

**Solo i ricchi possono
eliminare la povertà?
Dall’“aiuto” al co-sviluppo**

di Nicolò Bellanca

Intervento al seminario “La fine della povertà? Quali strategie?” – Firenze, 6 maggio 2006

«Il 2005 era stato immaginato come l'anno che avrebbe “relegato la povertà nella storia”. Ma dopo un anno di concerti rock, incontri ai massimi livelli e un'attenzione pubblica senza precedenti per i problemi dei più poveri del pianeta, il 2005 si è chiuso con un piagnisteo (*whimper*) anziché con un botto (*bang*)».

Joseph Stiglitz, premio Nobel per l'economia, 3 febbraio 2006

- I “protagonisti” del 2005 – in termini di visibilità davanti all’opinione pubblica – a cui si riferisce Stiglitz sono stati la rockstar Bono e Bill e Melissa Gates, ai quali in parte si può affiancare l’economista dello sviluppo Jeffrey Sachs
- Essi sostengono un’ideologia umanitaristica di stampo filantropico e postcoloniale
- La rivista *Time* – eleggendo i primi tre *persons of the year* – parla di “buoni samaritani” o di “santi laici” che, con il loro afflato benevolente e la loro generosità caritativa, sarebbero l’espressione più nobile di una globalizzazione dal volto umano

- Da cosa nasce questa ideologia? Dalla percezione che, nei processi odierni della globalizzazione, è cambiato il ruolo economico della *povertà estrema*
- «A differenza che per i due secoli passati, la classe di chi ha il potere può fare a meno di gran parte di coloro che ne sono lontani. Per dirla con un'immagine, l'esistenza di quel miliardo e mezzo di persone circa che vivono con un reddito reale equivalente a un dollaro al giorno, non serve in nessun modo alla classe che dirige l'economia e la politica mondiale. Come è stato espresso con uno slogan, **i ricchi non hanno più bisogno dei poveri**»

Alessandro Pizzorno, 2001

- «I vecchi ricchi si servivano dei poveri per diventare ricchi; i nuovi ricchi globalizzati non hanno più bisogno dei poveri» (**estremi**, non di quelli che, in Asia o in Europa dell'Est, fabbricano i beni per i ricchi)

Ulrich Beck, 2005

- Finché la povertà era una conseguenza dello sfruttamento (metropolitano o coloniale), essa era “economicamente utile”
- All'ombra della globalizzazione, semplicemente, **luoghi come l'Africa tropicale non servono**
- Pertanto i bisogni di quei popoli possono essere esauditi soltanto dall'afflato umanitario dei ricchi
- Ecco perché il “santo laico” appare il volto umano della globalizzazione: il suo impegno, privato e pubblico, **rimane l'unico modo** per fronteggiare l'odierna povertà

- Gli aiuti allo sviluppo possono consistere, com'è noto, in doni (*grants*) o in prestiti (*loans*): nel triennio 2000-2003 **le donazioni hanno coperto circa il 97% degli aiuti**, anche attraverso la cancellazione del debito estero
- Pertanto l'atteggiamento dei donatori sembra corrispondere all'idea che **ai poveri si fa elemosina**, poiché non “servono” ad altro
- Sachs, pur vicino a questa ideologia, rifiuta il fatalismo: **perfino** l'Africa tropicale potrà svilupparsi; lo strumento saranno sempre e comunque le donazioni, **purché** esse superino alcune “soglie critiche” (in quantità, in durata, in capacità di gestione)

Le tesi di Sachs

- Presentiamo in breve l'analisi con cui Sachs sostiene il suo punto di vista
- Circa il 40% dell'umanità (altri calcoli: il 50%) vive con meno di 2 dollari procapite al giorno
- Un sesto (altri calcoli: un quinto) dell'umanità è “estremamente povero”
- Il 93% di tale quota vive in Asia orientale, Asia meridionale e Africa subsahariana
- Nelle prime due regioni la povertà è in declino, mentre in Africa sta aumentando

Appena 124 miliardi l'anno!

- Il reddito minimo di sopravvivenza è 1,08 dollari giornalieri a persona (in dollari 1993)
- Il reddito medio effettivo dei poveri estremi è 0,77 dollari
- Il differenziale negativo procapite è 113 dollari l'anno
- $113 \times 1,1 \text{ miliardi} = 124 \text{ miliardi di dollari}$

Null'altro che gli impegni presi!

- Appena 124 miliardi! Contro 450 di spesa militare 2004 degli USA; contro 1000 di spesa militare planetaria; contro 350 di sussidi all'agricoltura UE e USA nel 2004
- Per raggiungere i *Millennium Goals* questa cifra dovrebbe salire lievemente nei prossimi anni, fino a 195 miliardi nel 2015
- Sarebbero comunque cifre pari al massimo allo 0,54% del reddito dei paesi più ricchi, inferiore all'impegno dello 0,7% assunto 35 anni fa all'ONU e riaffermato molte volte

Cosa sta accadendo ...

- Gli aiuti finanziari ai PVS sono stati di quasi 80 miliardi di dollari nel 2004
- Ma una parte consiste non di nuovi fondi, bensì in cancellazione del debito
- Egli stima che appena 12 miliardi siano andati a sostegno diretto dei poveri estremi
- In termini di PNL del mondo ricco, gli aiuti coprono lo 0,25% nel 2003, con uno 0,16% degli USA ed uno 0,15% dell'Italia

E cosa potrebbe succedere ...

- Negli USA, ad esempio, basterebbero un modestissimo aumento dell'aliquota fiscale ed una sovratassa del 5% per i redditi superiori a 200.000 dollari
- Gioverebbe, inoltre, un affermarsi della filantropia: la Fondazione Bill e Melinda Gates ha destinato a progetti di beneficenza, negli ultimi anni, quasi 29 miliardi di dollari, pari al PNL di Libano e Giordania

Can the West save the Rest?

- Il maggiore antagonista scientifico di Sachs è William Easterly, il cui libro appena uscito, citando Kipling, s'intitola: *The white man's burden: why the West's efforts to aid the Rest have done so much ill and so little good* (Il fardello dell'uomo bianco: perché gli sforzi dell'Occidente di aiutare il resto del mondo hanno provocato tanti danni e così poco benessere)

Caricatevi del fardello dell'uomo bianco -
delle atroci guerre del tempo di pace -
colmate la bocca della Grande Fame,
e arrestate i mortiferi morbi. [...]

Caricatevi del fardello dell'uomo bianco -
e mietete come vostra consueta ricompensa
le accuse di chi fate progredire,
L'odio di chi tanto proteggete -
il grido di folle che vi premurate
(ah, lentamente!) di guidare verso la luce –

Rudyard Kipling, 1899

Le due tragedie della povertà mondiale

- Easterly concorda con Sachs: la prima tragedia è che 30.000 bambini muoiono ogni giorno per povertà estrema: ad esempio, 1,8 milioni di bimbi all'anno muoiono di diarrea che potrebbe essere prevenuta tramite una terapia orale reidratante la cui dose costa 10 centesimi
- Ma vi è una seconda tragedia: che l'Occidente abbia già speso 2,3 trilioni (2.300 miliardi) di dollari nell'ultimo mezzo secolo e che i bambini con la diarrea ancora non abbiano ricevuto la dose da 10 centesimi
- È questo il **vero scandalo** della nostra generazione: che tanta moneta non abbia raggiunto i più poveri tra i poveri

Sviluppo come modernizzazione

- Torniamo a Sachs: qual è il sostegno teorico delle sue tesi?
- Per Sachs lo sviluppo è il processo storico della “modernizzazione”: «il progressivo passaggio da un’agricoltura di sussistenza a un’industrializzazione leggera e all’urbanizzazione, e poi ai servizi ad alta tecnologia»
- Esso è in grado di autoalimentarsi, non appena valica gli “scalini” iniziali

Il “circolo vizioso” della povertà

- Se dunque gli aiuti esteri conducono i poveri ad avviare lo sviluppo, il problema della povertà sarà, in modo quasi automatico, eliminato per sempre
- D'altra parte, i poveri estremi non possono creare sviluppo autonomamente
- Lo impediscono le varie “trappole della povertà”: si **rimane** poveri perché ... si è poveri!

Il “circolo vizioso” della povertà

Una versione semplice del “circolo vizioso”:

- Essendo povere, le famiglie hanno una capacità di **risparmio** ridotta; inoltre, un basso reddito procapite comporta una **domanda limitata** di beni di consumo.
- Da una parte quindi vi sono poche risorse disponibili, dall’altro scarsi incentivi per gli investimenti in capitale fisso e in capitale umano.
- Ciò implica una **bassa produttività** del lavoro; e poiché il prodotto per lavoratore corrisponde al reddito reale per lavoratore, ne consegue che il **reddito reale** è ridotto

“Trappole” e (semi)determinismo geografico

- Un siffatto “circolo vizioso” si rafforza e complica quando intervengono fattori strutturali come l’isolamento geografico, le malattie epidemiche e la vulnerabilità di fronte agli shock climatici (es., carestie): è il caso africano
- Dato un “circolo” o una “trappola della povertà”, **nessuno può aprirlo da solo**: i capitali provenienti dall’estero, sia pubblici che privati, sono indispensabili

Aiuti fino al 30% del PNL!

- L'Africa ha ricevuto, negli ultimi 40 anni, 568 miliardi (in dollari 2003) in aiuti allo sviluppo
- Secondo i calcoli di Sachs, il problema della povertà africana si risolverà soltanto **aumentando il flusso di tali aiuti**: i paesi in cui la percentuale dei poveri estremi supera il 25% della popolazione, dovrebbero ricevere circa 60 dollari procapite l'anno per un paio di decenni; un flusso **pari anche al 30% del loro PNL**

Una marea di dollari “disinteressati”?

- Ovviamente, Sachs precisa astratti “criteri rigorosi” per l’impiego di questa marea di dollari
- Un esempio è la Commissione per i *Millennium Goals*, presieduta da Sachs
- Essa individua 54 *indicators*; li raggruppa in 18 *targets*, a loro volta aggregati negli 8 *goals* ben noti. Vengono proposti 499 interventi separati per ottenere i 54 *indicators* entro il 2015, in un rapporto di 451 pagine con 3300 pagine di appendici tecniche

E le critiche agli “aiuti”?

In questa orgia di dirigismo tecnocratico, il libro di Sachs non dedica un rigo a discutere le critiche “dal basso” agli aiuti:

- a) creano dipendenza e inibiscono la dinamica politica dei paesi beneficiari;
- b) ingrassano apparati burocratici;
- c) vanno incontro a furti e sperperi;
- d) sono in grande parte “aiuti legati” e “condizionali”;
- e) in larga prevalenza si dirigono verso i meno poveri tra i poveri

Kofi Annan è “il più fine politico del mondo”?

- Ancor più, Sachs non esamina attori e meccanismi politici: a) chi detiene il potere in un certo paese? b) chi nel sistema delle relazioni internazionali? c) chi nelle agenzie delle Nazioni Unite per lo sviluppo? d) chi nell'ONU come tale?
- Kofi Annan, di cui Sachs è consigliere, è “il più fine politico” o un “maggiordomo degli Stati Uniti” (Danilo Zolo)?

La “trappola” come trappola teorica

- L’idea di “trappola” è degli anni 1950, risale a Paul Rosenstein-Rodan, Sir Arthur Lewis e Walt Rostow. In anni recenti è stata rilanciata, oltre che da Sachs, da Partha Dasgupta e altri
- Cosa dire di essa come argomento teorico e in termini di riscontri storico-empirici?
- Ai paesi poveri nulla manca sul fronte dell’operosità e dello spirito d’iniziativa (Mancur Olson 1996 e gli “esperimenti naturali”: Germania est e ovest; Corea sud e nord; migranti di seconda o terza generazione ...)

Dalle risorse al “capitale”

- Ciò che i paesi poveri non riescono a formare è il “capitale” [beni accumulabili per investimenti profittevoli], nelle sue sei forme: umano, produttivo, infrastrutturale, naturale, istituzionale e intellettuale
- A sua volta, il capitale non manca in quanto mancano i mezzi o le risorse (risparmi, *commons*, regole sociali, saperi locali, apprendimenti personali, ecc.)
- Ad es., rispetto al capitale produttivo, osserva Hernando de Soto: «perfino nei paesi più poveri, i poveri risparmiano. Il valore del risparmio tra i poveri è, di fatto, immenso: quaranta volte tutto l’aiuto internazionale ricevuto a livello mondiale a partire dal 1945»
- Manca invece un appropriato **percorso di istituzionalizzazione** lungo cui quei mezzi diventano “capitale” investibile per lo sviluppo

Baran, Polanyi e Hirschman 1

- Ricordiamo tre grandi autori che, simultaneamente, contestarono la tesi della “trappola”
- Paul A. Baran (1957) distingue tra fondo di accumulazione produttivo e “surplus potenziale”
- La povertà dei paesi sottosviluppati non deriva tanto dalla carenza del sovrappiù sociale, quanto dal suo cattivo impiego dal “punto di vista” dello sviluppo economico

Baran, Polanyi e Hirschman 2

- «Vi sono sempre e dovunque surplus potenziali disponibili. Ciò che conta è il mezzo istituzionale per portarli alla luce» (Henry W. Pearson in Karl Polanyi, ed., 1957)
- All'inizio della *Strategia* (1958), Albert Hirschman dichiara: la vera difficoltà sta «nel suscitare e mobilitare per lo sviluppo risorse e capacità nascoste, disperse o malamente utilizzate»

La “trappola” nella storia

Si rinvia a William Easterly (2001 e 2005) per una critica empirica della “trappola”. Ci limitiamo qui con lui a rilevare:

- (a) il gruppo dei paesi più poveri nel 1950, incrementa il reddito nei 5 successivi decenni di un fattore pari a 2,47 volte (e casi come Botswana, Lesotho, Cina o India vanno ancora meglio);
- (b) mentre 11 dei 28 paesi più poveri nel 1985 non erano nel gruppo dei più poveri nel 1950

Ciò segnala che la “trappola” **non impedisce** ai meno dotati di mezzi economici di uscirne, **né tutela** quelli più provvisti dall'entrarvi

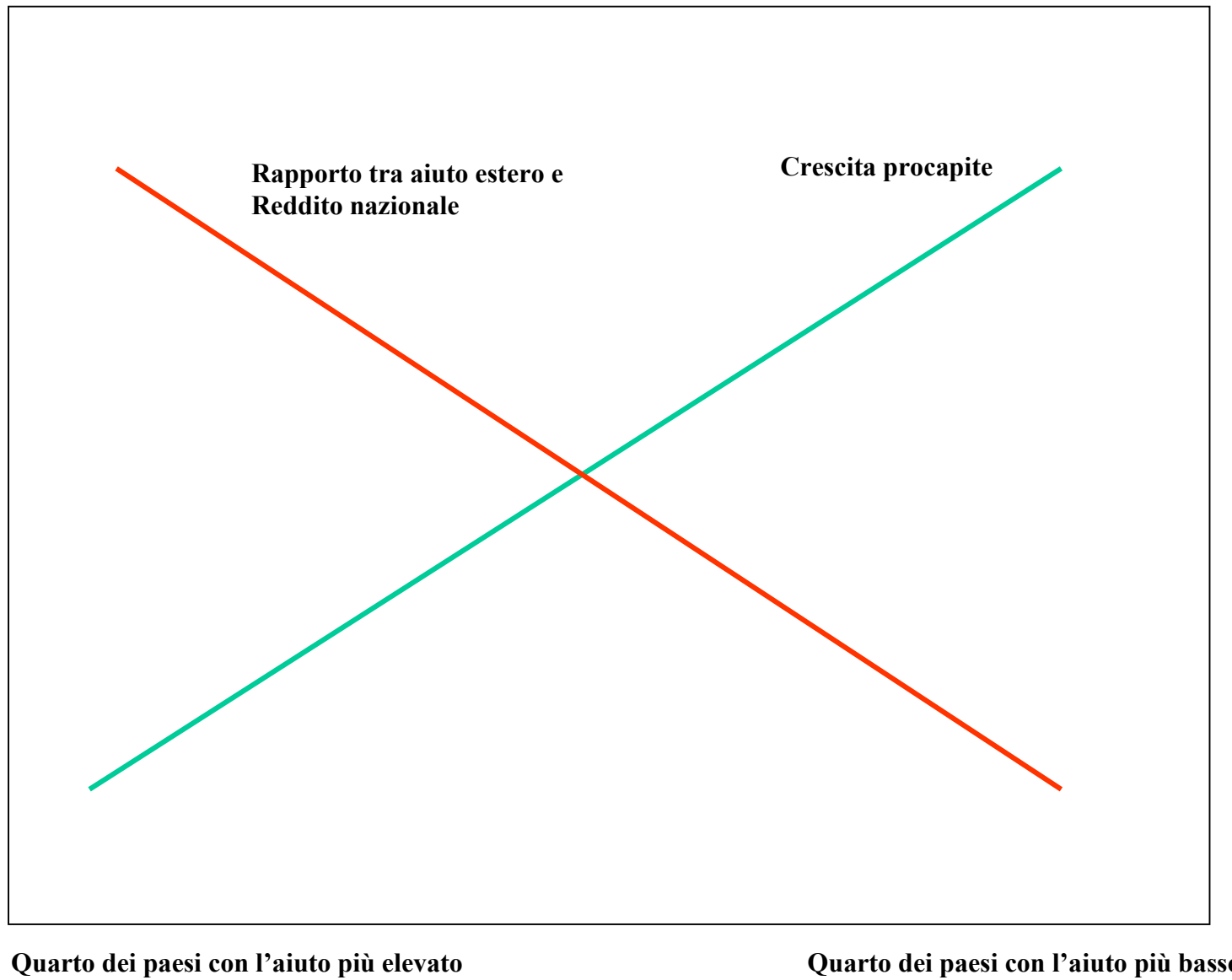
Non basta innaffiare di denaro ...

- Pertanto un enorme flusso esogeno di denaro non costituisce la leva prioritaria dello sviluppo
- Occorre piuttosto “squilibrare” lo *status quo* in maniere che favoriscano l’istituzionalizzazione del sovrappiù potenziale in “capitale”
- Ad esempio, autori come Dani Rodrik suggeriscono di puntare all’intervento che, di volta in volta, allevia il vincolo più stringente, e che quindi genera la più grande spinta per un’impennata riformatrice

E gli aiuti? 1

- E gli aiuti esteri? Che esiti effettivamente raggiungono? Che ne dovremmo fare?
- Hansen-Tarp (2001), Easterly (2003) o Rajan-Subramanian (2005) documentano che non è accertata alcuna relazione diretta tra flussi di aiuti esteri e crescita, perfino nei casi in cui il paese beneficiario è dotato di un “buon governo”
- Queste ricerche suggeriscono che corruzione e cattiva gestione, pur importanti, non possono essere le sole ragioni per cui gli aiuti non generano crescita

Aiuto estero e crescita nei PVS, 1960-2002



Quarto dei paesi con l'aiuto più elevato

Quarto dei paesi con l'aiuto più basso

Fonte: Easterly 2006

E gli aiuti? 2

- L'assistenza internazionale è utile nel fronteggiare le emergenze e nel tamponare la miseria; ma non sembra in grado di alimentare una stabile crescita (i suoi effetti non sono discernibili nel lungo periodo)
- Qui non possiamo discutere le ragioni per cui ciò accade. Oltre a quelle citate nelle “critiche dal basso” agli aiuti, tra le principali ragioni sembrano esservi:
 - (a) gli aiuti indeboliscono le istituzioni del paese
 - (b) e possono indebolirne la competitività

E gli aiuti? 3

- (a) Indeboliscono lo Stato, ad es. sostituendo le entrate fiscali; e i mercati, ad es. favorendo comportamenti *rent seeking*;
- (b) Riducono la competitività del settore dei beni scambiabili con l'estero, e riallocano risorse verso il settore dei beni non-scambiabili

Ad es., con tasso di cambio rigido, il flusso di denaro in aiuti eleva il prezzo di alcune risorse critiche, usate da entrambi i settori. Mentre però il settore “interno”, che non ha concorrenti, può elevare i prezzi degli output, l'altro perde profittabilità. Se invece il cambio è flessibile, il flusso degli aiuti può elevare l'inflazione, ancora una volta a danno del settore che commercia con l'estero

Esistono alternative?

- Una è rappresentata dal finanziare progetti mirati e gradualmente, identificati da individui altamente motivati capaci di cogliere modi creativi di risolvere problemi reali
- Al riguardo sono documentate numerose storie di successo: da talune campagne di vaccinazione e prevenzione sanitaria, alla costruzione di strade, alla fornitura di testi scolastici
- Questo approccio potrebbe venire migliorato da *auditors* (revisori dei conti) indipendenti che valutino le iniziative, e da donatori che lascino la decisione ai poveri stessi, i quali userebbero i *cash vouchers* (autorizzazioni di pagamento) ricevuti per selezionare l'agenzia più adatta a realizzare i loro obiettivi

“CIAO”!

Occorre che l’assistenza allo sviluppo sia sottoposta al CIAO:

Customer feedback (“voce” del beneficiato),

Incentives (incentivi),

Accountability (responsabilità),

good **O**utcomes (buoni risultati)

Soltanto una valutazione indipendente può verificare tali requisiti

Esistono alternative?

- Una seconda alternativa costruttiva è la partnership paritaria tra *specifici* donatori e *specifici* beneficiari (es. progetti di cooperazione decentrata tra distretti toscani e clusters ghanesi)
- A rigore, non si tratta più nemmeno di “aiuto”, essendo il flusso bidirezionale: la Toscana offre assistenza tecnica, macchinari obsoleti ma ben funzionanti e sbocchi di commercializzazione
- I ghanesi ricambiano esportando mobilio semilavorato, oltre ad assicurare maggiori diritti per i ragazzi che, nelle botteghe, fanno apprendistato

Esistono alternative?

- Affinché simili esperienze non restino isolate, sono state impostate forme di cooperazione decentrata coordinata, che agiscono entro programmi-quadro di sviluppo territoriale integrato
- Ciò dovrebbe infine collocarsi – e siamo allo snodo più delicato – entro un “nuovo multilateralismo”, in cui gli stati effettuino una sorveglianza orizzontale multilaterale, impegnandosi, su base volontaria, a controllarsi vicendevolmente rispetto alla convergenza verso obiettivi condivisi

“E’ la politica, stupido!”

- L’ultimo snodo, a sua volta, appare una tappa di un più lungo tragitto di negoziazione multilaterale tra Stati, regioni (macro e micro), attori collettivi, che sta forse ridisegnando i rapporti tra paesi del Nord e del Sud
- Concludiamo con una frase di *La Cooperazione allo Sviluppo e il Governo che verrà*, febbraio 2006: un documento “per alimentare la discussione”, firmato da responsabili della cooperazione decentrata, funzionari italiani delle Nazioni Unite, funzionari del Ministero Affari Esteri, assessori comunali e docenti universitari

«Tutte le leggi attuali dei paesi donatori si basano ancora sulla vecchia idea di “aiuto”, marcata da una cultura assistenziale e paternalista, mentre la cooperazione del futuro si basa sempre di più sull'**idea di co-sviluppo**, caratterizzata da una co-responsabilità di tutti (al Sud come al Nord, nel settore pubblico come in quello associativo e privato) [... e dal superamento della] rigida distinzione tra emergenza e sviluppo, che favorisce interventi a pioggia costosi e di nessuna sostenibilità»