

Un governo globale per lo sviluppo umano

di Paul Streeten

Da Keynes al prossimo millennio

Questo lavoro guarda al mondo come un tutto ed esamina di quali innovazioni c'è bisogno per permettere a tutti i membri del genere umano di svolgere a pieno il loro ruolo nella società e sviluppare ed esercitare i loro talenti. La nostra società globale presenta grandi opportunità, ma anche molti ostacoli, per il miglioramento della condizione umana. L'interdipendenza internazionale, intorno alla quale tanto si scrive e si parla al giorno d'oggi, può giungere ad aprire nuovi mondi, ma può anche significare che una nazione sia causa di sofferenze nei confronti di altre. Lo stato è diventato troppo grande per le piccole cose, e troppo piccolo per le grandi cose. Le piccole cose richiedono delega verso il basso, verso il livello locale, verso le organizzazioni partecipative, verso un processo di decisione decentralizzato, e verso il mercato. Le grandi cose richiedono delega verso l'alto, per un coordinamento tra politiche nazionali o nel senso di istituzioni transnazionali. Nell'esaminare la necessità di riforme istituzionali, il nostro interesse sarà sempre rivolto al loro impatto sulle vite dei singoli esseri umani, delle loro famiglie, del loro vicinato e delle loro comunità.

Il più grande e influente economista di questo secolo, John Maynard Keynes, aveva anticipato molti dei nostri problemi globali e ne aveva proposto soluzioni durante e dopo la seconda guerra mondiale. Sebbene avesse mostrato poco interesse per ciò che oggi sarebbero chiamati studi sullo sviluppo e paesi in via di sviluppo (con l'eccezione della riforma valutaria in India), il suo modo originale di trattare i problemi internazionali presenta ancora importanti implicazioni per la povera gente che abita nei paesi in via di sviluppo. Egli fu preveggenza al riguardo di varie esigenze: quella di stabilizzare i prezzi delle materie prime; quella di esercitare pressioni sui paesi con *surplus* (di bilancia dei pagamenti) come sui paesi con *deficit*; quella di

avviarsi ad istituire una moneta mondiale; e quella di sorvegliare e coordinare le politiche economiche internazionali.

Egli era stato testimone della grande depressione degli anni Trenta, con disoccupazione di massa, deflazione disastrosa, e politiche internazionali di impoverimento dei vicini. Decise che la generazione che aveva combattuto la guerra non avrebbe mai dovuto tornare nella povertà e nella disoccupazione. Il pieno impiego e lo stato del benessere vennero scritti sulla bandiera del consenso keynesiano che condusse ai negoziati di Bretton Woods nel 1944.

Keynes prevede chiaramente le pressioni deflazionistiche sull'economia mondiale causate dai paesi che accumulano grandi avanzi di conto corrente nelle loro bilance dei pagamenti. I paesi in disavanzo devono ridurre la domanda, la produzione e l'occupazione, e non c'è alcuna corrispondente pressione sui paesi che godono di *surplus* per espandere l'attività o per prestare o investire all'estero. In condizioni di sottoccupazione o di piena occupazione, i paesi con eccedenze sono i nemici dell'economia globale, poiché essi esportano disoccupazione nel resto del mondo. I paesi con *deficit* sono benefattori, poiché esportano occupazione. Mezzo secolo fa la minaccia di esportare disoccupazione venne dagli Stati Uniti, sebbene fosse mascherata dalla generosità americana col piano Marshall. Negli anni settanta la minaccia venne dai paesi OPEC che esportavano capitali, e negli anni ottanta dal Giappone e, fino all'unificazione, dalla Germania. Il dinamismo economico di alcuni di questi paesi, che si riflette nei loro *surplus* di esportazioni, può comportare sofferenze per altri, a meno che questi avanzi non siano convertiti in prestiti a lungo termine o investimenti a condizioni accettabili, o in doni.

Keynes prevede anche la necessità di un'autorità internazionale col compito di soprintendere al commercio, di impedire che singoli governi tentassero di strappare vantaggi proteggendo i loro posti di lavoro a spese di altri, e, a più lungo termine, a spese di loro stessi. Egli predisse la necessità di impedire le violente fluttuazioni dei prezzi dei beni primari esportati che distruggono i redditi e i mezzi di sussistenza dei piccoli agricoltori nei paesi in via di sviluppo e causano inflazione e disoccupazione nei paesi industriali importatori. La *International Trade Organization* fu pensata come il terzo strumento –in aggiunta alla Banca Mondiale ed al Fondo Monetario Internazionale– per mettere ordine nell'economia mondiale. I principi di

questo ordine mondiale furono, in conformità con la prevalente filosofia economica statunitense, (e non completamente condivisi da Keynes): non discriminazione e poche barriere nel commercio; convertibilità tra monete a saggi di cambio fissi; e stabilizzazione del prezzo delle merci. L'energia, e specificatamente il petrolio, le società multinazionali, l'investimento straniero privato diretto, gli scambi tra imprese pubbliche e gli scambi nei servizi furono problemi che sorsero più tardi, ma non svolgevano ancora un ruolo importante nel quadro dell'ordine post-bellico.

La 'Carta dell'Avana' tentò di fondare una *International Trade Organization* (ITO). Un accordo fu raggiunto nel marzo 1948. Secondo Keynes era l'"indispensabile terzo pilastro", oltre alla Banca e al Fondo. Ma il Senato statunitense lo respinse. Esso conteneva alcuni dei provvedimenti richiesti dai paesi in via di sviluppo trent'anni dopo, negli anni settanta. Tra questi vi erano la stabilizzazione del prezzo delle merci, nuove tariffe preferenziali, il permesso di imporre restrizioni quantitative in particolari condizioni, e provvedimenti per il commercio delle imprese pubbliche. C'era un capitolo sull'occupazione, lo sviluppo e le pratiche restrittive nel campo degli affari. Tutto ciò era troppo per gli interessi commerciali americani. Limitati obiettivi commerciali (circoscritti al commercio di prodotti manufatti) furono conseguiti attraverso il *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), che era stato siglato nel 1947 come un accordo provvisorio, in attesa della prevista, ma mai realizzata, ratifica dell'ITO.

Se la comunità internazionale fosse riuscita a fondare e a sostenere l'ITO, come prospettato da Keynes, i prezzi delle merci si sarebbero stabilizzati. Il prezzo del petrolio non sarebbe dapprima caduto per essere dopo, nel 1973, ed ancora nel 1979, rialzato improvvisamente. Le ragioni di scambio dei paesi debitori non sarebbero decisamente peggiorate negli anni ottanta, e la crisi del debito sarebbe stata evitata.

Keynes vide anche la necessità di una moneta mondiale, che chiamò Bancor. Doveva essere inizialmente fissata in rapporto a trenta beni di prima necessità (tra i quali c'era l'oro), al fine di stabilizzare i prezzi medi dei beni, e con essi il mezzo di scambio internazionale e la riserva di valuta. Egli propose un'*International Clearing Union* con poteri che rappresentavano un passo avanti verso una Banca Centrale globale. L'eccessivo accumulo sia di *deficits* (l'uso di qu-

ote) che di *surpluses* doveva essere penalizzato caricando un interesse sui paesi interessati. Se il piano di Keynes fosse stato attuato, i paesi debitori sarebbero stati trattati come nella procedura del Fondo Monetario Internazionale, eccetto che una più grande enfasi sarebbe stata posta sulle restrizioni commerciali, e meno sulla deflazione fiscale e monetaria (riduzione di spesa). La grande differenza sarebbe stata che anche sui paesi con *surplus* di bilancia dei pagamenti sarebbero state esercitate pressioni (al fine di ridurli). Essi sarebbero stati tassati al saggio dell'uno per cento al mese sui loro avanzi e sarebbe stato loro chiesto di adottare misure per espandere le loro economie.

Keynes era contrario alla libertà di movimento internazionale dei capitali privati, e suggerì una disposizione per la quale paesi con disavanzi eccessivi sarebbero stati obbligati a porre sotto controllo il deflusso (verso l'estero) dei capitali. Ciò avrebbe privato i paesi in via di sviluppo di un certo ammontare di fondi, specialmente di quelli provenienti dal mercato delle Euromonete, ma sarebbe stata così evitata la crisi del debito. La maggior parte delle proposte innovative di Keynes scomparvero senza lasciare traccia.

Allo stesso tempo Keynes non era favorevole alla pianificazione centralizzata o a dettagliate regolamentazioni governative. Egli credeva che una volta che sia riconosciuta la responsabilità governativa di assicurare la piena occupazione, e siano fissate certe regole per le relazioni internazionali, i mercati sono meglio adatti ad allocare efficientemente le risorse. Una volta che la natura dell'ambiente è interpretata in termini corretti, c'è bisogno del libero gioco delle forze economiche per la realizzazione delle piene potenzialità della produzione.

Keynes, come molti dei suoi più ortodossi insegnanti e contemporanei, non credeva che i liberi mercati distribuissero redditi e ricchezza equamente. Era a favore delle provvidenze in servizi sociali per i poveri e i disoccupati. Predisce approvandola la 'eutanasia del *rentier*', che sarebbe venuta dai sempre più bassi rendimenti sui sempre più cospicui risparmi investiti, delle classi proprietarie.

Naturalmente, Keynes non prevede tutti i nostri problemi odierni. Siamo passati da un periodo in cui gli USA dominavano la produzione e il commercio mondiali a un mondo multipolare. La quota di prodotto nazionale lordo statunitense sul corrispondente mondiale è

caduta da circa la metà negli anni Quaranta, a meno di un quarto negli anni Sessanta, ed al 16% nel 1988. L'emergere e il declino dell'OPEC, con la sua eredità rappresentata dalla crisi del debito, e l'ascesa della Germania e del Giappone alla condizione di giganti economici, la tendenza all'integrazione europea, l'entrata della Cina e dei paesi socialisti nell'economia mondiale, la proliferazione degli stati sovrani, l'attenzione per il Terzo Mondo, la formazione del Gruppo dei 77, e l'ascesa dei paesi di nuova industrializzazione, tutti questi sono avvenimenti nuovi che hanno cambiato la scena mondiale. Il flagello della stagnazione globale è ancora incurabile ed è visto come non riconducibile ai rimedi keynesiani. Le migrazioni internazionali, le preoccupazioni per l'ambiente, l'energia, la condizione delle donne, l'AIDS, la droga, il terrorismo, tutti questi sono problemi nuovi che né Keynes né nessun altro avrebbe potuto prevedere. Allo stesso tempo, è degno di nota quanto preveggenza fosse stato Keynes mezzo secolo fa, e quanto correttamente percepì i problemi del mondo post-bellico; e, pure, come dovette venire a compromessi nei negoziati cruciali che portarono a Bretton Woods, e quanta poca attenzione, in definitiva, fu prestata alle sue proposte.

I negoziati nel 1943, 1944 e a Bretton Woods furono dominati dalla disastrosa esperienza degli anni trenta. I paesi, allora, erano caduti sempre più a fondo nella disoccupazione come risultato delle politiche di impoverimento dei vicini, mediante le svalutazioni competitive e una protezione crescente. Le conseguenze economiche, sociali e politiche furono terribili. Tra 1929 e 1933 il commercio mondiale si ridusse del 65% in valore e del 25% in volume. I prezzi delle merci erano caduti disastrosamente e la necessità di stabilizzarli si era fatta ovvia. Il modo in cui in Gran Bretagna la mobilitazione del governo per un'economia di guerra aveva portato rapidamente alla piena occupazione e a un miglioramento nel campo sanitario, e il modo in cui la cooperazione economica alleata aveva superato la depressione, mostrarono la necessità di un intervento attivo del governo nell'economia, di istituzioni internazionali e di regole di condotta per il mondo post-bellico.

Il modo di vedere di Keynes era fortemente influenzato dall'esperienza della Gran Bretagna, e le sue proposte furono concepite sotto quella luce. Il paese sarebbe emerso dalla guerra come una nazione con un grande debito, con un apparato industriale che era diventato

obsoleto già nel 1939 e da allora non era stato rimpiazzato. Gli Stati Uniti erano diventati il creditore gigante che aveva incrementato la produzione e la produttività durante la guerra. Il compito di Keynes era di permettere a un forte debitore, che soffriva gli effetti di un'economia esausta, distrutta dalla guerra, di rientrare nel commercio internazionale, mentre contemporaneamente ricostruiva la sua economia.

I negoziati di Bretton Woods nel 1944 furono basati ampiamente sulle relazioni anglo-americane. Il Canada giocò un utile ruolo mediatore. La Germania, il Giappone e l'Italia erano ancora paesi nemici, la Francia ancora occupata, e l'Unione Sovietica si unì solo all'ultimo. Sebbene partecipassero 27 paesi in via di sviluppo, il loro peso fu piccolo. Solo India e Brasile svolsero un ruolo attivo. Gli Stati Uniti dominarono i lavori, con la loro visione che la libertà economica sarebbe stata la base per la pace, e che la discriminazione, le restrizioni del commercio e i controlli sui cambi erano state le cause della guerra. La Gran Bretagna, che stava ricevendo dall'America un prestito di 30 miliardi di dollari, non era in una forte posizione contrattuale¹.

L'ordine globale e i governi nazionali

I ruoli degli individui, i loro diritti e i loro obblighi, sono in parte definiti dalle loro comunità. La famiglia è la comunità più vicina; poi viene il vicinato, il villaggio o la città in cui viviamo, e dopo ancora la provincia e la nazione con il suo governo centrale. Oltre lo stato c'è la comunità mondiale. Numerosi sono i legami che tengono unite le persone dentro e attraverso queste istituzioni politiche, come la religione, le organizzazioni professionali, le associazioni volontarie, i gruppi di interesse, tutte le diverse istituzioni che formano la società civile.

Lo stato occupa una posizione particolare: l'appartenenza ad esso è valida verso tutti ed esso esercita un monopolio della forza. In verità, i cittadini potrebbero emigrare, e nessun governo può reggersi semplicemente sulla forza, ma generalmente l'universalità dell'appartenenza statale e la forza sono le due caratteristiche distintive dello stato. Esso continua ad essere la base dell'azione politica.

Molte persone sentono di dovere una speciale lealtà al loro paese, sebbene vediamo che molti gruppi reclamano autonomia all'interno dei loro stati. La lealtà verso la comunità mondiale è meno forte. Anche l'appartenza all'umanità ha un fondamento universale, ma gli obblighi richiesti ai suoi membri sono molto più deboli, forse in parte perchè non c'è nessun governo mondiale verso il quale ci sentiamo obbligati per effetto di un contratto sociale, per cui ci si accordi sicurezza in cambio del nostro sostegno. Il risultato è che le relazioni internazionali e globali sono mediate dai governi nazionali. Il fatto che il mondo sia diviso in stati sovrani, e che non ci sia un governo mondiale, ha importanti implicazioni per tutti i membri del genere umano. Alcune di queste implicazioni sono nocive allo sviluppo umano. Esse sono dovute in parte alle condizioni e dotazioni naturali e storiche, e in parte a barriere erette contro le tendenze egualitarie.

Innanzitutto, i paesi poveri partono da condizioni iniziali differenti da quelle che i ricchi sperimentarono quando iniziarono il loro cammino verso lo sviluppo. La densità demografica nel mondo è oggi molto più alta, e i saggi di crescita della popolazione sono più grandi (come risultato dell'introduzione dei metodi moderni di controllo delle cause di morte senza che si abbiano misure equivalenti, efficaci e poco costose, di controllo delle nascite). Gli alti livelli di consumo dei paesi ricchi, trasmessi attraverso i mezzi di informazione, hanno effetti "dimostrativi", mentre le tecnologie, messe a punto nei paesi ricchi ed appropriate alle loro condizioni, quando vengono trasferite nei paesi a basso reddito, contribuiscono alla disoccupazione e all'ineguaglianza.

In secondo luogo, la distribuzione internazionale dei redditi e della ricchezza è molto più ineguale della distribuzione interna. La fonte principale dell'ineguaglianza globale è l'ineguaglianza dei redditi medi tra paesi. L'ineguaglianza dentro i singoli paesi contribuisce significativamente all'ineguaglianza globale, ma molto meno dell'ineguaglianza tra paesi. Quando i redditi mondiali salgono, l'ineguaglianza interna si riduce abbastanza da ridurre in modo apprezzabile l'ineguaglianza globale. Tuttavia, tra il 1950 ed oggi, la distribuzione generale del reddito mondiale non è cambiata di molto. Ciò come risultato di due opposte tendenze. Il divario tra paesi ad alto reddito e paesi a reddito medio si è ridotto, mentre quello tra paesi ad alto reddito e paesi a basso reddito si è ampliato.

Terzo, i paesi avanzati hanno eretto barriere alla migrazione di gente proveniente dai paesi a basso reddito, che vorrebbe partecipare alla fruizione delle risorse naturali e create dall'uomo disponibili nei paesi ad alto reddito.

Quarto, questa esclusione dalle disponibilità esistenti sulla terra è aggravata dalla spinta, data dai paesi sviluppati, al trasferimento di persone professionalmente addestrate: dottori, infermieri, scienziati, accademici. Il risucchio della "materia grigia" priva i paesi in via di sviluppo non soltanto delle persone per la cui educazione hanno fatto investimenti, ma anche dei generatori di posti di lavoro e di abilità per gli altri.

Quinto, quando un paese in via di sviluppo tenta di arginare questo *brain drain*, deve offrire ai suoi lavoratori qualificati stipendi paragonabili a quelli che essi guadagnerebbero nei paesi industriali. Ciò rende impossibile perseguire una politica dei redditi egualitaria. Ed è anche fonte di divisioni sociali e può essere politicamente rischioso. La parziale integrazione internazionale che risulta dalla mobilità dei lavoratori qualificati, sia effettiva che potenziale, contribuisce alla disintegrazione nazionale.

Sesto, dinanzi alle patenti ineguaglianze e ai danni che ricadono sui poveri dalla lotta competitiva, i governi nazionali tassano i ricchi e sussidiano i poveri attraverso i servizi sociali. L'assenza di un governo mondiale che abbia l'autorità di tassare e di fornire servizi sociali significa che i cittadini dei paesi che sono vittime del libero gioco delle forze di mercato o quelli che sono incapaci di far uso di queste forze non possono creare una rete di sicurezza per la loro gente che soffre appieno per le avversità.

Settimo, i paesi ricchi attraggono non solo lavoratori qualificati, ma anche capitale finanziario dai paesi poveri. Questo va contro la dottrina economica, che prevede più alti rendimenti per il capitale nei paesi poveri di capitali, e per questo una loro più alta capacità d'attrazione di capitali. La fuga dei capitali e gli investimenti all'estero per ragioni politiche privano i paesi poveri delle poche risorse che possono mobilitare.

Ottavo, la struttura globale del potere politico e militare non mostra sensibilità per i bisogni umani presenti nei paesi in via di sviluppo. Il quasi-monopolio nucleare degli Stati Uniti, associato alla sua declinante forza economica, e l'esercizio del potere da parte del

gruppo dei 7, comportano per loro natura poco riguardo per le privazioni delle persone povere nel mondo e per le loro necessità. Quando c'erano ancora le due superpotenze, i paesi non-allineati potevano destreggiarsi fra l'una e l'altra, e così guadagnare attenzione e appoggio. Una tale attenzione, è vero, era spesso militare e conduceva a interventi nei conflitti locali e regionali, ma comportava anche un flusso di risorse per lo sviluppo. Con la fine della Guerra Fredda, questa capacità di guadagnarsi sostegno è scomparsa.

Ovviamente ci sono anche benefici che si possono ricavare dalla coesistenza di paesi ricchi e poveri in assenza di un governo mondiale. Questi sono benefici rispetto ad una situazione in cui non esistessero paesi avanzati, più ricchi *. Non sono benefici rispetto a una situazione in cui un governo mondiale regolasse il mondo su principi simili a quelli dei governi nazionali, con tasse progressive, servizi sociali, e libertà di movimento dei lavoratori, dei beni, dei servizi e del capitale.

C'è l'opportunità di esportare beni ad alta intensità di lavoro (per quanto essa sia limitata) che consentono guadagni remunerativi ai poveri, come anche l'esistenza di mercati per esportazioni più tradizionali. C'è la disponibilità dell'aiuto allo sviluppo e dell'assistenza tecnica, benché siano piccoli quantitativamente e poveri qualitativamente. Il ruolo dell'aiuto multilaterale dovrebbe crescere nel mondo del dopo guerra fredda. Flussi di capitale privato, insieme con la capacità di gestione e le conoscenze tecniche che si accompagnano all'investimento privato diretto, sono utili aggiunte agli sforzi interni. Essi possono fornire componenti mancanti e rendere più veloce il processo di sviluppo. I paesi in via di sviluppo possono anche attingere allo *stock* di conoscenza scientifica e tecnica accumulato, all'esperienza dei paesi ricchi, e all'evoluzione delle loro istituzioni, dalla tenuta dei libri contabili a partita doppia e dalle società di capitali ai sindacati e alla democrazia parlamentare.

* Allusione a un *test* dell'economista Arthur Lewis, il quale nel 1974 invitò gli economisti dello sviluppo ad immaginare che le nazioni sviluppate sparissero in fondo al mare nel 1984. Lewis poneva il seguente quesito: le nazioni "sottosviluppate" si troverebbero meglio, peggio o nelle stesse condizioni?

I dilemmi dell'interdipendenza globale

Nell'arena internazionale assistiamo ad un ritardo delle istituzioni rispetto alla tecnologia. Le rivoluzioni nelle tecnologie del trasporto, dei viaggi, delle comunicazioni e delle informazioni hanno unificato e rimpicciolito il globo, ma la nostra organizzazione in stati-nazione risale alla pace di Westfalia del 1648, alle unificazioni di Germania e Italia del XIX secolo, e ai nuovi stati fondati dopo la I e la II guerra mondiale. Quando i primi stati-nazione vennero fondati, le città-stato e il feudalesimo che li avevano preceduti erano diventati troppo piccoli per la scala delle operazioni richieste dalla Rivoluzione Industriale. L'istituzione politica fu dunque adattata alla nuova tecnologia industriale, alle strade, alle ferrovie, ai canali. Lo stato-nazione fu allora un'istituzione progressiva. Oggi, alcuni aspetti di questa istituzione sono diventati obsoleti, e istituzioni sovranazionali potrebbero utilmente assumere certe funzioni. Ma l'adattamento delle istituzioni alla tecnologia non è un processo inevitabile. Nel medioevo, per esempio, andò perduta la tecnologia romana delle strade, dei bagni, degli acquedotti e degli anfiteatri, e si permise che tutto ciò andasse in rovina. Ora, lo stato-nazione, con la sua insistenza sulla piena sovranità, è divenuto un ostacolo all'ulteriore progresso. Ciascuna nazione agisce nel suo proprio interesse razionale, così come questo viene percepito, ed il risultato è che ogni paese sta peggio. Conviene (a breve termine) ad ogni nazione perseguire questo orientamento mutuamente distruttivo.

Interessi e conflitti comuni oggi oltrepassano le frontiere nazionali. Gli agricoltori europei sono in conflitto con gli industriali europei e vi è, in genere, gente nel mondo che deve pagare per la politica agricola della C.E.E. I produttori tessili dei paesi avanzati sono schierati, nell'Accordo Multifibre, contro gli esportatori tessili del Terzo Mondo e i consumatori di prodotti tessili dei paesi industrializzati. Lo stato-nazione si è rivelato un livello inappropriato al quale tali problemi possano essere risolti.

Beni pubblici quali la pace, un sistema commerciale aperto, inclusa la libertà dei mari, il mercato, gli *standards* di pesi e misure, la stabilità internazionale, un sistema monetario funzionante, e la conservazione dell'ambiente globale, sono offerti inadeguatamente, mentre mali pubblici come le guerre, l'inquinamento e la povertà so-

no offerti in abbondanza. La situazione è stata descritta in parabole e similitudini come la Tragedia dei Beni Comuni, le Trappole sociali, il Paradosso dell'isolamento, etc. Ciascuno cavalca liberamente e, così, contribuisce al possibile esaurimento del cavallo.

Nell'attuale sistema si ottengono vantaggi dall'azione non coordinata. Qualsiasi paese trae vantaggio dal creare barriere protezioniste, che gli altri lo facciano o non; accrescere il proprio armamento promette sicurezza ad ogni paese, che gli altri lo facciano o non; qualunque paese può inquinare a proprio vantaggio l'aria comune e gli oceani, che gli altri lo facciano o non. Ogni paese trae beneficio dall'attrarre capitali esteri per mezzo di incentivi fiscali, che gli altri lo facciano o non, erodendo perciò la base fiscale. Queste azioni in definitiva autolesioniste ed addirittura auto-distruttive possono essere evitate, in assenza di autocontrollo, soltanto attraverso poteri mondiali dominanti che impongano limiti o attraverso la cooperazione, ovvero delegando un qualche potere ad un'autorità transnazionale, con il diritto di imporre restrizioni.

Se è richiesta un'azione associata per il bene comune, l'ordine delle preferenze per ogni paese è quello seguente.

1 Il mio paese non contribuisce mentre altri lo fanno. (*Free rider*, defezione).

2 Il mio paese contribuisce insieme con gli altri. (Cooperazione o costrizione).

3 Nessun paese contribuisce. (Risultato del dilemma del prigioniero).

4 Il mio paese contribuisce mentre nessun altro lo fa. (*Parassitismo*).

Il comportamento individuale secondo la 1, o la paura della 4, porta al risultato 3. Sebbene la 2 sia preferita alla 3, si arriva alla 3, a meno che ricompense e penalità o motivazioni cooperative autonome inducano o costringano i paesi alla 2. Incentivi ed attese devono essere tali da scartare i risultati 4 e 1, sì che se io (o tu) contribuiamo, io (o tu) non finiremo per essere dei parassiti. In assenza di tali motivazioni, il risultato è che la pace, la stabilità monetaria, l'assenza di inflazione, l'espansione del prodotto e dell'occupazione, un'economia mondiale aperta, la protezione ambientale, lo sgravio del debito, la conservazione delle materie prime, la riduzione della povertà e lo sviluppo mondiale saranno offerti inadeguatamente.

Esempi di tali dilemmi a scala globale esistono ovunque. C'è soprattutto la corsa agli armamenti, che, sebbene si sia sinora evitata una grande guerra nucleare, ha contribuito a centinaia di guerre minori, per la maggior parte nel Terzo Mondo; poi c'è il protezionismo competitivo, attraverso cui ogni paese trasferisce il suo problema dell'occupazione sugli altri paesi; le variazioni competitive del tasso di cambio, con cui la disoccupazione o l'inflazione sono esportati; le guerre per la ricerca e lo sviluppo; le guerre per l'investimento; le agevolazioni fiscali competitive; l'inquinamento ambientale; l'uccisione delle balene; l'esaurimento delle riserve oceaniche; e la crisi del debito. Queste sono soltanto alcune delle aree in cui queste battaglie sono ora combattute.

Per evitare queste trappole c'è bisogno di coordinamento, delega ed imposizione di politiche. Ciò è necessario non per imporre una volontà esterna su soggetti riottosi, ma per realizzare gli obiettivi degli stati stessi, oggi perseguiti con azioni controproducenti. Ma il coordinamento significa che ogni paese deve fare cose che non vuole fare. Gli Stati Uniti devono riequilibrare il loro bilancio per far diminuire i saggi di interesse mondiali ma non vogliono aumentare le tasse; la Germania deve crescere più velocemente, ma non vuole attrarre lavoratori forestieri dalla Turchia e dalla Jugoslavia; il Giappone dovrebbe importare di più, ma non vuole danneggiare le sue industrie domestiche. E così via. Secondo Jagdish Bhagwati la sovranità è come la verginità: quando inizia un rapporto con il mondo esterno la si è già persa.

Migliorare le istituzioni internazionali

Dal punto di vista dello sviluppo umano, il principio dell'“uno stato–un voto” nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (sebbene le sue risoluzioni abbiano soltanto valore di raccomandazione), non può essere giustificato. Il rispetto per le persone si applica all'eguaglianza di *status* goduta dagli individui dentro una nazione, ma non a entità istituzionali come gli stati. Nell'ambito delle Nazioni Unite, tuttavia, si può dire che i diritti di voto nell'Assemblea compensavano la macroscopica ineguaglianza economica manifestata nel commercio internazionale e l'ineguaglianza militare sanzionata dall'appartenenza permanente al Consiglio di Sicurezza da parte delle

grandi potenze e dal loro potere di veto in esso, che può arrivare a decisioni con potere vincolante. Dovrebbe anche essere ricordato che la grande e crescente maggioranza della popolazione del mondo vive nei paesi in via di sviluppo. Un'ulteriore giustificazione per votare per stati sta nella primaria importanza di evitare la guerra. E lo stato è l'istituzione con il monopolio della forza. Comunque, considerazioni di legge ed ordine nelle relazioni internazionali devono essere temperate da quelle di giustizia sociale. Nelle relazioni civilizzate, incluse le relazioni inter-nazionali, contrattazioni e negoziazioni non avvengono in uno spazio di pura politica di potere, ma sempre si richiamano, apertamente o tacitamente, a valori e norme mutuamente accettati o accettabili.

Le Nazioni Unite e le loro molte organizzazioni dipendenti non si sono ancora adeguate all'era del dopo guerra fredda. Esse sono state soggette a molte critiche, e numerose proposte sono state avanzate per la loro riforma. Molti hanno biasimato le inadeguatezze istituzionali. È vero che istituzioni mal concepite possono essere formidabili ostacoli alle riforme. Ma persino le migliori istituzioni non possono lavorare se non sono appoggiate dal potere politico. In conclusione, i passati difetti delle agenzie delle Nazioni Unite non erano il risultato di inadeguatezze istituzionali, sovrapposizioni qui e vuoti là, di inadeguata rappresentanza in riunioni importanti, di mancanza di coordinamento, o di pecche manageriali, ma di mancanza di impegno da parte dei paesi membri. Ci sono stati successi: la crisi in Africa ha fatto emergere il meglio delle Nazioni Unite. Nella prevenzione dei disastri naturali, nell'eliminazione delle malattie contagiose e nel limitare il danno ambientale, le agenzie delle Nazioni Unite hanno avuto successo. Alcuni argomentano che le Nazioni Unite hanno più avuto successo nei campi sociale ed economico che nel mantenere la pace, altri pensano tutto all'opposto. Cosa dovrebbe essere un'agenda di riforme per gli anni novanta?

La sovranità statale, che ancora domina l'ordine mondiale, è diventata inadeguata e quindi pericolosa. Nell'area del mantenimento della pace, la irrealistica distinzione fra aggressione esterna ed oppressione interna deve essere abbandonata. La minaccia predominante alla stabilità è il conflitto interno ai paesi e non quello tra essi. C'è urgente necessità di rafforzare la legge internazionale sui diritti umani. Molti dei disordini più destabilizzanti vengono dall'interno

degli stati, sia a causa del conflitto etnico sia per le misure repressive dei governi. Le condizioni che conducono alla tirannia in casa, prima o dopo è probabile che trabocchino nella ricerca di nemici all'estero. Pensate all'invasione sovietica di Ungheria e Cecoslovacchia, ai sud-africani in Angola e Mozambico, e all'Iraq in Kuwait. Un grammo di prevenzione è meglio che una tonnellata di punizione. E la prevenzione dell'aggressione è un compito importante per le Nazioni Unite. La creazione di una forza di rapido dispiegamento delle Nazioni Unite sarebbe un contributo alla pace.

Nuove richieste urgenti di coordinamento internazionale sono state aggiunte alle vecchie, nel contesto di spese pubbliche in riduzione. Le richieste dei paesi dell'Europa dell'Est sono minori di quelle, p. es., dell'India, nel campo della povertà, e minori di quelle, p. es., della Thailandia nel campo dell'efficienza. Ma se ci si riferisce alla prospettiva di muoversi verso un ordine mondiale più pacifico, le loro richieste sono forti. Idealmente le risorse che vanno dai paesi industriali verso l'Europa dell'Est e l'Unione Sovietica dovrebbero essere aggiuntive rispetto a quelle che vanno verso il Terzo Mondo. Se bisogna andare verso un dividendo della pace, questo potrebbe essere la fonte di un'aggiuntività, ma la sua esistenza, o il suo uso a tale scopo, sono controversi. Vengono avanzate richieste contrastanti per i paesi dell'Africa sub-sahariana e per i paesi industriali stessi.

Il bisogno di innovazione istituzionale

Vi sono alcune istituzioni internazionali che funzionano bene. Esse non compaiono mai nei titoli di testa dei mezzi di informazione. Svolgono i compiti loro assegnati in un modo pacificamente efficace. L'Unione Postale Internazionale, fondata nel 1875, il cui compito è di perfezionare i servizi postali e di promuovere la collaborazione internazionale, l'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, l'Associazione Meteorologica Mondiale, l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile e l'Organizzazione Mondiale per la tutela della Proprietà Intellettuale, hanno compiti tecnici chiaramente e strettamente definiti, non sono politicizzate, e svolgono i loro compiti in modo competente. Il loro successo è largamente dovuto al fatto di occuparsi di compiti tecnici.

Il coordinamento internazionale ha funzionato bene anche in altre aree dove i vantaggi erano grandi e visibili: l'ampia, sebbene non universale, adozione del sistema metrico, l'adozione del Tempo Medio di Greenwich nel 1884, su cui è basato il sistema internazionale del tempo, e lo stabilimento di un sistema internazionale di controllo delle malattie contagiose.

Altre istituzioni internazionali hanno funzionato meno bene, tra cui la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO). I loro compiti erano ampi, si sovrapponevano a quelli di altre organizzazioni; le percezioni circa il futuro, circa gli obiettivi e circa i differenti risultati connessi alle varie politiche differivano, e le discussioni nei loro consigli facevano emergere controversie politiche non pertinenti. È da queste esperienze negative che alcuni hanno tratto la conclusione che la cooperazione internazionale non è necessaria o desiderabile.

Il coordinamento o la cooperazione internazionali possono prendere forme diverse ². Ci può essere una piena armonizzazione delle politiche, come l'adozione di *standards* comuni, p. es. il sistema metrico. O ciò può significare spese congiunte per un fine comune, come nel controllo internazionale del traffico aereo. O può implicare la sottomissione a regole convenute. O può arrivare al continuo scambio di informazioni, come quello sulla fuga illegale di capitali o su materie attinenti alla salute pubblica. O, come nel caso del coordinamento macro-economico, esso può implicare un processo di decisione congiunto sulle politiche monetaria, fiscale, del commercio e del tasso di cambio.

Quando qui si propone l'innovazione istituzionale, non si ha in mente di aggiungere legioni di burocrati internazionali all'esercito già esistente, o luccicanti edifici a vetrate per le direzioni e manipoli di consulenti con laute paghe e più segretarie. Ci interessano procedure, regole, norme, molte delle quali possono essere adottate dalle organizzazioni esistenti. Né è necessariamente implicito un maggior coordinamento delle funzioni. Alcune di queste innovazioni possono prendere una forma regionale, altre dovrebbero essere globali.

Una critica diversa è che, sebbene desiderabili, queste istituzioni proposte non siano fattibili: esse sarebbero totalmente irrealistiche ed

utopistiche. Ci sono cinque risposte ad una tale critica, in difesa delle proposte utopistiche. La prima è che il pensiero utopico può essere utile come struttura per pensare, nello stesso modo in cui i fisici presuppongono il vuoto per alcuni fini. Un tale assunto chiaramente non sarebbe utile per la progettazione di paracaduti, ma può servire bene per altri scopi. Analogamente, quando si pensa ai problemi contingenti, l'utopismo non è d'aiuto. Ma a fini strategici è essenziale. La seconda è che la visione utopica dà una direzione, che può andar persa in approcci che sono preoccupati della fattibilità. In un mondo visto come il migliore dei mondi possibili, ogni cosa diventa un vincolo necessario e si perde tutta la visione. In terzo luogo, un interesse eccessivo per ciò che è fattibile tende a rinforzare lo *status quo*. Nelle trattative, esso rafforza la presa di quelli che si oppongono alla riforma. La quarta risposta è che talvolta accade che la congiuntura delle circostanze cambi improvvisamente e drasticamente, e che la costellazione di forze, inaspettatamente, risulti favorevole persino a un'innovazione radicale. A meno che non siamo preparati –con un piano attentamente elaborato e dettagliato– che appena ieri avrebbe potuto apparire totalmente utopistico, la riforma verrà mancata. Soltanto alcuni anni fa nessuno si sarebbe aspettato i drammatici cambiamenti nell'Europa Centrale e Orientale, nell'Unione Sovietica, in Cina e in Sud Africa. Sebbene il successivo destino dei Diritti Speciali di Prelievo sia stato deludente, quando essi furono istituiti la creazione e l'accettabilità di una riserva di liquidità internazionale fu una sorpresa per molti. La quinta risposta è che gli stessi riformisti utopisti possono costituire un gruppo di pressione, controbilanciando le pressioni egoistiche dei gruppi ostruzionisti. Idee ritenute utopiche sono diventate realistiche in momenti della storia in cui masse di persone le hanno appoggiate, e i detentori del potere hanno dovuto cedere alle loro richieste. La richiesta della fine della schiavitù è un esempio storico. È per queste cinque ragioni che gli utopisti non dovrebbero essere scoraggiati dal formulare le loro proposte, e dal pensare l'impensabile non gravati dalle inibizioni e dagli ostacoli dei vincoli politici, con lo stesso grado di dettaglio che i difensori dello *status quo* dedicano alla elaborazione di quest'ultimo.

Un Organismo Internazionale di Investimento

Immaginate che l'aiuto del Piano Marshall fosse stato dato sotto forma di prestiti commerciali piuttosto che di doni, e che i rimborsi dai paesi europei con *surplus* come la Germania dovessero prendere la forma di riciclaggio del servizio del debito dei paesi in via di sviluppo. Tutti starebbero meglio. La Germania non verrebbe esortata a espandere la sua economia, gli Stati Uniti avrebbero a che fare con un *deficit* delle partite correnti molto più piccolo, e i paesi in via di sviluppo avrebbero accesso ad una maggiore disponibilità di capitale. O immaginate che le eccedenze dell'OPEC degli anni settanta e dei primi anni ottanta fossero state riciclate attraverso un accordo internazionale. I saggi d'interesse sarebbero stati più bassi, la selezione dei paesi e dei progetti più attenta, l'inflazione e le restrizioni monetarie antinflazionistiche sarebbero state ridotte, non ci sarebbe stata alcuna crisi del debito, e la crescita mondiale sarebbe stata più alta.

In primo luogo, allora, c'è bisogno di una nuova istituzione che ricicli gli avanzi delle transazioni correnti del Giappone e della Germania (o di qualsiasi altro paese con *surplus* continuato) verso i paesi in via di sviluppo bisognosi di capitale³.

I Giapponesi tendono oggi ad investire la maggior parte del loro risparmio in eccesso nel paese più ricco di capitale del mondo, gli Stati Uniti, alimentando così i suoi *deficits* gemelli, del bilancio statale e delle transazioni correnti. Si è generalmente d'accordo che gli Stati Uniti dovranno ridurre il loro grande *deficit* di bilancio e il loro *deficit* delle transazioni correnti. Quale sarebbe, allora, il destino del *surplus* giapponese? Se gli Stati Uniti riducessero i loro debiti gemelli senza una corrispondente espansione in una qualche altra area, le esportazioni e la crescita del Giappone declinerebbero. Questo fatto fornirebbe un potente impatto deflattivo all'economia mondiale, che è già sofferente per l'alta disoccupazione.

La saggezza convenzionale consiste nell'esortare i giapponesi a consumare ed investire di più in casa. Ma ciò sembra del tutto sbagliato. In un mondo affamato di capitali si dovrebbe essere immensamente grati ad ogni paese pronto a generare risparmio in eccesso utilizzabile nel resto del mondo. Richiedere a un paese, pronto a produrre e risparmiare di più di quello che assorbe a casa, di aumentare i suoi consumi confina con l'immoralità.

La mia proposta è di istituire un Organismo Internazionale di Investimento che emetterebbe titoli (ed eventualmente altri certificati) sottoscritti dalle banche centrali ed eventualmente da altre istituzioni finanziarie. Essi sarebbero garantiti multilateralmente contro la svalutazione ed eventualmente indicizzati contro l'inflazione. A meno che la riduzione del *deficit* americano delle transazioni correnti non sia accompagnata da un incremento della domanda di prestiti altrove (o dall'espansione interna in Giappone e Germania), l'economia mondiale è minacciata da deflazione crescente e da un livello mai visto di disoccupazione. Il riciclaggio verso i paesi in via di sviluppo meritevoli di credito attraverso l'Organismo Internazionale di Investimento proposto è una alternativa sensata. Il saggio di rendimento dei certificati dell'Organismo comprati da chi presta denaro sarebbe più basso di quello dei buoni del Tesoro americano, ma sarebbe più sicuro (non minacciato né dall'inflazione né dalla svalutazione), e ciò lo renderebbe attraente per chi presta. I prestiti sarebbero concessi su base commerciale ai paesi che si stanno oggi industrializzando. Sarebbe preferibile, anche se non costituisce elemento essenziale della proposta, collegare ad esso un'agevolazione sul saggio d'interesse, sì che anche ai paesi più poveri potrebbero essere fatti prestiti. Ritornerò su questo aspetto.

Non possono intraprendere tale compito istituzioni esistenti come la Banca Mondiale o le banche di sviluppo regionale? In via di principio esse potrebbero, e questo sarebbe meglio della deflazione globale. Ma una certa competizione nelle procedure di prestito, un invito a sperimentare stili di prestito alternativo, e certi limiti alla dimensione e al potere di monopolio delle istituzioni che prestano sono chiaramente desiderabili.

Non si suggerisce che l'intero *surplus* giapponese delle transazioni correnti dovrebbe essere riciclato in questo modo. Il Giappone manca di abitazioni. È stato detto che i giapponesi vivono in gabbie da conigli. La quota delle costruzioni a fini residenziali sul totale delle attività fisse riproducibili è soltanto del 25% in Giappone, di contro al 35% degli Stati Uniti. Molti giapponesi impiegano quattro ore al giorno negli spostamenti pendolari. L'infrastruttura e specialmente la modernizzazione dei porti costieri per il trasporto interno delle merci sono altre possibilità per fondi destinati ad investimenti. Più terra per parchi urbani può essere desiderabile. Ma l'intero *sur-*

plus giapponese potrebbe essere usato a fini interni solamente a prezzo di rendimenti decrescenti sull'investimento o di crescita del consumo di persone già benestanti, e una diminuzione del saggio di crescita giapponese. In questo modo esso si accompagnerebbe ad un abbassamento dei saggi di crescita in altre parti del mondo. Dovremmo essere grati ad una nazione che abbina l'etica del lavoro all'etica del risparmio, e rende disponibili capitali per il resto del mondo.

La tabella mostra gli ordini di grandezza delle bilance delle transazioni correnti del mondo nei dodici mesi fino al marzo 1992. (Il dato statunitense manca del contributo alla "guerra del golfo", che è un dato passeggero).

<i>Deficits</i>		<i>Surpluses</i>	
Miliardi di \$			
USA	-60	Giappone	+90
Germania	-20	Olanda	+10
Altri paesi industr.	-70	Svizzera	+10
Paesi via sviluppo	-30	Errori ed omissioni	+70
TOTALE	-180	TOTALE	+180

Fonte: *The Economist*.

Ci si può chiedere se questi avanzi continueranno ad esistere. Alcuni hanno argomentato che essi sono il risultato temporaneo di aggiustamenti oltre misura agli aumenti del prezzo del petrolio degli anni settanta e che, con prezzi decrescenti del petrolio, spariranno automaticamente. Altri asseriscono che essi vengono da politiche commerciali molto competitive. Altri ancora vedono la ragione di un alto saggio di risparmio e di un basso saggio di consumo nella cultura giapponese. Il saggio di risparmio giapponese si è attestato al 27% del prodotto nazionale lordo, ed alcuni economisti hanno preteso che questa alta propensione a risparmiare sia "strutturale", che sia fortemente radicata nella tradizione e nella cultura giapponesi. Quando nel 1986 i saggi d'interesse vennero ridotti il risparmio in verità cad-

de. Ma nel 1989, quando i saggi di interesse vennero elevati contro l'inflazione, la spesa interna e le importazioni caddero ancora.

Altri hanno argomentato che l'alto saggio di risparmio è il risultato della distribuzione per età della popolazione giapponese. Nel lungo termine, con una popolazione giapponese che invecchia, si ridurrà probabilmente il saggio di risparmio. In una teoria del risparmio basata sul ciclo di vita, i giovani risparmiano per vivere dei loro risparmi nell'età avanzata. Il Giappone ha avuto una più alta proporzione di lavoratori giovani, sia rispetto alle persone anziane che rispetto ai bambini dipendenti, degli altri paesi OECD. Se la loro interpretazione è giusta, il saggio di risparmio declinerà nell'arco dei prossimi 15 anni. Ma quando precisamente ciò avverrà è incerto, e nel frattempo il *surplus* è probabile che rimanga, anche se cambieranno i paesi nei cui confronti esso si presenterà.

Persino se i *surplus* giapponesi non continuassero, in presenza di disavanzi di alcuni paesi, altri devono avere delle eccedenze, ed è da questi che l'Organismo Internazionale di Investimento dovrebbe trarre risorse. Con una spesa per la difesa ridotta nei paesi dell'OECD, un eccesso di risparmio sulla capacità di assorbimento interno (consumo più investimento) è probabile cresca, e l'Organismo Internazionale di Investimento può offrire i suoi titoli a singoli cittadini, imprese e istituzioni il cui risparmio diverrà così disponibile. Essi prenderebbero il posto del Giappone, se i *surplus* giapponesi fossero destinati a scomparire.

Se i giapponesi stornassero l'intero *surplus* ad uso domestico facendo crescere sia il loro consumo sia il loro investimento interno, essi dovrebbero accettare rendimenti decrescenti ed una più alta disoccupazione nelle industrie prima esportatrici. L'economia globale soffrirebbe anche di una più alta deflazione. Se, d'altro canto, le eccedenze dovessero persistere, dovrebbe essere trovato un posto diverso dagli Stati Uniti per gli investimenti all'estero. Ciò darebbe una grande opportunità per una riforma che sarebbe nell'interesse di ognuno: i paesi OECD (inclusi gli Stati Uniti e il Giappone), i paesi in via di sviluppo, e l'economia globale; tutti ne godrebbero.

Il riciclaggio di queste eccedenze verso i paesi in via di sviluppo, su base commerciale, da parte di un Organismo Internazionale di Investimento multilateralmente garantito, avrebbe i seguenti vantaggi: nessun nuovo problema del debito sorgerebbe poichè le condizioni di

prestito sarebbero più favorevoli, e più attenta la selezione di progetti, programmi e paesi. I paesi con *surplus* troverebbero, per i loro investimenti all'estero, rendimenti più sicuri, non soggetti a svalutazione ed inflazione; i paesi OECD troverebbero un mercato più ampio per le loro esportazioni di beni capitali ed altri prodotti verso il Terzo Mondo; i paesi in via di sviluppo troverebbero una nuova fonte di capitale a condizioni accettabili per le loro esigenze di sviluppo; e l'economia globale conseguirebbe più alti livelli di occupazione e di crescita.

Il fine della proposta è di mettere insieme, con mutuo beneficio, tre gruppi di risorse oggi grossolanamente sotto-utilizzate: gli avanzi delle transazioni correnti del Giappone (e di ogni altro paese con *surplus*), alla ricerca di rendimento sicuro; la capacità industriale sotto-utilizzata e i disoccupati addestrati dei paesi OECD, nelle cui esportazioni alcuni dei prestiti riciclati saranno spesi; e la enorme manodopera inattiva o sottoccupata non addestrata e semi-addestrata del Sud, affamato di capitali. E tutto ciò al servizio di un'economia mondiale in crescita.

Alcuni hanno argomentato che il Giappone dovrebbe direttamente dare più aiuto ai paesi a basso reddito. Infatti il Giappone ha incrementato la sua partecipazione alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario Internazionale, ed ha esteso il suo programma bilaterale di aiuti. Ma sebbene sia vero che il Giappone dovrebbe dare più aiuto, la ragione non sta nel suo *surplus* delle transazioni correnti, ma piuttosto negli alti redditi dei suoi cittadini. Con lo stesso criterio anche gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, il Canada e l'Australia dovrebbero dare più aiuto. I *surplus* del Giappone sono una ragione perchè esso in-traprenda più investimenti a lungo termine all'estero e più prestiti su base commerciale. Se un *surplus* nelle transazioni correnti fosse una buona ragione per dare più aiuto, i paesi con disavanzi protesterebbero che i loro *deficits* sono una ragione per dare meno. Ma questo comportamento sarebbe paragonabile a quello dell'uomo ricco che, trovatosi temporaneamente con problemi di liquidità, per prima cosa smise di fare beneficenza. Il criterio per dare aiuto è il reddito *pro-capite*; per i prestiti commerciali o l'investimento all'estero è la dimensione dell'avanzo delle transazioni correnti.

Un'importante differenza tra gli avanzi dell'OPEC negli anni settanta e gli avanzi giapponese e tedesco negli ultimi anni ottanta è che

i primi consistevano largamente di prestiti governativi, i secondi vengono da prestatori privati. Le banche private giapponesi e tedesche possono mediare nelle operazioni di prestito, e nell'investimento in titoli ed azioni di una parte del risparmio privato. Anche l'investimento diretto privato giapponese può dare un contributo. Ma, sebbene il sistema bancario giapponese sia stato capace d'adattamento in modo davvero notevole ed abbia sviluppato la capacità di orientare i prestiti internazionali, può richiedersi un'innovazione finanziaria, perché un'istituzione multilaterale è meglio adatta a fornire le garanzie e a portare a termine almeno parte del compito. La Banca Mondiale e le sue affiliate, la Società di Finanziamento Internazionale e l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo, possono non essere capaci neppure esse di portare a termine l'intero compito, sebbene possano contribuire a una soluzione. Merita attenzione considerare quanto queste istituzioni dovrebbero essere multilaterali, quanta garanzia governativa sia necessaria, e se i prestiti dovrebbero essere garantiti contro il deprezzamento valutario ed indicizzati contro l'inflazione.

Un ulteriore passo innovativo sarebbe quello di associare al meccanismo del riciclaggio una misura di agevolazione sull'interesse, a beneficio dei paesi a basso reddito. I contributi a questa facilitazione non dovrebbero essere in rapporto alla dimensione del *surplus* delle transazioni correnti, bensì in rapporto al reddito *pro-capite*, preferibilmente in modo progressivo, sì che in termini di percentuale del reddito nazionale totale il contributo salirebbe con l'innalzamento del reddito *pro-capite*. Il rapporto costo-efficacia di tale aiuto sarebbe veramente alto, poiché una piccola agevolazione sull'interesse permetterebbe che grandi somme per investimenti siano riciclate verso i paesi poveri. Inoltre, potrebbero essere congiunte buone politiche macro-economiche e di sviluppo umano ai prestiti agevolati, in modo che il loro uso efficiente sia ulteriormente accresciuto. Alcuni di questi fondi potrebbero essere prestati a richiedenti interni da parte di una società di finanziamento dello sviluppo, se si pensasse che ciò aumenterebbe gli incentivi per un uso efficiente. L'esperienza della Associazione Internazionale per lo Sviluppo della Banca Mondiale potrebbe essere usata per questa agevolazione.

Alcuni osservatori sostengono che i *surplus* dovrebbero essere usati per rifinanziare ed alleggerire il debito commerciale, soprattutto

quello dovuto dai paesi dell'America Latina. Ma il risultato di tali proposte sarebbe di aiutare le banche dei paesi industriali piuttosto che quello di alimentare gli investimenti produttivi nei paesi poveri. Potrebbe avere il significato di ricompensare prestatori cupidi e richiedenti scialacquatori. Per quanto possa essere desiderabile trattare il vecchio debito in modo che si ristabilisca la credibilità finanziaria dell'America Latina e riprenda la crescita mondiale, rimane il fatto che ci sono grandi aree del mondo, come l'Asia del Sud, le quali, fino ad alcuni anni fa, sono state attente ad evitare un problema di debito, hanno attentamente amministrato le loro risorse, e potrebbero fare un eccellente uso degli esigui mezzi forniti dall'Organismo di Investimento.

Un'altra obiezione che è stata fatta alle proposte di riciclaggio è che finché continuano i disavanzi di bilancio americani, la riduzione o l'eliminazione degli avanzi giapponesi eserciterà una pressione sui mercati mondiali dei capitali, che potrebbe avere negative ripercussioni sui debitori latino americani. La risposta a questa obiezione è che i disavanzi americani, in ogni caso, sono insostenibili e che le eccedenze da riciclare verso i paesi in via di sviluppo accrescerebbero la loro domanda di esportazioni americane e contribuirebbero alla riduzione o all'eliminazione del disavanzo americano delle transazioni correnti. Questo è di sicuro un modo migliore per stimolare l'economia mondiale che non le attuali esortazioni al Giappone ed alla Germania di comperare di più dagli Stati Uniti oppure, in assenza dell'espansione all'estero, che non un'ulteriore contrazione negli Stati Uniti. In aggiunta, l'espansione monetaria in Giappone ed Europa potrebbe riaccendere l'inflazione, mentre continuare coi disavanzi americani minaccerebbe, come già avviene, il sistema abbastanza aperto di commercio mondiale. Il riciclaggio dei *surplus* delle transazioni correnti verso il Terzo Mondo, se ad opera della Banca Mondiale o di un'Organismo di Investimento Internazionale, offre una soluzione che determina rendimenti più sicuri per i paesi con *surplus*, una riduzione del disavanzo senza un'eccessiva restrizione dell'economia interna americana, risorse molto necessarie per i paesi in via di sviluppo, e un'espansione non-inflazionistica dell'economia mondiale.

Una Banca centrale globale

L'attuale sistema, o piuttosto non-sistema, monetario internazionale, un misto di tassi di cambio fissi e fluttuanti, non è soddisfacente. Le imprese si trovano innanzi, improvvisamente, una competizione molto più dura come risultato di una variazione del tasso di cambio. Ne viene così scoraggiato l'investimento a lungo termine in capacità produttiva. Richieste di protezione di vario tipo sono avanzate contro ciò che è visto come una concorrenza sleale. La localizzazione degli investimenti è determinata non solo da considerazioni di costo di lungo termine, ma anche dal movimento dei tassi di cambio. Una parte dell'investimento avverrà attraverso acquisti e indennizzi, e la concorrenza si ridurrà.

L'uso del dollaro come valuta di riserva internazionale è soggetto a difficoltà ben note. La creazione di dollari da parte degli Stati Uniti non deriva dal fabbisogno internazionale di liquidità in una prospettiva di stabilità dei prezzi, di piena occupazione e di crescita. I Diritti Speciali di Prelievo non hanno finora soddisfatto l'esigenza di una riserva internazionale di liquidità. È dunque opportuno considerare la necessità di una singola valuta mondiale e di una banca centrale globale.

Può non essere ovvio che dovremmo consegnare il nostro destino a un nuovo gruppo di banchieri centrali globali. Riflettendo sull'abilità dei banchieri nell'affrontare una crisi finanziaria, John Kenneth Galbraith ha scritto "Il senso di responsabilità della comunità finanziaria nel suo insieme non è poco. È pressoché nullo"⁴. E "È spesso difficile credere che i banchieri internazionali appartengano alle classi pensanti" comincia una rassegna apparsa sul *Financial Times*⁵.

Malgrado questa cattiva fama, i banchieri, in modo particolare i banchieri centrali, adempiono a un'importante funzione. Nel caso di una corsa ai depositi delle banche, la banca centrale è il prestatore in ultima istanza, che mette a disposizione del pubblico, ad un prezzo, le risorse liquide che desidera detenere. È divenuto un luogo comune dire che, con comunicazioni rapide ventiquattr'ore al giorno, i mercati finanziari internazionali sono diventati pienamente integrati, così che una corsa ai depositi delle banche in un qualsiasi paese può far venir giù l'intero sistema finanziario internazionale. Come stanno le cose ora, le autorità monetarie (i Tesori e le Banche Centrali) hanno

risposto a questa globalizzazione coordinando i loro sforzi per regolare e controllare le transazioni finanziarie. Il FMI e la BIRS di Basilea hanno sostenuto queste disposizioni piuttosto a malincuore.

C'è stato un progresso verso l'istituzione di una Banca Centrale Europea, che va vista in relazione al ruolo dell'unità valutaria europea (ECU): questa potrebbe sfociare in una delle parecchie valute regionali di riserva. La Banca Centrale Europea sarebbe allora una di queste banche centrali regionali le cui attività sarebbero coordinate da una Banca Centrale Globale. La Banca Centrale Globale, in quanto prestatrice in ultima istanza, dovrebbe anche esercitare funzioni regolatrici e di controllo per evitare problemi morali connessi al rischio. Sarebbe probabilmente necessario anche introdurre un qualche coordinamento delle politiche di bilancio, così che ogni paese non possa permettersi ampi disavanzi di bilancio, scostandosi troppo dalla linea degli altri, ed attirare capitali verso se stesso.

Per la crescita e lo sviluppo economico c'è bisogno di investimenti a lungo termine ad alta intensità di capitale. Tassi di cambio fluttuanti scoraggiano questa forma di investimento, creando o accentuando l'incertezza circa la futura convenienza economica. Nel passato la stabilità della valuta dell'economia dominante è servita ad assicurare una unità di misura internazionale ed una riserva di valore. Il dollaro è ancora la più importante di queste valute, sebbene lo yen giapponese e il marco tedesco vengano usati sempre di più. Il tentativo di muoversi verso una valuta mondiale con la creazione dei Diritti Speciali di Prelievo non ha ottenuto finora interamente successo. Essi non hanno preso il posto delle maggiori valute mondiali come mezzi delle regolazioni internazionali. Se vogliamo muoverci nella direzione di un ordine mondiale pluralistico e democratico, una valuta mondiale dovrà essere parte importante d'esso. Essa farà da base alla stabilità e alla riduzione d'incertezza richiesti dalla libertà di movimento. Ma potrebbe essere inizialmente una combinazione di diritti speciali di prelievo e delle maggiori valute commerciali.

Il FMI è il candidato primario di un'embrionale Banca Centrale Globale. Alcuni critici hanno accusato il FMI di enfasi eccessiva sulla riduzione della spesa, e insufficiente attenzione per le politiche di adattamento della spesa. Altri l'hanno accusato di eccessiva attenzione per alcuni strumenti (svalutazione, austerità monetaria e fiscale) piuttosto che per i risultati (miglioramenti nella bilancia dei paga-

menti). Entrambe queste critiche portano alla lagnanza secondo cui la capacità di condizionamento del FMI ha condotto a riduzioni eccessive della domanda, e a eccessiva sotto-utilizzazione delle risorse, compresa, soprattutto, una eccessiva disoccupazione. Pressioni sui paesi con avanzi nelle transazioni correnti potevano anche aiutare ad ottenere un impiego più pieno delle risorse. Da un punto di vista ideale, tuttavia, gli avanzi dovrebbero essere usati per gli investimenti a lungo termine nei paesi in via di sviluppo affamati di capitali.

Il Fondo Monetario Internazionale non è, certamente, una Banca Centrale Globale. A una tale istituzione si dovrebbe dare il potere di operare sul mercato aperto per regolare la valuta mondiale in rapporto alle tre fonti di domanda di denaro: le transazioni, la prudenza e la speculazione. Al fine di fornire abbastanza risorse liquide per le transazioni mondiali, di essere prestatrice in ultima istanza per prevenire drammatiche corse ai depositi, e di mantenere la stabilità del sistema finanziario, la Banca Centrale Globale avrebbe bisogno di una autorità indipendente. Anche una possibilità remota di crollo finanziario dovrebbe condurre all'apprestamento di strumenti contro di esso.

Come primo passo, il Fondo Monetario Internazionale e le banche centrali dei maggiori paesi commerciali dovrebbero formare una commissione di coordinamento per gestire la liquidità mondiale⁶. Poiché cresce il ruolo del FMI nel fornire liquidità mondiale, dovrebbe crescere con esso la sua funzione regolatrice. Il ruolo dei diritti speciali di prelievo crescerebbe non appena un conto di sostituzione fosse stabilito. I paesi membri vi depositerebbero la valuta estera e riceverebbero in cambio diritti speciali di prelievo denominati certificati.

Soprattutto, c'è bisogno di un prestatore internazionale d'ultima istanza. Oscillazioni ripetute tra euforia e disperazione dei banchieri nazionali –con la disperazione che conduce a seri collassi delle imprese– indusse 120 anni fa Bagehot a identificare la funzione di prestatrice nazionale d'ultima istanza come cruciale per la Banca d'Inghilterra. Le sue argomentazioni furono subito accettate. Proprio come la Banca d'Inghilterra ha esercitato questa funzione in tempi di crisi, così essa assunse anche la funzione di limitare, con suggerimenti piuttosto che con ordini diretti, prestiti eccessivi nei tempi buoni. Di una tale funzione stabilizzante c'è ora disperatamente bisogno a livello globale, come mostrano chiaramente le enormi oscilla-

zioni dell'opinione bancaria, e con essa i prestiti transnazionali. Il prestatore d'ultima istanza deve esercitare restrizioni nei tempi buoni, così come assicurare garanzie in quelli cattivi. Il fine sarebbe non solo di dare assistenza durante una crisi, ma anche quello di evitare l'insorgere di crisi. Il problema del rischio morale –che le banche, sapendo di avere accesso ai fondi, prestino in eccesso o imprudentemente– può essere evitato domandando loro buone garanzie accessorie e addossando un saggio di interesse penalizzante, o lasciandole in dubbio che i fondi possano esser loro disponibili. Nel caso del debito principale le 'buone garanzie accessorie' consisterebbero nell'acquisizione, con uno sconto, dei diritti delle banche da parte del prestatore internazionale d'ultima istanza ⁷.

La cooperazione tra paesi per evitare disoccupazione, inflazione, e protezione è necessaria se si vogliono evitare esiti mutuamente distruttivi. Di solito sono i poveri che sopportano il peso di simili risultati. Un'estensione dei poteri del FMI, in linea con le proposte di Keynes a Bretton Woods, nella direzione di una Banca Centrale Globale contribuirebbe alla stabilità e alla crescita dell'economia mondiale. Se i paesi siano pronti a coordinare le loro politiche monetarie e fiscali e a permettere il movimento più libero di merci, capitale e lavoro che sarebbero richiesti da una Banca Centrale Globale, e, per fare un passo innanzi (come suggerito da Keynes), da una singola valuta mondiale, è, per non dir di più, una questione aperta. Paesi che rispettano i diritti civili e democratici si vantano di una magistratura indipendente. Lo stesso principio non dovrebbe essere applicato ad un'autorità monetaria globale, indipendente dal controllo politico nazionale?

Una sistemazione del debito internazionale

Al cuore dell'intrattabilità del problema del debito sta il conflitto di interesse su chi si deve sobbarcare i costi del persistente servizio del debito che continua o dello sgravio del debito: le banche, i contribuenti dei paesi industriali, o i paesi in via di sviluppo. Nel caso delle banche, sono i dirigenti, i proprietari o i depositanti? In quello dei contribuenti, sono i ricchi o i poveri? E se si tratta dei paesi in via di sviluppo, è la popolazione urbana o quella rurale, i ricchi o i poveri?

Si è scritto molto sul debito internazionale. Sono stati proposti quattro metodi principali di riduzione del debito ⁸. Ciascuno prevede la riduzione del valore attuale del flusso scontato di tutte le somme future dovute al creditore. Il primo è lo scambio debito-azioni, ovvero la conversione del debito ad interesse fisso in azioni, una richiesta di partecipare ai profitti. La banca che ha prestato vende il suo prestito al valore di mercato per avere valuta locale nel paese debitore ed usare gli introiti per acquistare capitale azionario. Al debitore non si richiede alcun aggravio in valuta estera, ma un problema è rappresentato dall'impatto inflazionistico dell'accordo. Questo è un modo per ridurre il debito, sebbene non necessariamente per liberarsi dal debito, poichè esso non comporta la riduzione del valore presente dei pagamenti dovuti, sebbene di certo possa farlo ⁹.

Il secondo è il contro-acquisto pronto cassa, con cui il paese debitore usa la sua valuta straniera per riacquistare i prestiti a valore di mercato. Lo sconto sarà più grande che nel caso precedente. La valuta straniera necessaria per tale transazione può venire dalla Banca Mondiale o dal Fondo Monetario Internazionale. Ancora una volta, vi è un impatto inflazionistico sul paese debitore.

Nel terzo metodo, o di ricontrattazione, vecchi debiti sono scambiati con nuovi, ma o a più basso valore nominale o a più bassi saggi d'interesse. Il debitore può, per esempio, emettere titoli di "uscita" a lungo termine. A fronte del nuovo debito il debitore fornisce garanzia accessoria. Ancora una volta, la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale possono venire in aiuto.

La proposta di sgravio del debito internazionale (o di riduzione del debito), legata a una riforma della politica perseguita, insieme a garanzie del governo di riduzione del debito, è forse diversa da alcune delle altre proposte, perché si applica alla situazione presente, da cui sarebbe sperabile che si imparasse una lezione, sì che essa non possa ripetersi. D'altro canto, poiché la possibilità di ripetizione non può essere esclusa, un qualche equivalente generale di uno strumento per affrontare casi di bancarotta potrebbe ben costituire un elemento permanente del quadro globale.

Nel caso si assuma che una qualche parte del rilevante debito internazionale debba essere cancellato e uno sgravio debba essere concesso a coloro che hanno preso a prestito, emergono due domande che richiedono una soluzione coordinata e globale. Entrambe impli-

cano il problema di colui che trae vantaggio da una soluzione senza contribuirvi (*free rider*), e quindi necessitano di azione concertata.

Normalmente ci si aspetterebbe che una riduzione del valore contrattuale di un debito (alleggerimento del debito) riduca i rimborsi effettivi ottenuti dal creditore. Tuttavia, in alcuni casi l'alleggerimento del debito può portare a pagamenti del servizio del debito più consistenti di quelli che sarebbero avvenuti in assenza dello sgravio, come anche, più ovviamente, a guadagni per il debitore. Avverrebbe così se esso portasse ad un accresciuto investimento interno, a maggiore lavoro produttivo, e a più grandi sacrifici correnti nei paesi debitori, sia perché più risorse diverrebbero disponibili, sia perché l'incentivo ad investire e a lavorare sarebbe migliorato. Maggiore investimento porterebbe maggiore crescita, e ciò, a sua volta, a un più grande ammontare di pagamenti del servizio del debito. Diverrebbero così disponibili i mezzi per rimborsare e l'incentivo a fare sacrifici correnti nell'interesse di una più grande produzione più tardi; e questi sarebbero entrambi assenti, o molto più bassi, se ci si aspettasse che una più alta proporzione delle risorse (o tutte) dovessero essere destinate al servizio del debito.

Ma nonostante che tutte le banche verrebbero a beneficiare di un tale sgravio complessivo del debito, poiché crescita ed esportazioni dei paesi debitori potrebbero riprendersi, ogni banca trova un incentivo a lasciar fare le concessioni alle altre. Lo sgravio da parte di una o di alcune soltanto significa che il rimanente dei pagamenti andrebbe a pagare interessi a quelle che non hanno fatto concessioni, e così frustrerebbe lo scopo del tentativo. Ciascuna banca ha un interesse a non concedere lo sgravio, diano o no lo sgravio le altre. Oggi le banche vendono già a valori scontati le loro spettanze ad altre istituzioni, tra cui anche alcuni paesi debitori, ma ciò non è di alcun aiuto per i debitori, a meno che la riduzione del debito non sia trasferita al paese debitore. Il riacquisto a valore più basso da parte del paese debitore tende ad essere inflazionistico poiché implica una grossa passività corrente. Comunque il libero mercato non risolve il problema del trasferimento dello sgravio del debito al debitore, a causa della logica dell'azione collettiva. Per ottenere questi guadagni è necessaria un'azione concertata da parte di tutti per rinunciare a parte delle spettanze di tutti quelli che hanno prestato. Questa sarebbe una delle funzioni dell'*International Debt Facility*. La possibilità che i pagamenti del

servizio del debito siano di fatto più grandi non è di certo essenziale all'operazione.

In secondo luogo, dopo che una parte del debito è stato annullato, necessitano garanzie internazionali per il debito rimanente. In questo sta il vantaggio per i creditori di annullare parte del debito. Ancora una volta, c'è bisogno di un'azione concertata da parte dei governi degli Stati Uniti e di altri paesi creditori, del Fondo, della Banca e dei governi debitori. Solo allora si potrà riprendere il prestito normale. Né il mercato né le azioni non coordinate dei governi possono ottenere questa soluzione del problema del debito. È nell'interesse di ciascun governo non dare garanzie, che altri garantiscano o meno. Ma è nell'interesse dei governi dei maggiori paesi prestatori garantire in comune il debito. Il coordinamento sarebbe una funzione aggiuntiva dell'*IDF*.

Un'ulteriore funzione della *Facility* sarebbe quella di comperare i debiti scontati dalle banche e poi di rimettere ai debitori parte del debito. Ciò può essere di beneficio alle banche, perché il prezzo di mercato del loro debito può crescere. Il risultato dipenderà dal fatto se la *Facility* ha diritti di precedenza sull'interesse e i rimborsi rispetto ad altri creditori, e su quanto grandi sono i fondi della *Facility*. La proposta può prendere forme diverse, ma sostanzialmente si tratta di una riduzione del debito. Le funzioni potrebbero essere svolte da istituzioni internazionali esistenti come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale.

Tassazione globale

L'assenza di un sistema di tassazione globale è un importante incentivo alla fuga di capitali, che, a sua volta, costituisce uno dei maggiori danni sofferti dai paesi in via di sviluppo a causa della loro coesistenza con i paesi industriali. Tale fuga implica sia che l'investimento e la crescita sono più bassi di quanto sarebbero se il capitale fosse stato trattenuto, sia che si debba chiedere a prestito più denaro all'estero, con il più alto peso del debito che ne consegue.

Un passo verso un sistema globale di tassazione consisterebbe nel firmare trattati per assicurare uno scambio di informazioni tra i paesi che perdono i capitali e quelli in cui si rifugiano, e permettere di imporre tasse sul reddito da investimento straniero. Questo presuppor-

rebbe l'adozione della tassazione fondata sulla residenza, insieme con quella per fonte di reddito, così che tutto il reddito di tutti i residenti sia tassato, dovunque esso sorga, e tutto il reddito che si origina nel paese sia tassato, dovunque risieda il soggetto. Ciò presupporrebbe anche che le leggi fiscali siano fatte rispettare e non si verifichi evasione. Accordi sulla doppia tassazione impedirebbero che lo stesso reddito sia tassato due volte. Ciò permetterebbe di raccogliere le tasse dovute sul reddito da investimento estero. Nel 1989 molti paesi dell'OCDE hanno ratificato un *Multilateral Information Sharing Agreement* (Accordo Multilaterale di Scambio di Informazioni), i cui negoziati cominciarono nel 1980, e riguardante lo scambio di informazioni sui dati relativi alla fuga dei capitali. Un progetto di *Convention on Mutual Assistance in Tax Matters* (Convenzione per la Mutua Assistenza in materia di Tassazione) è stato avviato limitatamente ai paesi industriali, ma dovrebbe essere allargato ai paesi in via di sviluppo. Di certo l'evasione fiscale è stata solo uno dei motivi della fuga di capitali. Introiti di denaro dovuti a corruzione, saggi di interesse differenziati, controlli valutari, cattive politiche macro-economiche e rischi di espropriazione, sono tra le altre cause. L'Accordo Multilaterale di Scambio di Informazioni nell'ambito OCDE, ratificato dalla maggior parte dei paesi nel 1989, è un passo verso la cooperazione globale per impedire la fuga di capitali.

Una proposta di ripartizione delle entrate è stata avanzata da Carlos Diaz Alejandro, che ha suggerito che gli Stati Uniti dovrebbero consegnare alla Banca di Sviluppo InterAmericana il denaro ottenuto attraverso una tassa sugli interessi dei depositi di cittadini Latino Americani ¹⁰. Gli Stati Uniti hanno già accettato questo principio per i proventi di attività sequestrate per traffico di narcotici a cittadini di paesi con cui gli Stati Uniti hanno concluso i *Mutual Legal Assistance Treaties* (Trattati di Mutua Assistenza Legale). Questi proventi sono divisi tra gli Stati Uniti ed il paese interessato. Ciò costituisce un utile precedente ¹¹.

Oltre a ridurre la fuga di capitali, la tassazione globale assicurerebbe un fondo comune di risorse per un uso globale. La principale giustificazione della tassazione globale sarebbe quella di muoversi verso un sistema di reperimento automatico di risorse, ma non di esborsi automatici. Gli esborsi sarebbero proporzionati non solo ad ovvi fattori come la dimensione della popolazione e il livello di po-

vertà, ma anche ai risultati raggiunti nella politica economica, nello sviluppo umano, nei diritti umani e in aree affini. Ma il tipo di condizioni praticate dal Fondo Monetario dovrebbe essere rimpiazzato da un dialogo tra l'autorità fiscale ed il paese ricevente, che sarebbe parte di un accordo globale.

L'attuale obiettivo dello 0,7% del PNL sarebbe sostituito da un tributo, il cui ammontare per ogni paese sarebbe progressivo rispetto al reddito *pro-capite*, moltiplicato per la popolazione totale. Ci sarebbe un limite di esenzione basso, e un altro limite che dà il diritto ai paesi di ricevere doni.

Se una tassa internazionale progressiva sul reddito è considerata troppo radicale, vi sono altre basi per una tassazione che possono essere ritenute più accettabili. Tali basi per un'entrata globale sarebbero il petrolio, il commercio di armi, il turismo internazionale, o le tasse di registrazione di brevetti e diritti d'autore. Tasse ideali sarebbero quelle imposte sulle emissioni di biossido di carbonio e di zolfo o sull'inquinamento degli oceani.

La stabilizzazione del prezzo delle materie prime

Le materie prime principali (i minerali e i prodotti agricoli grezzi) sono *inputs* per i prodotti della trasformazione manifatturiera dei paesi industriali. Crescite dei prezzi della materia prima conducono all'inflazione nei paesi industriali, dato che i prezzi dei beni manifatturieri si formano sulla base del ricarico (*mark-up*). Quando l'inflazione è combattuta con le restrizioni monetarie e fiscali, la disoccupazione sale. Nei paesi in via di sviluppo che esportano, i redditi degli esportatori poveri cadono. L'instabilità scoraggia anche l'investimento in queste materie prime. Quando l'obiettivo primario è di combattere l'inflazione, bassi prezzi delle materie prime sono ben visti dai paesi industriali. Ma il peso va a gravare sui produttori poveri, ed è aggravato da politiche che restringono il commercio nonché l'immigrazione verso i paesi industriali in fase depressiva. Prezzi depressi e basso investimento conducono allora al successivo violento incremento del prezzo, ed il ciclo si completa. L'instabilità è stata peggiorata dalla tendenza delle istituzioni finanziarie internazionali a suggerire separatamente, ad ogni paese esportatore, di svalutare, per esportare di più della sua principale materia prima, e di diversificare

verso altre, senza badare al fatto che questo ha condotto a eccedenze globali e a prezzi in caduta di tutte le materie prime.

Ciò che occorre è una ripresa della proposta di Keynes. Stabilizzando i prezzi delle materie prime sia l'inflazione che la disoccupazione nei paesi industriali si riducono. I redditi nei paesi in sviluppo si stabilizzano e crescono, incoraggiando l'investimento. E l'economia mondiale può espandersi ad un saggio stabile. 'Tornare al futuro di Bretton Woods' non sarebbe un cattivo slogan per la prossima riforma delle relazioni economiche internazionali.

Altre innovazioni istituzionali

Possiamo permettere alla nostra immaginazione istituzionale di vagare e pensare ad altre innovazioni istituzionali. Una Commissione per lo Sviluppo Sostenibile (o un'Agenzia Globale per la Protezione dell'Ambiente) si occuperebbe di proteggere l'aria del pianeta e gli oceani. Un'Agenzia Globale dell'Energia impedirebbe i movimenti a *zig zag* dei prezzi del petrolio. I produttori e i consumatori dovrebbero accordarsi sul prezzo del petrolio, per esempio, da qui a quindici anni e muoversi verso di esso a tappe annuali concordate. Un Organismo di Investimento Industriale consentirebbe di evitare gli ondeggiamenti tra capacità in eccesso e scarsità di investimenti fissi che necessitano di un lungo tempo per essere costruiti e, una volta costruiti, durano a lungo, come nel caso dei fertilizzanti, dell'acciaio e dei cantieri navali. Una Politica contro i Monopoli e le Pratiche Restrittive porrebbe sullo stesso piano le politiche internazionali e quelle nazionali. Così come stanno le cose, alle società americane è proibito colludere e formare cartelli sul mercato interno, ma esse sono incoraggiate a farlo dalla legge Webb Pomerane contro gli stranieri. Una Commissione Internazionale sul Governo Globale, un'Istituzione di Sorveglianza dell'Aiuto, ed un Consiglio della Sicurezza Economica potrebbero costituire altre istituzioni globali. La trasformazione delle basi militari in centri comunitari assumerebbe la forma di un passaggio di queste strutture con eccellenti infrastrutture agli stati e alle comunità locali.

Le società transnazionali

Le rivoluzioni tecnologiche nell'informazione, nelle comunicazioni, nel trasporto e nei viaggi, con la corrispondente rapida crescita del flusso di beni e capitali e, a livello minore, di persone attraverso le frontiere hanno ristretto il mondo ed hanno integrato i mercati globali. Alcuni hanno riposto molta speranza nella crescente efficienza dei mercati che ne consegue, altri hanno espresso timori sulle prospettive delle imprese interne, sulla crescente vulnerabilità ed esposizione a forze esterne incontrollate, o sulle difficoltà crescenti dell'integrazione nazionale. I critici della tendenza verso la globalizzazione additano l'esperienza del passato, in cui i paesi in via di sviluppo servivano le potenze metropolitane.

C'è, comunque, un'importante differenza tra il passato e il presente. Materie prime e minerali, ch'erano in gran parte il risultato di dotazioni fisiche che assicuravano rendite a un piccolo gruppo, giocavano una parte molto più importante di quanto facciano oggi, quando sono decisive le abilità umane acquisite e l'ingegno, nonché le politiche governative.

Le relazioni tra i governi dei paesi ospitanti e le società transnazionali sono passate dal calore ideologico alla luce pragmatica. Il confronto è stato sostituito dalla cooperazione. La società automobilistica Ford non è più vista dai suoi sostenitori come la cosa più vicina alla Fondazione Ford, né dai suoi oppositori come il diavolo, se non incarnato, almeno incorporato. Il problema di base è come ottenere il meglio del loro contributo potenziale alla generazione di tecnologia, all'amministrazione ed all'occupazione, mentre le si rende responsabili pubblicamente; come evitare una loro eccessiva regolamentazione, pur incoraggiando il loro senso di responsabilità sociale. Ci sono prove di un movimento verso un rapporto più simbiotico tra governi, società transnazionali e mercati, come è esistito per qualche tempo in Giappone.

Ma mentre il mondo ha trovato impraticabile ed ha rigettato il processo centralizzato delle decisioni in campo politico che le economie pianificate avevano adottato, questo stesso processo governa ancora le relazioni tra direzione e forza lavoro dentro le imprese sia capitaliste che socialiste. Sebbene ci sia ora ampio consenso che le economie non funzionano bene se gestite dall'alto, si presume che

una grande società lavori al meglio se lo è. Sappiamo che gli esseri umani non danno il meglio di sé quando sono sotto controllo. È una sfida a persone di ogni convinzione politica trovare modi per utilizzare l'intraprendenza e l'iniziativa dei lavoratori sul luogo di lavoro. Esperimenti sono stati fatti con l'autogestione, l'arricchimento del lavoro, la partecipazione, la riduzione di dimensione, la politicizzazione del luogo di lavoro, l'auto-supervisione e l'introduzione del libero mercato nella fabbrica. Niente di veramente definitivo è emerso da questi esperimenti.

La società civile internazionale

Alcuni pensano al sistema internazionale come a un sistema di stati, altri includono oltre agli stati le società multinazionali, le organizzazioni non governative (ONG), le organizzazioni internazionali e gli individui. Certamente gli stati giocano un ruolo predominante nella società internazionale, ma non sono gli unici agenti. Organizzazioni volontarie private sono venute ad assumere un ruolo crescente, accanto agli stati ed alle imprese alla ricerca di profitti. Esse comprendono le più diverse organizzazioni: organizzazioni religiose, politiche, professionali ed educative, cooperative, gruppi di pressione, gruppi di interesse, istituzioni orientate da un progetto, istituzioni di assistenza tecnica, per il soccorso, per la prevenzione dei disastri, etc. L'appartenenza ad esse e lealtà dei loro membri tagliano trasversalmente i confini nazionali. Sebbene esse pretendano spesso di lavorare senza o persino contro i governi, i loro apporti possono essere meglio mobilitati se in congiunzione con i governi. Le organizzazioni non governative di maggior successo nel Terzo Mondo, come l'Organizzazione delle Donne Autoccupate, che ha sede ad Ahmedabad in India, o la Banca Grameen in Bangladesh, dipendono per le loro riuscite operazioni, che continuano e si espandono, dal rapporto col governo e dall'aiuto e dalla risposta loro forniti. Certamente, in alcune occasioni la loro funzione è di criticare ed esortare i governi, o di colmare i vuoti dell'attività governativa, o di fare cose a costi più bassi, con migliori risultati, e con più partecipazione popolare che non i governi. Il rapporto tra ONG e governi può essere pensato come un rapporto di conflitto cooperativo (o di tensione creativa), in cui la sfida delle organizzazioni volontarie e le loro attività innova-

tive possono migliorare i servizi governativi e il funzionamento dei mercati, ed aiutare a risolvere le tensioni fra loro. Senza di esse, c'è sempre il pericolo che le imprese private si corrompano e i governi divengano indifferenti ai bisogni umani.

In alcune situazioni lo stato gioca un ruolo passivo, rispondendo soltanto alle pressioni dei gruppi di interesse. I risultati saranno allora determinati dalla forza di questi gruppi, che, a loro volta, dipende dalla loro dimensione, età, motivazione e dai meccanismi di esecuzione. In altri casi lo stato è più attivo, ed impone regolamentazioni e restrizioni, che possono dare origine ad una competitiva ricerca di posizioni di rendita da parte dei gruppi di interesse privati. In altri, poi, sia i gruppi privati che lo stato lavorano insieme per obiettivi comuni.

Le funzioni sono suddivise fra lo stato e la società civile. Le istituzioni della società civile –le chiese, i sindacati, i gruppi d'interesse, i gruppi d'azione, i mezzi di comunicazione e molti altri– sono spesso del tutto non democratiche e c'è bisogno di rendere più forti i gruppi vulnerabili: le donne, i disoccupati, le minoranze etniche. Ci può essere concentrazione non desiderata non solo del potere economico e politico, ma anche del potere sociale.

Sebbene nei primi stadi dello sviluppo vi sia bisogno di rafforzare sia gli stati che i mercati, di fatto essi spesso tendono ad indebolirsi reciprocamente. Sono le istituzioni della società civile che possono intervenire ed inibire un tale indebolimento e delegittimazione¹². Le interazioni fra lo stato, i mercati e la società civile sono complessi. Sia uno stato troppo debole che uno troppo forte possono scoraggiare la crescita della società civile. E le organizzazioni private che sono troppo forti possono minare il potere dello stato, come si è visto nello Sri Lanka o in Libano, e condurre alla dissoluzione della società.

Onestà Internazionale: una proposta

Fino a poco tempo fa ogni discussione pubblica sulla corruzione era tabù. Tuttavia, accanto alla tirannia, la corruzione è la più grave malattia di un governo (e, naturalmente, non è limitata al governo). È vecchia quanto lo stesso governo e si può trovare sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo. Ma, diversamente dalla tirannia, la corruzione non può prosperare alla luce del giorno. Alcuni

tratti culturali come il “portar doni” la favoriscono. Alcuni scrittori l’hanno difesa. Ma ovunque è fuori legge e, diversamente da alcune altre attività illegali, come il giuoco d’azzardo, non è cosa di cui i trasgressori si vantino. Il primo passo nel combatterla, dunque, è che l’informazione sia resa pubblica.

I costi della corruzione includono: uno spreco di risorse, una ingiusta redistribuzione a favore dei ricchi e dei potenti, una distorsione degli incentivi per i pubblici funzionari, e l’alimentazione di un potente cinismo. Alcuni hanno trovato ragioni per giustificare una corruzione limitata. È vero che in rare circostanze il denaro derivante dalla corruzione può integrare stipendi molto bassi ed oliare le ruote della macchina burocratica. Ma se praticata generalmente, non c’è dubbio che può essere molto pericolosa. Più che oliare le ruote, crea incentivi per introdurre limatura nella macchina, per la cui rimozione devono effettuarsi pagamenti. Essa è favorita dalla presenza di monopolio e discrezionalità, e dall’assenza di responsabilità. Quando è crescente la pressione a ridurre la spesa pubblica nei confronti dei paesi in via di sviluppo, quando i migliori funzionari lasciano l’amministrazione pubblica e quando la paga di quelli che rimangono si riduce, la tentazione di accettare mance a fini di corruzione si accresce.

Parecchi paesi hanno istituito agenzie anti-corruzione, come ad Hong Kong la Commissione Indipendente contro la Corruzione. In alcuni paesi ci sono ‘commissioni di vigilanza’ che controllano la corruzione. Qui si propone che, in analogia con Amnesty International, dovrebbe essere costituita un’organizzazione internazionale non governativa, che potrebbe essere chiamata Honest International. Sarebbe finanziata da contributi volontari. Raccoglierebbe con personale specializzato (revisori di conti, investigatori) informazioni sulle attività affette da corruzione, da parti terze (i mezzi di informazione, le banche), da clienti, dal pubblico, e dai suoi propri membri. I funzionari ‘che parlano’ e che sono ‘puliti’ sarebbero incoraggiati e protetti. Una stampa libera e mezzi di comunicazione liberi sono di aiuto. *Prima facie* le prove includerebbero un tenore di vita superiore allo *standard* permesso dagli stipendi del governo, fondi personali trasferiti all’estero, etc. Honest International pubblicherebbe poi i risultati. La vergogna di trovarsi esposti all’attenzione pubblica di

per sè servirebbe da deterrente. Punizioni legali poi la rafforzerebbero.

Osservazioni conclusive

C'è un quarto settore da aggiungere al mercato, allo stato e alla società civile: la famiglia, includendo in essa il nucleo familiare *stricto sensu*, la tribù e il *clan*. È un'unità di consumo, produzione e riproduzione. Le sue attività non sono immesse sul mercato, e dunque spesso non sono conteggiate. Le sue origini sono vecchie. Prende forme differenti in fasi differenti dello sviluppo. La famiglia estesa di molti paesi in via di sviluppo ha ceduto il posto nel Nord alla famiglia nucleare, che a sua volta è sulla via della sua dissoluzione. Il disinteresse per le donne in alcune società asiatiche, il pesante fardello di lavoro che grava su di loro in alcune società africane, il disinteresse per i bambini in termini di risorse, tempo ed attenzione sia da parte dei nuclei a basso che ad alto reddito, il ruolo della famiglia sia come unità di produzione che come rete di sicurezza sociale in alcune società tradizionali: tutti questi sono temi meritevoli di ulteriore approfondimento. La famiglia gioca un particolare, importante ruolo nelle imprese del settore informale.

Un motivo ricorrente in questo saggio è stato il bisogno di democratizzazione, di maggiore partecipazione, in ognuno dei quattro settori e a livello globale. I governi democratici sono più attenti alle necessità dei cittadini. E lo stesso è anche vero della società civile, dove le concentrazioni di potere sono spesso così forti quanto nei governi autoritari. È anche vero della direzione delle imprese e delle intraprese con fini di profitto, in cui prevale un ordine gerarchico. È vero delle famiglie, in cui la testa maschile spesso emette la parola decisiva. Ed è vero delle organizzazioni internazionali, che sono talvolta come i feudi medievali, libere da controllo democratico. Muoversi nella direzione di una più piena partecipazione di tutti, particolarmente dei deboli, di coloro che sono trascurati e dei poveri dovrebbe stare in alto nella nostra agenda di riforme.

(traduzione di Leonardo Asta)

Note

1 Su tutta questa sezione v. H. W. SINGER, *Lessons of post-war development experiences 1945-1988*, IDS Discussion Papers, no. 260, April 1989.

2 V. R. N. COOPER, *Panel discussion: the prospects for international policy coordination*, in W. H. BUTTER, R. C. MARSTON (eds), *International Economic Policy Coordination*, C. U. P. , Cambridge - U. K., 1985, pp. 369-370.

3 Questo rimanda a Keynes che propose una *Clearing Union*, che avesse un tal ruolo.

4 J. K. GALBRAITH, 1929. *The Great Crash*, Penguin Books, Harmondsworth, 1961, pg. 20.

5 *The F. T. Review of Business Books*, September 26, 1991, pg. 2.

6 A. W. MULLINEUX, *Do we need a World Central Bank?*, in *Royal Bank of Scotland Review*, no. 160, December 1988, pp. 23-35.

7 M. LIPTON, S. GRIFFITH-JONES, *International Lenders of last resort: are changes required?*, in *Midland Bank Occasional Papers in International Trade and Finance*, March 1984.

8 S. BROWNE, *Foreign Aid in Practice*, Pinter, London, 1990, pp. 152-153.

9 La distinzione è dovuta a M. CORDEN, *The theory of debt relief: sorting out some issues*, in *The Journal of Development Studies*, Vol. 27, no. 3, April 1991, pg. 137.

10 C. DIAZ ALEJANDRO, *Latin American Debt: I don't think we are in Kansas anymore*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2, 1984.

Un governo globale per lo sviluppo umano

11 J. WILLIAMSON, D. R. LESSARD, *Capital Flight: the Problem and Policy Responses*, in Institute for International Economics, *Policy Analyses in International Economics*, Washington, D. C., November 1987.