

IL NUOVO DISORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE

Mario Cedrini

A suggerire che si tratti di un buon momento, per tentare di scrivere una storia del recente disordine economico internazionale, concorrono più fattori. La crisi, ovviamente, che chiude forse il lungo periodo iniziato con il crollo del regime di Bretton Woods; ma anche il protrarsi dello stallo nelle negoziazioni del mondo globalizzato, di fatto franate sull'agenda di Doha per lo sviluppo; e poi il rovesciamento dei ruoli, il declino dell'Occidente ai tempi della crisi e la nuova potenza dei paesi Bric. Fattori, quelli appena ricordati, che considerati congiuntamente rendono ormai ambiguo l'utilizzo del termine "globalizzazione", fino a pochi anni fa, invece, *la* parola dell'economia internazionale. Che ricomprendeva tutte le altre, insieme movimento e dato di fatto, risultato e obiettivo ultimo della convivenza sovranazionale, nonché visione del mondo, visione stranamente statica del mondo, con i paesi emergenti in marcia sì verso lo sviluppo, ma destinati a camminare ancora per molto, memori del paradosso di Achille e della tartaruga. La crisi è davvero, come da etimologia, un punto di svolta: se non altro (in positivo, s'intende) perché obbliga a rivedere le categorie con le quali abbiamo pensato il nostro mondo. Tanto più qui in Europa: la nostra crisi sembra davvero un punto di arrivo, che offre più di una chiave di lettura per ripercorrere gli ultimi decenni di disordine economico.

La crisi è certamente una crisi del neoliberismo, l'ideologia che ha accompagnato il presunto appiattirsi del mondo finalmente globalizzato negli ultimi decenni. Certo, l'evento scatenante è il collasso finanziario statunitense del 2008-09¹, ma quest'ultimo non è

¹ Sulla crisi finanziaria, si veda L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011; M. Amato, L. Fantacci, *Fine della finanza. Da dove viene la crisi e come si può pensare di uscirne*, Roma, Donzelli, 2009.

che il risultato di un'onda lunga, lunga quasi quattro decenni, quelli che separano il fallimento di Lehman Brothers da quel 15 agosto 1971, quando il presidente statunitense Nixon annunciava la fine della convertibilità aurea del dollaro e con essa anche il crollo dell'ordine economico internazionale più fortunato della storia, quello cui 44 nazioni, riunite nel New Hampshire nel 1944, avevano dato vita seguendo le suggestioni del vecchio leader, la Gran Bretagna, e di quello a venire, gli Stati Uniti. Si tratta dunque di scrivere una storia, una narrazione, come la chiamerebbe Dani Rodrik², della globalizzazione, finalmente alternativa a quella sinora adottata, proprio a partire dal crollo del nuovo ordine del dopoguerra. Senza tuttavia dimenticare che, con tutta probabilità, la necessità di una narrazione alternativa richiede, in ottica postmoderna, che non si formi alcun consenso sulla narrazione stessa. E in effetti, se fino a tempi recenti il richiamo alla peculiare natura dell'ordine di Bretton Woods sembrava in grado di accontentare i critici della globalizzazione neoliberista degli anni Ottanta e Novanta, o comunque costituire un elemento di primaria importanza – in quanto precedente storico, oltretutto vicino – nella costruzione dell'alternativa desiderata, la crisi del neoliberismo potrebbe forse portare con sé anche una crisi, per così dire, del principale modello alternativo.

In realtà le cose non stanno esattamente così, come si vedrà. Ovviamente, sono proprio gli *opinion-leaders* (tra gli economisti) come Rodrik a dover sviluppare la proposta di una narrazione alternativa della globalizzazione. Quella che qui si può suggerire è solo una linea di ragionamento sul disordine economico internazionale degli ultimi decenni, che tuttavia può rivelarsi di una certa, seppur limitata, utilità. Perché, per ritrovare un ordine nella storia del disordine, si può ritornare con la mente agli anni a cavallo tra i Settanta e gli Ottanta, tenendone però una parte occupata con l'attuale crisi europea. In effetti, se oggi si discute di "Brussels Consensus"³ a proposito delle politiche di austerità che colpiscono i paesi in deficit del continente, è perché un tempo, tutt'altro che

² D. Rodrik, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of World Economy*, New York, London, W.W. Norton & Company, 2011.

³ Cfr. J.P. Fitoussi, F. Saraceno, *European Economic Governance: the Berlin-Washington Consensus*, in «Cambridge Journal of Economics», 37 (3), 2013, pp. 479-496.

lontano, si registrava il cosiddetto “Washington Consensus”⁴, cui oggi associamo l’ideologia dell’*integrationist agenda* degli anni Novanta, e per estensione il neoliberismo stesso. È curioso che a coniare il termine, nel 1989, sia stato John Williamson, dell’Institute for International Economics. Pochi anni prima⁵, l’economista di Washington aveva sostenuto che il desiderato ritorno all’ordine, e cioè la creazione delle regole di un nuovo sistema economico internazionale che prendesse il posto del “non-sistema” post-Bretton Woods, presupponeva la formazione di un (nuovo) consenso, appunto, del tipo di quello a sua detta promosso – nonostante il risultato finale non lo soddisfacesse – da John Maynard Keynes a Bretton Woods.

È curioso, perché l’attenzione di Williamson per il *big problem* dell’ordine economico internazionale lo fa apparire colpevole, per così dire, nel processo dal quale ha ripetutamente tentato di difendersi, quello riguardante il ruolo avuto dal “Washington Consensus” quale principale sostegno ideologico dell’*integrationist agenda* degli anni Novanta. Un’altra crisi di debito, quella dei primi anni Ottanta, aveva colpito i paesi dell’America Latina. La stretta monetaria (monetarista) di Paul Volcker (*chairman* della Fed) e Ronald Reagan aveva ampliato a dismisura il peso del debito del continente, denominato in dollari, per via dell’aumento dei tassi d’interesse e della rivalutazione della moneta statunitense. Il “Washington Consensus” nasce come reazione alla reazione, per così dire: le riforme (strutturali, si sarebbe poi detto) adottate in seguito alla crisi dai paesi latini per “rimettere la casa in ordine” erano esattamente quelle che Washington (la Washington del Tesoro Usa, ma anche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale) avrebbe suggerito loro, e che dunque giustificavano nuove iniezioni di liquidità da parte del creditore statunitense. Le riforme corrette, in altre parole: quelle che avrebbero trasformato i paesi in via di sviluppo –

⁴ Sul Washington Consensus, si veda M. Cedrini, *Consensus Versus Freedom or Consensus Upon Freedom? From Washington Disorder to the Rediscovery of Keynes*, in «Journal of Post Keynesian Economics», 30 (4), 2008, pp. 499-522, e la bibliografia riportata nell’articolo.

⁵ Cfr. J. Williamson, *Keynes and the International Economic Order*, in D. Worswick, J. Trevithick (a cura di), *Keynes and the Modern World*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 1983, pp. 87-113.

dopo decenni di politiche (che oggi definiremmo) eterodosse, e che i sostenitori del *Consensus* bollavano come inefficaci e dannose (strategie di sostituzione delle importazioni, intervento forte dello Stato in economia, ecc.) – in economie di mercato avanzate. Era il 1989, il capitalismo vittorioso per collasso dell'avversario aveva bisogno di un puntello ideologico, che trovò nel *Consensus*. Dieci pilastri, e altrettante *policy* o riforme: in tre parole, privatizzazione, liberalizzazione e apertura (alla concorrenza internazionale). Più nello specifico, oltre ai primi tre, riforma fiscale e disciplina budgetaria, tassi d'interesse decisi dal mercato, strategia di *export-led growth*, liberalizzazione degli investimenti diretti esteri, *deregulation*, diritti di proprietà. Basta, in altre parole, con l'economia dello sviluppo: se sviluppo deve essere, che sia eterodiretto, e di stampo occidentale.

Grazie al potere di fatto irresistibile del Fmi (e della World Bank, che in quel decennio operò seguendo gli stessi criteri, e applicando lo stesso mandato, del Fondo), prestatore di ultima istanza in caso di crisi ma fornitore di liquidità "condizionata" (all'implementazione dei dieci pilastri), le ricette del *Consensus* furono applicate in tutto il mondo (una volta "terzo") dei paesi in via di sviluppo, con risultati, alla lunga, piuttosto disastrosi. Per certi versi, il *Consensus* non poteva vincere: il successo stesso (misurato in termini, soprattutto, di lotta all'inflazione, uno dei principali mali di quelle economie) delle dieci *policy* in America Latina minava il prioritario obiettivo della crescita trainata dalle esportazioni, sfavorite dall'afflusso di capitali e dalla conseguente rivalutazione del cambio, e creava le condizioni per la successiva, inevitabile, recessione. Gli stessi creditori, inizialmente disposti al *foreign lending*, ritiravano i capitali ai primi segni di crisi. Già, perché il segno distintivo del *Consensus* fu quella liberalizzazione del movimento dei capitali che era, paradossalmente, tra i dieci pilastri, e che invece fu sostenuta con vigore in particolare dal Fmi, prima, durante e dopo le tante crisi finanziarie degli anni Novanta (Messico, 1994; Sud-Est Asiatico, 1997; Russia, 1998; Argentina, 2001). Certo, con buona pace dei distinguo di Williamson, la filosofia di fondo della riforma non era certo estranea a quella del *Consensus* originario. Eppure il Fmi giunse ad accarezzare l'idea di assegnare alla liberalizzazione dei capitali lo stesso status di quella del commercio, emendando il proprio statuto per includervi il mandato di promuoverla.

Il caso del Sud-Est Asiatico⁶ è esemplare dell'intera parabola del *Consensus*. Descritte da un famoso rapporto della Banca Mondiale del 1993⁷ quali "campioni" del *Consensus*, modello di sviluppo "corretto" e vincente, le tigri asiatiche, parti di un sistema regionale fortemente integrato, crollarono nel 1997 a seguito di una crisi valutaria in Thailandia. Allo scoppio della crisi, ancora limitata per dimensioni ed estensione, il Fmi intervenne imponendo ricette di austerità, e in particolare il rientro da posizioni deficitarie della bilancia dei pagamenti, ciò che in un gioco a somma zero (la riduzione del deficit di un paese è quella del surplus di un altro) crea facilmente le condizioni per un collasso generalizzato. Che puntualmente si verificò (anche se alcune economie, come la Malesia, rinunciando alla liquidità del Fondo, uscirono molto prima dalla recessione), proprio a causa della liberalizzazione del movimento dei capitali (prontamente rientrati in Occidente), che diffondeva incertezza prima e fallimenti bancari e d'impresa poi. Ma non erano appena state additate, quelle economie, quale esempio da seguire, portatore del modello del *Consensus* nel mondo intero? Si rese necessario dimostrare che non era il *Consensus* il problema (troppi interessi coinvolti, e non da ultimo il crollo di fiducia nel capitalismo occidentale che una simile lettura avrebbe comportato), ma l'eterodossia delle politiche asiatiche negli anni pre-crisi. Cosicché, grazie a un voltafaccia con pochi precedenti, le tigri furono improvvisamente tacciate di "crony capitalism", dati in particolare l'incauto, si disse, sostegno del sistema bancario al mondo produttivo e le spregiudicate politiche industriali di quei campioni decaduti. Il *Consensus* intervenne per ridurre progressivamente l'eterodossia delle tigri, che furono "normalizzate", anche grazie alla liberalizzazione dei capitali, e all'imposizione degli standard (in materia finanziaria, commerciale, di regolamentazione dei diritti di proprietà, ecc.) del *Western capitalism*.

L'epopea del *Consensus* si chiude di fatto con la crisi argentina, all'inizio del nuovo secolo. Ma il paradigma originario non esisteva

⁶ Sulla crisi asiatica, rimandiamo a J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2011.

⁷ World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, DC, The World Bank, 1993.

più da tempo, sostituito da versioni via via più raffinate, e soprattutto estese: anche a seguito delle critiche ricevute (da vicepresidente della World Bank, Joseph Stiglitz provò nel 1998⁸, all'indomani della crisi asiatica, a lanciare un «Post-Washington Consensus» maggiormente orientato alla crescita, più permissivo nei confronti dell'inflazione, e soprattutto sostenitore della complementarità di Stato e mercato), il *Consensus* di seconda generazione era ormai giunto a includere almeno altri dieci pilastri (indipendenza della banca centrale, adesione alla World Trade Organization, creazione di reti sociali di sicurezza, persino il microcredito, e così via), tra i quali questi (sopra ricordati) evidentemente funzionali all'obiettivo di occidentalizzazione delle economie emergenti. Più morbido ma al contempo sempre più esigente, il nuovo *Consensus*⁹ aggiungeva nuovi difetti a quelli del primo. Era ormai troppo facile, con un'agenda di dimensioni così ampie, incolpare i governi dei paesi in via di sviluppo di scarso coraggio politico nell'implementare le riforme. Quando, nel 2001, a crollare fu il vero campione del “Washington Consensus” (le tigri asiatiche erano cresciute, effettivamente e contrariamente a quanto sosteneva la World Bank nel rapporto del 1993, con politiche eterodosse), l'Argentina americanizzata, finalmente membro della Free Trade Area of Americas, e dollarizzata, si avviò un dibattito sul paradigma che avrebbe dovuto sostituirlo.

Negli anni del *Consensus*, tuttavia, a registrare i maggiori tassi di crescita sono paesi fortemente eterodossi. Paesi che avevano fatto tesoro dell'esperienza asiatica, del “miracolo” e del crollo, e dei pericoli di una strategia di crescita imperniata sul *foreign borrowing*. Il mondo dei cosiddetti “global imbalances”¹⁰, quegli squilibri globali che prima della crisi avevano catalizzato l'attenzione

⁸ J. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, World Institute for Development Economics Research (WIDER) Annual Lecture, Helsinki, Marzo 1998.

⁹ Cfr. D. Rodrik, *Rethinking Economic Growth in Developing Countries*. Second Luca d'Agliano Lecture in Development Economics, Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 8 ottobre 2004.

¹⁰ Sul problema dei “global imbalances”, cfr. A. Carabelli, M. Cedrini, *Current Global Imbalances: Might Keynes Be of Help?*, in M.C. Marcuzzo, T. Hirai, B. Bateman (a cura di), *The Return to Keynes*, Cambridge (US), Harvard University Press, 2010, pp. 257-274.

degli economisti, è in fondo l'ultimo, estremo lascito del *Consensus*. Come lo sono la diffusione su scala planetaria dei controlli sui movimenti dei capitali, il nuovo mercantilismo (con intervento delle autorità monetarie per impedire la rivalutazione del cambio e la conseguente perdita di competitività) e l'accumulo di riserve internazionali, nonché l'adozione di politiche che derivano da "sperimentazione", e cioè dalla ricerca dei principali *bottlenecks* che ostacolano lo sviluppo. Il mondo in via di sviluppo ha dunque cambiato strategia, rifiutando le raccomandazioni dell'economia neoclassica e del *Consensus*, e abbracciando l'idea di una «self-protection through increased liquidity»¹¹. Di qui il presunto nuovo ordine, denominato di "Bretton Woods II", fondato su di un tacito accordo tra il deficit di ultima istanza, gli Stati Uniti, e il principale creditore emergente, la Cina mercantilista, che quel debito finanzia (comprando titoli statunitensi), con i proventi delle esportazioni, mantenendo così il renminbi sottovalutato che le serve per aggredire i mercati mondiali. Lo scambio è tra la possibilità di consumare al di sopra delle proprie possibilità, per gli Stati Uniti (unico paese al mondo libero di non aggiustare la propria posizione debitoria poiché emette la valuta internazionale richiesta dal resto del mondo), e quella di adottare in relativa sicurezza, per la Cina, una strategia di sviluppo vincente e improntata al gradualismo. "Bretton Woods II" è destinato a perdurare nel tempo, spiegano gli economisti che hanno proposto la nuova chiave interpretativa, allontanando il timore di una crisi del dollaro: non appena la Cina avrà compiuto il suo tragitto verso il centro, altre periferie del sistema la sostituiranno¹².

E, in effetti, non vi è stata crisi del dollaro. Anzi, i "global imbalances" sono stati motori di una crescita altrimenti difficile da ottenere, trainata dalla locomotiva statunitense, poi crollata per una crisi che è evidentemente l'effetto indesiderato di un tentativo di sostenere la domanda interna per via di una finanza solo fintamente più "democratica". Come in tanti romanzi di Agatha Christie,

¹¹ M.A. Feldstein, *Self-Help Guide for Emerging Markets*, in «Foreign Affairs», 78, March-April 1999, pp. 93-109.

¹² Sul sistema di "Bretton Woods II", cfr. A. Carabelli, M. Cedrini, *Indian Currency and Beyond. The Legacy of the Early Economics of Keynes in the Times of Bretton Woods II*, in «Journal of Post Keynesian Economics», 33 (2), Winter 2010-2011, pp. 255-280.

sono tutti colpevoli: il privilegio esorbitante americano ha consentito al resto del mondo di crescere con strategie di *export-led growth*. Alla locomotiva statunitense hanno agganciato i loro vagoni tutti gli altri: paesi emergenti, *oil countries*, Europa, Giappone. Tuttavia, anche se il carattere finanziario, non valutario, della crisi sembrerebbe dar ragione a chi ritiene “Bretton Woods II” il sistema del futuro, non solo del presente, il problema dei “global imbalances” non è stato risolto; e anzi, quello degli *imbalances*, in senso lato, si è aggravato: le conseguenze della crisi sono state appunto un acutizzarsi del problema del debito, pubblico e privato, del quale l’Europa è oggi la principale vittima. Già, l’Europa: il continente, sostanzialmente in pareggio commerciale con il resto del mondo, negli anni pre-crisi, e fortemente orientato al commercio intra-europeo, parrebbe non aver partecipato al gioco dei “global imbalances”. Non è così, naturalmente: sebbene tutta l’attenzione fosse concentrata sui rapporti tra Stati Uniti e Cina (burrascosi: i primi chiedevano alla seconda di rivalutare il renminbi, la seconda minacciava una *exit strategy* dal dollaro, per l’incertezza sul valore delle enormi riserve accumulate da Pechino), la Germania iniziava dopo la riunificazione un cammino che l’avrebbe condotta verso la creazione di un surplus immenso, sia pure interno all’Europa.

In altri termini, l’Europa era il mondo in piccolo, con la Germania impegnata però in una strategia di crescita (fondata sulla domanda estera, e sulla compressione di quella interna, grazie a una riduzione dei costi del lavoro che consente alla Germania di stravincedere la gara europea della competitività) che è quella tipica dei paesi in via di sviluppo, anziché di quelli avanzati. Un lusso che il continente non può permettersi, come mostra l’attuale impasse. Il leader, forte di una moneta unica che avvantaggia gli esportatori tedeschi, costringe il resto del continente a un gioco a somma zero al quale i paesi periferici partecipano da sicuri perdenti, tanto più dopo il collasso degli istituti finanziari e bancari seguito alla crisi del 2008. Nonostante la retorica moralistica attualmente predominante, e che intende curare con ricette di austerità debitori presuntamente “spendaccioni”, è da ricordare che alcuni dei paesi che oggi presentano gravi difficoltà nella bilancia dei pagamenti pagano in realtà lo scotto del salvataggio di quegli istituti, e che in generale l’austerità impedisce loro di sottrarsi a quello stesso gioco mercantilistico, lanciato dalla Germania, che è comunque causa del

protrarsi delle posizioni debitorie. Dovendo rientrare di debiti pubblici e privati, i paesi del Sud europeo non possono che contare sulla domanda estera; che tuttavia non fornirà alcun sostegno, proprio perché l'unico paese in grado di esercitarla ha scelto, ormai un decennio fa, di puntare sulla stessa strategia. Un'Unione monetaria nata con il compito di rendere gli squilibri intra-continentali una risorsa anziché un problema si ritrova oggi minacciata dai suoi stessi meccanismi, e dai suoi deficit – in senso lato: quello di un budget federale che possa realmente incidere, di un'attenzione per i problemi della crescita, schiacciata dal pesante *bias* anti-inflazionistico che caratterizza le vedute della Banca centrale europea, per non parlare dell'ormai annosa questione del deficit democratico –, incapace di fornire alternative alla “mezzogiornificazione” d'Europa. Ecco il “Brussels consensus”, figlio e portatore di quegli stessi dettami ideologico-dottrinari che ispiravano la rivoluzione anti-keynesiana dei Settanta, e dunque il monetarismo e poi il consenso di Washington¹³.

Guardare alla crisi europea come a una cartina al tornasole per i mali dell'architettura globale è istruttivo. Ma, per farlo, occorre una cornice teorica capace di cogliere l'essenza dei singoli disastri dell'economia internazionale degli ultimi decenni in un quadro più generale, sufficientemente elastico da permettere di concentrarsi sulle tendenze di lungo periodo. Un tratto che accomuna le esperienze ricordate è, come detto, quello del neoliberalismo, tendenza che appare, dagli anni Settanta, incontrovertibile, famelica di ogni possibile alternativa, quanto meno in Occidente. Il neoliberalismo, un programma per eliminare qualsiasi struttura pubblico/collettiva d'intralcio al prevalere della pura logica di mercato. Così Pierre Bourdieu¹⁴, negli anni del *Consensus*, quando effettivamente la natura pienamente politica di quel programma si manifestava con tutta forza. Ma è stato Rodrik¹⁵ a fornire la cornice teorica di riferimento per trattare l'onda lunga del neoliberalismo e i suoi effetti

¹³ Sulla crisi europea, cfr. E. Brancaccio, S. Passarella, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, Il Saggiatore, 2012.

¹⁴ P. Bourdieu, *The Essence of Neoliberalism*, in «Le Monde Diplomatique», dicembre 1998 (<http://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>).

¹⁵ D. Rodrik, *How Far Will International Economic Integration Go?*, in «Journal of Economic Perspectives», 14 (1), Winter 2000, pp. 177-186.

sulla convivenza internazionale. L'economia internazionale, spiega l'accademico di Harvard (estendendo la famosa teoria dell'"impossible trinity", che postula l'impossibilità di perseguire al contempo gli obiettivi dell'indipendenza della politica monetaria, della libertà del movimento dei capitali, e della stabilità del cambio), configura per i responsabili delle politiche economiche un "trilemma": solo due, due qualsiasi, dei tre elementi del trilemma, e cioè l'obiettivo della piena integrazione dei mercati mondiali (globalizzazione), la sovranità economica nazionale, e infine la possibilità di scelta democratica sull'agenda socio-economica, sono tra loro compatibili. S'impone in altri termini una scelta, in realtà più o meno vincolata dalla rilevanza, mai venuta meno, degli stati nazionali. L'opzione *globalization + mass/democratic politics* è lontana nel tempo, come lo è l'instaurazione di un federalismo globale retto da un'istituzione internazionale quale potrebbe essere l'Onu. Restano dunque le opzioni *globalization + sovranità nazionale* e quella che rinuncia all'obiettivo di globalizzazione, salvaguardando la possibilità di scelta politica in un mondo nel quale i confini nazionali contano eccome.

La prima delle alternative realmente disponibili è quella del "Washington Consensus": il modello è la "golden straitjacket" neoliberista cucita addosso all'Argentina prima della crisi del 2001, che sacrificava la possibilità di scelta autonoma all'obiettivo di riconquistare la fiducia dei mercati. La scelta politica, scriveva l'editorialista del «New York Times» Thomas Friedman¹⁶, è ridotta a quella tra Pepsi e Coca Cola, di lì non si sfugge. La seconda alternativa è quella di un nuovo compromesso di Bretton Woods (stanziazione + *mass/democratic politics*), che richiede però la limitazione dell'obiettivo della piena integrazione dei mercati. Un nuovo compromesso, insomma, ricalcato su quello assicurato dall'ordine economico internazionale del dopoguerra; una riedizione di quell'"embedded liberalism" che coniugava sempre maggiore (e non massima) integrazione, e cioè una continua riduzione delle barriere tariffarie e non, e interventismo dello Stato in economia, con possibilità di salvaguardia dalla speculazione internazionale tramite controlli sul movimento dei capitali. Che il nuovo non-sistema

¹⁶ T. Friedman, *Le radici del futuro. La sfida tra la Lexus e l'ulivo: che cos'è la globalizzazione e quanto conta la tradizione*, Milano, Mondadori, 2001.

degli anni Zero del nuovo secolo sia stato definito di “Bretton Woods II” è segno della considerazione ancora intatta (o quasi) che gli economisti contemporanei provano per le regole che hanno consentito al mondo trent’anni di crescita senza precedenti. Ma la cornice di Rodrik contiene un messaggio alquanto rivoluzionario, per la gran parte degli economisti di oggi: limitare l’integrazione dei mercati globali significa contraddire l’obiettivo dell’*integrationist agenda* portata avanti negli anni Novanta con il *Consensus*.

Con il tempo, si è finito col dare per scontata la “normalità” del non-sistema sia pur innaturale e perverso e col fingere che quello nato nella prima metà degli anni Settanta non sia un vero e proprio sistema. Al contrario, quello del *Consensus* è stato un tentativo di ordine internazionale fortemente disciplinare, e aggressivamente neoliberista, dominato dai creditori. Il *Consensus* di fatto trovò una soluzione al problema messo in luce da Williamson stesso in tempi meno sospetti (e Williamson non fu certo d’accordo con questa soluzione), quello di creare nuove regole condivise per le politiche nazionali che comportano ripercussioni al di fuori dei confini nazionali. Semplicemente, il sistema veniva ridotto a una o a poche semplici regole: favorire l’integrazione sopra ogni altro obiettivo, e dunque subordinare le scelte di politica economica all’unico scopo di aumentare la competitività del paese. Il principale sacrificio, a detta dell’Unctad¹⁷, l’agenzia delle Nazioni Unite storicamente più vicina alle esigenze dei paesi in via di sviluppo, è appunto il *policy space*, annullato negli anni del *Consensus* dal connubio di totale apertura alla concorrenza internazionale sul piano commerciale e piena libertà di movimento per i capitali internazionali. Il sistema di “Bretton Woods II”, nato sulle ceneri del fallimento del *Consensus*, è l’ovvio tentativo portato avanti dai paesi emergenti di riappropriarsi del *policy space*, anche con ricette ben poco ortodosse, e nonostante l’impossibilità di generalizzare il modello e le preoccupanti ripercussioni per la stabilità globale.

Ma le ricette hanno funzionato: sono i paesi Bric (tutti memori dell’esperienza fallimentare del *Consensus*, provata da essi stessi o

¹⁷ Unctad, *Trade and Development Report, 1981-2011: Three Decades of Thinking Development*, New York, Geneva, United Nations Conference on Trade and Development, 2011.

dai loro partner) e quelli emergenti a correre, ai tempi della crisi; e il paracadute offerto dall'enorme accumulo di riserve, che pure pesa, e rende il sistema tutto alquanto lontano da un criterio di razionalità complessiva, ha svolto perfettamente il suo ruolo. Tuttavia quei paesi non hanno imparato unicamente a dubitare delle strategie di crescita fondate sull'apporto di capitali esteri. Hanno anche imparato a dubitare delle istituzioni sovranazionali gestite, per così dire, dall'Occidente, e in generale dei piani di riforma dell'architettura globale che non sconfessino apertamente l'utilizzo di simili strumenti (anche) di disciplina. Di qui la comprensibile sfiducia di molti, tra economisti e *policy-makers* dei paesi emergenti, in una soluzione di ritorno a Bretton Woods¹⁸. Se economisti (ormai) eterodossi come Rodrik e organismi "amici" come l'Unctad mostrano di apprezzare la filosofia del sistema di Bretton Woods e il suo tentativo di far coesistere, senza *reductiones ad unum*, tanti diversi modelli – piuttosto autonomi sia pure nella loro generale interdipendenza – di capitalismi nazionali, altri contestano la possibilità di replicare quello che per molti versi appare un *unicum* storico, favorito da una serie di circostanze irripetibili. Tanto più che, in realtà, il regime monetario internazionale di Bretton Woods è di fatto entrato in vigore non nel 1944 ma nel 1958, con la convertibilità delle valute europee, ed è crollato dunque dopo poco più di dieci anni; inoltre, ha di fatto, anche se non *de jure*, costretto all'immobilità (più che alla stabilità) dei cambi, e non ha previsto regole certe per l'aggiustamento internazionale. Insomma, nemmeno il regime di Bretton Woods sembra immune da una certa retorica che lo esalta quale esempio del passato e possibilità per il futuro.

Anche perché senza il piano Marshall, e qualche accordo implicito tra chi stava indietro e chi stava avanti, tra chi trainava e chi si faceva trainare, per poi però convergere verso il centro del sistema, difficilmente l'economia internazionale del dopoguerra avrebbe potuto prosperare. In altri termini, al regime di Bretton Woods si è accompagnata una certa etica delle relazioni internazionali (anche solo, magari, l'egoismo illuminato del piano Marshall nei primi anni della guerra fredda), poi venuta meno non tanto quando il peso

¹⁸ Cfr. ad esempio E. Helleiner, *A Bretton Woods Moment? The 2007-2008 Crisis and the Future of Global Finance*, in «International Affairs», 86 (3), 2010, pp. 619-636.

dei privilegi (di una parte e dell'altra, quello "esorbitante" degli Usa ma anche quello di chi poteva crescere per tramite delle esportazioni) si è fatto insostenibile, quanto piuttosto quando il processo di convergenza ha creato attori economicamente in grado di sfidare il leader. Tuttavia, e in generale, non vi è alcun dubbio sul fatto che l'ordine di Bretton Woods, inteso in senso ampio, abbia effettivamente tutelato libertà di scelta e autonomia nazionale, in una espressione sola, appunto, il *policy space*, anche quello dei paesi emergenti e in via di sviluppo.

Ora, se qualche *decision-maker* in più avesse letto anche solo un *Trade and Development Report* annuale dell'Unctad, e in particolare le sezioni dedicate proprio alla necessità di tutelare il *policy space* dei paesi in via di sviluppo, disporremmo oggi di qualche strumento, teorico e pratico, aggiuntivo per comprendere le cause della crisi, e forse persino di qualche alternativa di pensiero per schivare il disastro. Perché quello che sta accadendo oggi in Europa non è solo il lascito del collasso finanziario americano, e di una crisi di debito del continente, ma anche la logica conseguenza di un movimento lungo condotto dalle nazioni occidentali, un movimento di cui un tempo erano vittime solo i paesi in via di sviluppo, e che oggi torna alla base, a farsi beffe dei sostenitori della teoria dei mercati auto-regolati. L'insensata finanziarizzazione, la visione moralistica del rapporto tra creditori e debitori nell'assenza di procedure simmetriche e multilaterali di risoluzione per i *debt collapses*, il modello unico di crescita e la cancellazione del *policy space*: di questo soffrono oggi proprio i paesi che tutto ciò avevano imposto ieri, con *soft e hard powers*, ai (pochi) non-allineati (al modello unico) dello scacchiere internazionale. Si noti che gli economisti dell'Unctad non si sono mai occupati unicamente dei problemi dello sviluppo. Anzi, si sono principalmente dedicati all'analisi delle drammatiche ripercussioni, per i paesi in via di sviluppo, di politiche nazionali decise unilateralmente dalle nazioni già sviluppate. La lezione che oggi l'Unctad, a differenza di altri, è in grado di offrire, è che i paesi occidentali non sono stati in grado di imparare ciò che la storia recente aveva insegnato loro. I problemi dello sviluppo sono in realtà i nostri problemi: il sistema che imponiamo agli altri è quello che domani s'imporrà a noi stessi.

Esiste però un'alternativa, quanto meno di pensiero, all'impasse (e non solo al perdurare della crisi, ma anche all'ambiguità delle possibili soluzioni). È quella di riconoscere, nel ritorno a Bretton Woods, la diversità del piano Keynes. Se vi è una costante nell'opera di Keynes, da *Indian Currency and Finance* (1913) ai piani di riforma degli anni Quaranta, questa è la ricerca di un compromesso sostenibile tra le esigenze disciplinari del sistema e quelle autonomistiche degli stati membri: un vero e proprio «dilemma», come Keynes lo definì nel *Treatise on Money* del 1930. Fino al *Treatise*, Keynes si era principalmente dedicato al punto di vista del sistema, ma dai primi anni Trenta sarà l'autonomia di *policy* nazionale (la «twice-blessed policy»¹⁹ della *General Theory*, ovvero l'autonomia nazionale nella definizione del tasso d'interesse e del *foreign lending*) a ispirare i suoi piani di riforma. Di qui il piano per la Clearing Union, istituzione sovranazionale di natura realmente pubblica (e tecnica, anziché politica) cui Keynes affidava il compito di gestire e ridurre gli squilibri globali utilizzando un mix composto da una moneta realmente internazionale, regole simmetriche per l'aggiustamento, possibilità di controlli sui capitali, e politica monetaria globale in armonia con gli interessi del sistema (anziché con i desideri di liquidità dei paesi in surplus e degli speculatori). «Central controls», scriveva Keynes nella *General Theory*, per difendere i vantaggi dell'individualismo, e cioè «personal liberty» e «variety of life»²⁰, in coerenza con la sua visione dell'economia come scienza morale, e dell'economico come mezzo anziché come fine, come strumento per creare le precondizioni materiali per la felicità, che a sua volta richiede autonomia di giudizio e libertà di scelta. L'esatto contrario dell'ordine di Washington degli anni Novanta, per altro ispirato a una filosofia tutt'altro che espansionistica.

A Keynes non sarebbe piaciuto il (non-)sistema di “Bretton Woods II”. Non gli sarebbe piaciuto il mercantilismo, non generalizzabile come regola del sistema, sia pure adottato per difendersi

¹⁹ J.M. Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (a cura di E. Johnson, D.E. Moggridge), vol. 7. *The General Theory of Employment, Interest and Money* [1936], Londra, Macmillan, 1973, p. 349.

²⁰ Ivi, p. 379. Cfr. inoltre A. Carabelli, M. Cedrini, *The Economic Problem of Happiness: Keynes on Happiness and Economics*, in «Forum for Social Economics», 40 (3), 2011, pp. 335-359.

da un ambiente finanziario globale che non tollera altre tutele. Un sistema del tipo «expensiveness with instability», instabile e costoso: anche qui l'esatto contrario di quello «cheapness with stability»²¹ desiderato da Keynes fin dal 1913, quando il giovane economista britannico immaginava – ingenuamente, col senno di poi – che l'Europa avrebbe finalmente avviato una riforma razionale del *gold standard* prebellico (insegnando al mondo che le riserve sono fatte per essere usate e non mostrate, traduciamo letteralmente), anche per non ritrovarsi alla mercé di un «change of idea in Asia»²². Ed è stato proprio un «change of idea in Asia», invece, con l'aggravante, per l'Occidente, di averlo addirittura indotto, a creare il sistema di “Bretton Woods II”, e a favorire, per via dei “global imbalances” a esso indissolubilmente connessi, la recessione globale ai tempi della crisi finanziaria statunitense. Un non-sistema, quello di “Bretton Woods II”, accettato, anche di buon grado, perché conveniente per tutti, nel brevissimo periodo; ma anche un non-sistema fuori controllo, nel quale alcuni tra quelli che dovrebbero rivaleggiare con gli Stati Uniti per il ruolo di locomotiva globale si permettono l'insostenibile lusso di adottare “export-led growth” *policies* da paese emergente, anziché, nell'interesse generale, politiche di crescita per domanda interna. Un sistema bloccato, senza via d'uscita: tutto il contrario del dinamico Bretton Woods (originario), dell'*embedded liberalism* per il quale, sia pur non contento dell'accordo finale, Keynes si batté strenuamente presso i Lords britannici, confidando nella capacità umana di rivedere i propri errori e progredire sulla strada di una «sunder political economy between all nations»²³.

Prima della crisi, anche Keynes, con ogni probabilità, avrebbe identificato nei “global imbalances” il problema dell'immediato avvenire. Avrebbe magari immaginato – come fece nel 1945 quando era la sua Gran Bretagna il principale attore di una tragedia che

²¹ J.M. Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (a cura di E. Johnson, D.E. Moggridge), vol. 1. *Indian Currency and Finance* [1913], Londra, Macmillan, 1971, p. 91.

²² Ivi, p. 71.

²³ J.M. Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (a cura di E. Johnson, D.E. Moggridge), vol. 25, *Activities 1940-44: Shaping the Post-War World: The Clearing Union*, Londra, Macmillan, 1980, p. 43.

vedeva per deuteragonisti, anziché possibili *dei ex machina*, i suoi creditori, gli Stati Uniti e l'area della sterlina – tre scenari ben definiti per l'economia mondiale alle prese con una crisi da squilibri eccessivi²⁴: lo *Starvation Corner* delle politiche di aggiustamento unilaterale (Stati Uniti o Cina), con ripercussioni drammatiche per l'intero pianeta; la *Temptation* di “Bretton Woods II”, la soluzione di mercato (fondata sull'appetito del mondo emergente per i “sicuri” asset finanziari statunitensi); e infine *Justice*, la soluzione del tipo “shared responsibilities”, che chiama tutti, *surplus* e *deficit countries*, all'aggiustamento multilaterale. Avrebbe ovviamente optato, ancora una volta, per la terza possibilità, e magari puntato il dito contro la Germania, il suo enorme *surplus* e le sue decennali politiche di contenimento dei costi del lavoro (diritti dei lavoratori inclusi). Allo scoppio della crisi europea, ritrovata nei programmi di *austerity* europei una chiara eredità dei dieci comandamenti del *Consensus*, sarebbe andato a rileggersi le sue *Economic Consequences of the Peace*, del 1919²⁵: vi avrebbe ritrovato le basi teoriche per condannare l'attuale, moralistica “Northern diagnosis”²⁶ tedesca contro la Grecia e i Piigs, i paesi del Sud europeo, ma anche i prodromi delle proposte che avrebbe avanzato appunto nel 1945 per la transizione al nuovo regime. Avrebbe rimarcato che, in entrambe le situazioni (1919 e 1945), il vero e proprio dono che aveva richiesto ai creditori – ristrutturazione del debito attraverso un piano condiviso e garantito dai *surplus countries* – rispondeva all'esigenza di condurre questi ultimi ad assumersi le loro responsabilità per la gestione degli squilibri, di condurli cioè a concedere ai paesi in crisi la libertà di scegliere politiche di rilancio, anziché,

²⁴ Si veda A. Carabelli, M. Cedrini, *Current Global Imbalances: Might Keynes Be of Help?*, cit., pp. 257-274.

²⁵ Cfr. A. Carabelli, M. Cedrini, *Keynes and the Complexity of International Economic Relations in the Aftermath of World War I*, in «Journal of Economic Issues», 44 (4), dicembre 2010, pp. 1009-1027.

²⁶ P. De Grauwe, *The Eurozone as a Morality Play*, in «Intereconomics» 46 (5), settembre-ottobre 2011, pp. 230-231; cfr. inoltre J. Kregel, *Debtors' Crisis or Creditors' Crisis? Who Pays for the European Sovereign and Subprime Mortgage Losses?*, in «Public Policy Brief», 121, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2011; e D.B. Papadimitriou, L. Randall Wray, *Fiddling In Euroland As The Global Meltdown Nears*, in «Public Policy Brief», 122, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2012.

semplicemente, di sprofondare. E avrebbe formulato, per l'oggi, proposte aventi quello spirito.

La "golden straitjacket" (del *Consensus*, della "Northern diagnosis", ecc.) si conferma regola del non-sistema, globale e (ne siamo ormai consapevoli) europeo. Tanto più grave nel secondo caso, poiché l'Europa, a differenza del sistema internazionale, si fonda su ideali di convivenza armonica, e perché il paese leader, la Germania, è anche – a differenza di quanto avviene sulla scena internazionale con gli Stati Uniti – *il* creditore del sistema. Ma l'Europa ha una *chance* in più, per tornare allo schema di Rodrik: quella di esercitare l'opzione dello *European federalism*. A patto che l'Europa riacquisti quella libertà di scelta politica che sembra aver ceduto in un momento di particolare debolezza, agli inizi degli anni Ottanta, quando concesse ai grandi gruppi industriali del continente, organizzati in associazioni transnazionali e dunque già capaci di adottare un'ottica europea, di giocare un ruolo rilevante nel definire l'agenda politica della futura Unione. E a patto, ovviamente, che la Germania sia disposta, ciò che non sembra, ad assumersi quelle responsabilità che gli Stati Uniti hanno spesso rifiutato, con grave disappunto di Keynes.

Nei loro saggi, Emiliano Brancaccio e Stefano Passarella²⁷ hanno indicato proposte concrete per sconfiggere la deflazione e la crisi, e al loro saggio rimandiamo, in primo luogo, per un'analisi del suggerimento di uno «standard retributivo europeo» che permetterebbe di frenare la caduta delle quote salari in Europa e, promuovendone l'allineamento, favorirebbe un riaggiustamento dei conti con l'estero di paesi in deficit e paesi in surplus; e, in secondo luogo, per un'attenta riconsiderazione di quella che i due autori definiscono «la modernità della pianificazione», immaginando che le autorità pubbliche europee possano definire un motore pubblico dello sviluppo economico-sociale, assumendo su di sé il compito di creare nuova occupazione, adottando una «visione moderna, dinamica e progressiva di "nuova pianificazione", sociale e territoriale». E per quanto riguarda il problema solo apparentemente più specifico della finanza e degli squilibri, Luca Fantacci e Massimo Amato²⁸

²⁷ E. Brancaccio, S. Passarella, *L'austerità è di destra*, cit.

²⁸ M. Amato, L. Fantacci, *Come salvare il mercato dal capitalismo. Idee per un'altra finanza*, Roma, Donzelli, 2012.

hanno recentemente mostrato come il precedente estremamente positivo dell'Unione Europea dei Pagamenti, istituita nel lontano 1950 sul modello, di fatto, della Clearing Union immaginata da Keynes, possa ispirare una riforma di "Target 2", la camera di compensazione gestita dalla Banca centrale europea, che tuttavia non distingue tra movimenti monetari legati al commercio e movimenti speculativi di capitale, e anzi ha contribuito ad aggravare gli squilibri. Amato e Fantacci propongono di istituire una "clearing union" pienamente keynesiana, che responsabilizzi i creditori, e che registri esclusivamente i movimenti monetari legati all'economia reale, inducendo così la Bce a concedere prestiti favorevoli solo alle banche che finanziano il commercio e gli investimenti produttivi.

Ma per quanto riguarda il sistema globale? Le speranze di riforma dipendono dalla portata dell'alternativa introdotta dai paesi Bric e alleati, e dalla volontà di utilizzare il legittimo orgoglio della diversità in proposte di riforma, che sappiano cogliere la natura potenzialmente rivoluzionaria della resistenza attiva al tentativo di ordine globale del *Consensus*. Ma è proprio a partire dalla constatazione di un nuovo pluralismo, che per certi versi ha contagiato persino il Fmi (quanto meno in tema di controllo dei capitali), che si potrebbe finalmente recuperare un Keynes tutto sommato nuovo, mai testato, e radicalmente alternativo persino allo stesso ordine di Bretton Woods che contribuì a creare. Un vero e proprio ritorno al futuro, un futuro del quale l'economia internazionale sembra avere disperatamente bisogno.