

La mancanza di governance fra mercati e istituzioni

I casi di Unione Europea e WTO

di Jean-Pierre Lehmann e Fabrice Lehmann

Dalla barbarie inumana che ha avuto luogo in Europa nella prima parte del ventesimo secolo, dopo la Seconda Guerra Mondiale sono emersi una nuova cornice, una nuova struttura e una nuova *rul¹e of law* sovranazionale. Infatti, probabilmente, le più grandi innovazioni istituzionali della seconda metà del ventesimo secolo sono state la Comunità Economica Europea (CEE) ed il General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), che si è poi trasformato nella World Trade Organization (WTO).

Apparentemente, entrambe le istituzioni sono state un successo straordinario. Tuttavia, non ci possono essere dubbi sul fatto che, dalla sua istituzione nel 1995, la WTO abbia sofferto di una serie di crisi e si trovi in uno stato di deriva. Lo stesso si può dire dell'UE, dopo la sua fondazione nel 1993. Questa "deriva" istituzionale proviene da una crescente mancanza di governance; non a caso, le mancanze che sono emerse nell'UE e nel WTO presentano alcuni parallelismi singolari.

¹ La Comunità Economica Europea (CEE) divenne CE (Comunità Europea) e, successivamente, Unione Europea (UE) nel 1993.

Questo documento analizza brevemente i seguenti elementi che si celano dietro la crisi e la deriva:

- La mancanza di un senso di legittimità istituzionale riguardo a UE e WTO;
- L'assenza di un progetto unificante;
- L'incapacità di molti degli stati chiave membri dell'UE e della WTO di approvare riforme necessarie a livello nazionale e regionale;
- L'ascesa del nazionalismo economico di fronte alla globalizzazione; la diffusa crisi della comunità, dell'identità e dell'insicurezza in Europa e nella più ampia società globale;
- La mancanza di coesione, credibilità ed efficienza fra istituzioni.

L'UE e la WTO – Crisi e deriva istituzionali parallele

Reazione ed (il)legittimità

La reazione costituzionale nell'UE: Il rigetto del trattato costituzionale europeo ha creato molta incertezza in merito agli obiettivi forma-

li istituzionali presenti e futuri. Una delle caratteristiche impressionanti dell'attuale ondata di euro-scetticismo è una variazione delle percezioni nei paesi chiave in cui l'UE viene vista sempre più come un simbolo delle forze negative del liberismo e della globalizzazione. Questo fenomeno si può attribuire alla congiuntura economica negativa degli anni precedenti, nel corso dei quali si è avanzata una correlazione fra disoccupazione e sviluppo istituzionale europeo. Le istituzioni dell'UE, ed allo stesso modo la WTO, vengono percepite come distanti ed incredibilmente difficili da comprendere. L'allargamento a Est ha dato vigore all'imperativo di necessarie riforme istituzionali verso una maggiore democrazia ed efficienza; esse genererebbero un'accresciuta responsabilità dei politici attraverso una più chiara identificazione dei ruoli. Tuttavia, permane un deficit democratico tanto quanto l'urgenza di delineare chiaramente in che sede deve essere sviluppata la politica economica: a livello nazionale o sovranazionale? Stati membri, il Consiglio dei Ministri, la Commissione di Bruxelles o il Parlamento di Strasburgo?

La grande reazione alla globalizzazione e alla WTO

Erano passati all'incirca dieci anni dalla gioia popolare per il crollo del Muro di Berlino nel 1989, quando ci siamo trovati di fronte a una grande massa che protestava in modo violento contro la globalizzazione e il commercio internazionale nel corso del vertice ministeriale della WTO a Seattle. La WTO è diventato estremamente impopolare ed il suo rigetto rimane piuttosto virulento, anche in molti circoli politici.

Un fattore importante, che contribuisce alla deriva ed all'illegittimità percepita nei confronti della WTO, è lo straordinario contrasto fra le politiche e le parole del mercantilismo e i principi del liberismo che si pensa la WTO dovrebbe rappresentare. Quando i negoziati sul commercio erano un evento appartato che aveva luogo dietro le quinte e al riparo da pubblici sguardi, questa contraddizione contava poco. Tuttavia, per varie ragioni, compresa la crescita della società civile e di Internet, i negoziati sul commercio internazionale sono stati globalizzati e resi pubblici.

La mancanza di una visione e di una meta comuni

L'assenza di un progetto unificante nell'UE: L'Agenda di Lisbona è stata identificata dal Consiglio Europeo come un catalizzatore per la rinascita europea. Ma una definizione imprecisa dell'interesse comune e un'identificazione inadeguata delle sfide provenienti dalla diversità delle strutture economiche nazionali europee, in modo particolare per quel che concerne le istituzioni del mercato del lavoro, suggeriscono che l'agenda non progredirà velocemente. La strategia di Lisbona su cui si è trovato l'accordo nel 2000 era stata messa a punto per un gruppo relativamente omogeneo di paesi ad alto reddito. L'allargamento dà luogo un gruppo ben più differenziato, per il quale la definizione di una gamma comune di obiettivi e politiche appare elusiva. Tutto ciò pertiene in modo particolare al processo di riforma degli istituti del mercato del lavoro ed alla sostenibilità dei modelli sociali: per raggiungere i medesimi obiettivi, quelli della pace e della prosperità condivise, le priorità politiche non

devono chiaramente cadere in schemi prescrittivi “a taglia unica” e devono essere scelte su una specifica base nazionale, conformemente agli impegni internazionali.

L'assenza di un progetto unificante nella WTO: Sebbene sia stato, col senno di poi, probabilmente un errore aver nominato il Doha Round come l'Agenda di Doha per lo sviluppo, lo “sviluppo” avrebbe tuttavia potuto rappresentare un elemento unificante per la WTO. Infatti, la realtà e il grande paradosso risiedono nel fatto che, cinque anni dopo il lancio dell'Agenda di Doha “per lo sviluppo”, si può dire che le relazioni fra paesi sviluppati e in via di sviluppo abbiano raggiunto il punto più basso a partire dagli anni Settanta.

Il Nord, tanto quanto il Sud, ha moltissimo da guadagnare dal progresso dei paesi in via di sviluppo. Nazioni in via di sviluppo più ricche come l'India, il Pakistan ed il Brasile rappresentano potenzialmente un mercato in rapida espansione per le imprese occidentali, proprio mentre i loro mercati si stanno contraendo a causa del rapido invecchiamento e della decrescita della popolazione. Per svariate ragioni, quindi, il progetto di un'agenda per lo sviluppo avrebbe potuto essere un fattore unificante nella comunità globale che, a sua volta, avrebbe dovuto concedere all'istituzione quella legittimità che le è venuta meno. Non essere riusciti a fare ciò rappresenta una grande opportunità perduta.

Istituzioni sovranazionali e riforma economica

Un ambizioso programma di riforme economiche dell'UE che allinei le istituzioni alla-

straordinaria ascesa dei mercati globali guidati dalle corporation e dalla tecnologia esige anzitutto misure di riforma strutturale nazionale. La Commissione potrebbe focalizzare la sua attenzione su quelle determinate aree in cui può giocare un ruolo concreto e di guida: il consolidamento e il funzionamento armonioso di un mercato comune che dura da ventidue anni col valore aggiunto degli accordi emersi presso la Corte Europea di Giustizia.

Dal punto di vista dei mercati e della governance, i due grandi temi che la Commissione sta tentando di affrontare sono quello della deregolamentazione del settore dei servizi e quello dell'apertura dei mercati energetici. L'elaborazione di una strategia cooperativa a livello europeo nell'ambito del mercato dell'energia può essere identificata come una priorità deputata a prendere il posto delle attuali ambizioni multilaterali presso la WTO. Lo stesso si può dire della direttiva sui servizi che, pur incompleta, è ben più avanzata di qualunque altra proposta evidenziata nei programmi del GATS. Valutare l'evoluzione della direttiva sui servizi all'interno dell'UE potrebbe rappresentare un punto di riferimento interessante per le dinamiche integrative globali. Un'ulteriore priorità strettamente collegata ai servizi dovrebbe essere quella di garantire la libera e legale circolazione di lavoratori nell'UE, a prescindere dalla loro origine ed occupazione, che è qualcosa a cui la maggioranza dei parlamenti nazionali deve ancora giungere e che costituisce il peggior esempio di protezionismo nell'ambito dell'UE.

Il WTO e le riforme economiche regionali e nazionali.

A parte poche eccezioni, il processo di riforma nelle economie nazionali e regionali sia nel Nord che nel Sud è stato affossato o attenuato molto. Paesi come la Cina o il Cile, dove le riforme sono state realizzate con grande successo, si distinguono come genuine eccezioni.

In India, la situazione è decisamente eterogenea. Il processo di riforma avviato nel 1991 è stato incoraggiato e sostenuto. Tuttavia, l'alto tasso di crescita dell'India potrebbe essere facilmente incrementato. Gran parte della povertà dell'India e dei paesi confinanti dipende da decisioni politiche. La retorica dell'eccellenza dell'India sul palcoscenico globale contrasta con la realtà interna e dei dintorni. Le riforme economiche non possono aver luogo a livello globale senza diffondersi contemporaneamente a livello nazionale e regionale.

Globalismo contro l'ascesa del nazionalismo economico

Sempre più diffuso nell'Unione Europea: Il livello di scetticismo pubblico è, al momento, così profondo all'interno degli stati membri che si stanno avanzando dubbi sulla reale capacità dell'UE di essere una forza di stabilità e prosperità.

La forza del sistema comunitario sta venendo messa a dura prova dall'economia globale. L'espansione delle forze di mercato e della mobilità sociale al di là dei confini ha diffuso la percezione europea della comunità e dell'identità ma non necessariamente verso le istituzioni

riconosciute della comunità a livello europeo. I temi di cui la maggior parte dei cittadini si preoccupa davvero – il welfare, la tassazione, la sanità, le pensioni e l'educazione – sono rimasti essenzialmente questioni nazionali. Il fatto che l'Unione Europea stia avendo tali difficoltà nel creare un senso della comunità e nel rassicurare dalle preoccupazioni relative all'identità ed all'insicurezza illustra quanto più scoraggiante sarebbe tutto ciò a livello globale. È nell'area del mercato globale del lavoro e delle attuali istituzioni (compresa la WTO, ma anche l'ILO) che sussiste la maggiore mancanza di governance. Mentre il processo di globalizzazione ha assistito ad alcuni sviluppi nel movimento internazionale di beni, capitali ed alcuni servizi, il campo da gioco, come ricordato, rimane sostanzialmente in bilico per i paesi in via di sviluppo. Nessun mercato può funzionare senza una comunità ed un senso della comunità.

Gli sforzi istituzionali fatti per approfondire e preservare l'unità hanno sbattuto contro un muro, dopo il disastro costituzionale dello scorso anno; la maggiore sfida che si pone adesso è quella di creare e gestire la prosperità nel quadro di un'accresciuta diversità. In contrasto con un'Unione Europea in via di allargamento, si sta espandendo anche il nazionalismo economico europeo.

Implicazioni per la WTO: I primi anni Novanta hanno segnato la vittoria dell'economia di mercato nei confronti del sistema economico di comando e controllo e di sostituzione delle importazioni. Il nazionalismo economico viscerale nelle nazioni in via di sviluppo erano diretto principalmente a quelle che erano viste

come multinazionali predatrici. Poiché le imprese di paesi in via di sviluppo come Cile, Brasile, Messico, India e Cina stanno guadagnando fiducia nelle loro abilità amministrative ed alzando gli obiettivi delle strategie globali, esse saranno sempre più presenti nell'arena delle fusioni e acquisizioni. La via intrapresa dall'attuale trend potrebbe finire per rappresentare una versione economica dello "scontro delle civiltà". Invece di servire da modello del liberalismo, l'Europa si sta impegnando nel - e quindi legittimando il - nazionalismo economico, che minerà pericolosamente la WTO.

Costruzione delle istituzioni e governance globale

L'UE e la costruzione delle istituzioni internazionali: La presente struttura del commercio internazionale è stata in larga parte modellata dall'UE e si può dire che il commercio sia l'unica area internazionale in cui l'UE sfrutta pienamente la sua influenza economica e politica. Ma l'UE sta trovando sempre più difficile definire un'agenda comune su problemi economici globali. Il grado di eterogeneità delle preferenze commerciali fra gli stati membri è elevato.

Nell'UE, la mancanza di governance fra le istituzioni ed i mercati sta diventando sempre più visibile specialmente nelle fondamentali differenze politiche e filosofiche fra i paesi favorevoli al libero scambio, soprattutto quelli dell'Europa settentrionale, ed i protezionisti, guidati dalla Francia, dell'Europa meridionale. Qualora l'UE, sotto la pressione delle tensioni e delle sfide della globalizzazione, dovesse ritirarsi dalle sue responsabilità storiche di

rafforzamento della struttura multilaterale, vi sarebbero scarse possibilità di vedere un attore plausibile riempire questo vuoto nell'immediato futuro. Il risultato sarebbe un maggior deficit nella governance economica globale.

Inconsistenza istituzionale globale: L'idea di Bretton Woods non era solo quella di dar vita a solide istituzioni internazionali, ma anche che ci dovrebbe essere stata coesione fra esse. Il ponte fu lo spirito del multilateralismo. La coesione ed il multilateralismo non sono stati particolarmente visibili per presenza ed influenza nell'arena globale per buona parte dei decenni del dopoguerra. Le Nazioni Unite sono state una straordinaria fonte di enorme delusione.

Sebbene l'ordine multilaterale del dopoguerra sia stato costruito anzitutto dagli Stati Uniti, è stata spesso Washington ad aver minato il multilateralismo. Al contrario, l'Unione Europea è stata una campionessa del multilateralismo. Ma se il multilateralismo regna nello spirito dell'UE, l'assenza di un'efficace politica estera e di sicurezza comune ha indebolito in modo significativo il peso potenziale dell'UE. Anche se l'UE ha dimostrato un ragionevole grado di unità nei confronti degli Stati Uniti per quel che riguarda l'ambiente e il tribunale internazionale, la guerra unilaterale intrapresa dagli Stati Uniti contro l'Iraq ha gettato il proverbiale gatto fra i piccioni della politica dell'UE. Il danno collaterale all'ordine globale prodotto dalla guerra in Iraq potrebbe finire per essere ben più grave di quanto si immagina oggi.

L'UE e la WTO: prospettive future

L'Unione Europea: Una nuova forma di “accordo” – un “accordo sulla globalizzazione” – dovrà emergere in un ambito istituzionale in modo da raggiungere un maggior bilanciamento nel limitare le esternalità negative del mercato senza deprimere il dinamismo di quest'ultimo. Dovrà essere stabilita una connessione più chiara fra rischi di breve periodo e guadagni di medio e lungo termine all'interno di questo processo, tenendo contemporaneamente conto dell'esistenza di modelli sociali europei molto variegati. Bisognerebbe includere come priorità, in quella di Lisbona o in qualunque altra agenda, un forte e convincente impegno politico alla formazione di un capitale umano incoraggiato. Questa è la mancanza di governance fra mercati e istituzioni che dovrà essere riempita nell'UE, se essa vuole rimanere una forza vitale e credibile per il benessere dei suoi popoli e riguadagnare il suo status di guida illuminata di un sistema giuridico-economico equo. L'UE ha bisogno di essere aperta, istruita, innovativa, flessibile e dinamica.

La WTO: Ci sono stati sviluppi molto positivi nell'ambiente commerciale globale dalla nascita della WTO nel 1995: la grande crescita dell'appartenenza, l'istituzione e la pratica del meccanismo della discussione degli accordi, la partecipazione molto più attiva delle aziende dei paesi in via di sviluppo al mercato globale ed alla catena dell'offerta globale e molte altre dinamiche. Ma la WTO non è riuscita ad agire come una forza inclusiva. Mentre il commercio è una forza che dovrebbe unire popoli e società, di fatto si sono create grandi divisioni.

C'è, nella prima parte del ventunesimo secolo, una mancanza di governance che sta velocemente raggiungendo le proporzioni di una voragine fra mercati ed istituzioni. L'attuale situazione è insostenibile.

L'imperativo di un'agenda ambiziosa

L'UE e la WTO soffrono oggi di gravi problemi, risultato di una combinazione di crisi e di un senso generale di deriva. L'attuale congiuntura segna la fine di quella che lo storico indiano B.K. Pandey ha chiamato “L'era storica di Vasco da Gama”, che ha avuto inizio nell'ultima parte del quindicesimo secolo ed è stata testimone dell'ascesa dell'Europa rispetto al resto del pianeta. Si può affermare che la mancanza di governance fra mercati e istituzioni rappresenti il maggior deficit attuale nell'ordine globale, ma anche la più grande opportunità. Restringere il gap non sarà facile e potrebbe servire molto tempo. Se si riuscirà a fermare la deriva e ad indicare una direzione, sarà già un'importante impresa.

Le seguenti indicazioni rispondono alla sensazionale mancanza di governance messa in luce in questa relazione fra mercati ed istituzioni dell'UE e WTO:

- Affrontare la mancanza di legittimità istituzionale: le politiche – e i loro effetti inerenti – dell'UE e della WTO esigono una chiarificazione, compattezza, trasparenza, onestà (opposta all'ipocrisia) e una migliore educazione del, e comunicazione col, pubblico.
- Affrontare l'assenza di un progetto unificante: l'UE ha bisogno di un progetto

collettivo, qualcosa di un po' più realistico dell'Agenda di Lisbona come la facilitazione dello sviluppo di politiche che rispettino e si conformino alle diversità nazionali – politiche scelte su una specifica base nazionale in conformità con gli impegni internazionali. Al livello multilaterale della WTO, occorre un'agenda più scevra dalla retorica al fine di creare un ambiente commerciale globale inclusivo che conduca alla crescita, allo sviluppo, alla ricchezza e alla creazione di benessere.

- **Riforma economica:** le riforme strutturali interne dei membri dell'UE e della WTO (come dei candidati membri) devono essere una priorità per una crescita economica sostenuta. A livello sovranazionale, la Commissione UE deve focalizzarsi sulla deregolamentazione del settore dei servizi attraverso l'evoluzione della direttiva sui servizi e difendendo l'importanza di una libera circolazione del fattore-lavoro fra i cittadini dell'UE; deve anche concentrarsi sull'elaborazione di una strategia cooperativa per un mercato energetico europeo aperto. A livello della WTO, occorre un maggior riconoscimento del primato della riforma della governance nazionale.
- **Affrontare il nazionalismo economico,** i timori dell'insicurezza e dell'identità. Nell'UE, bisogna lavorare per sviluppare un senso della comunità a livello europeo. La prosperità e l'unità dell'UE devono essere costruite e gestite per fronteggiare l'accresciuta diversità al suo interno, conseguenza dell'allargamento dell'UE e della globalizzazione. Per quel che concerne la WTO, l'istituzione di un mercato globale

deve implicare la creazione di una comunità globale (il villaggio globale).

- **Costruzione delle istituzioni e governance globale:** la deriva dell'UE e, in modo particolare, della sua governance emerge in buona parte dall'assenza di coesione, credibilità ed efficienza fra istituzioni. Questo problema dev'essere risolto.
- Un "accordo sulla globalizzazione" deve trovare spazio nel quadro di un ambito istituzionale per ottenere un maggior equilibrio nella limitazione delle esternalità negative di mercato senza mettere in pericolo il dinamismo del mercato. Inoltre, occorre dare priorità ad un forte impegno politico nei confronti della formazione di un capitale umano sostenuto.

Jean-Pierre Lehmann è Professore di Politica Economica Internazionale presso l'IMD (Losanna) e Founding Director dell'Evian Group. Fabrice Lehmann è uno scrittore free-lance ed associate fellow dell'Evian Group. Questo paper è originariamente composto come Garnet Policy Brief col titolo "The Governance Gap between Markets and Institutions: The Cases of the EU and the WTO".

