con grave pregiudizio per l'ambiente, la qualità della loro vita e il benessere delle generazioni future.

Per cui, senza misure in grado di rompere questo circolo perverso, la liberalizzazione del commercio è destinata inevitabilmente ad allargare il solco tra paesi ricchi e poveri. Come giustamente si precisa nella domanda 2, l'apertura di un'economia agli scambi con l'estero è una condizione necessaria ma non sufficiente per la *crescita di tutti*. Altra questione è, poi, connessa al fatto che la crescita economica esercita un'influenza significativa sullo sviluppo umano delle popolazioni più arretrate ma l'effettivo dispiegarsi delle capacità individuali, cioè le facoltà di agire in maniera libera e responsabile per il conseguimento dei propri piani di vita, la qualità della stessa vita dipendono da numerosi altri fattori quali la tutela dei diritti fondamentali, l'assetto distributivo, le politiche pubbliche nazionali e locali, il sistema di valori prevalente.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

La disuguaglianza è certamente il vero nodo della critica alla globalizzazione, anche se non è direttamente derivata da questa. Se è corretta la precedente risposta, se ne deduce, infatti, che le condizioni per la disuguaglianza sono in un certo senso preesistenti allo sviluppo della globalizzazione e sono connesse alla diversificata accumulazione delle dotazioni di input materiali e immateriali.

I paesi dell'Africa Sahariana erano già poveri molto prima che si sviluppasse l'apertura dei mercati. Il fatto è che con la globalizzazione ha funzionato alla rovescia il "Principio di Differenza" di Rawls¹: è migliorata nettamente la posizione di chi già stava bene senza che siano stati apportati vantaggi consistenti a chi era in coda alla graduatoria. Di conseguenza come pone correttamente la domanda - occorre spostare il dibattito dalla disputa sugli effetti positivi o negativi della liberalizzazione del commercio, verso la ricerca delle politiche e delle istituzioni internazionali che potrebbero permettere di distribuire più equamente i benefici della globalizzazione, combattendo le disuguaglianze tra stati.

A sostegno di tale impostazione arrivano i risultati della moderna teoria della crescita endogena che mostrano i vantaggi, in termini di crescita complessiva di un sistema economico, della riduzione della disuguaglianza. In presenza di imperfezioni nei mercati dei capitali, una politica di contrasto della povertà, contrariamente a quanto spesso sostenuto da chi guarda a tali processi in termini statici, favorisce la crescita, consentendo l'attività e l'assunzione del rischio da parte di chi - se pur dotato di elevati rendimenti marginali dell'investimento - non ha sufficienti capitali propri.

Mutatis mutandis il ragionamento può essere esteso e portato a livello di stati: i capitali finanziari, malgrado la loro grande mobilità, non sempre vengono allocati laddove si progettano le iniziative più redditizie dal punto di vista sociale, nel lungo periodo e negli equilibri intergenerazionali. Per cui la riduzione delle disuguaglianze tra stati viene chiamata a svolgere anche una funzione di sostituto del mercato imperfetto dei capitali. Si tratta di uno dei versanti dell'approccio dei fallimenti del mercato su cui torneremo nel corso della risposta 4.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Politiche che direttamente tendono a compensare i "perdenti" sono

¹NdR, si veda Rawls (1971).

destinate inevitabilmente ad interferire sui processi di globalizzazione; queste politiche, come tutti i sistemi di protezione sociale, hanno al loro interno elementi di disincentivo allo sforzo e di distorsione delle scelte individuali che impongono correttivi adeguati. Come nei moderni sistemi nazionali di protezione sociale sono stati proposti meccanismi di *workfare*² insieme a quelli di *welfare*, così politiche a livello internazionale che mitigano i costi sociali dell'aggiustamento devono prevedere analoghi accorgimenti a livello di paesi beneficiari: l'idea è di fare riferimento ad un principio tipo "ricevi aiuti se ti metti nelle condizioni per farli fruttare".

La moderna teoria della "political economy" ha correttamente posto l'accento sui pericoli di politiche distributive incondizionate e annunciate ex ante che innescano comportamenti strategici opportunistici: il rischio di andare a finanziare il potenziamento delle guardie nazionali private, o altre nefandezze, dei vari "dittatorelli" non è poi così remoto e non va sottovalutato.

A livello interno degli stati, occorre ricordare che dagli effetti della globalizzazione risultano avvantaggiati relativamente di più i percettori di redditi da capitale rispetto ai percettori di reddito da lavoro, mentre nell'ambito di questi ultimi sono particolarmente svantaggiati i lavoratori non qualificati. I "perdenti" sono quindi non i lavoratori in senso lato, ma quelli più deboli, privi di protezione e tutela; gli stati sociali nazionali, specialmente quelli dei paesi sviluppati, devono quindi contemplare questo mutato scenario.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

La teoria dei "fallimenti del mercato"³ è ancora lo schema più corretto da cui occorre partire per trarre indicazioni sulle istituzioni e sulle politiche internazionali di governo globale. Senza la costruzione di mercati effi-

cienti la globalizzazione non diffonde i suoi benefici e d'altra parte ciò non è sufficiente. È da tale punto di riferimento che Joseph Stiglitz, il più grande studioso contemporaneo del funzionamento, dei requisiti, dei meriti e dei difetti del mercato, ha espresso dure e trancianti critiche all'operare "miope" dei vari organismi internazionali. Sulla scorta di tali critiche è possibile suggerire politiche o direzioni di marcia secondo l'ottica delle correzioni dei fallimenti del mercato.

La prima è quella di caratterizzare in termini fondamentalmente microeconomici e strutturali le politiche di intervento nei paesi sottosviluppati: rafforzamento della funzionalità dei mercati nazionali e delle relative istituzioni, dando agli operatori una maggiore sicurezza e certezza, grazie ad una efficiente giustizia civile, garantendo la promozione e sviluppo della concorrenza, nonché il superamento dei monopoli e la regolamentazione dei mercati oligopolistici. La seconda consiste nel concentrare le politiche nella direzione di favorire nei paesi sottosviluppati le condizioni per l'accumulazione del capitale umano: puntare su forti investimenti in istruzione e salute piuttosto che su velleitarie detassazioni e agevolazioni fiscali delle attività economiche di imprese multinazionali. La terza è quella di pervenire a forme di governo mondiale delle esternalità negative più evidenti ed emblematiche, quelle ambientali, prevedendo credibili regole automatiche e sanzioni anche per i forti che le violano. Sono proposte in un certo senso illuministiche e di difficile attuazione, ma comunque in grado, se non altro, di indicare le vie da percorrere e quelle da scartare.

² NdR, si veda il glossario.

³ NdR, si veda il glossario.

DANI RODRIK

CHI È

Dani Rodrik è professore di *International Political Economy* alla *John F. Kennedy School of Government* dell'Università di Harvard. Nato a Istanbul nel 1957, ha studiato ad Harvard e Princeton dove ha conseguito il *Ph.D.*. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi su temi di economia internazionale e dello sviluppo, e di economia politica. Fra i suoi libri, ricordiamo: *"Has Globalization Gone Too Far?"* (1997) e *"The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work"* (1999). Dopo la pubblicazione di *"Has Globalization Gone Too Far?"*, è diventato una delle voci più autorevoli nel dibattito internazionale sugli effetti della globalizzazione economica.

La sua *homepage* personale:
<http://www.ksg.harvard.edu/rodrrik/bio.html>

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

La globalizzazione ha portato quasi soltanto buone notizie per quei paesi con i prodotti, le capacità e le risorse per stare sui mercati mondiali. Ma funziona anche per i paesi poveri? È questo infatti il problema centrale attorno al quale ruota il dibattito sulla globalizzazione.

Per molti paesi in via di sviluppo, gli anni Novanta sono stati una decade di frustrazione e delusione. Le economie dell'Africa Sub-Sahariana, con poche eccezioni, hanno ostinatamente rifiutato di rispondere alle medicine imposte da Banca Mondiale o Fondo Monetario Internazionale (FMI)¹. I paesi dell'America Latina sono stati travolti da un'infinita serie di alti e bassi dei mercati finanziari, e hanno avuto tassi di crescita ben al di sotto della media storica. La grande maggioranza delle economie ex socialiste ha concluso la decade con livelli di reddito procapite più bassi di come l'aveva cominciata, e anche nei rari casi di successo come la Polonia i tassi di povertà sono rimasti più alti che nel periodo del comunismo. Le economie dell'Asia orientale come Corea del Sud, Thailandia e Malesia, che erano precedentemente state salutate come "miracoli", hanno sofferto un umiliante colpo nella crisi finanziaria del 1997. Se la globalizzazione è un tale rimedio per i paesi poveri, come mai così tanti passi falsi?

Coloro che sono a favore della globalizzazione utilizzano due contro-argomenti di fronte a tali lamentele. Uno è che, nonostante quanto detto sopra, la povertà globale è di fatto diminuita. La ragione è semplice: mentre molti paesi hanno visto i loro livelli di reddito scendere, i due paesi di più grandi del mondo, Cina ed India, hanno avuto un'esperienza opposta. Il secondo contro-argomento è che sono precisamente quei paesi che si sono "globalizzati" di più che sono riusciti a crescere più rapidamente e a ridurre maggiormente la povertà. Un tipico esercizio a questo proposito consiste nel dividere i paesi in via di sviluppo sulla base dell'aumento del loro commercio - i "globalizzatori" contro i "non globalizzatori" - e mostrare che il primo gruppo ha avuto risultati decisamente migliori del secondo.

Ma si guardi più da vicino, per esempio, all'esperienza cinese, e si scoprirà che la Cina è difficilmente considerabile un manifesto per la globalizzazione. Le politiche economiche cinesi hanno violato in pratica ogni regola secondo cui i sacerdoti della globalizzazione vorrebbero che il gioco fosse giocato. La Cina non ha liberalizzato il proprio regime com-

¹ NdR, su queste e altre istituzioni internazionali, si veda il glossario.

merciale in maniera significativa, ed è entrata a far parte della WTO soltanto l'anno scorso. I mercati cinesi della moneta non sono stati unificati fino al 1994. La Cina si è risolutamente rifiutata di aprire i propri mercati finanziari agli stranieri, almeno fino a pochissimo tempo fa. Cosa più impressionante di tutte, la Cina ha ottenuto tutti i suoi risultati senza adottare diritti alla proprietà privata, e non privatizzando le imprese statali. L'esperienza cinese può essere un caso estremo, ma certo non eccezionale. Infatti, anche i successi precedentemente ottenuti da Corea e Taiwan raccontano una storia simile.

Cosa l'esperienza di questi paesi ci dice, dunque, è che mentre i mercati mondiali sono un bene per i paesi poveri, le regole a cui viene chiesto loro di giocare spesso non lo sono. Intrappolati fra accordi della WTO, critiche della Banca Mondiale, condizionalità imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dal bisogno di mantenere la fiducia dei mercati finanziari, i paesi in via di sviluppo sono privati in maniera crescente dello spazio di cui hanno bisogno per individuare le loro vie verso l'uscita dalla povertà.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Allontanarsi dai mercati mondiali non è sicuramente un buon modo per alleviare la povertà *domestica*. Ma i paesi che hanno ottenuto i risultati migliori sono quelli che hanno creato un loro modello di sviluppo avvantaggiandosi al contempo delle possibilità offerte dai mercati mondiali.

Riguardo alla disuguaglianza *fra* paesi ricchi e paesi poveri, un'importante questione merita di essere sottolineata. Le regole che le nazioni in via di sviluppo affrontano nei mercati mondiali sono fortemente asimmetriche. Le barriere alle importazioni tendono ad essere più elevate nei prodotti manifatturieri di grande interesse per i paesi poveri, come gli indumenti. Ma il settore in cui c'è maggiore sconnessione fra commercio internazionale ed esigenze dello sviluppo è quello della mobilità internazionale del lavoro. Le barriere sul commercio di beni, servizi e investimenti

finanziari, grazie agli sforzi degli Stati Uniti e di altri paesi ricchi, sono state ridotte ai loro minimi storici. Ma il mercato in cui i paesi poveri hanno qualcosa in abbondanza da vendere, cioè il mercato del lavoro, non è stato toccato da questi processi di liberalizzazione. Le regole sui flussi dei lavoratori attraverso i confini sono quasi sempre determinate unilateralmente (piuttosto che multilateralmente come in altre aree dello scambio economico) e rimangono molto restrittive.

Anche una lieve modifica in senso meno restrittivo di queste regole produrrebbe enormi guadagni per l'economia mondiale, e per i paesi poveri in particolare. Si consideri, per esempio, la concessione di permessi di lavoro temporanei per lavoratori specializzati e non-specializzati dei paesi più poveri, che ammontino circa al 3 per cento della forza lavoro dei paesi ricchi. Un calcolo approssimativo indica che un tale sistema genererebbe facilmente 200 miliardi di dollari l'anno per i cittadini dei paesi in via di sviluppo, molto più di quanto l'attuale agenda per il commercio della WTO prevede di produrre. Le ricadute (*spillovers*) positive che coloro che ritornano genererebbero per i loro paesi - in termini di esperienza, imprenditorialità, investimenti ed etica del lavoro che porterebbero indietro con sé - si aggiungerebbero in maniera considerevole a questi guadagni. E, cosa egualmente importante, i benefici economici andrebbero direttamente ai lavoratori dei paesi in via di sviluppo.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

In determinate circostanze, i costi di aggiustamento potrebbero essere ridotti attraverso un attento disegno delle politiche pubbliche. Si consideri la questione discussa nella risposta 2. Allentare le restrizioni sui flussi internazionali di lavoratori attraverso contratti di lavoro temporanei è convincente dal punto di vista economico, ma è politicamente fattibile? C'è la preoccupazione che tali flussi avrebbero implicazioni distributive avverse nei mercati del lavoro dei paesi avanzati. In particolare, i salari dei lavoratori non-specializzati diminuirebbero drasticamente. In ogni caso, schemi ben preparati sugli afflussi di lavoro potrebbero mitigare molte

delle preoccupazioni riguardanti implicazioni redistributive avverse per i paesi ospiti. Per esempio, potremmo immaginare di allineare le capacità dei lavoratori "ospiti" con quelle dei cittadini del paese - permettendo l'ingresso di non più di un operaio edile o raccoglitore di frutta per; diciamo, ogni medico o ingegnere informatico.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Il paradosso dei mercati è che funzionano soltanto sotto l'occhio vigile dello stato. Ciò che ha reso Venezia l'epicentro del commercio e della finanza internazionale nel XVII secolo è stata la qualità delle sue istituzioni pubbliche. Lo stesso si può dire per Londra e New York rispettivamente nel XIX e dalla seconda metà del XX secolo. È opinione generalmente condivisa che i mercati richiedano istituzioni "non-di-mercato", almeno per quanto riguarda la garanzia del diritto di proprietà e di esecuzione dei contratti. Senza di questi, i mercati non possono esistere se non in forme molto rudimentali. Ma la loro dipendenza dalle istituzioni pubbliche va ben oltre questo. Il genio del capitalismo, dove ha funzionato e funziona, è quello di riuscire a re-inventare le istituzioni e le politiche che costituiscono la base di un'efficiente economia di mercato: banche centrali, politiche fiscali di stabilizzazione e di redistribuzione, regolamenti *antitrust*, previdenza sociale, democrazia politica. Cosa meno compresa, talvolta, è che la base istituzionale del mercato non è unica. Creare, regolare, stabilizzare, o legittimare i mercati sono *funzioni* che non si identificano in una specifica *forma* istituzionale. Forse il modo migliore per osservare che l'economia di mercato è compatibile con diverse istituzioni è di notare la varietà che esiste oggi tra i paesi avanzati. Gli Stati Uniti, l'Europa e il Giappone sono società di successo: hanno tutte prodotto simili quantità di ricchezza nel lungo periodo. Eppure le loro istituzioni nel mercato del lavoro, *corporate governance*, regolamentazione, protezione sociale, banche e finanza sono molto diverse. Ci sono quindi buone ragioni perché la diversità istituzionale permanga, e perché le istituzioni nazionali siano resistenti alla convergenza.

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE

I. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

Globalization has brought little but good news to those with the products, skills and resources to market worldwide. But does it also work for the world's poor? That is the central question around which the globalization debate revolves.

For most of the world's developing countries, the 1990s were a decade of frustration and disappointment. The economies of Sub-Saharan Africa, with few exceptions, stubbornly refused to respond to the medicine meted out by the World Bank and the IMF. Latin American countries were buffeted by a never-ending series of boom-and-bust cycles in capital markets, and experienced growth rates significantly below their historical averages. The vast majority of the former socialist economies ended the decade at lower levels of per capita income than they started it—and even in the rare successes such as Poland, poverty rates remained higher than under communism. East Asian economies such as South Korea, Thailand, and Malaysia, which had been hailed previously as “miracles,” were dealt a humiliating blow in the financial crisis of 1997. If globalization is such a boon for poor countries, why so many setbacks?

Pro-globalizers deploy two counter-arguments against such complaints. One is that, the above facts notwithstanding, global poverty has actually decreased. The reason is simple: while most countries have seen lower income growth, the world's two largest countries by far, China and India, have had the opposite experience. The second counter-argument is that it is precisely those countries that have globalized the most that have managed to grow fastest and reduce poverty the most. A typical exercise in this vein consists of dividing developing countries into two groups on the basis of the increase in their trade—the “globalizers” versus “non-globalizers” - and to show that the first group did much better than the second.

But look closer at the Chinese experience, and you discover that China is hardly a poster child for globalization. China's economic policies have violated virtually every rule by which the proselytizers of globalization would like the game to be played. China did not liberalize its trade regime to any significant extent, and it joined the World Trade Organization (WTO) only last year. Chinese currency markets were not unified until 1994. China resolutely refused to open its financial markets to foreigners, again until very recently. Most striking of all, China achieved its transformation without adopting private property rights, let alone privatizing its state enterprises. China's experience may be an extreme case, but it is by no means the exception. Earlier successes such as South Korea and Taiwan tell a similar story.

What the experience of these countries tells us, therefore, is that while global markets are good for poor countries, the rules according to which they are being asked to play the game are often not. Caught between WTO agreements, World Bank strictures, IMF conditionality, and the need to maintain financial market confidence, developing countries are increasingly deprived of the room they need to devise their own paths out of poverty.

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

Turning away from world markets is surely not a good way to alleviate *domestic* poverty. But those countries that have scored the most impressive gains are those that have developed their own version of the rule-book *while* taking advantage of world markets.

Concerning inequality *between* rich and poor countries, an important issue should be high-lighted. The regulations that developing nations confront in world markets are highly asymmetric. Import barriers tend to be highest in manufacturing products of greatest interest to poor countries, such as garments. But the disconnect between trade rules and development needs is nowhere greater than in the area of international labor

mobility. Thanks to the efforts of the United States and other rich countries efforts, barriers to trade in goods, financial services, and investment flows have now been brought down to historic lows. But the one market where poor nations have something in abundance to sell—the market for labor services—has remained untouched by this liberalizing trend. Rules on cross-border labor flows are determined almost always unilaterally (rather than multilaterally as in other areas of economic exchange) and remain highly restrictive.

Even a small relaxation of these rules would produce huge gains for the world economy, and for poor nations in particular. Consider for example the allotment of temporary work permits for skilled and unskilled workers from poorer nations amounting to 3 percent of the rich countries' labor force. A back-of-the-envelope calculation indicates that such a system would easily yield \$200 billion annually for the citizens of developing nations, vastly more than what the existing WTO trade agenda is expected to produce. The positive spillovers that the returnees would generate for their home countries—the experience, entrepreneurship, investment, and work ethic they would bring back with them—would add considerably to these gains. What is equally important, the economic benefits would accrue directly to workers from developing nations.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS

Under some circumstances, adjustment costs might be reduced through careful policy design. Consider the issue discussed in answer 2. Relaxing restrictions on cross-border flows through temporary work contracts and other schemes has a compelling economic logic, but is it politically feasible? One concern is that such flows would have adverse distributional implications in labor markets of advanced countries. In particular, wages of low-skill workers would be depressed. In any case, a well-designed scheme of labor inflows can mitigate much of the concern regarding adverse distributional implications for the host countries. For example, we can imagine aligning the skill mix of "guest" workers with that of the natives- allo-

wing in no more than one construction worker or fruit picker, say, for every physician or software engineer.

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

The paradox of markets is that they thrive not under *laissez-faire* but under the watchful eye of the state. What made Venice the epicenter of international trade and finance in 17th century Europe was the quality of its public institutions. The same can be said of London in the 19th century and New York in the second half of the 20th. It is generally well understood that markets require non-market institutions—at the very least, a legal regime that enforces property rights and contracts. Without property rights and contract enforcement, markets cannot exist in any but the most rudimentary fashion. But the dependence of markets on public institutions goes beyond property rights. The genius of capitalism, where it works, is that it has managed to continually reinvent the institutional underpinnings of a self-sustaining market economy: central banking, stabilizing fiscal policy, antitrust and regulation, social insurance, political democracy. What is generally less well understood is that the institutional basis of market economies is not unique. Creating, regulating, stabilizing, or legitimating markets are *functions* that do not map into specific institutional *forms*. Perhaps the best way to observe that market economies are compatible with diverse institutions is to note the variety that exists among today's advanced countries. The United States, Europe, and Japan are all successful societies: they have each produced comparable amounts of wealth over the long term. Yet their institutions in labor markets, corporate governance, regulation, social protection, and banking and finance have differed greatly. There are good reasons for institutional diversity, and for why national institutions are resistant to convergence.

ALDO RUSTICHINI

CHI È

Aldo Rustichini è professore di Economia all'Università del Minnesota. Ha studiato filosofia all'Università di Firenze, economia a Manchester, e matematica all'Università del Minnesota dove ha conseguito il *Ph.D.*. I suoi interessi di ricerca si concentrano, tra le altre cose, sulla teoria delle decisioni, sulla teoria microeconomia e sull'economia dinamica. È autore di numerosi articoli e saggi pubblicati su riviste specialistiche internazionali, come "*Econometrica*" e il "*Quarterly Journal of Economics*".

La sua *homepage* personale è:
www.econ.umn.edu/faculty/arust/

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

Vi è una diffusa convinzione fra gli economisti che una economia chiusa troverà difficoltà enormi per crescere e prosperare. Perciò l'opposto della domanda I (*L'apertura al commercio stimola la crescita economica?*) ha una risposta affermativa: un'economia chiusa non stimola la crescita. Ma vi è anche un vasto consenso, sempre fra gli economisti, che aprire l'economia non è sufficiente per assicurare una crescita sostenuta. Molto per esempio dipende dalle istituzioni (politiche e sociali) che un paese ha. Per

di più, aprire un'economia è difficilmente una scelta che un paese può fare da solo. Se alcuni dei potenziali partner commerciali chiudono i propri mercati (come fanno molti dei paesi sviluppati, in particolare per i prodotti agricoli), allora c'è poco che un paese può fare per "aprire" questi mercati.

Chiaramente questi sono temi cruciali per il vasto movimento di persone che criticano la globalizzazione (e mi riferirò a queste persone come "il movimento": non penso che la caratterizzazione di *no-global* o *anti-global* sia una descrizione corretta delle posizioni e delle idee di questo gruppo assai grande e composito). Il movimento dovrebbe avere chiaro in mente se è a favore dell'apertura dei mercati, su tutti i lati, o per alcune chiusure selettive. Io penso che la seconda strada sia un suicidio.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Penso che la preoccupazione della maggior parte delle persone nel movimento riguardi i livelli della disuguaglianza, che quali hanno due caratteristiche: sono estremi, e non spariscono mentre la globalizzazione procede. Queste sono conseguenze non accettabili, e devono essere corrette. Ma in molti casi (la Cina, molti paesi asiatici) la globalizzazione ha prodotto negli ultimi due decenni una lenta riduzione della disuguaglianza. In altri, la globalizzazione ha prodotto un aumento del livello dei redditi, che allo stesso tempo non ha ridotto la disuguaglianza rispetto ai paesi più ricchi. Anche questo è da considerare inaccettabile? Io penso di no.

Infine, e principalmente: la riduzione di livelli di disuguaglianza estremi è soltanto uno dei problemi che il movimento dovrebbe affrontare. Lo stesso vale per le tematiche ambientali, per lo meno per come esse vengono presentate. Penso che il movimento avrebbe molto da guadagnare se si focalizzasse su temi che sono più vicini ai paesi dove esso si trova. Per esempio, il tema fondamentale dell'ambiente in Europa e negli Stati Uniti non è l'inquinamento, o la sparizione delle foreste o delle specie: è la trasformazione dell'ambiente in un'informe "città diffusa".

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

Nelle economie dei paesi sviluppati (negli Stati Uniti, e ancor di più in Europa) vi sono delle ampie reti di protezione sociale che stanno riducendo i costi della globalizzazione. Smantellarle richiede attenzione, perché alcuni settori dell'economia (in particolare il fattore lavoro) hanno uno svantaggio relativo nel processo, visto che sono meno mobili del capitale. Tuttavia penso che, al fine di ridurre l'opposizione alla globalizzazione, esse saranno inefficaci: se un gruppo è danneggiato dalla globalizzazione, accetterà la compensazione e continuerà l'opposizione. Perché dovrebbe fare diversamente?

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Non riesco veramente a vedere quali esternalità¹ potrebbero essere peggiorate a causa della globalizzazione. A mio avviso, la miglior definizione di globalizzazione è quella di un diffuso processo che amplia e rende più profondi i mercati. Per esempio, se le persone da tutta Europa possono competere su un mercato che prima era aperto soltanto a persone della stessa nazione, allora le esternalità verranno maggiormente internalizzate. L'idea di una istituzione per il governo mondiale che corregga i fallimenti del mercato globali sembra un tentativo di rimedio estremo, che è molto probabile rimanga inefficace. Siamo sicuri che possiamo dare un giudizio positivo su altre istituzioni per il governo mondiale (*global governance*) di cui già disponiamo?

¹ NdR, sui concetti di esternalità e fallimenti del mercato, si veda il glossario.

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE

1. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

There is widespread agreement among economists that a closed economy will find enormous difficulties to grow and prosper. So the converse of the first question (*Does trade openness foster economic growth?*) has a positive answer: A closed economy does not foster economic growth. But there is also wide agreement, again among economists, that opening the economy is not enough for sustained growth. A lot for example depends on the institutions (political and social) that a country has. In addition, opening an economy is hardly a choice that a country can make by itself. If some of the potential traders close their markets (as many of the developed countries do, in particular for agricultural products), then there is little that a country can do to “open” these markets. Clearly these are crucial issues for the wide movement of people that are in a critical position towards globalization (and I will refer to these people as “the movement”: I do not think that the characterization of no-global or anti-global is a correct description of the positions and ideas of this fairly large and composite group.) The movement should have clear in mind whether it favors the openings of all markets, on all sides, or some selective closing of the markets. I think the second way is suicidal.

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

I think the concern of the majority of the people in the movement is about levels of inequality that have two characteristics: they are extreme, and they are not going away as globalization marches on. These are consequences that are not acceptable, and have to be corrected. But in many cases (China, many countries in Asia) globalization has in the last two decades produced a slow reduction of inequality. In others, globalization has produced an increase in the level of income, which at the same time

does not reduce the inequality with respect to the richer countries. Do we also consider this unacceptable? I do not think we should. Finally, and more important: the reduction of extreme levels of inequality is only one of the problems that the movement should be addressing. The same goes for the environmental issues, at least in the way in which they are usually presented. I think the movement has a lot to gain if it focuses on issues that are closer to the countries where it is located. For example, the fundamental issue of environment in Europe and USA is not pollution, or the disappearance of forests or of species: it is the transformation of the environment into a shapeless “diffused city”.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS

The economies in developed countries (USA, and even more so in Europe) there is a large set of social safety nets that is reducing the costs of globalization. Dismantling them requires care, because some sectors of the economy (in particular labor) has a relative disadvantage in the process, since it is less mobile than capital. As for reducing the opposition to globalization, I think they will be ineffective: if a group is hurt by globalization, it will accept the compensation, and continue the opposition. Why should it do otherwise?

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

I really do not see which externalities could be made worse by globalization. In my opinion, the best definition of globalization is a widespread process that makes markets wider and deeper. For example, if people from all over Europe can compete on a market that was previously open only to people of the same nation then the externalities are going to be internalized more. The idea of an institution of global governance correcting global market failures seems an attempt to an extreme remedy, which is more likely to remain ineffective. Are we sure we can give a positive evaluation of other institutions of global governance that we already have?

JEFFREY SACHS

CHI È

Jeffrey Sachs è da poco passato nelle fila della *Columbia University*, come professore di Economia Internazionale e direttore dell'“*Earth Institute*”. In precedenza, è stato a lungo all'Università di Harvard, come “*Galen L. Stone Professor*” di Commercio Internazionale e direttore del “*Center for International Development*”. È consulente economico di governi dell'America Latina, dell'Asia e dell'Europa orientale. I suoi principali interessi di ricerca abbracciano le problematiche della globalizzazione, dei legami fra salute e sviluppo, dei mercati emergenti, della transizione da un'economia pianificata a un'economia di mercato. Fra i suoi libri, ricordiamo: “*Macroeconomics in the Global Economy*” e “*Poland's Jump to the Market Economy*”.

La sua homepage personale è:
www.cid.harvard.edu/ciddirector/jeffreysachs/director.htm

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

L'apertura al commercio internazionale è una condizione necessaria ma non sufficiente per la crescita economica (la vostra affermazione nella domanda 2 è pienamente corretta). Tutti i processi di sviluppo che hanno avuto successo nei paesi a basso reddito, nei decenni recenti, sono avvenuti nel contesto della crescita trainata dalle esportazioni. Vi è una spiega-

zione molto semplice per questo (in realtà ve ne sono diverse, ma spiegherò una delle più importanti). Per ogni paese sottosviluppato, la maggior parte della tecnologia necessaria deve essere importata, in genere nella forma di beni capitali o intermedi, o anche incorporata nei beni di consumo importati. Il commercio è, come la domanda 3 rende esplicito, un modo per beneficiare del progresso tecnico.

Una porzione considerevole dell'importazione di tecnologia va pagata con i guadagni delle esportazioni (mentre alcuni avanzamenti tecnologici si diffondono semplicemente attraverso le frontiere). Un'economia chiusa, per prima cosa e principalmente, si taglia fuori dal progresso tecnologico globale. Un modo sempre più importante di importare tecnologia moderna è data dall'attrazione di investimenti diretti all'estero¹, soprattutto orientati all'esportazione, dove l'obiettivo dell'investitore è quello di integrare l'economia a basso reddito in una rete di produzione globale. Questo non può funzionare in una economia sostanzialmente chiusa agli scambi con l'estero. La migliore trattazione recente del tema degli investimenti diretti all'estero, come fonte di incremento della competitività delle esportazioni, si trova nel “*World Investment Report*” del 2002 dell'UNCTAD.

Dani Rodrik è uno dei pochi economisti dello sviluppo negli Stati Uniti che cerca di sminuire l'importanza del commercio estero, ma non riesce a dare esempi convincenti di paesi sottosviluppati che negli ultimi decenni sono cresciuti rapidamente e in maniera sostenibile senza un boom delle esportazioni, oppure di paesi in via di sviluppo che hanno raggiunto un livello considerevole di esportazioni con politiche commerciali altamente protezionistiche.

L'apertura al commercio, tuttavia, non è esattamente la stessa cosa di un commercio perfettamente libero. E' abbastanza probabile, addirittura usuale per i paesi che crescono rapidamente, avere alcune forme di pro-

¹ NdR, anche FDI (*Foreign Direct Investment*), si veda il glossario.

tezionismo, anche quando essi rimangono caratterizzati da una sostanziale apertura al commercio. Entro limiti molto ristretti, un protezione temporanea di alcuni settori può aiutare a stimolare avanzamenti tecnologici attraverso la *learning by doing*, ma questo è generalmente vero solo in un piccolo numero di casi, e solo quando il paese è abbastanza vicino al leader tecnologico dell'area protetta. Questo è il motivo per cui nel mio lavoro con Andrew Warner² non si insiste sul "libero commercio", ma piuttosto su una "sostanziale apertura" del commercio per beni capitali e intermedi. La sostanziale apertura del commercio include una valuta convertibile, un uso modesto delle quote all'importazione e un livello moderato dei dazi doganali.

Un commercio aperto nel quale il paese rimane specializzato in beni primari non è molto positivo per la crescita economica (e lo si vede per esempio nell'Africa Sub-Sahariana). L'apertura deve perciò essere combinata con un insieme di politiche industriali che sostengano l'ammodernamento del sistema industriale e l'attrazione di investimenti contenenti tecnologie più moderne. In questo senso, l'apertura costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per lo sviluppo. Politiche industriali quali la creazione di zone per processare le esportazioni, parchi scientifici, incentivi fiscali per imprese ad alta tecnologia, ecc., sono stati strumenti importanti per un "*catching-up*" di successo (NdR, per il successo nella rincorsa verso l'alto dei paesi poveri).

In più, per economie isolate geograficamente oppure in aree svantaggiate (zone interne, remote, montagnose, ecc.), l'apertura difficilmente risulterà in un boom economico. Lì il problema è la geografia, non l'economia.

² si veda Sachs e Warner (1995).

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

Le differenze nelle performance dei diversi paesi nel mondo hanno cause profonde, molte delle quali di tipo geografico: isolamento, scarsa qualità dei terreni, malattie endemiche causate dalle condizioni climatiche (per esempio la malaria), costi di trasporto molto elevati nel caso di zone montuose e di piccole isole nel mezzo dell'oceano, ecc. Gli investimenti diretti all'estero, un importante fattore della moderna crescita in molti paesi poveri, sono pesantemente concentrati in paesi situati sulle vie del mare (Singapore), vicino ai porti o vicino ai mercati maggiori (il Messico, la Polonia, la costa cinese).

Molti paesi poveri sono catturati in una profonda trappola della povertà. Mancano di risorse interne per combattere le malattie e costruire infrastrutture di base. I tassi di risparmio sono vicini allo zero (o negativi), visto che tutto il reddito nazionale è usato, letteralmente, per rimanere vivi.

Questi paesi hanno bisogno di aiuti massicci (alcune decine di miliardi di dollari all'anno in aiuti), per combattere malattie infettive mortali (AIDS, TBC, malaria, ecc.), fame e degrado ambientale (erosione dei terreni, inquinamento delle acque, vulnerabilità al fenomeno del Niño, *shock* climatici di più lungo termine). Il mondo ricco ha ignorato i paesi poveri per una generazione, credendo che le riforme politiche sarebbero state sufficienti per assicurare lo sviluppo. Invece, l'epidemia dell'AIDS e altri disastri si sono diffusi senza controllo, e i paesi del mondo più poveri hanno sperimentato netti declini negli *standard* di vita nonostante migliaia di programmi del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale³.

I fattori geografici o quelli che accentuano la povertà in molte parti del mondo (altipiani delle Ande, Africa sub-sahariana dove la malaria è endemica, zone isolate dell'Asia centrale, zone remote interne dell'India e della Cina Occidentale, ecc.) devono essere riconosciuti, studiati, e quindi tenuti ben presenti nella definizione delle politiche dei paesi donatori e delle strategie di sviluppo.

³ NdR, su queste e altre istituzioni internazionali, si veda il glossario.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

L'assistenza all'aggiustamento al commercio è un metodo di compensazione ragionevole, che raggiunge lo scopo politico di rafforzare il sostegno pubblico per un commercio aperto.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

Vi sono degli importanti beni pubblici⁴ globali, che di solito sono seriamente sottofinanziati o sottoistituzionalizzati. Abbiamo bisogno di maggiori investimenti in scienza e tecnologia per affrontare i cambiamenti climatici di lungo termine, la sostenibilità dei sistemi energetici, malattie emergenti o riemergenti, ecc. Abbiamo bisogno di profonde riforme del sistema finanziario internazionale del tipo che sto proponendo ormai da quasi venti anni (come la cancellazione dei debiti per i paesi più poveri; procedure per le crisi fiscali degli stati; una migliore gestione dei flussi di capitale a breve termine; una migliore gestione da parte del Fondo Monetario Internazionale delle crisi improvvise, ecc.).

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE

I. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

Trade openness is a necessary but not sufficient condition for economic growth (Your statement in Question 2 is exactly correct). All successful economic development of low-income countries in recent decades has come in the context of export-led growth. There is a very simple reason

(there are actually several reasons, but I'll give one of the most important). For any laggard country, the vast bulk of needed technology must be imported, usually in the form of capital goods and intermediate products, or even embodied in consumer goods imported from abroad. Trade is, as Question 3 makes clear, a form of enjoying technological progress. A considerable portion of the import of technology must be paid for with export earnings (some technological advances simply diffuse across borders). A closed economy, first and foremost, cuts itself off from the global technological progress. One increasingly critical way of importing modern technology is by attracting foreign direct investment, especially export-oriented foreign direct investment, in which the aim of the investor is to integrate the low-income economy into a globalized production network. This cannot work in a substantially closed economy. The best recent treatment of FDI as a source of increasing export competitiveness is UNCTAD's *World Investment Report for 2002*.

Dani Rodrik is one of the few development economists in the United States that tries to debunk open trade, but he fails to give convincing examples of laggard countries that have grown rapidly in recent decades *on a sustained basis* without an export boom, or developing countries that have achieved a sustained export boom under highly protectionist trade policies.

Trade openness, however, is not the same thing as perfectly free trade. It is quite possible, even usual, for rapidly growing countries to have some trade protection even as they have substantial trade openness. To a very limited extent, temporary protection on some goods might help to spur technological advance through learning by doing, but this is generally in a small number of sectors, and only when the country is close enough to the technological leader in the area being protected. That is why in my paper with 1995 Andrew Warner on this topic we did not insist on "free trade," but rather on substantially open trade for capital and intermediate goods. Substantially open trade includes a convertible currency, modest use of quotas, and moderate tariffs.

⁴NdR, sui concetti di beni pubblici e fallimenti del mercato, si veda il glossario.

Open trade in which the country remains stuck in primary commodities is not very good for growth, e.g. in sub-Saharan Africa. Openness needs to be combined with a set of industrial policies that support industrial upgrading and the attraction of increasingly high-tech inward investments. In this sense, openness is a necessary but not sufficient condition. Industrial policies such as export processing zones, science parks, tax incentives for high-tech firms, etc., have been important instruments for successful catching-up development. Moreover, for geographically isolated or stressed economies (e.g. landlocked, high-altitude, remote, mountainous, etc.), openness is unlikely to result in an economic boom. In this case, openness should not be blamed. The problem is geography, not policy.

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

Inequality in global performance has many deep roots, many of them geographical: remoteness, poor soils, lack of energy resources, high disease burden as the result of climatological conditions (e.g. malaria), very high transport costs due to mountains, small islands in the middle of the ocean, etc. Foreign direct investment, an important precursor of modern growth in poor countries, is heavily concentrated in countries on sea lanes (Singapore), near ports, near major markets (e.g. Mexico, Poland, Coastal China).

Many poor countries are trapped in a deep poverty trap. They lack the domestic resources to fight disease and build basic infrastructure. Saving rates are near zero (or negative), since all of domestic consumption is used, in effect, to stay alive.

These countries need profound help, several tens of billions of dollars per year in aid, to fight deadly epidemic diseases (AIDS, TB, malaria, etc.), hunger, environmental degradation (soil erosion, water stress, vulnerability to El Niño and longer-term climate shocks). The rich world has ignored these impoverished countries for a generation, believing that policy

reform will be enough. Instead, the AIDS epidemic and other disasters have spread without control, and the world's poorest countries have experienced outright declines in living standards despite thousands of IMF and World Bank programs.

The geographical roots or intensifiers of poverty in many parts of the world (the highland Andes, malarious sub-Saharan Africa, landlocked Central Asia, remote inland India and Western China, etc.) need to be directly acknowledged, studied, and built into donor policies and development strategies.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS

Trade adjustment assistance is a reasonable method of compensation, which achieves the political purpose of sustaining public support for open trade.

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

There are major global public goods, and they are typically seriously under-funded or under-institutionalized. We need much greater investments in science and technology to address long-term climate change, more sustainable energy systems, emerging and re-emerging diseases, etc. We need fundamental reforms of the international financial system (such as deep debt relief for the poorest countries, sovereign bankruptcy procedures, better management of short-term capital flows, better IMF management of short-run crises, etc.) of the sort that I've been advocating for nearly twenty years now.

GEORGE SOROS

CHI È

George Soros è nato a Budapest nel 1930. Fuggito dall'Ungheria dopo la guerra, si trasferisce a Londra, dove si laurea alla *London School of Economics*. Nel 1956, lascia l'Inghilterra per gli Stati Uniti, dove crea e gestisce un fondo d'investimento e accumula una vasta fortuna. Attualmente, è presidente del *Soros Fund Management* e gestisce il *Quantum Group of Funds*, uno dei fondi più redditizi a livello internazionale. Attivo filantropo, è presidente dell'*Open Society Institute* e di un network di organizzazioni filantropiche presente in cinquanta paesi. Fra i suoi libri sui temi della globalizzazione economica, ricordiamo: *"On Globalization"* (2002), *"Open Society: Reforming Global Capitalism"* (2000) e *"The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered"* (1998).

LE SUE RISPOSTE¹

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

Malgrado i suoi difetti, sono un appassionato sostenitore della globalizzazione. La sostengo non soltanto per l'aumento di ricchezza che produce, ma ancora di più per la libertà che può offrire. Ciò che io chiamo *società globale aperta* potrebbe assicurare un maggiore grado di libertà rispet-

¹ Le mie risposte sono riprese da alcuni miei precedenti interventi su questo argomento: *"On Globalization"* (PublicAffairs Ltd, 2002); CED 60th Anniversary Gala Dinner - *Keynote Dinner Speech* (15 maggio 2002); *"Transparent Corruption"* (in "Financial Times", 13 giugno 2002).

to a quello che può fare un singolo stato. Considero la situazione attuale, in cui il capitale è libero di muoversi ma le questioni sociali ricevono poca attenzione, come una forma distorta di società globale aperta.

La teoria economica ha dimostrato che- a parità di altre condizioni- il commercio internazionale beneficia tutte le parti coinvolte². In pratica, le altre condizioni sono raramente rispettate. Ciononostante, poche persone metterebbero in discussione i benefici del commercio internazionale. Può accadere che singoli paesi cerchino, comunque, di ricavare benefici aggiuntivi imponendo restrizioni alle importazioni o sovvenzionando le esportazioni. È probabile che le parti danneggiate reagiscano allo stesso modo, e se il processo va avanti senza controllo i benefici del libero commercio andranno probabilmente persi. Ecco perché è così importante stabilire regole generali alle quali tutte le parti si attengano, ed è proprio questo che la WTO³ ha raggiunto. Questo fa della WTO un'istituzione molto valida. Se non esistesse dovremmo inventarla. La WTO è, per molti versi, la più avanzata e completamente sviluppata tra le nostre istituzioni internazionali.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

La globalizzazione non può essere ritenuta responsabile per tutti i nostri mali attuali. In tutto il mondo, paesi che dovrebbero essere ricchi rimangono poveri. Benché abbia avuto in dono minerali preziosi come olio, diamanti ed oro, in Angola, Nigeria, Kazakistan ed altrove, la gente comune sprofonda nella povertà mentre prosperano i funzionari corrotti. I soldi che potrebbero essere usati per ridurre la povertà e fornire la scintilla iniziale alla crescita economica vengono invece rubati.

² NdR, si veda la voce *vantaggi comparati* nel glossario.

³ *World Trade Organization* (Organizzazione Mondiale per il Commercio), si veda il glossario.

Le cause di gran lunga più importanti della miseria e della povertà sono oggi nel mondo i conflitti bellici, i regimi oppressivi e corrotti e gli stati deboli- e la globalizzazione non può essere accusata al posto dei cattivi governi. Semmai, la globalizzazione ha condotto i singoli paesi a migliorare la loro efficienza o, almeno, a ridurre il ruolo del governo nell'economia. La globalizzazione però ha fatto diventare il mondo più interdipendente ed ha aumentato il danno che i problemi interni ai singoli paesi possono causare.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

I benefici del libero commercio superano i costi, nel senso che la maggiore ricchezza prodotta dalla globalizzazione potrebbe essere usata per rimediare alle ingiustizie e agli altri difetti della globalizzazione e ne rimarrebbe ancora. Ad ogni modo, i fatti mostrano che i vincitori potrebbero compensare i vinti e ancora guadagnarci. Il guaio è che i vincitori non compensano i vinti. Non esiste un equivalente internazionale del processo politico che si svolge nei singoli stati. Mentre i mercati sono diventati globali la politica rimane saldamente radicata nella sovranità nazionale.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

I mercati sono molto bravi ad allocare le risorse tra i privati che vi partecipano, ma non sono fatti per procurare beni pubblici o soddisfare necessità sociali. Quando parlo di necessità sociali o di beni pubblici⁴ adotto una definizione molto generale. Un buon governo è un importantissimo bene pubblico. Mantenere il meccanismo del mercato, in effetti, è un bene pubblico. Se si lasciasse tutto al mercato, probabilmente si finirebbe per non avere più competizione, perché si verificherebbe una concentrazione di potere. Quindi bisogna regolare i mercati.

⁴ NdR, sulla definizione di *beni pubblici*, si veda il glossario

Lo sviluppo economico, cioè la produzione di beni privati, ha preso il sopravvento sullo sviluppo sociale, che è l'offerta di beni pubblici. Questa distorsione può essere corretta soltanto migliorando le modalità di offerta dei beni pubblici. In questo contesto, è importante ricordare che il commercio internazionale, dei mercati ben funzionanti, e in generale la creazione di ricchezza sono anch'essi beni pubblici. Gli attivisti antiglobalizzazione, purtroppo, si ingannano quando cercano di distruggere le istituzioni commerciali e finanziarie internazionali che assicurano questi beni pubblici. "Affogare o restringere" (*sink or shrink*) la WTO sarebbe controproducente; ucciderebbe la gallina dalle uova d'oro. Invece di agitarsi contro la WTO, dovrebbero lottare per istituzioni ugualmente efficaci che servano agli scopi sociali che si prefiggono.

Abbiamo bisogno di riforme istituzionali nelle seguenti aree: tenere sotto controllo l'instabilità dei mercati finanziari; correggere le parzialità insite nelle istituzioni internazionali già esistenti che favoriscono i paesi sviluppati; affiancare alla WTO istituzioni internazionali egualmente efficaci dedicate ad altri scopi sociali, come la riduzione della povertà o l'offerta di beni pubblici su scala globale; migliorare la qualità della vita pubblica nei paesi che soffrono a causa di governi corrotti, repressivi o incompetenti.

VERSIONE ORIGINALE IN INGLESE⁵

I. OUTWARD-ORIENTATION AND ECONOMIC GROWTH.

In spite of its shortcomings, I am an ardent supporter of globalization. I support it not only because of the extra wealth it produces but even

⁵ My answers are taken from previous works on this subject: "On Globalization" (PublicAffairs Ltd, 2002); CED 60th Anniversary Gala Dinner - Keynote Dinner Speech (May 15, 2002); "Transparent Corruption" (in "Financial Times", June 13, 2002).

more because of the freedom it can offer. What I call a *global open society* could ensure a greater degree of freedom than any individual state. I consider the present arrangements in which capital is free to move around but social concerns receive short shrift as a distorted form of a global open society.

Economic theory has shown that—other things being equal—international trade benefits all parties. In practice, other things are rarely equal. Nevertheless, few people would question the benefits of international trade. Individual countries may seek, however, to derive additional benefits by imposing import restrictions or subsidizing exports. The injured parties are likely to retaliate, and if the process goes unchecked, the benefits of free trade are likely to be lost. This is why it is so important to establish general rules by which all parties abide, and that is what the WTO has accomplished. This makes the WTO a very valuable institution. If it didn't exist, it would have to be invented. The WTO is, in many ways, the most advanced and fully developed of our international institutions.

2. GLOBALIZATION AND INEQUALITY.

Globalization cannot be held responsible for all our current ills. All over the world, countries that should be rich remain poor. Though blessed with valuable minerals such as oil, diamonds and gold, the ordinary people of Angola, Nigeria, Kazakhstan and elsewhere are mired in poverty while corrupt officials prosper. Money that could be used to reduce poverty and jump-start economic growth is stolen instead. By far the most important causes of misery and poverty in the world today are armed conflict, oppressive and corrupt regimes, and weak states—and globalization cannot be blamed for bad governments. If anything, globalization has forced individual countries to improve their efficiency or at least to reduce the government's role in the economy. But globalization has made the world more interdependent and increased the damage that internal problems within individual countries can cause.

3. GLOBALIZATION AND ADJUSTMENT COSTS.

The benefits of free trade exceed the costs in the sense that the increased wealth produced by globalization could be used to make up for the inequities and other shortcomings of globalization and there would still be some extra wealth left over. Nevertheless, all the evidence indicates that the winners could compensate the losers and still come out ahead. The trouble is that the winners do not compensate the losers. There is no international equivalent of the political process that occurs within individual states. While markets have become global, politics remain firmly rooted in the sovereignty of the state.

4. GLOBAL MARKET FAILURES AND GLOBAL INTERVENTION.

Markets are very good at allocating resources among the private participants in the market, but they are really not designed to provide public goods or to provide for social needs. When I talk about social needs or public goods, I take a very broad definition. Good government is a very important public good. Actually, maintaining the market mechanism is a public good. If you left it to the market, you would find probably that there wouldn't be competition, because there would be concentration of power. So you need to regulate markets.

Economic development, that is, the production of private goods, has taken precedence over social development, that is, the provision of public goods. This distortion can be corrected only by making better arrangements for the provision of public goods. In this context, it is important to remember that international trade, well-functioning markets, and wealth creation in general are also public goods. Antiglobalization activists are woefully misguided when they try to destroy the international trade and financial institutions that ensure these public goods.

To "sink or shrink" the WTO would be counterproductive; it would destroy the goose that lays the golden eggs. Instead of agitating against the

WTO, they ought to be fighting for equally effective institutions that would serve the social goals that they seek.

Institutional reforms are needed in the following areas: To contain the instability of financial markets; To correct the built-in bias in our existing international institutions that favors the developed countries; To complement the WTO with similarly powerful international institutions devoted to other social goals, such as poverty reduction and the provision of public goods on a global scale; To improve the quality of public life in countries suffering from corrupt, repressive, or incompetent governments.

STEFANO ZAMAGNI

CHI È

Stefano Zamagni è professore ordinario di Economia Politica all'Università di Bologna, e *Adjunct Professor* di "International Political Economy" al Centro di Bologna della *John Hopkins University*. È anche il preside della Facoltà di Economia di Bologna. Dal 1990 al 1999, è stato consulente del Consiglio Pontificio per le questioni della giustizia e della pace. Ha vinto il premio "Saint Vincent" per l'economia. È autore di numerosi saggi e libri fra cui "Economia ed Etica", "Profilo di storia del pensiero economico" e un celebre manuale di "Microeconomia".

La sua *homepage* personale è:
www.icmc.net/docs/en/about/zamagnibio

LE SUE RISPOSTE

I. APERTURA AI MERCATI MONDIALI E CRESCITA ECONOMICA.

È bensì vero che la teoria economica, almeno da David Ricardo in poi, sottolinea i benefici reciproci del commercio internazionale e i costi sociali del protezionismo. Ma ciò sotto condizioni ben precise, la più importante delle quali è che oggetto di scambio internazionale siano gli *output* del processo produttivo e non anche gli *input*. La novità della globalizzazione, invece, è proprio quella di rendere scambiabili anche i fattori della

produzione: lavoro e soprattutto capitale. A sua volta ciò è conseguenza di quel fenomeno nuovo che è la destrutturazione, per un verso, dei modi di organizzare l'attività produttiva, e per l'altro verso, del modo di realizzare il nesso tra la sfera del politico e la sfera dell'economico.

Il fatto nuovo è che, nell'epoca della globalizzazione, sta venendo meno la corrispondenza biunivoca tra il luogo in cui si prendono le decisioni produttive e il luogo in cui l'attività produttiva si esplica e produce i suoi effetti immediati. C'è una bella immagine che rende molto bene questo concetto. Il celebre studioso americano Peter Drucker ha recentemente affermato che le imprese di ieri (quelle di prima della globalizzazione) erano assimilabili alle piramidi, ossia a costruzioni con una base solida, ben piantate sul territorio; quelle odierne sarebbero piuttosto simili a tende del deserto che oggi possono essere piantate qui ma domani in un luogo anche molto distante. L'economista P.N. Giraud le chiama "imprese nomadi", proprio in virtù della loro assenza di radicamento in un determinato paese. L'impresa di media-grande dimensione continua bensì ad avere il proprio centro amministrativo e decisionale in una determinata città, ma il luogo effettivo di produzione può svolgersi a centinaia o a migliaia di chilometri di distanza.

Questa tendenza, nota come *delocalizzazione dell'attività produttiva*, implica una sottrazione della responsabilità dell'imprenditore nei confronti dell'ambiente circostante. L'impresa ben radicata di ieri, era naturale che si sentisse, in qualche modo, responsabile nei confronti della società locale di riferimento. Oggi che l'impresa può spostarsi da un luogo all'altro senza gravi impedimenti, questa presa di responsabilità viene a diminuire considerevolmente. E infatti a chi devono rispondere gli imprenditori? La risposta ci viene da A. Dunlap: "L'impresa appartiene alle persone che investono in essa, non ai dipendenti, ai fornitori e neppure al luogo in cui è situata". Quanto a dire che l'imprenditore di oggi tende sempre più a considerarsi slegato da vincoli di responsabilità, nei confronti di portatori di interessi (*stakeholders*) quali i dipendenti; i fornitori; i consumatori; le autorità locali.

C'è una seconda forma di destrutturazione che la globalizzazione ha fatto emergere: quella riguardante il rapporto tra politica ed economia. Dalla storia economica sappiamo che dalla Rivoluzione Industriale fino agli anni '70 del XX secolo (periodo in cui ha inizio il processo di globalizzazione) è sempre accaduto che fosse il potere politico a fissare le priorità dell'attività economica, a stabilire le regole del gioco economico e a farle rispettare. Tanto è vero che i paesi economicamente più avanzati sono sempre stati quelli che hanno avuto alle spalle governi stabili (pensiamo a Gran Bretagna prima e Stati Uniti poi). La novità di oggi è che i governi nazionali si vedono costretti a cedere quote di sovranità ad altri soggetti emergenti dalla società oltre che dall'economia, con il risultato che le decisioni economiche tendono a fare aggio rispetto alle decisioni di natura politica. Ciò comporta, fra l'altro, che è necessario ripensare gli strumenti dell'intervento della politica nei confronti dell'economia.

In definitiva, mentre durante la lunga fase storica del fordismo il punto di vista "nazionale" era capace di aggregare, per così dire, gli interessi dello Stato, delle imprese, dei cittadini ("Ciò che è bene per la Ford è bene per il paese" - si poteva dire negli USA), oggi tale coincidenza di obiettivi va scomparendo. L'interesse dello Stato a conservare la sua quota di sovranità sul territorio non coincide di necessità con l'interesse delle imprese a muoversi liberamente sui mercati internazionali alla ricerca delle migliori opportunità di profitto, né con l'interesse delle persone ad ottenere qualità migliori dei prodotti di cui fanno domanda e soprattutto ad acquisire più ampi spazi di autogoverno del territorio.

2. GLOBALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZA.

La globalizzazione è un processo che aumenta bensì la ricchezza complessiva (e dunque rappresenta un *gioco a somma positiva*), ma determina, al tempo stesso, vincitori e vinti. In altre parole, la globalizzazione *riduce* le povertà in senso *assoluto*, mentre *aumenta* le povertà in senso *relativo*. Tecnicamente, si considera "povero in senso assoluto" chi dispone di meno di un dollaro al giorno da destinare all'acquisto di beni di primaria

necessità. Secondo questa definizione - fatta propria dalle Nazioni Unite - oggi nel mondo ci sono un miliardo e 200 milioni di esseri umani il cui reddito si colloca al di sotto di questa soglia: si tratta di coloro che muoiono di fame e di stenti. Qualcuno afferma che questa situazione (di per sé scandalosa) sia frutto della globalizzazione.

È stato stimato, invece, che, se negli ultimi venticinque anni non avesse iniziato ad operare il processo di ci stiamo occupando, i poveri assoluti oggi sarebbero oltre un miliardo e 800 milioni. Dobbiamo capire che paesi come quelli del Sud-Est Asiatico e alcuni paesi dell'America Latina sono usciti dallo stato di povertà assoluta - stato nel quale versavano da secoli - solo a seguito dell'intervenuta liberalizzazione dei mercati. Chi versa in condizioni tragiche è, oggi, il continente africano. Ma ciò è accaduto proprio perché tale continente è rimasto tagliato fuori dal processo della globalizzazione, non essendo stato aiutato ad inserirsi in esso. E' per questa ragione che i rappresentanti dei paesi poveri o coloro che parlano in loro favore mai si dichiarano contrari alla globalizzazione in quanto tale. Semmai protestano perché a certi paesi viene impedito di accedere ai benefici economici che dalla stessa scaturiscono.

Ciò riconosciuto, occorre con altrettanta franchezza dichiarare che la globalizzazione accresce le povertà in senso relativo, cioè le disuguaglianze tra i diversi gruppi sociali; e ciò avviene non solamente tra Nord e Sud del mondo, ma anche all'interno degli stessi paesi avanzati. Si prenda il caso del nostro paese. Le statistiche ci informano che, in senso relativo, ci sono più poveri oggi che non trenta o cinquanta anni fa - eppure l'Italia è uno dei sette paesi economicamente più avanzati del mondo.

Il punto su cui è bene riflettere è che quello della globalizzazione è un meccanismo molto efficiente nella produzione di nuova ricchezza, ma non lo è altrettanto quando si tratta di pensare alla redistribuzione equa della ricchezza tra tutti coloro che hanno partecipato alla sua creazione. La spiegazione è semplice. Come già si è detto, la globalizzazione ha a che fare, *in primis*, con la conoscenza e la capacità tecnologica. Si tratta di beni economici particolari, la cui natura non è facilmente riconducibile alle

familiari variabili economiche, cioè prezzi e quantità, dal momento che quanto è in gioco è costituito dai processi di apprendimento. Sapere come un macchinario deve funzionare è conoscenza tecnologica; farlo funzionare in modo efficiente è capacità tecnologica.

Tale distinzione discende da una concettualizzazione della tecnologia diversa da quella in uso fino a qualche tempo fa e ha implicazioni rilevanti per il cosiddetto processo di trasferimento delle tecnologie, soprattutto quando questo ha luogo tra aree geografiche connotate da forti differenze economiche e culturali. La novità è costituita dal fatto che l'insieme delle conoscenze incorporate in una data tecnologia solo in parte sono codificabili - e dunque facilmente imitabili da altri o altrove. Per lo più, esse sono tacite, specifiche di determinate persone e istituzioni, acquisite tramite l'educazione, l'esperienza e la ricerca, e pertanto non trasferibili a costo nullo. Questa componente tacita fa sì che le capacità tecnologiche aumentino per il tramite di un processo di accumulazione che è essenzialmente di natura incrementale. D'altro canto, il canale più importante di accrescimento delle capacità tecnologiche è l'attività di produzione stessa.

3. GLOBALIZZAZIONE E COSTI DI AGGIUSTAMENTO.

In assenza di un'adeguata *governance*, è quasi ovvio che la globalizzazione tenda a far lievitare i costi di aggiustamento. Invero, la creazione di un mercato globale del lavoro fa sì che le imprese, attraverso i processi di deterritorializzazione tendano a spostare i propri centri produttivi là dove il costo del lavoro è più basso. Sappiamo che il costo del lavoro è determinato non soltanto dal salario percepito dal lavoratore, ma anche da tutti quegli oneri che servono a finanziare i sistemi di *welfare* e che comprendono essenzialmente i tre grandi capitoli dell'assistenza, della previdenza sociale e dell'istruzione. All'interno di questo quadro, è evidente che la gara competitiva su mercati globali tende di per sé ad abbassare i livelli di protezione sociale finora conquistati dai lavoratori. In altri termini, che la globalizzazione possa indurre inquietanti gare al ribasso nelle materie

dello stato sociale è qualcosa di più di una semplice minaccia o di astratta ipotesi.

La più grave delle conseguenze della globalizzazione è che essa provoca un mutamento, spesso endogeno e implicito, delle regole del gioco economico. E' un fatto che il fenomeno della ipercompetizione, vero esempio di conseguenza non voluta di azione intenzionale, tende a risultare incompatibile con la fissazione di vincoli al libero operare delle forze di mercato. Sta così emergendo un nuovo *trade-off*, cui il passato non ci aveva abituato: quello tra posizioni di vantaggio competitivo e reti di sicurezza sociale. In assenza di limitazioni precise e soprattutto di una rafforzata consapevolezza in materia di diritti fondamentali dell'uomo che lavora, la possibilità che imprese ed operatori economici vedano nelle pratiche di *dumping sociale* un modo per conservare i propri margini di vantaggio competitivo nel mercato globale, diventa una crudele realtà. Eppure, per paradossale che ciò possa apparire, mercato e socialità oggi si complicano più che mai e ciò nel senso che intervenire sui meccanismi di redistribuzione del reddito e della ricchezza serve allo stesso processo di sviluppo, perché ne assicura la sostenibilità nel tempo.

Tre sono le ragioni che parlano contro l'opinione, assai diffusa, secondo cui la pressione concorrenziale sui salari indotta dalla globalizzazione richiederebbe un contenimento della spesa sociale. In primo luogo, lo stato sociale costituisce ancora, nelle nostre economie, il modo più efficiente per allocare risorse allo scopo di conseguire obiettivi che la società ritiene irrinunciabili.

Quello della sanità è solamente uno degli esempi più eclatanti: la spesa sanitaria statunitense, che è principalmente una spesa privata, è di gran lunga superiore, a parità di prestazioni quali-quantitative, di quella dei paesi dotati di un servizio sanitario nazionale. Secondo, la spesa sociale per istruzione e, più in generale, per la costruzione di capitale umano è di decisiva importanza - come si è ricordato nella risposta precedente - per sostenere il ritmo dell'accumulazione. Infine, gli interventi pubblici volti a mitigare gli aumenti delle disuguaglianze distributive, generati dalla globa-

lizzazione, concorrono ad accrescere la coesione sociale e, per questa via, a generare quel capitale sociale nel senso di J. Coleman che è oggi universalmente riconosciuto come la vera risorsa decisiva per lo sviluppo. Scrive, a tale proposito, D. Rodrik: "La disintegrazione sociale non è uno spettatore sportivo - quelli che si trovano ai bordi del campo e restano colpiti dagli spruzzi del fango provenienti dal campo stesso. Alla fine, l'allargamento delle distanze sociali danneggia tutti. La grande sfida per il XXI secolo è quella di disegnare un nuovo equilibrio tra mercato e società, capace di liberare le energie creative dell'imprenditoria privata senza erodere la base sociale della cooperazione".

Di un ulteriore costo di aggiustamento, oggi grandemente amplificato dal processo della globalizzazione, conviene dire. Si tratta della diffusione di quel fenomeno sociale che è *l'irrilevanza economica*. Un soggetto è economicamente irrilevante quando il suo modo d'agire e il suo fare non concorrono al processo di produzione della ricchezza, o del benessere della società di cui è parte. L'irrilevanza è oggi il nuovo volto che va assumendo il fenomeno del degrado sociale che è sotto gli occhi di tutti, un fenomeno che si manifesta soprattutto nei luoghi di lavoro. L'estromissione dalle attività produttive, a lungo tempo, di milioni di persone non costituisce solamente l'evidenza di una inefficiente allocazione delle risorse e quindi di una perdita di *output* aggregato (il che è ovvio solo che si consideri che il lavoro è un fattore della produzione), ma introduce nelle nostre società avanzate un vero e proprio razionamento della libertà, come lo stesso F. von Hayek ha riconosciuto nella sua opera fondamentale *"The Constitution of Liberty"* del 1960. Infatti, è ormai accertato che soggetti che restano senza lavoro per lunghi periodi di tempo soffrono sotto il profilo psicologico, una sofferenza che nulla ha a che vedere col minor reddito, ma con la capacità di fare e di apprendere. Nei termini dell'approccio delle capacità (*capabilities approach*) di A. Sen¹, ciò significa che il vettore dei funzionamenti di coloro che sono disoccupati da lungo tempo si modifica nel senso che la loro effettiva capacità di conseguire gli obiettivi prefissati si riduce drasticamente - una circostanza

¹ NdR, si vedano le opere di Amartya Sen citate tra i riferimenti bibliografici.

questa che nessuna statistica ufficiale riuscirà mai a rivelare. (E, infatti, nessuno mai ne parla).

Come acutamente osserva Margalit, non basta mirare a realizzare una società giusta; quel che in più si deve volere è una "società decente", una società cioè che non umilia i suoi membri, distribuendo loro benefici e vantaggi, ma negando al tempo stesso la loro identità, come accade quando non si tiene conto, poniamo, delle loro preferenze o delle loro appartenenze culturali. Si badi che quando ciò avviene – come purtroppo ancora oggi avviene – quel che puntualmente si verifica è un indebolimento dei valori sociali e la diffusione di pratiche di cinismo.

A sua volta, questo rende inefficace il ricorso a sistemi di sanzionamento sociale per contrastare comportamenti trasgressivi dell'un tipo o dell'altro. Non deve allora sorprendere se nelle aree caratterizzate da alta disoccupazione di lungo periodo si registrano elevati tassi di criminalità organizzata. Ciò accade non soltanto perché il disoccupato può trovare "lavoro" – si fa per dire – all'interno di tali organizzazioni, ma anche e soprattutto perché gli altri, che pure il lavoro l'hanno, non si ritengono vincolati a far rispettare il patto sociale di una società che tiene sistematicamente ai margini quote rilevanti dei suoi componenti.

Ma v'è di più. Come A. Sen illustra con efficacia, se è vero che "le persone imparano facendo", è del pari vero che esse "disimparano non facendo", quanto a dire che la disoccupazione genera una perdita di abilità cognitiva. Vediamo di chiarire questo punto, veramente importante. Uno dei tratti caratteristici dell'attuale passaggio d'epoca è la centralità della conoscenza come forza dello sviluppo, anche se essa, a differenza delle merci, non avvantaggia subito coloro che ne entrano in possesso. Ciò è dovuto al fatto che le nuove tecnologie incorporano ed esprimono una conoscenza che solo in parte è codificabile, e perciò facilmente imitabile e trasferibile: per la restante parte, la conoscenza è tacita, vale a dire specifica di determinate persone e in quanto tale acquisibile tramite l'esperienza. La componente tacita della conoscenza fa sì che individui e istituzioni si muovano lungo traiettorie dipendenti dalle attività e dall'apprendi-

mento passati e che le capacità vengano accresciute tramite un processo di accumulazione di natura incrementale. Ora, uno dei canali di accrescimento delle capacità tecnologiche è l'attività lavorativa stessa. La relazione tra capacità tecnologiche e attività lavorative è bidirezionale: nel processo di lavoro non solo si applicano le capacità tecnologiche già acquisite, ma avviene anche una creazione di ulteriori capacità.

Consegue da ciò che tenere a lungo fuori dal processo lavorativo un soggetto significa negargli la sua fecondità. Tanto è vero che, nelle nostre attuali società, sempre più persone vedono nella disoccupazione non solamente un'interruzione indesiderata del loro ritmo di vita abituale, ma anche una frattura irreparabile nella loro biografia. Per la disoccupazione di ieri, il discorso dei cicli congiunturali conteneva un elemento assai tranquillizzante: suggeriva che tutto sarebbe tornato, di lì a poco, come prima. La novità dell'oggi è che questa certezza è venuta meno: si uscirà dalla recessione con una disoccupazione ancora più alta. E dunque a poco servirà un allargamento della base produttiva. È questa la fonte principale della "nuova incertezza" di cui parla A. Giddens con riferimento alla "seconda modernità": la generazione di nuova ricchezza è resa possibile dall'aumento dell'incertezza endemica a livello di sistema.

4. FALLIMENTI DEL MERCATO GLOBALI E INTERVENTO GLOBALE.

L'esistenza di fallimenti del mercato² globali è un fatto e come tale non può essere posto in discussione. Diverse, invece, sono le posizioni in campo per quanto attiene le vie di soluzione. La mia proposta è quella di procedere, con urgenza, verso una *governance* anch'essa globale, e non meramente internazionale (cioè intergovernativa). Quali i punti focali per una *governance* globale?

² NdR, si veda il glossario.

(1) La riforma delle istituzioni esistenti. La legittimazione, l'efficacia e la credibilità delle Nazioni Unite (NU) continuano a diminuire. Le NU soffrono di un deficit democratico e la loro autorità morale è minacciata dal fatto che gran parte dei principi e delle delibere vengono rese esecutorie in modo selettivo così da accomodare gli interessi dei paesi più "forti". Alcuni mutamenti istituzionali riguardano: i) l'allargamento del Consiglio di Sicurezza e la modifica del sistema di veto; ii) l'istituzione di una seconda assemblea in cui siedano i rappresentanti della società civile transnazionale e dei vari popoli (un po' sul modello del Parlamento Europeo); iii) la creazione di un Consiglio di Sicurezza Economico, dotato di specifici poteri; iv) la creazione di una forza di pace, formata da volontari di elevata qualità, per far fronte alle emergenze umanitarie.

(2) Gli organismi economici internazionali (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, WTO)³ devono vedere modificati i loro rispettivi statuti. E ciò nel senso che obiettivo primario del loro operare non può essere quello della stabilità finanziaria e dello sviluppo del mondo occidentale. (Così è scritto negli accordi di Bretton Woods!). In particolare si tratta di: i) ripensare i meccanismi di finanziamento allo sviluppo e di investimento nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) secondo logiche che superino l'impostazione ortodossa tradizionale; ii) affermare che l'orientamento a favore della grande impresa si è rivelato fallimentare e di puntare piuttosto sulla strategia delle piccole e medie imprese, il cui vantaggio è quello di determinare ricadute diffuse sulla popolazione locale e di favorire il capitale sociale; iii) riformare le regole del commercio tra paesi, capaci di garantire stabilmente l'accesso ai mercati da parte dei PVS, superando lo scandaloso neo-protezionismo⁴ voluto dai paesi avanzati; iv) riformare le pratiche della condizionalità nella concessione dei prestiti, pratiche che, mentre attentano alla sovranità nazionale dei paesi prenditori di fondi, si sono dimostrate inefficaci ed inique.

(3) Costituzione di nuove istituzioni globali. A seguito della creazione di un mercato globale dei capitali, è oggi aumentata l'instabilità finanziaria.

³ NdR, si veda il glossario.

⁴ NdR, si veda la voce *protezionismo* nel glossario.

Eppure, non esiste alcun contesto istituzionale per la gestione macroeconomica globale. Particolarmente urgente è la costituzione: i) di una "Autorità Mondiale Finanziaria" in grado di amministrare il rischio sistematico associato alla liberalizzazione dei mercati finanziari e di coordinare le azioni nazionali contro gli abusi (si pensi ai paradisi fiscali); ii) di una "Autorità Mondiale della Tassazione" che valga ad eliminare l'attuale gioco al massacro della competizione fiscale fra paesi (soprattutto fra quelli più poveri) e soprattutto che si ponga l'obiettivo di implementare un regime internazionale di leggi antitrust (una tale autorità potrebbe anche gestire un necessario Fondo di Solidarietà alimentato da una qualche versione della Tobin Tax sulle transazioni speculative internazionali); iii) di una "Autorità Mondiale dell' Ambiente" (AMA) che serva, in primo luogo, a rendere tra loro compatibili le regole del libero scambio e quelle della protezione ambientale. In secondo luogo, essa serve perché vi sono specifiche soglie di degrado ambientale tali che, fino ad un certo livello, l'attività economica non ha un impatto serio sulle funzioni rigenerative dell'ambiente, ma oltre quel livello si possono determinare mutamenti irreversibili. In situazioni del genere, le perdite ambientali irreversibili non vengono anticipate dai segnali di prezzo. Di qui la necessità di una AMA.

PER CONCLUDERE

Occorre vigilare e ricercare le vie, che certo esistono, per restituire l'economia alla società e alla vita. Si tratta cioè di comprendere che v'è una pluralità di modelli di economia di mercato, ciascuno in sintonia con una particolare cultura. E dunque che la scelta del modello di mercato è questione altrettanto, e forse più, interessante e nobile per la scienza economica di quanto lo sia la ricerca delle condizioni di efficienza di uno specifico modello di mercato, a sua volta espressione di una data cultura. A tal fine, un suggerimento è quello di riprendere quella tradizione di pensiero, tipica della scuola milanese e napoletana del Settecento e dell'inizio Ottocento e messa in disparte nel corso degli ultimi due secoli dalla vittoriosa tradizione anglosassone, una tradizione che vedeva l'economico, e

in particolare il mercato, basicamente come luogo di socialità e di reciprocità. Come è noto, per la corrente di pensiero rivale è vero proprio il contrario: l'espansione continua delle relazioni di mercato condurrà, prima o poi, ad una situazione in cui gli uomini potranno avere a propria disposizione tutta la fiducia e tutta la solidarietà di cui necessitano. Il che è proprio quanto il filosofo dell'economia Martin Hollis con il suo "paradox of trust", ha mostrato essere falso: "più forte è il legame della fiducia più una società può progredire; più essa progredisce più i suoi membri diventano razionali e quindi più strumentali nel rappresentarsi tra loro. Più strumentali essi sono, meno diventano capaci di dare e ricevere fiducia. Così lo sviluppo della società erode il legame che la rende possibile e di cui ha continuamente bisogno".

La scienza economica moderna ha avuto la sua parte di responsabilità nel contribuire a legittimare certe forme di neocolonialismo, certe pratiche di sfruttamento e a far nascere nuove forme di povertà. Ebbene, si tratta di evitare che un nuovo misfatto venga consumato, oggi: che lo studio dell'economia finisca con il distruggere la speranza in un mutamento possibile dell'organizzazione economica. Forse era proprio questo quello cui voleva alludere J.M. Keynes quando scrisse: "gli economisti sono i guardiani non della civiltà, ma della possibilità della civiltà".

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aghion, P. e Williamson, J.G.** (1998), *Growth, Inequality, Globalization. Theory, History and Policy*, Cambridge University Press
- A.T. Kearney** (2000), *Globalization Ledger*
- Baghwati, J.** (2002a), *Free Trade Today*, MIT Press
- Baghwati, J.** (2002b), *Coping with antiglobalization: a trilogy of discontents*, in "Foreign Affairs", vol.81, n.1, pp.2-7
- Baghwati, J.** (1988), *Protectionism*, MIT Press
- Baghwati, J.** (1978), *Import Competition and Response*, Chicago University Press
- Baghwati, J. e Srinivasan, T.N.** (1999), *Outward-Orientation and Development: Are Revisionists Right?*, Economic Growth Center Yale University, Center Discussion Paper n.806
- Banca Mondiale** (2001), *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, World Bank and Oxford University Press
- Barro, R.J.** (1997), *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press
- Boltho, A. e Toniolo, G.** (1999), *The Assessment: The Twentieth Century - Achievements, Failures, Lessons*, in "Oxford Review of Economic Policy", vol.15, n.4
- Cassese, S.** (2002), *La crisi dello stato*, Laterza
- Cipolletta, I.** (1997), *La responsabilità dei ricchi*, Laterza
- Dollar, D.** (1992), *Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85*, in "Economic Development and Cultural Change", 40(3), pp.523-44
- Ferrera, M.** (1993) (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli
- Frankel, J. e Romer, D.** (1999), *Does Trade Cause Growth?*, in "American Economic Review", 89(3), pp.379-99
- George, S.** (2002), *Fermiamo il WTO*, Feltrinelli
- Giddens, A.** (1999), *Runaway World: The Reith Lectures Revisited*, 1999 BBC Reith Lectures
- Kaul, I., Grunberg, I. e Stern, M.A.** (1999) (eds), *Global Public Goods*, UNDP and Oxford University Press
- Krugman, P.** (2000), *Economisti per caso*, Garzanti
- Krugman, P.** (1997), *Un'ossessione pericolosa. Il falso mito dell'economia globale*, ETAS Libri
- Krugman, P. e Obstfeld, M.** (1995), *Economia Internazionale*, Hoepli
- Jampaglia, C. e Bendinelli, T.** (2002) (a cura di), *Porto Alegre. Il Forum sociale mondiale*, Feltrinelli
- Masson, P.** (2001), *Globalization: Facts and Figures*, IMF Policy Discussion Paper 01/4

- Onida, F.** (2002), *Quelle ragioni che non vanno a Porto Alegre*, sul "Corriere della Sera" del 29/1/2002
- Onida, F.** (1984), *Economia degli scambi internazionali*, Il Mulino
- Padoa-Schioppa, T.** (2002), *Dodici Settembre. Il mondo non è al punto zero*, Rizzoli
- Pizzo, A.** (2002) (a cura di), *Un altro mondo in costruzione. Le idee del movimento globale*, Baldini&Castoldi
- Rawls, J.** (1999), *The Law of Peoples*, Harvard University Press
- Rawls, J.** (1971), *A Theory of Justice*, trad.it. *Una teoria della giustizia*, 1991, 4a ed, Feltrinelli
- Rodrik, D.** (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay n.24, The Johns Hopkins University Press
- Rodrik, D.** (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics
- Rojas, M.** (1999), *Perché essere ottimisti sul futuro del lavoro*, Carocci
- Rustichini, A.** (2002), *Glocalismo: l'impatto della globalizzazione sulla realtà locale*, mimeo, Fondazione ItalianiEuropei
- Sachs, J.** (1999), *Twentieth-Century Political Economy: A Brief History of Global Capitalism*, in "Oxford Review of Economic Policy", vol.15, n.4
- Sachs, J. e Warner** (1995), *Economic Reform and the Process of Global Integration*, in "Brookings Papers on Economic Activity", I (96), pp.1-118
- Sala-i-Martin, X.** (2002a), *The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)*, NBER Working Paper, n.8933
- Sala-i-Martin, X.** (2002b), *The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality*, NBER Working Paper, n.8904
- Salvadori, M.** (2001), *L'occasione socialista nell'era della globalizzazione*, Laterza
- Salvatore, D.** (1992), *Economia internazionale*, La Nuova Italia Scientifica
- Sen, A.** (2002a), *Globalizzazione e libertà*, Mondadori
- Sen, A.** (2002b), *Ambiente, prima la lotta alla povertà*, sul "Corriere della Sera" del 13/8/2002
- Sen, A.** (1999), *Development as Freedom*, trad.it. *Lo sviluppo è libertà*, 2000, Mondadori
- Sen, A.** (1997), *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza
- Soros, G.** (2002), *George Soros on Globalization*, trad.it. *Globalizzazione. Le responsabilità morali dopo l'11 settembre*, 2002, Ponte alle Grazie
- Stiglitz, J.** (2002), *Globalization and its Discontents*, Norton&Company
- Stiglitz, J.** (2001), *In un mondo imperfetto*, Donzelli
- Storch, O.** (2002), *La Taxe Tobin: revue de la pensée magique*, mimeo, Fondation Robert Schuman
- Temin, P.** (1999), *Globalization*, in "Oxford Review of Economic Policy", vol.15, n.4

GLOSSARIO

BANCA MONDIALE (ANCHE WORLD BANK)

Istituzione internazionale creata nel 1945 con l'entrata in vigore degli Statuti della Conferenza monetaria e finanziaria di Bretton Woods (1944), con lo scopo di fornire assistenza alla crescita di lungo periodo dei paesi in via di sviluppo. Ha sede a Washington e fa capo a 184 stati membri. A partire dagli anni Settanta, nella sua strategia di intervento, ha assunto un ruolo determinante la preoccupazione per i fattori della povertà. Nel corso del 2002, ha fornito prestiti per un ammontare di 19,5 miliardi di dollari a paesi in via di sviluppo. Il suo sito web è: www.worldbank.org.

BENI PUBBLICI

Beni il cui consumo non è esclusivo, ovvero beni che possono essere consumati simultaneamente da più individui senza perdite di utilità. Esempi classici sono la difesa nazionale o la trasmissione di programmi televisivi via etere. Anche la disuguaglianza (nazionale o internazionale) può essere interpretata come un bene pubblico, nella misura in cui produce benefici per tutta la collettività grazie ai suoi effetti positivi sulla coesione sociale. I beni pubblici rappresentano un caso di *fallimento del mercato*, dal momento che nessun individuo ha un incentivo a partecipare volontariamente al pagamento di un bene dei cui benefici godrà comunque nel caso qualcun altro decida di produrlo (è questo il noto problema del *free-riding* nella teoria economica).

BILANCIA DEI PAGAMENTI

Esposizione sintetica di tutte le transazioni internazionali dei residenti di un paese con il resto del mondo, durante un particolare periodo di tempo (solitamente un anno). Si suddivide in vari sottoconti: il conto delle partite correnti; il conto dei movimenti di capitale; il conto monetario. Il conto delle partite correnti incorpora tutte le vendite e gli acquisti di beni e servizi e i trasferimenti unilaterali correntemente prodotti. Esso fornisce il legame fra le transazioni internazionali di un paese e il suo reddito nazionale. Il conto dei movimenti di capitale cattura la variazione delle attività

di un paese all'estero e delle attività estere in quel paese, escluse le attività di riserva ufficiale della Banca Centrale. Queste ultime vengono registrate nel conto monetario.

ECONOMIA DEL BENESSERE (CONDIZIONI DI OTTIMALITÀ DELLA)

Quando si parla delle condizioni di ottimalità di quella branca della disciplina economica che prende il nome di "economia del benessere", ci si riferisce alle condizioni sotto le quali il meccanismo concorrenziale produce un'allocatione ottimale delle risorse. Se gli assunti alla base dei teoremi fondamentali dell'economia del benessere sono rispettati, il mercato garantisce il raggiungimento dell'efficienza e qualsiasi intervento redistributivo ispirato a un principio di equità deve cercare di non interferire con il mercato. Nella realtà, violazioni delle condizioni di ottimalità possono giustificare interventi da parte di istituzioni "non-di-mercato" (come lo stato), sia per motivi di efficienza (in un'ottica di correzione dei *fallimenti del mercato*) sia per motivi di equità (in un'ottica di ottimo di secondo ordine).

ESTERNALITÀ

Influenza che l'attività di una persona esercita, al di fuori delle transazioni di mercato, sulla produzione o sull'utilità di un'altra persona. L'attività di un soggetto può dare origine sia a costi (esternalità negative) sia a benefici (esternalità positive) non compensati attraverso il sistema dei prezzi. Esempi classici sono l'inquinamento di una fabbrica (esternalità negativa) o il consumo di cure mediche (esternalità positiva). In questi casi, il meccanismo di mercato è incapace di realizzare un uso ottimale delle risorse economiche.

FALLIMENTI DEL MERCATO

Le condizioni di ottimalità dell'*economia del benessere* indicano quando un'economia decentrata di concorrenza perfetta è in grado di effettuare un'allocatione efficiente delle risorse. Un'economia di concorrenza perfetta, però, è un modello ideale, basato su una serie di stringenti condizioni, quali l'assenza di *esternalità* e di costi decrescenti, o la presenza di

una perfetta informazione. Se anche una sola di queste condizioni non è soddisfatta, il ricorso al meccanismo di mercato non assicura più il raggiungimento del risultato ottimale: siamo di fronte ad un caso di fallimento del mercato. Fallimento del mercato che può sorgere sia dal lato della domanda (informazione incompleta del consumatore, irrazionalità nelle scelte, scorretta rivelazione delle preferenze in presenza di *beni pubblici*), sia dal lato dell'offerta (economie di scala, non coincidenza tra costi privati e costi sociali di produzione). Sulla base di questa analisi, si possono individuare alcune motivazioni potenziali per un intervento correttivo da parte dell'operatore pubblico.

FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (ANCHE IMF, INTERNATIONAL MONETARY FUND)

Istituzione internazionale creata nell'ambito del sistema di Bretton Woods (insieme alla *Banca Mondiale*) con lo scopo- da una parte- di controllare che i paesi seguano un codice di comportamento concordato nel commercio e nella finanza internazionali, e- dall'altra- di fornire servizi di prestito per paesi in temporanee difficoltà di *bilancia dei pagamenti*. Ha sede a Washington. È stato recentemente messo sotto accusa da più parti per la sua gestione delle crisi finanziarie che hanno coinvolto vari paesi in via di sviluppo negli anni Novanta. Il suo sito web è: www.imf.org.

INVESTIMENTI DIRETTI ALL'ESTERO (ANCHE FDI, FOREIGN DIRECT INVESTMENT)

Investimenti reali in fabbriche, beni capitali, terra o scorte realizzati da un operatore in un paese straniero, e in cui l'investitore conserva il controllo sull'uso del capitale investito. La possibilità di attirarli in un determinato paese è strettamente legata al rispetto dei diritti di proprietà. Gli investimenti diretti all'estero sono realizzati, per la parte prevalente, da imprese multinazionali (cioè da aziende che possiedono, controllano o gestiscono le strutture di produzione e di distribuzione in paesi diversi).

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Organismo internazionale costituito nel 1961 con sede a Parigi. I paesi membri sono 30 e comprendono tutti i paesi sviluppati più alcuni in via di sviluppo. Nell'ambito dell'OCSE, rappresentanti dei governi ed esperti si riuniscono periodicamente per favorire il coordinamento internazionale delle politiche economiche. Il suo sito web è: www.oecd.org.

ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (ANCHE WTO, WORLD TRADE ORGANIZATION)

Istituzione internazionale che si occupa delle norme che regolano lo scambio di merci, servizi e diritti di proprietà tra stati diversi. Nasce nel 1995 in sostituzione del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), organismo con minori poteri preposto anch'esso alla promozione del libero commercio attraverso negoziati multilaterali. Ha sede a Ginevra e conta 140 paesi membri. È contestando il suo vertice di Seattle nel 1999 che il movimento anti-globalizzazione (per questo chiamato inizialmente "Popolo di Seattle") fece la sua prima apparizione sui mezzi di comunicazione di tutto il mondo. Il suo sito web è: www.wto.org.

PROTEZIONISMO

Orientamento delle politiche commerciali di un paese volto a proteggere i produttori nazionali dalla concorrenza estera, sia attraverso barriere tariffarie (alti dazi doganali) sia attraverso barriere commerciali non-tariffarie (per le quali si parla di "neo-protezionismo"). Le barriere non-tariffarie passano per misure come le limitazioni volontarie alle esportazioni, le regolamentazioni tecniche o amministrative, i vincoli che nascono da cartelli internazionali, le forme di *dumping*, i sussidi alle esportazioni e altro ancora.

VANTAGGI COMPARATI (LEGGE DEI)

La legge dei vantaggi comparati, esposta nel 1817 da Ricardo nei suoi "*Principi di economia politica e della tassazione*", è una delle intuizioni alla base della teoria standard del commercio internazionale, che spiega come l'apertura agli scambi possa produrre vantaggi per tutte le parti coinvol-

te. Si consideri un mondo con due paesi, in cui si vengono prodotti soltanto due beni. Secondo la legge dei vantaggi comparati, anche se un paese è meno efficiente di un altro nella produzione di entrambi i beni, il commercio internazionale può ugualmente beneficiare tutte e due le nazioni. Il paese che ha uno svantaggio assoluto nella produzione di entrambi i beni dovrebbe specializzarsi nella produzione (ed esportazione) del bene in cui ha un vantaggio comparato (cioè del bene in cui il suo svantaggio assoluto è minore), ed importare il bene in cui il suo svantaggio assoluto è minore. Il principio di specializzazione garantisce l'allargamento della frontiera delle possibilità produttive su scala mondiale.

WORKFARE

Orientamento di riforma degli strumenti del *welfare* volti a fornire una garanzia del reddito nei periodi di disoccupazione (ammortizzatori sociali). Sulla base di tale orientamento, si cerca di sostituire forme di tutela passiva con strumenti di tutela attiva del rischio disoccupazione, condizionando l'aiuto pubblico (sotto forma di trasferimenti o servizi) alla disponibilità ad accettare un lavoro o un'offerta formativa, o in generale a compiere attività che facilitino l'occupazione individuale.

CURATORI

Questa pubblicazione - distribuita in forma gratuita e disponibile sul sito www.libertaegualetoscana.it - nasce da un progetto ideato e coordinato da Tommaso Nannicini, al quale hanno collaborato Andrea Barone, Paolo Chiappini e Francesco Moro.

TOMMASO NANNICINI

Nato a Montevarchi (1973), è ricercatore presso il dipartimento di Economia dell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole. I suoi interessi abbracciano l'economia del lavoro e del settore pubblico. Laurea in Scienze Politiche alla "Cesare Alfieri" di Firenze, master in Economia alla "Bocconi" di Milano, sta completando il *Ph.D.* dell'Istituto Europeo. È stato *Visiting Scholar* presso il *Massachusetts Institute of Technology* di Boston. Collabora alle riviste "Le ragioni del socialismo", "Mondoperaio" e "DOC Toscana". Fa parte della segreteria regionale dei DS della Toscana (come responsabile economia) e della Commissione Nazionale per il Progetto dei DS. È presidente dell'associazione "Libertà Eguale Toscana".

ANDREA BARONE

Nato a Velletri (1975), è ricercatore presso il dipartimento di Economia dell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole. I suoi campi di specializzazione sono l'economia industriale, le politiche *antitrust* e di regolamentazione delle *public utilities*, l'economia del lavoro. Ha conseguito la laurea in Economia e Commercio all'Università di Firenze e il master in Economia alla *London School of Economics*. Sta svolgendo il *Ph.D.* in Economia dell'Istituto Europeo. Collabora e fa parte dell'associazione di cultura politica "Libertà Eguale Toscana".

PAOLO CHIAPPINI

Nato a Siena (1952), è responsabile dell'area marketing e ricerche di ALTA, agenzia di comunicazione e pubblicità. Coordina ricerche, piani di marketing e comunicazione integrata per il settore pubblico e privato; collabora come docente al *Master in Comunicazione e Media* dell'Università di Firenze. Membro della Direzione Nazionale e Segretario del PSI Toscano dall'87 al Marzo '94, quando si dimette ritirando la sua candidatura al Parlamento a seguito di un avviso di garanzia. La sentenza di primo grado dopo 8 anni: "assolto perché i fatti non sono mai esistiti". Collabora e fa parte di "Libertà Eguale Toscana".

FRANCESCO MORO

Nato a Firenze (1979), è laureando presso la Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze. Si interessa principalmente di politica internazionale, con particolare riferimento alla sicurezza e alla conflittualità dopo la fine della guerra fredda. Collabora e fa parte dell'associazione di cultura politica "Libertà Eguale Toscana".

SI RINGRAZIA PER IL GENTILE CONTRIBUTO:

casprini
HIGH QUALITY INTERIORS

IDEAZIONE



GIUNTI

coop
Unicoop Firenze

 **Bassilichi**