

**Partnership per lo sviluppo:  
organizzazioni, istituti, agenzie  
a cura di R. N. Gardner e M. F. Millikan**

**Istituto Affari Internazionali**

**Roma**

**Società editrice il Mulino**

**Bologna**

---

«Partnership per lo sviluppo» svolge un compito notevole nello spiegare il funzionamento degli istituti economici internazionali interessati allo sviluppo. È più di un utile libro per consultazione. Esso presenta nuovi problemi: la politica per lo sviluppo demografico discussa nel convincente saggio di Richard Gardner, la necessità di un maggior coordinamento della politica sociale ed economica suggerita da Walter Kotsching, un piano di sviluppo mondiale caldamente sostenuto dal premio Nobel Jan Tinbergen.

Barbara Wood

---



# **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**

**a cura di Richard N. Gardner  
e Max F. Millikan**

**Società editrice il Mulino**

**Bologna**



Edizione originale: *The Global Partnership*. International Agencies and Economic Development, New York, Praeger, 1968.

# Prefazione all'edizione italiana

In un mondo diviso da profondi antagonismi nazionali, ideologici e razziali, il concetto di una «partnership mondiale» per abolire la povertà ha sicuramente il sapore dell'utopia. Tuttavia un tale tipo di partnership è in via di attuazione e rappresenta uno dei risultati più notevoli per la cooperazione internazionale, specialmente se si considera che questa è un'era contrassegnata dai conflitti nazionali. I saggi contenuti in questo volume mostrano la crescita di questa partecipazione mondiale e registrano il lavoro dei vari istituti internazionali attraverso cui la partnership si realizza.

Tutti conoscono le deficienze delle organizzazioni internazionali; ciò che è generalmente poco noto sono i risultati positivi raggiunti: da qui la necessità di soffermarvisi.

Vale la pena esaminare, in modo critico e realistico, potenzialità e limitazioni degli istituti internazionali preposti allo sviluppo economico. E se un tale esame non lascia troppo spazio ad un infondato pessimismo, neppure incoraggia un facile ottimismo. Come questi saggi pongono in rilievo, gli sforzi dei paesi, e ricchi e poveri, risultano del tutto inadeguati rispetto al problema da risolvere: il raggiungimento di un livello di vita compatibile con la dignità umana per i paesi in via di sviluppo. Qualora la guerra internazionale contro la povertà debba realmente aver successo, è impellente, da parte sia dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo, un impegno nuovo e di ben maggiore ampiezza. Con che risultati le organizzazioni internazionali saranno in grado di stimolare ed amministrare i programmi di interesse comune diviene una questione fondamentale. Ciò che si otterrà influirà in maniera determinante sui destini dell'umanità durante tutto l'ultimo terzo di questo secolo.

Gli autori hanno portato in questi articoli una ricca vena di esperienza personale e di studio, esercitati nel campo della cooperazione multila-

terale per lo sviluppo. Ad essi abbiamo richiesto di mettere a fuoco non solo i problemi economici ma anche le altrettanto basilari questioni politiche ed amministrative ad essi collegati. Noi speriamo che il risultato si dimostri utile agli operatori politici come anche agli studiosi di economia, scienza politica ed organizzazione internazionale.

È con grande piacere che vediamo ora apparire questa raccolta di saggi anche per il pubblico italiano, poiché riteniamo che l'Italia giocherà un ruolo sempre maggiore nella cooperazione multilaterale a favore dello sviluppo.

L'Italia occupa attualmente il sesto posto nel mondo per quel che riguarda il commercio internazionale e il settimo come contribuente al bilancio delle Nazioni Unite. Essendo una delle economie in più rapido sviluppo nel mondo industrializzato, è naturale che l'Italia tenda a giocare un ruolo sempre più significativo nel caratterizzare la politica economica internazionale e nel fornire assistenza tecnica e capitali ai paesi in via di sviluppo.

A parte la dinamicità dell'economia vi sono delle speciali ragioni per cui l'Italia può giocare un particolare ruolo nella «partnership mondiale per lo sviluppo» nei prossimi anni. I legami che essa ha con il Mercato comune da una parte e con gli Stati Uniti dall'altra, offre l'opportunità di un contributo per risolvere le divergenze nelle politiche economiche che si possono creare tra le due sponde dell'Atlantico. I notevoli contributi già dati per giungere ad un accordo nel campo monetario internazionale vanno a beneficio di tutta la comunità mondiale.

L'Italia rappresenta inoltre un ponte naturale tra i paesi industrializzati ed i paesi in via di sviluppo. Tra gli stati maggiormente sviluppati ha più di ogni altro, all'interno dei propri confini, gli estremi di un nord altamente industrializzato e di un sud ancora sottosviluppato, mentre notevole importanza assumono gli storici ed antichi collegamenti con le aree sottosviluppate dell'Africa settentrionale ed i profondi legami culturali con l'America latina. Si è inoltre liberata del proprio passato coloniale e probabilmente ora i paesi in via di sviluppo dimostrano minor sospetto nei suoi riguardi che verso ogni altra potenza industriale di comparabile importanza economica.

La comunità internazionale ha dato un riconoscimento all'attività italiana nel 1965 con la elezione di un suo rappresentante alla presidenza della Assemblea generale. Ma al di là di quella importante occasione, la presenza dell'Italia nel sistema delle Nazioni Unite risulta permanente grazie agli sforzi dei propri diplomatici presenti sia come rappresentanti che come funzionari dell'organizzazione.

Tuttavia sembra che si possa dubitare sul fatto che le potenzialità dell'Italia nella «partnership mondiale per lo sviluppo» vengano esattamente percepite, sia da essa stessa che dalla comunità internazionale. Il

numero dei rappresentanti italiani che prestano la loro opera presso l'Onu sia nelle sedi centrali che locali risulta decisamente ridotto. L'Italia non ha giocato nelle assisi multilaterali per lo sviluppo lo stesso importante ruolo da essa avuto negli affari monetari internazionali. D'altra parte altri paesi non si sono mostrati troppo favorevoli all'assunzione da parte italiana di importanti posizioni all'interno delle Nu e di altri organismi. Forse esistono alcuni fattori storici che spiegano la situazione: l'infelice esperienza dell'Italia come membro della Lega delle nazioni, la sua esclusione come paese «nemico» dalla fondazione dell'Onu e l'impossibilità di divenire membro fino al 1955.

Ma questa è ormai storia. Al momento di iniziare il decennio degli anni 70 — il secondo decennio dello sviluppo — c'è da sperare che l'Italia vada ad occupare nella «partnership mondiale» quella posizione a cui sembra così singolarmente pronta per ragioni economiche, politiche, culturali e storiche. Sicuramente gli uomini politici italiani, come quelli di altri paesi, hanno riconosciuto chiaramente la sfida posta dallo sviluppo. E come uno di essi ha avuto occasione di dire all'Assemblea generale: «L'instaurazione della pace... acquista nuove dimensioni. È un compito che non può essere ridotto alla prevenzione dei conflitti armati e al superamento delle dispute politiche capaci di provarli. Esso coinvolge molto di più: la riduzione graduale di tutti i «divari» sociali, economici e tecnologici che agiscono da fattori creanti instabilità e disordine nella vita internazionale e la conversione delle forze che oggi ci minacciano di distruzione in strumenti di creazione, progresso e benessere».

RICHARD N. GARDNER  
MAX F. MILLIKAN

Gennaio 1970



# Indice

I.	Introduzione, di Max F. Millikan	pag. 11
II.	Le Nazioni Unite come strumento per lo sviluppo economico e sociale, di Walter M. Kotsching	» 27
III.	L'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio, di John W. Evans	» 55
IV.	La Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sullo sviluppo, di Richard N. Gardner	» 83
V.	Il Fondo monetario internazionale, di Edward M. Bernstein	» 117
VI.	Il gruppo della banca mondiale, di Roy Blough	» 139
VII.	Il finanziamento regionale dello sviluppo, di Henry S. Bloch	» 173
VIII.	L'assistenza tecnica multilaterale, di Karl Mathiasen III	» 197
IX.	L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, di Goran Ohlin	» 219
X.	Verso un programma demografico mondiale, di Richard N. Gardner	» 233
XI.	Per un programma mondiale di sviluppo, di Jan Tinbergen	» 267

## Appendici

I.	Bibliografia selezionata	» 285
II.	Siglarario	» 307

# I. Introduzione

di Max F. Millikan \*

Gli articoli raccolti in questo volume si propongono di far luce sulle relazioni tra due dei principali aspetti originali del momento attuale, aspetti che distinguono gli ultimi venticinque anni da qualsiasi altro periodo nella lunga storia degli sforzi dell'uomo per affrontare i problemi della sua società.

Il primo di questi elementi caratterizzanti va ricercato negli sforzi degli ultimi 25 anni per organizzare la società mondiale. Possiamo definire questo aspetto come la necessità impellente di una serie di istituzioni veramente internazionali. Niente è completamente nuovo a questo mondo e la lista delle organizzazioni che possono rivendicare l'appellativo di internazionali risale nella notte dei tempi. Ma, con qualunque criterio comparativo consideriamo il fenomeno (il numero di persone coinvolte, la gamma di questioni trattate, o l'esaurimento delle lettere dell'alfabeto in un'orgia di sigle di nuove istituzioni), noi abbiamo assistito, dalla fine della II guerra mondiale, ad un salto quantitativo nell'interesse per i problemi dell'organizzazione internazionale. Come fervidi credenti nell'urgente necessità di un governo mondiale, certo abbiamo fatto solo pochi passi incerti nella direzione di questo obiettivo, ma confrontando il 1968 con il 1940 o il 1945, il numero e i ruoli delle istituzioni internazionali hanno avuto un incremento esplosivo. A cominciare da Fmi, Birs, Gatt, Fao e dagli organi centrali delle Nazioni Unite stesse, c'è stata una proliferazione di agenzie come l'Unesco, l'Oms, l'Omm e più recentemente l'Unctad e la Unido, oltre a numerosi organismi fuori della famiglia delle Nu, come l'Ocse, la Lafta e il Ciap, numerose banche regionali e la continuazione di poche

\* Max F. Millikan è Direttore del Center for International Studies del Massachusetts Institute of Technology. La traduzione è di Paola Alessandrini.

organizzazioni precedenti come l'Oil e l'Osa, che sono soltanto l'inizio di una lunga lista <sup>1</sup>.

Il secondo aspetto della nostra epoca, sul quale ci soffermeremo qui, è il rapido aumento di interesse dell'intera comunità mondiale per il benessere di tutti i suoi componenti, in particolare dei suoi membri meno privilegiati, le cui conquiste economiche sono divenute un indice conveniente, anche se a volte ingannevole. I miglioramenti delle statistiche post-belliche ci hanno resi tutti coscienti del fatto che, in termini di indici economici, la distribuzione internazionale del reddito è molto ineguale e che i due terzi del mondo sono notevolmente arretrati rispetto all'altro terzo. Per questo motivo, la nostra preoccupazione per lo sviluppo si è concentrata sui paesi in via di sviluppo. Di nuovo, non sarebbe corretto descrivere questo come un fenomeno completamente nuovo nella storia. Nella colonializzazione del sec. XIX e precedenti, con tutti i suoi errori c'era una componente di interesse per ciò che ora sarebbe definito sviluppo; e l'umanitarismo paternalistico, su cui si basava, si rifletté largamente anche in attività private caritatevoli e missionarie. Ma, fino alla II guerra mondiale, l'attività pubblica in questo campo si limitava all'accettazione da parte dei governi nazionali di essere responsabili per coloro che erano sotto la loro diretta giurisdizione.

È interessante notare che prima della II guerra mondiale in nessuna lista dei grandi problemi prioritari della comunità mondiale si sarebbe incluso lo sviluppo sociale ed economico dei paesi sottosviluppati. Nel 1968 una simile omissione in una lista di tal genere sarebbe inconcepibile. I paesi sviluppati, da parte loro, sempre più considerano il problema sia dal punto di vista dei loro interessi nazionali, sia come parte di una loro responsabilità di fronte al mondo, responsabilità che richiede di dedicare tempo, risorse economiche e lavoro ai problemi di sviluppo anche di paesi con i quali non si hanno particolari legami politici. Ciò è messo in evidenza dalla creazione, durante l'ultimo decennio, di speciali ministeri o altre grosse unità governative, in tutti i paesi sviluppati, che si incaricano del problema dell'assistenza per lo sviluppo <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Come elencato nell'ordine rispettivo, Fondo monetario internazionale (Fmi), Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs), Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (Gatt), Organizzazione delle Nu per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao), Organizzazione delle Nu per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco), Organizzazione mondiale della sanità (Oms), Organizzazione meteorologica mondiale (Omm), Conferenza delle Nu sul commercio e sullo sviluppo (Unctad), Organizzazione delle Nu per lo sviluppo industriale (Unido), Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), Organizzazione latino-americana di libero scambio (Lafta), Comitato interamericano dell'alleanza per il progresso (Ciap), Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), Organizzazione degli stati americani (Osa).

<sup>2</sup> Per un breve esame chiarificatore di questa tendenza cfr. Goran Ohlin,

Naturalmente, per la maggioranza dei paesi in via di sviluppo, il problema della propria crescita economica è diventato, dalla fine della guerra un obiettivo prioritario della loro politica nazionale. Questo non dimostra, tuttavia, che ci sia, da parte loro, una preoccupazione per lo sviluppo inteso come problema mondiale. Ci sono, comunque, molti piccoli sintomi di un approccio al problema meno nazionalistico anche da parte dei paesi sottosviluppati. L'interesse nazionale è, senza discussione e giustamente, l'elemento dominante dell'interesse di questi paesi per il problema dello sviluppo mondiale; anche perché essi dipendono dalla politica dei paesi industrializzati, per quanto riguarda i capitali, l'assistenza tecnica e le possibilità commerciali. Ciononostante, essi hanno incominciato ad interessarsi dei problemi reciproci e a mostrare una nuova volontà di accettare responsabilità internazionali oltre che aiuti internazionali.

Questi due aspetti dell'era postbellica — l'impellente necessità di organismi veramente internazionali e il crescente interesse per lo sviluppo sociale ed economico — hanno molte radici comuni, ma finora solo pochi collegamenti tra loro. Entrambi riflettono la crescente convinzione che, in un mondo dove sia le distanze fisiche che psicologiche stanno cadendo all'impatto della moderna rivoluzione nei trasporti e nelle comunicazioni, la distinzione tra politica interna ed estera sta diventando sempre meno significativa. New Delhi e Tokio sono, in molti sensi, più vicine a New York nel 1968 di quanto non lo fossero San Francisco e New Orleans quarant'anni fa. L'interdipendenza economica, sociale, intellettuale e politica tra tutte le parti della comunità mondiale è oggi un fatto talmente palese che sia le istituzioni internazionali che lo sviluppo del mondo assumono un significato completamente nuovo. Il riconoscimento di questo dato di fatto è incredibilmente lento, ma uno sguardo agli anni 40 sottolinea quanto drastici siano già stati i cambiamenti avvenuti.

Le istituzioni internazionali, però, sono state fondate per molte altre ragioni oltre che per lo sviluppo, e i diversi paesi perseguono le loro attività di assistenza solo in minima parte attraverso gli istituti internazionali. Per averne una dimensione economica: solo il 10% circa del flusso di aiuti per lo sviluppo, sia nel campo economico che dell'assistenza tecnica, come appurato dall'Ocse, viene incanalato attraverso organismi multilaterali<sup>3</sup>. Come vedremo ora, questo sminuisce il grado in cui l'assistenza allo sviluppo è stata multilateralizzata durante l'ultimo decennio. Ma, a questo punto, sorgono alcune domande molto reali

*Foreign Aid Policies Reconsidered*, Parigi, Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development, 1966, capitolo II.

<sup>3</sup> Cfr. la relazione di Willard L. Thorp, *Development Assistance Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee: 1966 Review*, Parigi, Ocse, Annuali statistici, tav. 4, p. 150 e tav. 11, pp. 162-163.



che gli articoli di questo volume si pongono per stabilire se le intenzioni che emergono dai piani di sviluppo economico e sociale mondiale e le risoluzioni istituzionali prese vanno di pari passo. Come premessa alla discussione dei problemi funzionali e delle forme istituzionali particolari trattati nei saggi che seguono, sarà bene rivedere brevemente alcuni degli elementi che hanno influenzato le relazioni tra istituzioni internazionali e sviluppo economico mondiale negli ultimi 10 o 15 anni. C'è stato un importante filo di continuità in questi anni, ma ci sono stati anche notevoli progressi, non tutti pienamente compresi e valutati. Vorrei soffermarmi su tre di questi cambiamenti.

Il primo riguarda il diverso modo, in cui alcuni dei più importanti paesi industrializzati valutano oggi il loro interesse nel processo di sviluppo. Il secondo riguarda la mutata comprensione del problema dello sviluppo sia nei paesi industrializzati che nei paesi sottosviluppati. Il terzo, infine, riguarda i cambiamenti nelle istituzioni, impiegate dalla comunità mondiale per realizzare le sue attività di sviluppo.

Potrebbe essere allettante considerare il flusso annuale lordo degli investimenti ufficiali per lo sviluppo economico dai paesi industrializzati a quelli meno sviluppati, come un indice del livello di accettazione da parte dei paesi industrializzati delle loro responsabilità nel processo di sviluppo. Per ragioni che spiegherò più oltre, questo indice è, nella migliore delle ipotesi, ingannevole. Quello che possiamo osservare, nei paesi dell'Ocse, è una rapida ascesa degli aiuti dal livello medio di due miliardi di dollari negli anni 50 ad un livello di circa sei miliardi di dollari nel 1961. Da allora fino ad oggi il livello medio è rimasto intorno ai sei miliardi. Dal momento che il prodotto nazionale lordo dei principali paesi industrializzati ha continuato a salire rapidamente negli anni 60, i loro contributi ufficiali, considerati come percentuale del prodotto nazionale lordo, si sono abbassati in questi ultimi anni<sup>4</sup>. A questo dobbiamo aggiungere i finanziamenti del blocco cino-sovietico, che, incominciati con 100 milioni di dollari nel 1956, sono saliti a 300-400 milioni nel 1961-62, e il capitale privato che ha investito circa due o tre miliardi all'anno, molto del quale in imprese petrolifere. Considerato questo come indice, vediamo un aumento di interesse negli anni '50 seguito negli anni '60 da una stasi, o, in termini percentuali, da un abbassamento effettivo nei primi anni del «Decennio dello sviluppo» così largamente proclamato dalle Nu. Questo corrisponde all'opinione diffusa che, per esempio negli Stati Uniti, ci sia stato un notevole ridimensionamento del programma di aiuti e una tendenza a farsi indietro, dopo il culmine avutosi all'inizio dell'amministrazione Kennedy.

<sup>4</sup> Cfr. *The Flow of Financial Resources to Less - Developed Countries, 1956-1963*, Parigi, Ocse, 1964, tav. II, p. 18; e Thorp, *Development Assistance Efforts and Policies*.

Queste statistiche globali nascondono, comunque, un cambiamento significativo nelle motivazioni dei programmi di assistenza sia negli Stati Uniti che nell'Europa occidentale. Negli Stati Uniti, gli anni 50 furono un periodo di intensa, se non patologica, tensione del conflitto Est-Ovest e della competizione ideologica con l'Urss, particolarmente nei paesi in via di sviluppo. Per la gran parte, il programma di aiuti degli Stati Uniti veniva presentato dal potere esecutivo e difeso dai suoi rappresentanti al Parlamento, come garanzia per una maggiore sicurezza per gli interessi a lungo termine degli Stati Uniti, con il suo presunto effetto di fermare l'avanzata del comunismo nei paesi sottosviluppati. La quantità maggiore di fondi furono stanziati per i paesi al confine con il blocco cinosovietico e specialmente per quei paesi con cui gli Usa avevano alleanze militari di un qualunque tipo. Sta di fatto che tutti gli aiuti economici degli anni 50 a paesi con cui gli Usa erano alleati, venivano registrati sotto la voce «aiuti per la difesa militare». L'entrata del blocco sovietico nella questione dell'assistenza economica verso il 1955 fu visto da molti negli Stati Uniti come una mossa competitiva a cui si doveva rispondere con un aumento degli aiuti. Poiché la preoccupazione popolare e del Parlamento per il conflitto Est-Ovest è scesa a livelli un po' più ragionevoli, l'interesse degli Stati Uniti per la politica di sussidi economici ha subito alcune trasformazioni.

Questo si è visto con il notevole aumento di aiuti all'America latina dal 60 in poi e nella fondazione dell'«Alleanza per il progresso». Così, con la stasi della quantità di fondi stanziati dagli Stati Uniti, si può dire che ci sia stato un cambiamento nella filosofia del programma di assistenza Usa e negli accenti posti sui diversi aspetti del programma. Il programma, di fatto, si è avvicinato ad una formulazione che si presta ad essere multilateralizzata. Naturalmente, non si deve esagerare l'entità di questo cambiamento. Un elemento di responsabilità verso la comunità mondiale è sempre stato presente nell'appoggio al programma di assistenza dal 50 al 60, come, d'altro canto, quello dal 60 in poi non si è certamente spogliato di tutti gli obiettivi politici e strategici. Ciononostante c'è stato un cambiamento reale, anche se limitato, nell'atteggiamento degli Usa: la nuova guerra alla fame, l'accento che si è posto sull'istruzione e la salute equilibrano il quadro del bilancio di aiuti in toto.

C'è stato un cambiamento, anche se più sottile, nella concezione dei programmi di aiuti di diversi paesi europei, notevoli quelli della Francia e del Regno Unito. Come ha messo in evidenza Goran Ohlin<sup>5</sup>, i paesi europei che possedevano imperi coloniali assegnavano la quantità preponderante degli aiuti alle loro ex colonie. Mentre non ci sono

<sup>5</sup> *Foreign Aid Policies Reconsidered*, cap. IV, pp. 81-83.

stati cambiamenti statistici significativi su questo dato approssimativo, c'è ragione di credere (per resoconti del governo e di altre fonti in questi paesi) che le motivazioni per gli aiuti possono essere notevolmente cambiate. Il senso di responsabilità come gli interessi politici nelle ex colonie non cessano all'improvviso, e questa considerazione era alla base degli aiuti in Francia, Gran Bretagna, Belgio, Olanda. Man mano che venivano sciolti i legami coloniali e le relazioni tradizionali si perdevano nel ricordo della storia, ci si sarebbe aspettato, cessate le motivazioni, di vedere diminuire l'ammontare dei sussidi. Il fatto che i livelli, al contrario, si siano mantenuti costanti dopo il 60, anche nel caso di alcuni paesi senza storia coloniale (come i paesi scandinavi e l'Austria) fa pensare che vi sia stato un effettivo allontanamento da motivazioni strettamente nazionali a motivazioni più internazionali nei programmi di assistenza europei. Persino la Francia, che ha il bilancio di programmi di aiuti più alto pro capite, ma che ha sempre limitato il suo intervento a zone di specifico interesse politico francese, oltre ad essere sempre stata la più esitante nell'accettare l'internazionalizzazione dei programmi di aiuto, ha mostrato, con la relazione Jeanneney e con crediti a territori non francesi, la possibilità di trovare nuove direzioni per i suoi aiuti.

In conclusione, quello che stiamo cercando di dimostrare è che c'è stato nelle motivazioni dei paesi donatori uno spostamento di accenti verso una maggiore volontà di impostare il problema degli aiuti come una politica costruttiva della comunità mondiale nei confronti dei paesi più poveri; questo c'è stato, a nostro parere, più di quanto non si possa vedere dalle statistiche dei livelli degli stanziamenti o dalla maggiore efficienza degli organismi multilaterali.

Soffermiamoci ora ad osservare una seconda serie di progressi che si sono avuti nel periodo postbellico, quei cambiamenti, che riguardano il mutato atteggiamento di fondo degli americani nei confronti della politica dello sviluppo. In altre parole, questa è la storia di una battaglia che si sta svolgendo tra due concezioni dello sviluppo. Da una parte riconosciamo sempre di più che il processo di sviluppo è complesso e richiede un'azione simultanea su un fronte molto esteso che coinvolge molte discipline, dall'altra c'è la nostra tendenza umana a voler semplificare, stabilire priorità e concentrare l'azione su uno o due campi di importanza critica. Questo problema è già abbastanza complesso per gli intellettuali, il cui ruolo professionale è quello di fare un'analisi delle barriere che si frappongono ad una modernizzazione tanto completa, quanto lo permette la moderna scienza sociale e naturale. Ma, certo, è un problema anche più serio per gli uomini politici, sia nei paesi sviluppati che in quelli sottosviluppati, che devono articolare il piano di sviluppo da attuare, in modo che sia abbastanza semplice da poter essere capito da tutti e abbastanza plausibile da avere

il necessario appoggio popolare. In pratica questo vuol dire che sia nei programmi di aiuti dei paesi industrializzati, sia nei programmi di sviluppo dei paesi in via di sviluppo l'accento è stato spostato caoticamente dai capitali all'assistenza tecnica, al potenziamento delle risorse umane, alla fondazione di istituzioni; da spese per la promozione sociale alle industrie siderurgiche, alle piccole industrie, all'agricoltura, ai fertilizzanti; dai piani economici nazionali ad accordi di scambi internazionali, alla politica monetaria. Gli osservatori piú preparati sapevano fin dall'inizio che tutti questi aspetti andavano curati e che erano necessari meccanismi istituzionali bilaterali e multilaterali. In realtà la giungla di organizzazioni, nazionali e internazionali, che ci troviamo davanti oggi è stata il frutto di un crescendo storico di successive scoperte dei problemi caratterizzanti il processo di sviluppo, con tappe concluse tutte con la fondazione di una nuova istituzione.

Una delle prime semplificazioni fu il modello economico, secondo il quale l'essenza dello sviluppo stava nell'aumento del tasso di risparmio e investimenti nei paesi sottosviluppati dai livelli tradizionali del 5-8% a livelli minimi del 12-15%. Si era soliti descrivere i paesi in via di sviluppo come chiusi in una trappola di basso reddito, troppo poveri per ridurre i loro consumi e aumentare i loro investimenti al livello necessario per sfuggire la povertà. La soluzione piú semplice a questo problema era chiaramente una immissione di capitali dall'esterno, che poteva essere fornita o da singoli paesi donatori o da fondazioni multilaterali, a cui gli stessi paesi avrebbero versato i loro contributi. La World Bank, che fu fondata fin dall'inizio per finanziare progetti controllabili, ha svolto sempre piú efficacemente questo ruolo. La fornitura di capitali per colmare quello che è stato chiamato il gap dei risparmi nei paesi sottosviluppati, ha continuato ad essere l'elemento principale nel quadro degli aiuti fino ad oggi e, come se la nostra comprensione per le richieste di capitali si fosse approfondita, c'è stata una proliferazione di istituzioni dedicate a questo bisogno. Di quelle a carattere multilaterale trattano gli articoli di Roy Blough e Henry Bloch. Appena sorta, la World Bank concentrò le sue risorse soprattutto in progetti di proporzioni relativamente grandi per servizi a carattere sociale, come trasporti, elettricità e irrigazione, senza preoccuparsi troppo dello sviluppo della politica interna e di chi prendesse questi prestiti. Dal momento che l'indebitamento dei paesi in via di sviluppo era limitato, la banca poteva concedere prestiti a condizioni pressoché normali. Cambiamenti nella nostra comprensione del ruolo del capitale esterno, dell'importanza data a piani politici di sviluppo autonomo da parte dei paesi sottosviluppati e il peso del debito crescente di quei paesi hanno portato al cambiamento di politica della banca e alla fondazione di nuove istituzioni come la Società finanziaria internazionale (Ifc),



l'Associazione internazionale per lo sviluppo (Ida) e le varie banche di sviluppo territoriale descritte con maggiori dettagli nel capitolo sesto.

Un'altra tendenza da focalizzare, a proposito delle prime attività assistenziali, piuttosto diversa dal modello degli economisti basato sul capitale, fu di considerare compito basilare nel processo di sviluppo quello di portare nei paesi sottosviluppati le conoscenze teoriche e tecniche responsabili del progresso nei paesi industrializzati; ciò era da realizzarsi attraverso programmi di assistenza tecnica. Questa concezione fu alla base dell'«American Point Four Program», enunciato dal presidente Harry S. Truman nel 1949 e del Programma ampliato per l'assistenza tecnica (Epta) delle Nu, lanciato dalle Nu stesse l'anno seguente. Se non c'è alcuna incongruenza tra la funzione di fornire capitale e quella di fornire assistenza tecnica, e se è vero che furono fatte discussioni molto intelligenti sulle relazioni tra i due piani in molte delle pubblicazioni di quel periodo, ciononostante, questi due primi tentativi avevano impostazioni che partivano da analisi piuttosto diverse sul problema centrale dello sviluppo e le connessioni tra i due furono minime. Ciascuna delle due impostazioni ha poi subito delle evoluzioni nel corso degli anni seguenti. Nell'ambito delle strutture delle Nu, come mette in luce Walter Kotsching nel capitolo secondo, la frattura era stata parzialmente coperta dalla costituzione dello «United Nations Special Fund» nel 1957. Era questo un compromesso per far fronte alle richieste dei paesi sottosviluppati di un fondo di capitali che i paesi sviluppati non erano pronti a sostenere finanziariamente. Il Fondo Speciale fu progettato per realizzare quel tipo di assistenza tecnica particolarmente importante per porre i paesi sottosviluppati in posizione di utilizzare più efficacemente e su larga scala le loro principali risorse. La sua attività consisteva, cioè, in inchieste, da condurre prima degli investimenti.

La piena integrazione tra assistenza tecnica e attività di finanziamento in un sistema coordinato non è stata ancora realizzata, ma un movimento sostanziale in questa direzione c'è stato con la fusione del Fondo Speciale e del Programma ampliato per l'assistenza tecnica (Epta) nel Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) e anche con la cresciuta importanza che sono andate assumendo le attività di assistenza tecnica in talune importanti istituzioni con il World Bank Group, creato inizialmente più specificamente per finanziamenti. Karl Mathiasen parla nel suo articolo dei progressi compiuti dalle istituzioni multilaterali per l'assistenza tecnica.

Alla fine degli anni 50, una nuova moda si impose nel mondo degli studiosi dello sviluppo ed ebbe il suo impatto sulle istituzioni multilaterali. Fu l'accento posto sulle risorse umane e sulla creazione di istituzioni che se ne occupassero. L'assistenza scolastica e l'aiuto organizzativo ad istituzioni già esistenti nei paesi sottosviluppati si oc

cuparono, all'inizio, prevalentemente dell'assistenza tecnica, ma un po' prima del 1960 si imposero nuovi indirizzi. Molti asserivano che l'ostacolo piú serio allo sviluppo era l'ignoranza in tutti i campi, dal semplice alfabetismo alla competenza nella moderna tecnologia e che la priorità doveva essere data agli investimenti rivolti al potenziamento dell'uomo. Questo bisogno fu messo in luce in parte dall'interesse per lo sviluppo economico in sé e in parte per la preoccupazione di uno squilibrio politico, causato da modelli di educazione inadeguati ai bisogni reali dello sviluppo, che stavano provocando il sorgere, in molti paesi in via di sviluppo, di gruppi di giovani stimolati dalla istruzione, ma frustrati dall'impossibilità di trovare lavori soddisfacenti nelle loro società. Era nato un nuovo interesse per l'istruzione, a cui si rispose con l'Unesco e una nuova preoccupazione per ciò che veniva chiamata, programmazione della forza-lavoro, che portò nuova vita in una vecchia organizzazione, che aveva perso gran parte del suo prestigio, l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil). Abbiamo fatto alcuni progressi anche nell'integrare l'istruzione e la programmazione dello sviluppo, ed agenzie con altre funzioni, come la Banca mondiale, la Fao e l'Undp stanno dedicando una sempre crescente attenzione alla dimensione educativa dei loro problemi, ma non hanno ancora raggiunto un sistema integrato.

Un'altra corrente di pensiero concernente un certo tipo di assistenza tecnica, che fiorì subito dopo il 60, fu il piú efficace esempio di applicazione della scienza e della tecnologia ai problemi dello sviluppo. Questo ebbe il suo exploit nella enorme Conferenza delle Nu sull'applicazione della scienza e della tecnica a beneficio delle aree in via di sviluppo (Unscat) nel 1963. Fortunatamente si resistette alle pressioni provenienti dai paesi in via di sviluppo per la creazione di un'ulteriore organizzazione permanente multilaterale dedicata a questo problema e fu sostituita con un accordo di compromesso per una commissione permanente alle Nu. Non penso che alcuna persona ragionevole abbia mai creduto veramente che lo sviluppo si potesse ottenere agitando una bacchetta magica scientifica, e la conferenza sottolineò che l'applicazione accorta della scienza e della tecnologia nell'intera gamma di problemi dello sviluppo era un obiettivo importante per tutte le istituzioni nel campo dello sviluppo, piuttosto che per una sezione specifica, configurata in una nuova organizzazione.

Oltre a queste differenze di accenti su problemi funzionali ci furono, fin dall'inizio, dibattiti sulla priorità che doveva essere data a diversi settori di ciascuna economia in via di sviluppo per promuovere piú efficacemente la crescita economica autonoma. Un gruppo che aveva l'appoggio ideologico e finanziario dei paesi comunisti, mise in luce correttamente che lo sviluppo era accompagnato ovunque dalla rapida espansione della forza-lavoro e di tutte le risorse impiegate nel settore

dell'industria manifatturiera. Essi dedussero da ciò la conclusione, scorretta da un punto di vista logico, che la politica per lo sviluppo doveva, perciò, concentrarsi sul potenziamento del settore manifatturiero. Ci furono discussioni all'interno di questo gruppo su quali prodotti manufatti meritassero la precedenza. L'Unione Sovietica aveva sottolineato l'espansione dell'industria pesante, basata sull'acciaio, nel suo processo di sviluppo e questo costituì un'attrazione un po' romantica per il pubblico meno preparato dei paesi sottosviluppati, che videro nelle fabbriche di acciaio e di alluminio una specie di testimonianza simbolica della loro entrata nell'era moderna. Altri gruppi, tra gli economisti, facendo notare che il capitale era la risorsa più scarsa nei paesi in via di sviluppo e che l'industria pesante tendeva a richiedere un alto investimento in capitali, ribatterono che la priorità doveva essere data piuttosto a beni di consumo e ad alle industrie che lavoravano le materie grezze nelle prime fasi della lavorazione; in seguito sarebbe venuta l'industria pesante. Non si trovano tracce di questa concezione economica nella storia delle prime organizzazioni internazionali e l'Organizzazione delle Nu per lo sviluppo industriale (Unido) non ha fatto la sua apparizione fin verso il 1965. Su questo argomento ci furono fin dall'inizio pareri contrari; dal momento che la maggioranza della popolazione dei paesi sottosviluppati viveva in comunità rurali e dal momento che (per quanto rapidamente si svolgesse l'industrializzazione) la maggior parte del prodotto grezzo di questi paesi si doveva basare su attività agricole ancora per un certo tempo, la chiave dello sviluppo andava ricercata nella promozione delle comunità rurali e nel sollevamento delle loro condizioni di vita. I sostenitori di questa teoria si raccolsero intorno alla Fao. Nel frattempo, la Banca internazionale sostenne una politica di prestiti concentrata sulla concessione di capitali per spese a carattere sociale, trasporti, comunicazioni ed elettricità. L'esplosione demografica, trattata da Richard Gardner, fu troppo drammatica per essere trascurata dai primi studiosi, ma rappresentava un argomento troppo delicato dal punto di vista politico per essere tradotto in alcuna attività istituzionale, nazionale od internazionale, fino a tempi piuttosto recenti.

Mentre gli studiosi dello sviluppo più sensibili avevano capito fin dall'inizio che tutte queste attività insieme hanno un ruolo importante praticamente in ogni paese sottosvilupato, che la ricerca di un solo momento critico è destinata a fallire, e che in un sistema di problemi come quello dello sviluppo l'eccessiva concentrazione su un aspetto considerato come prioritario, con buona probabilità, sarà nociva all'obiettivo finale, le interconnessioni tra i vari programmi furono in pratica soltanto vagamente comprese. Un riflesso di questa comprensione fu il crescente interesse intorno al 60 per la programmazione economica nazionale. Questa tecnica di mettere in relazione le molteplici parti del programma in sviluppo fu lanciata relativamente presto da parecchi

governi di paesi in via di sviluppo, come, per esempio, l'India, per una serie di motivi politici ed economici e fu attivamente incoraggiata da alcuni elementi delle organizzazioni internazionali; da ricordare la Commissione economica per l'America latina (Ecla), diretta da Raul Prebisch. Dal 1961 la sua importanza fu sufficientemente riconosciuta, tanto che persino il governo degli Stati Uniti incominciò ad incoraggiare ufficialmente la preparazione di piani economici nazionali da parte dei paesi sottosviluppati, ponendoli come condizione per impegni di aiuti a lungo termine. Le agenzie per l'assistenza tecnica incominciarono a fornire la consulenza per la pianificazione economica, le relazioni sui singoli paesi della International Bank furono sempre più concentrate sui piani economici nazionali e la critica di questi piani divenne una delle funzioni di organismi internazionali come il Nine Wise Men e il Comitato per l'assistenza allo sviluppo (Dac) dell'Ocse.

Dopo il 1960 divenne sempre più chiaro che questi sforzi di pianificazione avevano due debolezze molto gravi. La prima era che questi piani affrontando sostanzialmente solo attività nazionali, potevano fare o dire ben poco per influire sull'ambiente economico internazionale, in cui il singolo paese si trovava ad operare. La seconda era costituita dal fatto che questi paesi dovessero sempre di più ammettere che la frattura tra i piani di sviluppo sulla carta e la loro attuazione reale era molto profonda e che una buona pianificazione era soltanto una parte relativamente piccola di un programma di sviluppo efficace.

Per quanto riguarda la prima mancanza, essa si rese ben presto palese nei continui problemi che questi paesi dovevano affrontare negli scambi internazionali. Il commercio con l'estero aveva costituito una delle prime preoccupazioni delle organizzazioni internazionali, fin dal tempo della Lega delle nazioni e fu deciso che una delle prime agenzie postbelliche, il Fondo monetario internazionale, si occupasse dei problemi monetari internazionali. Ma questi primi approcci al problema erano concentrati sulle questioni del commercio e delle finanze, così come si presentavano nei paesi industrializzati, e non si mettevano in rilievo i fattori che collegano commercio e sviluppo. Questa concezione era così diffusa nella principale organizzazione per il commercio, il Gatt (come spiega John Evans) che portò i paesi sottosviluppati a far pressione all'inizio degli anni 60, perché si fondasse una nuova organizzazione, l'Unctad, con lo scopo di occuparsi specificamente del commercio e dei problemi del mondo sottosviluppato. Richard Gardner descrive, nel suo articolo, l'evoluzione di questa nuova agenzia. Allo stesso tempo, le vecchie organizzazioni come il Gatt e il Fmi rivolsero la loro attenzione ai problemi del commercio e dei finanziamenti internazionali. Edward Bernstein esamina, nel suo articolo, il ruolo svolto dal Fmi in questo processo.

Nel mondo accademico, i modelli costruiti dagli economisti per



analizzare lo sviluppo hanno riflettuto, negli ultimi anni, il crescente riconoscimento del fatto che il cosiddetto gap del commercio internazionale costituisce una difficoltà piú limitante per i paesi in via di sviluppo di quella dei risparmi. Il problema da considerare è che, mentre il gap dei risparmi può essere estesamente esaminato in qualsiasi paese, considerando le relazioni interne dell'economia nazionale e ponendo gli aiuti stranieri come un aspetto esogeno e arbitrario del problema, il gap del commercio internazionale può essere efficacemente analizzato solo con modelli internazionali che studino le interazioni tra politiche e programmi di paesi diversi.

Questo dimostra l'esigenza di una estensione della pianificazione dall'area nazionale a quella internazionale, come dimostra Jan Tinbergen nel suo articolo, con modalità che finora sono state soltanto prospettate. La pianificazione economica nazionale ha lo scopo di far luce sull'impiego delle risorse nazionali controllate dal governo. Si è appena iniziato a pensare all'impiego razionale delle risorse internazionali da realizzarsi con una decisione collettiva in modo simile. Come nelle economie miste la pianificazione deve tenere conto del probabile comportamento dei venditori, compratori e investitori privati per pianificare efficacemente i programmi di pubblico sviluppo, così in campo internazionale è indispensabile una valutazione dei fattori, che influenzano il movimento del capitale privato, per qualsiasi teoria razionale sull'investimento delle risorse.

L'altro problema, quello cioè di un interesse piú concreto per tutto ciò che riguarda l'attuazione dei programmi di sviluppo non si può risolvere con provvedimenti istituzionali. Il Comitato delle Nu per la pianificazione dello sviluppo nominato dal Segretario generale per rivedere i progressi compiuti dall'Undd, ha puntato la sua attenzione su questi problemi di attuazione, ma finora non ha fatto molto, oltre a dare dei limiti piú netti al problema.

In conclusione, la principale caratteristica degli ultimi dieci anni, per quanto riguarda la comprensione dei fenomeni economici e sociali, è stato un riconoscimento sempre piú realistico della complessità del problema e del tempo necessario per compiere progressi significativi verso la sua soluzione.

La crescente coscienza di questa complessità non si riflette tanto sulla moltiplicazione delle istituzioni internazionali, quanto nella cresciuta consapevolezza che ognuna di queste istituzioni deve occuparsi sempre piú delle interazioni tra il proprio compito specifico e quello delle altre organizzazioni. Le discussioni dei primi anni sulla priorità dell'agricoltura, dell'industria o della promozione sociale da una parte e dell'accento da porre sul capitale, l'assistenza tecnica e le risorse umane dall'altra sta lasciando il posto, lentamente, ma inesorabilmente, alla preoccupazione sul come far combaciare i vari pezzi del meccanismo.

Ciò è ben esemplificato dal presente entusiasmo per il problema della alimentazione nel mondo, che non è visto ora come problema soltanto della Fao o degli specialisti dell'agricoltura, ma come un elemento così strettamente legato all'intero problema dello sviluppo da attrarre sempre di più l'attenzione dell'Unido, dell'Unctad, del World Bank Group e di tutti gli altri organismi.

Dal punto di vista tempo, si riconosce oggi, come fu suggerito nel 1960, che dieci anni non sono un periodo sufficientemente lungo per lanciare i paesi sottosviluppati in un programma di sviluppo che sia autosufficiente. Ora, mentre l'Unidd ha raggiunto finora risultati importanti, il Consiglio economico e sociale (Ecosoc) ha già incominciato a lanciare idee per obiettivi da realizzarsi in un secondo Unidd, per il decennio 70. È sperabile che questo maggior grado di realismo porti a risultati sempre più efficaci.

Il terzo progresso del dopoguerra, su cui vorrei fare alcuni commenti, è il cambiamento della nostra concezione sui requisiti istituzionali necessari per occuparsi dello sviluppo e dell'economia al livello internazionale. Alla fine degli anni 40 e agli inizi del 50, questo problema fu affrontato troppo semplicisticamente. Lo si affrontò come una semplice alternativa tra una serie di programmi di aiuti studiati e gestiti bilateralmente, solo parzialmente collegati tra loro, da una parte, e una singola istituzione multilaterale che si occupasse di tutta l'assistenza economica in modo costante e ordinato dall'altra. Abbiamo già descritto una serie di problemi posti da questo pseudo-schema, che hanno poi prodotto la proliferazione incontrollata di istituzioni internazionali, nate alla scoperta di ogni nuovo aspetto del problema. Mentre cresce la preoccupazione per il coordinamento delle attività di tutte queste istituzioni internazionali tra loro e con gli organismi nazionali specializzati (in numero anche maggiore), nessuno studioso serio suggerirebbe, come soluzione plausibile, quella di far convergere tutta l'assistenza allo sviluppo in un'unica organizzazione. Il ruolo specifico delle organizzazioni nazionali come alternativa a quelle internazionali, è ancora un argomento interessante, ma non si pone più come alternativa.

Nel frattempo questo tema è stato complicato in questi ultimi anni dalla scoperta di una nuova importante dimensione dei rapporti. Si ammette sempre di più che, almeno per quanto riguarda alcuni problemi, il salto dalla fedeltà nazionale a quella internazionale è troppo grande per essere fatto tutto in una volta e che la via migliore è la creazione di tutta una serie di istituzioni regionali che si occupino dei problemi comuni di piccoli gruppi di paesi. A scopo analitico e commerciale si sta dando sempre maggiore importanza alle commissioni economiche regionali delle Nu; le banche di sviluppo regionale stanno acquistando un ruolo sempre più importante nell'assegnazione di capitali; sono stati presi accordi commerciali interregionali in Europa e in

America latina e se ne stanno progettando anche in altri luoghi; e ancora è stata tentata un'interessante serie di istituzioni per la revisione regionale dei piani e le iniziative di sviluppo. La crescita di questa impostazione regionale è parallela al riconoscimento che uno sviluppo effettivo non richiede soltanto relazioni adeguate tra i paesi sviluppati da una parte e i paesi in via di sviluppo dall'altra, ma anche relazioni molto più intime tra i paesi in via di sviluppo tra loro. Dal momento che i problemi e le caratteristiche di questi paesi variano sostanzialmente da regione a regione, è giusto pensare ad entità regionali sia da un punto di vista politico che economico.

C'è stato, comunque, un cambiamento più fondamentale nell'atteggiamento verso la multilateralizzazione di quanto non sia mostrato dalla crescita nelle istituzioni internazionali o nella distribuzione delle risorse da parte di queste. Questa è un'ulteriore conferma del fatto che il problema della multilateralizzazione non è risolubile soltanto con un meccanismo istituzionale, ma richiede un riconoscimento degli interessi comuni, il bisogno di criteri comuni, e la necessità dell'impegno congiunto dei donatori tra loro e dei donatori con i riceventi e dei riceventi tra loro. C'è stata una multilateralizzazione nello spirito e nell'approccio ai problemi dello sviluppo, che, secondo noi, è molto più significativa dei suoi riflessi istituzionali. Una forma in cui è stata espressa è il grado crescente di consultazione e collaborazione tra donatori sia per i requisiti dei riceventi sia per i metodi di gestione dei loro programmi bilaterali. Questo si riflette nel peso crescente dato alle deliberazioni del Comitato di assistenza allo sviluppo dell'Ocse da parte dei suoi membri, come messo in luce da Goran Ohlin nel suo articolo. La Banca mondiale ha assunto il ruolo principale in un'altra serie di iniziative di consultazione dei vari consorzi di donatori, che la Banca ha organizzato intorno ai programmi di un certo numero dei principali paesi riceventi aiuti. I limiti di queste iniziative sono stati sottolineati da Paul Rosenstein-Rodan in un suo articolo sull'argomento<sup>6</sup>, ma essi senza dubbio rappresentano un passo importante rispetto agli aiuti bilaterali non coordinati.

Infine ci fu l'esperimento dei Nine Wise Men, che fu un tentativo di introdurre nei programmi di aiuto all'America latina, sostanzialmente bilaterali, un organismo di consulenza per i programmi di sviluppo, formato da un'équipe di esperti scelti innanzitutto dalla regione stessa. Se questo esperimento non può essere considerato un successo incondizionato, è un momento storicamente importante verso la multilateralizzazione. Oltre a questi tentativi di porre gli aiuti bilaterali in un contesto sempre più multilaterale, si è aggiunto un numero crescente di progetti, come il Progetto del fiume Mekong, che coinvolge un certo

<sup>6</sup> Cfr. «International Organization», vol. XXII, n. 1, 1968.

numero di paesi aiutati e di paesi donatori. Se si usasse come indice di crescita della multilateralizzazione non la parte dell'assistenza allo sviluppo gestita dalle organizzazioni internazionali, come comunemente si fa, ma la parte la cui importanza quantitativa e qualitativa è definita da consultazioni e revisioni internazionali, i dati dal 1960 fino ad oggi mostrerebbero un progresso molto più significativo.

Questo progresso è ancora soltanto un piccolo inizio e gli articoli di questo volume danno una valutazione non soltanto di quanta strada abbiamo percorso nel breve periodo che va dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi, ma da quanto cammino ancora ci resta da percorrere per realizzare il pieno potenziale dello sviluppo economico internazionale.

## II. Le Nazioni Unite come strumento per lo sviluppo economico e sociale

di Walter M. Kotsching \*

Nella loro breve ma movimentata esistenza, le Nazioni Unite sono state caratterizzate da continui cambiamenti. Quali che siano state le loro mancanze, le Nu si sono dimostrate sensibili alle forze turbolente di un'epoca in movimento. Se saranno capaci di ordinare queste forze, di incanalarle verso fini produttivi, non si può ancora dire.

I cambiamenti elaborati nell'Organizzazione sono piú evidenti in campo economico e sociale. Al contrario del Patto della Società delle Nazioni, lo statuto delle Nu assegna un posto importante alle questioni economiche e sociali, alla «creazione di condizioni di stabilità e di benessere», e alla promozione del rispetto verso i fondamentali diritti dell'uomo. Tutto ciò presuppone una stretta relazione tra il mantenimento della pace e della sicurezza e il progresso economico e sociale dei popoli. Tuttavia pochi, o forse nessuno dei fondatori delle Nazioni Unite poteva immaginare che venti anni dopo la loro costituzione quasi l'80% delle loro risorse sarebbe stato dedicato a programmi economici e sociali. E nessuno nel 1945 prevede l'aumento fenomenale di queste risorse che nel 1966 raggiunsero il totale di 290,8 milioni di dollari<sup>1</sup>, né la loro concentrazione a favore dello sviluppo delle vaste regioni sottosviluppate del mondo. Se si sommano le stime dei bilanci delle agenzie specializzate e dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aica), con i contributi volontari al Fondo di emergenza delle Nu per la protezione dell'infanzia (Unicef) e al World Food Program (Wfp) — senza contare

\* *Walter M. Kotsching, Sottosegretario di Stato per gli Affari dell'organizzazione internazionale, è dal 1947 Vicerappresentante degli Stati Uniti al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. La traduzione è di Renata Ago.*

<sup>1</sup> Entrate finanziarie delle Nu e contributi volontari al Programma delle Nu per lo sviluppo (Undp). Nel 1946 le risorse totali, in assenza di contributi volontari, ammontavano a 19,3 milioni di dollari.

la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs) e le sue istituzioni finanziarie — le risorse complessive delle Nazioni Unite nel 1966 sono ammontate a 530 milioni di dollari.

Da quello che risulta dalla Conferenza delle Nazioni Unite sulla organizzazione internazionale, a S. Francisco le Nu erano un'organizzazione occidentale, sia come composizione che come concetto.

Dei suoi 51 membri originari vi erano otto stati europei solidamente ancorati ad istituzioni democratiche tradizionali; quattro ex stati del Commonwealth britannico; venti paesi latino-americani i cui leaders glorificavano la loro «latinidad» e nel frattempo mantenevano stretti legami economici e politici con gli Stati Uniti; sei stati del Medio Oriente e cioè Turchia, Iran, Iraq, Libano, Siria ed Egitto con i loro legami culturali, commerciali e in un certo modo anche politici con l'Europa occidentale; solo tre paesi asiatici, Cina, India e Filippine; l'Unione Sovietica e due delle sue repubbliche; tre altri stati europei — Cecoslovacchia, Polonia e Jugoslavia — che si stavano spostando nell'orbita sovietica anche se non erano ancora legati a Mosca; solo due stati africani, Etiopia e Liberia; e gli Stati Uniti, che uscivano dalla guerra come un colosso militare, un gigante economico e il primo paese creditore. A parte i tre paesi comunisti, i leaders di questo gruppo di stati avevano in comune un vasto bagaglio di pensiero, tradizioni politiche e filosofia economica. La penetrante influenza degli Stati Uniti, i suoi concetti ed aspirazioni si riflettevano chiaramente nello Statuto delle Nu sia a Dumbarton Oaks che a San Francisco.

Questo naturalmente non significa che durante i primi anni di vita delle Nu non ci furono controversie e differenze di opinione, soprattutto in campo economico<sup>2</sup>. Ci furono serie divergenze tra paesi occidentali altamente sviluppati come l'Australia e il Regno Unito da una parte e gli Stati Uniti dall'altra, riguardo le politiche commerciali e del cambio estero e la loro influenza sulla piena occupazione. Le idee americane e britanniche a proposito di una liberalizzazione generale del commercio incontrarono opposizioni di tutti i generi. La questione degli accordi commerciali, destinati ad assicurare ai paesi in via di sviluppo giusti ed equi proventi alle loro esportazioni di prodotti primari, divenne ben presto il pomo della discordia tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

La carenza del dollaro, la bilancia dei pagamenti, la stabilità monetaria, l'inflazione ed altre questioni finanziarie, erano temi ricorrenti e oggetto di controversia sia al Consiglio economico e sociale (Ecosoc) e

<sup>2</sup> Vedi Williams Adams Brown, Jr., *The Inheritance of the United Nations*, in Robert E. Asher e altri, *The United Nations and the Promotion of the General Welfare*, Washington, Brookings Institution, 1957, pp. 153-199; e Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, Oxford, Clarendon Press, 1956.

all'Assemblea generale, che nella Birs e nel Fondo monetario internazionale (Fmi).

Nonostante le divergenze, dai primi documenti dell'Ecosoc risulta evidente che i problemi discussi non solo coinvolgevano interessi immediati dei paesi altamente sviluppati, ma che si tentava di guardarli e di risolverli senza mutare i concetti e le dottrine economiche e sociali di questi paesi. I dibattiti avvenivano all'interno della cornice di procedure parlamentari modellate sulle istituzioni democratiche del mondo occidentale. Il dialogo tra i fautori di soluzioni diverse si prolungava e il voto era un significativo mezzo di decisione piuttosto che una ghiottina.

L'influenza occidentale si riflette chiaramente in alcuni dei fatti più importanti dei primi dieci anni di vita delle Nu, come, per esempio, la creazione di un sistema di organizzazioni delle Nu composto da agenzie specializzate, vecchie e nuove, legate alle Nu da accordi formali che mirano a coordinarne l'azione; la creazione di commissioni per determinate funzioni e per regioni; lo sviluppo di servizi effettivi centrali, come l'Ufficio statistico delle Nu; e un ben articolato Dipartimento per gli affari economici e sociali nella Segreteria delle Nu; la preparazione da parte di esperti di importanti rapporti, spesso presi dall'Ecosoc e dall'Assemblea generale come base per raccomandazioni politiche che venivano poi seguite ed applicate da governi singoli o gruppi di essi; la stesura e l'approvazione di documenti di importanza basilare come la Dichiarazione dei diritti dell'uomo; e l'inizio di programmi di assistenza tecnica.

Durante questo periodo la fiducia nelle Nu, purtroppo, diminuì seriamente a causa di due fatti che andarono oltre la loro possibilità di controllo. E fino adesso non si sono rimesse da questi colpi. Il primo fu il fallimento degli sforzi sostenuti dalle Nu per fondare l'Organizzazione internazionale del commercio (Ito). Quando divenne chiaro che la Carta dell'Avana non avrebbe ottenuto le ratifiche necessarie, si cercò di distribuire le funzioni dell'Ito tra i vari corpi ed organizzazioni delle Nu (per esempio, all'Ecosoc furono assegnati i problemi dei cartelli ed altre pratiche commerciali restrittive) per le quali non erano preparati. L'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (Gatt), che opera al di fuori delle Nu ed è solo vagamente collegato ad esse, divenne il tramite multilaterale per i negoziati sul commercio internazionale e le questioni ad esso connesse. Tutto ciò ridusse di molto il ruolo delle Nu nelle materie commerciali e contribuì a creare le condizioni che nel 1965 portarono alla costituzione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sullo sviluppo (Unctad).

L'altro ostacolo fu il rifiuto dell'Unione Sovietica di partecipare nel 1948 al Programma di ricostruzione europea (Erp) e di permettere ai suoi paesi satelliti di prendere parte. Fino a qual punto la collabora-

zione delle Nu al piano Marshall avrebbe potuto giovare a quel grande sforzo di ricostruzione, è una questione ancora aperta. È certo, ad ogni modo, che la collaborazione tra Est ed Ovest nella ricostruzione dell'Europa avrebbe contribuito a gettare delle forti fondamenta alla futura azione multilaterale nell'ambito delle Nu.

Il rifiuto sovietico segnò l'inizio della guerra fredda, con tutte le sue tragiche conseguenze ed ostacoli agli sforzi costruttivi delle Nu. I ragionamenti divennero propaganda, le argomentazioni, insulti. Discorsi senza fine sulle magnificenze della vita nei paesi comunisti facevano contrasto con la miseria delle masse nei paesi capitalisti e il collasso imminente di questi ultimi era un argomento che riempiva quasi ogni incontro. Le statistiche dell'epoca dimostrano che in molte occasioni i due o tre membri che, sui diciotto membri dell'Ecosoc, rappresentavano i paesi dell'Europa orientale, hanno usato più della metà del tempo dell'Ecosoc.

Anche così il tempo non è stato del tutto sprecato. Se non altro, i «dibattiti» divennero un mezzo per il confronto e il chiarimento dei punti di vista. Furono articolate le divergenze di base nel pensiero politico ed economico su argomenti come i relativi meriti del settore pubblico rispetto a quello privato, il ruolo dei sindacati nei paesi comunisti e non, e il significato della libertà di informazione. Gli stessi eccessi di propaganda e gli attacchi sferrati da parte del blocco sovietico ne minimizzarono l'effetto sugli altri membri. Gli eccessi di questo periodo possono anche aver contribuito, dopo la morte di Giuseppe Stalin, allo spostamento dell'Unione sovietica verso la «coesistenza pacifica», che fu sollecitato da profondi cambiamenti all'interno e nelle relazioni con i suoi paesi satelliti e dalla situazione mondiale generale.

## **L'esplosione delle adesioni**

Durante gli anni dal 1946 al 1954 furono ammessi alle Nu solo nove nuovi membri: due paesi sviluppati dell'Europa occidentale (Islanda e Svezia); sei paesi in via di sviluppo del Medio Oriente e dell'Asia (Afghanistan, Thailandia, Pakistan, Yemen, Birmania e Indonesia); e Israele. Queste adesioni, anche se aumentavano la forza di voto dei paesi in via di sviluppo e fornivano un pubblico più vasto ai discorsi dell'Unione Sovietica sul colonialismo e sull'imperialismo degli Stati Uniti, sostanzialmente non cambiarono la ripartizione di forze in organismi come l'Ecosoc e nemmeno le loro problematiche. L'iniziativa degli Stati Uniti, che nel 1949 proposero un programma di assistenza tecnica notevolmente ampliato (il Programma ampliato per l'assistenza tecnica, Epta), non fu dovuta a pressioni nelle Nu, ma fu in gran parte l'autonoma espressione dell'idealismo pratico americano, come lo aveva for-



mulato il presidente Harry Truman nel suo secondo discorso inaugurale. Il gruppo sovietico si oppose violentemente ed aspettò fino al 1953 per dare il suo primo contributo volontario che ancora mantiene al basso livello del 3% circa del totale dei contributi.

Nel 1955 i membri aumentarono notevolmente. Furono ammessi sedici stati di cui quattro dell'Europa orientale (Albania, Bulgaria, Ungheria e Romania); sei altri paesi europei (Austria, Finlandia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna); quattro paesi asiatici in via di sviluppo; uno del Medio Oriente; e la Libia, il primo paese africano ammesso dal 1945. Questi aumenti fecero da cassa di risonanza al gruppo sovietico, senza però aumentare decisamente la sua forza di voto e diedero maggiore risonanza alla voce dell'Asia. Comunque, questa voce risuonò più forte nel Consiglio di amministrazione e nell'Assemblea generale, chiedendo l'indipendenza politica per i popoli che rimanevano sotto il dominio straniero. E cominciarono a farsi sentire pressioni per un aiuto finanziario più sostanzioso ai paesi in via di sviluppo e per un miglioramento dei loro termini di scambio.

Il numero dei membri durante i quattro anni seguenti non aumentò molto, ma in questo periodo si preannunciò l'esplosione delle adesioni degli anni 60. Tra il 1956 e il 1959 ci furono solo sette nuovi membri, e tutti, ad eccezione del Giappone, erano nuovi stati africani (Marocco, Sudan, Tunisia, Ghana e Guinea) e asiatici (Malaysia). Solo nel 1960 furono ammessi come membri diciassette nuovi stati, tutti africani meno Cipro. Altri ventidue diventarono membri entro la fine del 1966 (tredici dell'Africa, più Mongolia, Giamaica, Trinidad e Tobago, Kuwait, Malta, le Isole Maldive, Singapore, le Barbados e la Guyana).

Anche se questa lista di dati statistici è noiosa, è essenziale per capire quello che è successo alle Nazioni Unite e ai loro programmi economici e sociali in questi ultimi anni. Nata negli anni 40 come organizzazione di ispirazione occidentale, diventò poi un'arena in cui l'Est e l'Ovest cercavano di guadagnarsi favore ed influenza nei paesi nuovi dell'Asia e dell'Africa. Allora l'attenzione si spostò alle relazioni tra Nord e Sud, o, più esattamente, agli interessi e ai problemi dei paesi in via di sviluppo e alle loro relazioni e richieste ai paesi economicamente e socialmente avanzati.

Alla fine del 1966 le Nu avevano 122 membri. Di questi 87 erano paesi in via di sviluppo, di cui 37 dell'Africa, 24 dell'Asia e del Medio Oriente e 24 dell'America latina e Caraibi; Malta e Cipro completavano la lista. Tutti i paesi in via di sviluppo chiedono e ricevono dalle Nazioni Unite assistenza allo sviluppo e quasi tutti tendono a formare un blocco unico quando si tratta di negoziare e votare sugli aiuti, sul commercio e sulle altre importanti questioni economiche e finanziarie. Ciò è particolarmente significativo nel caso degli stati latinoamericani che, in alcuni nuovi organi delle Nu, come l'Unctad e l'Organizzazione delle

Nu per lo sviluppo industriale, si sono uniti ai paesi in via di sviluppo dell'Asia e dell'Africa scontrandosi spesso con il Nord. I paesi in via di sviluppo hanno potenzialmente l'assoluto controllo delle decisioni, perché per fare approvare qualsiasi risoluzione è sufficiente la maggioranza dei 2/3 di tutti i membri (82 su 122).

La forza di voto dei paesi in via di sviluppo è inversamente proporzionale ai loro contributi alle varie organizzazioni. Quarantaquattro di tali stati sono tassati per la percentuale minima dello 0,04%. Contribuiscono dunque solo per il 2,16% del bilancio totale delle Nu. Altri 28<sup>3</sup>, tassati per percentuali che vanno dallo 0,05% allo 0,36%, contribuiscono per un altro 3,51% del bilancio complessivo. Per cui 82 paesi, che rappresentano l'assoluta maggioranza alle Nu, forniscono solo il 5,67% del bilancio.

Quanto è stato detto non vuole suggerire che i paesi in via di sviluppo non diano il giusto contributo finanziario ad una organizzazione che spende quasi l'80% delle sue risorse in programmi economici e sociali, soprattutto diretti ad aumentare il loro sviluppo. Le percentuali sono calcolate per mezzo di formule complicate che non favoriscono nessun gruppo. Così, i contributi minimi dei paesi in via di sviluppo non riflettono altro che la loro mancanza di risorse finanziarie e il loro ritardo nello sviluppo economico. Il riconoscimento della loro povertà non li calunnia, ma è piuttosto una sfida ai «beati possidentes». Rimane il fatto, tuttavia, che esiste una discrepanza che potrebbe diventare pericolosa, tra la loro forza di voto e la loro capacità di contribuire alle risorse delle Nu.

La nuova distribuzione di forze politiche ha avuto un'influenza profonda sull'Organizzazione. È evidente un nuovo indirizzo dinamico, intollerante verso il passato e impaziente nella sua avanzata verso nuovi scopi ed obiettivi. Si è data la priorità ad altre questioni per incontrare i bisogni e le aspirazioni dei paesi in via di sviluppo. Ci sono state forti pressioni per dare nuove interpretazioni dei poteri dell'Assemblea generale e degli altri organismi intergovernativi delle Nu. I programmi di lavoro nei campi economici e sociali sono stati sempre più orientati verso l'azione. Nuovi organi ed organizzazioni sono stati creati all'interno delle Nu e gran parte del modello istituzionale, quale era stato stabilito dallo statuto, è stato cambiato. In una parola, le Nu del 1967 sono radicalmente diverse dalla istituzione creata nel 1945. Per capire esattamente cosa sono e come operano oggi le Nu bisogna analizzare più dettagliatamente i cambiamenti incorsi<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Inclusa la Jugoslavia che ha raggiunto una posizione di guida tra i paesi in via di sviluppo.

<sup>4</sup> Per un precedente studio sull'influenza dell'aumento dei membri sulle Nu fino al 1965, vedi Harold Karan Jacobson, *The Changing United Nations*, in *Foreign Policies in the Sixties: The Issues and Instruments*, Roger Hilsman and Robert C. Good (eds.), Baltimore, Md., John Hopkins Press, 1965.

## Il decennio per lo sviluppo

Quando il presidente John F. Kennedy, nel 1961, invitò l'Assemblea generale a designare gli anni 60 come Decennio delle Nu per lo sviluppo (Undd) parlò alle nuove Nazioni Unite che stavano nascendo. L'accoglimento della sua proposta non solo rispecchiava i bisogni e le aspirazioni dei paesi in via di sviluppo, ma metteva chiaramente in luce tutte le attività economiche e sociali delle Nu e stabiliva che lo «sviluppo» era l'obiettivo preminente.

Nella risoluzione sulla questione<sup>5</sup>, l'Assemblea generale si pose come obiettivo il raggiungimento da parte dei paesi in via di sviluppo, di «un minimo tasso annuale di sviluppo delle entrate nazionali globali del 5%, alla fine dei dieci anni». Pose l'accento sulla necessità di aumentare il trasferimento di ricchezze ai paesi in via di sviluppo, esprimendo la speranza che il flusso di assistenza internazionale e di capitali «aumentasse sostanzialmente così da raggiungere il più presto possibile l'1% circa delle entrate nazionali dei paesi economicamente avanzati»<sup>6</sup>.

Alla fine, l'Assemblea generale accolse la proposta statunitense di aumentare le risorse disponibili attraverso il Fondo speciale e l'Epta, in modo che i loro bilanci sommati raggiungessero il livello di 150 milioni di dollari.

Nella sua valutazione del Decennio, il Segretario generale, nel 1965, indicò il vero significato dell'Unctad: «Il lancio del Decennio per lo sviluppo rappresenta un nuovo punto di partenza nelle relazioni economiche internazionali. Accordandosi per collaborare al raggiungimento di un tasso di sviluppo del 5% nei paesi in via di sviluppo, i governi, di fatto, hanno esteso il concetto di sostenere ed incoraggiare la domanda dell'economia interna al mondo intero. Inoltre il fatto di scegliere una determinata percentuale delle entrate nazionali dei paesi sviluppati, per il trasferimento di ricchezza ai paesi in via di sviluppo, dimostra che il concetto della distribuzione della ricchezza sta entrando a far parte della filosofia degli stati, non solo in relazione ai loro cittadini, ma anche agli altri stati»<sup>7</sup>.

Un anno dopo, Philippe de Seynes, sottosegretario per gli affari economici e sociali, dopo aver parlato della delusione generale per la scarsa azione internazionale, a metà del Decennio dichiarò che: «Il concetto è ancora vivo e valido... È diventato il simbolo della responsabilità collettiva della comunità internazionale per lo sviluppo del Terzo mondo... È... un principio unificatore che ci fornisce la nozione dinamica e posi-

<sup>5</sup> Risoluzione 1710 (XVI) dell'Assemblea generale, 19 dicembre 1961.

<sup>6</sup> Risoluzione 1711 (XVI) dell'Assemblea generale, 19 dicembre 1961.

<sup>7</sup> *The United Nations Development Decade at Mid-Point: An Appraisal by the Secretary General*, United Nations Publications Sales No. 65.I.26, UN Document E/4071/Rev. 1, United Nations, 1965, p. 6.

tiva di coordinazione — qualcosa di piú dei vecchi sistemi per combattere la duplicazione degli sforzi — che ci rende capaci di fondere una parte importante delle nostre attività in uno sforzo comune»<sup>8</sup>.

Da queste dichiarazioni è chiaro che l'Unctad non deve preparare un programma per il millennio. Non ha presentato, e non ci si aspettava che lo facesse, un piano definitivo per distruggere la povertà, il sottosviluppo e i livelli di vita disperatamente bassi, dovunque nel mondo, per una data stabilità. È difficile pensare come si potrebbe portare a termine un simile piano, anche in teoria. Un simile tentativo potrebbe addirittura essere dannoso perché potrebbe destare aspettative impossibili da soddisfare e distogliere energie da programmi e progetti che possono ottenere rapidi risultati e preparare la strada al raggiungimento di obiettivi su larga scala. Il concetto dell'Unctad, tuttavia, offre un principio ordinatore. Dà una chiara direzione a tutti gli sforzi delle Nu e delle sue agenzie; libera energie e risorse latenti, necessarie per portare a termine lo sviluppo effettivo dei territori abitati dai 2/3 della popolazione mondiale; e coordina e concreta l'azione dei governi nazionali all'interno del sistema delle organizzazioni delle Nu, al posto di un miscuglio di programmi e progetti isolati.

Naturalmente ciò non significa che non sia necessaria la pianificazione per stabilire un piano realistico di sviluppo, nello stato, nella regione o ad un livello maggiore; per chiarire i mezzi e i metodi, per evitare le false partenze, per analizzare il comportamento e per coordinare il progresso nei campi della sanità, educazione, agricoltura, industria e commercio. De Seynes esprime lo stesso pensiero in questo modo:

«Non sarebbe stato sufficiente limitarsi a studiare i metodi della pianificazione o esporre progetti, i piú accurati possibile; era molto piú importante esaminare le esperienze della pianificazione nelle situazioni correnti, escogitare metodi e criteri per valutare come i singoli paesi si fossero comportati e avessero resi effettivi i loro piani, cercando di intensificare, sulla base di dati quantitativi e di giudizi qualitativi, lo studio degli ostacoli principali al progresso e cercando di valutare l'efficienza delle politiche seguite in relazione a questi obiettivi e a questi ostacoli»<sup>9</sup>.

Di conseguenza, si è molto insistito sulla necessità di dare alle Nu delle facilitazioni per la pianificazione. Particolare attenzione è stata data al lavoro del Comitato per la pianificazione dello sviluppo, che ha tenuto la sua prima sessione nel 1966. E centri di pianificazione sono stati creati nelle sedi delle commissioni economiche regionali<sup>10</sup>. Sta crescendo il volume degli studi e delle pubblicazioni su questioni par-

<sup>8</sup> *World Economic Trends*, UN Document E/L.1127, 13 luglio 1966, pp. 3-4.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>10</sup> Per un'analisi profonda di questi problemi vedi il saggio di Jan Tinbergen, *Per un programma mondiale di sviluppo*, in questo volume.

ticolari, molti dei quali hanno preceduto la fondazione del Comitato per la pianificazione dello sviluppo. Per esempio, gli *Studi su progetti economici a lungo termine per l'economia mondiale*<sup>11</sup> (preparato dal Centro per i progetti e la programmazione economica, della Segreteria delle Nu); i progetti per le derrate alimentari, fino al 1970, dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao), che ora sta preparando un monumentale Piano mondiale indicativo per l'agricoltura, generale e per paese; i progetti commerciali dell'Unctad; un piano mondiale redatto dall'Unione internazionale per le telecomunicazioni (Itu) per la creazione di un sistema razionale di telecomunicazioni internazionali; il piano dell'Organizzazione meteorologica mondiale (Omm) per la creazione della Sorveglianza mondiale del tempo con le sue ampie implicazioni per l'agricoltura, il trasporto aereo e così via. Di fatto, molte agenzie specializzate, come le commissioni per funzione dell'Ecosoc, sono impegnate in pianificazioni a lungo termine, sia in termini di fini che di programmi. Inoltre ci si sta orientando verso cicli di pianificazione biennali o anche più lunghi.

Molti di questi studi e piani, approfonditi altrove in questo stesso volume, hanno uno scopo quasi universale, ma praticamente tutti sono indirizzati verso i bisogni e le richieste dei paesi in via di sviluppo. Questo orientamento è ancora più chiaro nei programmi di lavoro adottati dalle Nu negli ultimi anni. Si possono citare, in via esplicitiva, pochi esempi rappresentativi. L'uso della scienza e della tecnologia a beneficio dei paesi in via di sviluppo è ovviamente una questione di assoluta priorità. La questione culturale, alla Conferenza delle Nu sull'applicazione della scienza e della tecnologia a beneficio dei paesi meno sviluppati (Uncsat) nel 1963, fu il trasferimento delle conoscenze e delle capacità necessarie ai paesi in via di sviluppo. Come conseguenza di questa conferenza, l'Ecosoc creò un Comitato consultivo sull'applicazione della scienza e della tecnica allo sviluppo, composto da esperti. Questo comitato ha lavorato su un piano mondiale per tale questione, ha stabilito una serie di priorità secondo i paesi in via di sviluppo e, recentemente, si è occupato di un programma di esplorazione delle risorse naturali nelle parti meno sviluppate del mondo. Ha preparato uno studio sulla carenza di proteine nel mondo, evidente in larghe zone dell'Africa e dell'Asia, con specifiche raccomandazioni affinché l'azione internazionale non dia solo nutrimento, ma fornisca un'alimentazione adeguata alla popolazione mondiale in espansione ed allontani la «imminente crisi delle proteine»<sup>12</sup>.

Su basi ancora più ampie, le stesse Nu, la loro Commissione per

<sup>11</sup> *Studies in Long-Term Economic Projections for the World Economy: Aggregative Models*, United Nations Publication Sales No. 64.II.C.2, UN Document E/3842, United Nations, 1964.

<sup>12</sup> UN Document E/4343, 25 maggio 1967.

la popolazione, la Fao, l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), il World Food Program e altri organismi delle Nu stanno venendo alle prese con la questione cruciale di stabilire un equilibrio tra la popolazione che aumenta rapidamente e le risorse necessarie per mantenerla. Questo è sempre un problema primario dell'Asia, Africa e America latina. I programmi per promuovere ed assistere la pianificazione della famiglia sono stati lenti a venire per ragioni che non è necessario discutere qui; ma ad ogni modo sembra che essi siano vicini ad una svolta determinante. In questo campo c'è anche una chiara tendenza, che parte dalle Nazioni Unite, di abbandonare l'aiuto alimentare per promuovere dei notevoli aumenti nella produzione agricola dei paesi in via di sviluppo. Si mettono in risalto i bisogni dell'agricoltura moderna, la necessità dei fertilizzanti e dei macchinari e la riforma agraria effettiva, nel senso più largo della parola. Anche se la Fao si occupa di molti di questi problemi, la recente Organizzazione delle Nu per lo sviluppo industriale (Unido) dovrebbe essere di maggiore aiuto nella promozione delle industrie agricole. Bisognerà parlare di più di questa organizzazione che, come l'Unctad, è essenzialmente una creazione dei paesi in via di sviluppo.

Nel campo sociale, la Commissione sociale dell'Ecosoc, l'anno scorso, ha cambiato nome, divenendo la Commissione per lo sviluppo sociale. I suoi piani ambiziosi richiedono programmi concertati da parte delle Nu e delle agenzie specializzate competenti, per aumentare i livelli di vita e le condizioni di salute, l'istruzione e il benessere dei paesi più poveri. Il Comitato del Consiglio per l'abitazione, la costruzione e la pianificazione sta concentrando i suoi programmi sulle terribili condizioni di abitazione nei paesi in via di sviluppo, a tal punto da trascurare, secondo alcuni, i problemi altrettanto reali dell'abitazione e della ricostruzione urbana nei paesi altamente sviluppati, inclusi gli Stati Uniti.

L'importanza degli interessi dei paesi in via di sviluppo è evidente anche nel campo dei diritti dell'uomo. Nella XXI Assemblea generale una maggioranza di questi paesi poté rendere inefficace l'articolo 1, paragrafo 2, della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici che sancisce il diritto di sovranità permanente sulle risorse nazionali «in accordo con i principi del diritto internazionale». Essi proposero e votarono l'introduzione di un articolo indipendente, nel senso che «niente nella presente convenzione verrà interpretato come un indebolimento dell'intrinseco diritto dei popoli di utilizzare pienamente e liberamente le loro naturali ricchezze e risorse»<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Articolo 25 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e articolo 47 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici.

L'intenzione di questo articolo è di rimuovere gli ostacoli alla espropriazione delle proprietà straniere o all'annullamento di contratti e concessioni. Questo tipo di «legislazione» riflette l'avanzata dei paesi in via di sviluppo verso un «loro posto al sole». Riflette anche un inadeguato approfondimento degli effetti dato che, purtroppo, tale articolo influenza negativamente l'investimento privato e diviene così controproducente.

Nonostante questi errori, i «programmi operativi», cioè l'assistenza tecnica e le attività di preinvestimento delle Nu, sono aumentati e hanno ricevuto un nuovo impulso dovuto alle pressioni dei nuovi membri. Il loro ingresso nelle Nu aiutò a chiarire i loro bisogni e comportò una maggiore pressione sui paesi sviluppati perché fornissero un'assistenza finanziaria supplementare. I contributi all'Epta e al Fondo speciale, che furono poi unificati nel Programma delle Nu per lo sviluppo (Undp), aumentarono da 72,4 milioni di dollari nel 1960 a 156,9 milioni di dollari nel 1966. Le garanzie all'Undp per il 1967 hanno totalizzato più di 172 milioni di dollari.

Un numero decisivo di nuovi membri si unirono agli Stati Uniti e agli stati occidentali per fondere l'Epta e il Fondo speciale nel nuovo Unpd, nel 1965, contro la strenua opposizione di molte agenzie specializzate, eccessivamente preoccupate della loro «autonomia». La fusione e la creazione di un'amministrazione effettiva e di un controllo intergovernativo, permisero, per la prima volta, la pianificazione globale del più ampio programma operativo delle Nu. Ciò diede impulso ad una migliore coordinazione dei programmi e dei progetti a livello di stato e migliorò l'amministrazione delle iniziative delle Nu nei paesi riceventi. I programmi operativi e i paesi beneficiari hanno così ottenuto, negli ultimi anni, un vantaggio notevole.

Sarebbe un errore attribuire il maggior dinamismo dei programmi economici e sociali delle Nu ai soli nuovi membri dell'Asia e dell'Africa. Per essere precisi, molte delle iniziative più felici sono venute prima che i paesi in via di sviluppo raggiungessero la superiorità numerica. Questo è vero anche se alcune di queste iniziative furono prese proprio per le insistenze dei paesi in via di sviluppo, perché si creasse il Fondo speciale delle Nu per lo sviluppo economico (Sunped), in una forma inaccettabile da parte di quasi tutti i paesi sviluppati (vedi di seguito).

Gli Stati Uniti in collaborazione con piccoli paesi industriali come i Paesi Bassi e il Nordeuropa, avevano fondato l'Epta nel 1949; sia la Società finanziaria internazionale (Ifc) nel 1956, che l'Associazione internazionale per lo sviluppo (Ida) nel 1960, nacquero attraverso l'Eco-

Ambedue le Convenzioni come il Protocollo opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici sono contenuti nell'annesso alla Parte A della risoluzione 2200 (XXI) dell'Assemblea generale del 16 dicembre 1966.

soc; nel 1958 fu creato il Fondo speciale e, con l'aiuto dei paesi in via di sviluppo, l'Undp. Più di recente, la nuova spinta allo sviluppo in campo sociale e l'espansione dei lavori al campo dell'abitazione, vennero ugualmente dagli Stati Uniti. E bisogna tenere ben presenti questi risultati, che sono stati ottenuti nonostante i tentativi dei paesi meno sviluppati, aiutati in vario modo dai paesi del blocco comunista, di tacciare gli Stati Uniti alle Nu di «imperialismo economico» e di «neocolonialismo».

Negli ultimi tre anni del Decennio delle Nu per lo sviluppo, si è verificato un crescente senso di frustrazione e dai paesi in via di sviluppo vengono formulate critiche per le mancanze e i fallimenti del Decennio. I previsti tassi di sviluppo nei paesi meno sviluppati sono aumentati troppo lentamente. Il flusso di assistenza internazionale è rimasto molto al di sotto dell'1% delle entrate complessive dei paesi economicamente avanzati. George D. Woods della Birs ha valutato che, per raggiungere un tasso di sviluppo soddisfacente, è necessario un aumento annuo di 4 o 5 milioni di dollari nell'aiuto finanziario internazionale. Paul G. Hoffman, amministratore della Unpd, ritiene che per il 1970 sia necessario un aumento di 15 milioni di dollari. Dato che questa questione è discussa nei particolari da Roy Blough in altra parte di questo volume, non faremo commenti. È tuttavia certo che il divario nella produzione, nelle entrate e nel livello di vita tra «i ricchi e i poveri», si sta allargando invece di colmarsi.

Questo triste fatto non significa che un piano è fallito, dato che non c'è stato nessun piano<sup>14</sup>. Le entrate sono aumentate in termini assoluti, calcolati pro capite, a parte i casi in cui sono rimaste stazionarie o sono scese per il rapido aumento della popolazione. E questo purtroppo succede nei paesi più poveri e può estendersi ad altri paesi, a meno che non diminuisca sostanzialmente il tasso di crescita della popolazione. Ma non c'è ragione di disperarsi. Visto come un simbolo di energie liberate e come principio ordinatore per arrivare ad un'azione concertata, il Decennio delle Nu per lo sviluppo non è assolutamente stato un fallimento. Secondo le parole del Segretario generale, «il mondo in via di sviluppo, nonostante tutte le sue frustrazioni, si sta muovendo»<sup>15</sup>. È stata una rottura con la tradizione e alcuni dei paesi meno sviluppati stanno imparando a investire le loro ricchezze nella direzione giusta. Lo spostamento dell'attenzione dalla industrializzazione in sé alla modernizzazione dell'agricoltura ne è un esempio. Si può

<sup>14</sup> Vedi *Gross National Product, Growth Rates and Trend Data*, Aid, RC-W-138, Washington, 31 marzo 1967. Dal 1960 al 1966 il tasso d'aumento del Pnl medio di 19 paesi in via di sviluppo è stato del 5,0% o più e 12 paesi sviluppati erano nella stessa serie (media degli Stati Uniti, 4,8%); lo studio dell'Aid non copre l'economia pianificata centralmente.

<sup>15</sup> *The United Nations Development Decade at Mid-Point*, p. 30.



ragionevolmente sperare che l'Undp diventerà qualcosa di più di un concetto utile, un simbolo, un principio ordinatore, e potrà far nascere una nuova etica dello sviluppo sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli sviluppati.

Secondo le richieste dell'Assemblea generale nella risoluzione 2218 (XXI) del 19 dicembre 1966 e nella risoluzione 1152 (XLI) del 4 agosto 1966 dell'Ecosoc, il Comitato per la pianificazione dello sviluppo del Consiglio ha già esaminato la questione della preparazione di direttrici e proposte per il secondo Decennio per lo sviluppo, delle Nu<sup>16</sup>. Con l'intenzione di stabilire una «Carta» per il secondo Decennio per lo sviluppo, il Comitato ha proposto che si facciano dei piani di sviluppo in termini di prodotto nazionale lordo, complessivamente e per settore. Inoltre ha proposto che si specifichino i mezzi che, sia i paesi in via di sviluppo che quelli sviluppati, adopereranno per portare a compimento questi piani. Così, i paesi sviluppati dovranno dare garanzie specifiche in termini quantitativi e qualitativi della misura e del carattere dei loro aiuti e delle politiche commerciali. Non ci possono essere dubbi sul significato di questa proposta ambiziosa. Se sia realistico aspettarsi garanzie anticipate e che coprano un periodo di dieci anni da parte dei governi, è un'altra questione.

## **I nuovi membri e i poteri delle Nu**

Le Nazioni Unite non furono fondate come organismo legislativo. I loro poteri sono essenzialmente di raccomandazione, eccetto qualche azione contro le minacce e le violazioni della pace e gli atti di aggressione (capitolo VII dello Statuto, articolo 25), alcuni problemi che riguardano l'attività del sistema di amministrazione, le questioni riguardanti l'ammissione dei membri, l'elezione degli organi principali delle Nu, la creazione di organi sussidiari, le questioni del bilancio ed altre funzioni analoghe, inclusa l'instaurazione di regole di procedura. Nello Statuto non c'è niente che dia carattere vincolante a qualsiasi «decisione» sulle azioni dei membri dell'Organizzazione, su questioni economiche, sociali e su altre a queste collegate (di nuovo, con l'eccezione delle azioni coercitive del capitolo VII). L'articolo 2, al paragrafo 7, impedisce specificatamente alle Nu di intervenire in questioni che rientrano essenzialmente negli affari interni dei membri. Inutile dire che le «raccomandazioni» di qualsiasi organo principale delle Nu hanno un peso considerevole e richiedono l'attenzione dei membri delle Nu, ma non sono vincolanti.

Queste limitazioni dei poteri delle Nu non si applicano alla costi-

<sup>16</sup> Comitato per la pianificazione dello sviluppo, rapporto della seconda sessione, 10-20 aprile 1967, UN Document E/4362, pp. 27-28.

tuzione dei programmi operativi delle stesse Nu, alla formulazione delle politiche, delle norme e dei regolamenti che governano queste attività e all'approvazione di programmi e progetti specifici. Bisogna però ricordare che la partecipazione a tutte le attività operative più importanti (come l'Epta, il Fondo speciale e l'Unicef) è volontaria: esse sono finanziate da contributi volontari e nessun membro è obbligato a contribuire o a godere i benefici di queste attività se non approva le norme in base alle quali funzionano. Alcuni programmi operativi minori, come i Servizi consultivi per il benessere sociale e i diritti dell'uomo, sono finanziati con tasse sui bilanci, per consenso comune. Sono piccoli e non impongono gravi oneri ai membri. I tentativi per ampliarli e, di conseguenza, aumentare oltre i limiti del consenso generale gli obblighi finanziari dei membri, comporterebbero serie conseguenze e potrebbero causare una crisi costituzionale.

Questi concetti di base hanno subito cambiamenti in seguito al massiccio aumento dei membri negli ultimi sei anni. Ma sono stati cambiamenti di «atmosfera» piuttosto che giuridici, rappresentanti differenze nell'interpretazione piuttosto che cambiamenti dello Statuto. A causa dell'impazienza e della mancanza di esperienza e di «sostanziazione» di molti paesi in via di sviluppo, ora si tende largamente ad interpretare le risoluzioni come qualcosa di più che semplici raccomandazioni. Si cerca, con le risoluzioni, di «legiferare» sulle azioni dei governi membri, di prescrivere nuovi passi ed attitudini, di stabilire nuovi «principi» vincolanti, o norme e regolamenti di comportamento individuale. La formulazione di risoluzioni è travagliata come se si stesse preparando una nuova costituzione. Oppure, ed è una cosa più seria, con la loro automatica maggioranza i paesi in via di sviluppo votano testi che, secondo loro, pongono degli obblighi a carico di importanti minoranze che dimostrano chiaramente, con il loro voto negativo, di non poterli o non volerli accettare. La «maggioranza» non sembra molto preoccupata del fatto che tali «obblighi» si riferiscono spesso a questioni che rientrano nella giurisdizione interna dei membri.

Un tipico esempio di questo sconsiderato tentativo di «legiferare», è l'insistenza con la quale i paesi in via di sviluppo dichiarano la natura vincolante di vari «principi» e raccomandazioni contenuti nell'Atto finale dell'Unctad<sup>17</sup>. Secondo loro, questi pongono un «obbligo», sia in termini di legislazione interna che di azione internazionale, a carico dei paesi altamente sviluppati i quali si sono opposti e hanno votato contro, sia nella prima Unctad che nelle riunioni seguenti dell'Assemblea generale e dell'Ecosoc.

<sup>17</sup> *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March-16 June 1964*, volume 1°: *Final Act and Report*, United Nations Publication Sales No.64.II.-B.11, UN Document E/CONF.46/141, Vol. I, United Nations, 1964.

Un altro esempio sorprendente è la «decisione» della XXI sessione dell'Assemblea generale (Risoluzione 2186 [XXI] del 31 dicembre 1966) di «rendere operativo il Fondo capitale delle Nazioni Unite per lo sviluppo... come organo dell'Assemblea generale che funzionerà come un'organizzazione autonoma all'interno delle Nu...». Più oltre la risoluzione prevede che: «le spese per le attività amministrative saranno sopportate dal bilancio regolare delle Nazioni Unite, che includerà uno stanziamento finanziario particolare per tali spese».

Questa risoluzione è il punto di arrivo della lunga avanzata dei paesi in via di sviluppo, di cui si è parlato, per stabilire un Fondo speciale delle Nu per lo sviluppo economico, controllato direttamente dai membri delle Nu. E mentre i contributi a questo fondo sono volontari, la risoluzione stabilisce che le spese amministrative devono essere finanziate con contributi proporzionali ai vari redditi nazionali. I paesi sviluppati sono, così, obbligati a dividere le spese amministrative di un fondo a cui, in maggior parte, si oppongono vivamente. La loro opposizione si basa, prima di tutto, sulla convinzione che si dovrebbe fare ogni sforzo per usare le istituzioni esistenti, come la Birs, l'Ifc e soprattutto la Ida, e poi le nuove banche interregionali, come le Banche per lo sviluppo interamericana, asiatica ed africana, invece di creare un altro fondo che dovrebbe costare miliardi e non milioni, se deve veramente essere diverso. Sarà interessante vedere quello che succederà quando la XXII sessione dell'Assemblea generale dovrà decidere di quanto ogni membro dovrà essere tassato per provvedere alle spese amministrative di un fondo i cui capitali potrebbero non materializzarsi mai.

Ancora più seria è la superficiale noncuranza nei riguardi dei provvedimenti dello Statuto. Un esempio preoccupante di questa noncuranza, nei riguardi dei capitoli IX e X<sup>18</sup>, è stato il rifiuto, esplicito od implicito, di una maggioranza dei paesi in via di sviluppo di accogliere le disposizioni coordinative contenute nello Statuto. Queste disposizioni coordinative costituiscono le basi del sistema di organizzazioni delle Nu. Ugualmente serio è il loro rifiuto di riconoscere i poteri e le funzioni dell'Ecosoc in questo campo. Questo punto necessita ulteriori considerazioni.

## **I cambiamenti istituzionali**

I paesi in via di sviluppo non si sono accontentati di sfruttare appieno la loro assoluta maggioranza all'Assemblea generale. Per soste-

<sup>18</sup> Il capitolo IX è intitolato *Cooperazione internazionale economica e sociale* e comprende gli articoli da 55 a 60. Il capitolo X è intitolato *il Consiglio economico e sociale* e comprende gli articoli da 61 a 72.

nere la loro posizione alle Nu, soprattutto nel campo economico e sociale, nel 1965 e 1966 hanno tenuto una fortunata campagna per aumentare l'ampiezza e cambiare radicalmente la composizione degli organi intergovernativi esistenti, e per creare nuovi organi, strutturati in modo da assicurarsi la maggioranza. Per raggiungere questi obiettivi hanno chiesto che, ovunque fosse possibile, si seguisse il principio della «equa distribuzione geografica» nel determinare la composizione degli organi intergovernativi (perfino nei comitati di esperti). Gli altri criteri, come la capacità di adempiere le obbligazioni derivanti dalla qualità di membro secondo lo Statuto, la presenza di esperti qualificati, o la capacità di contribuire effettivamente alla promozione del benessere generale, furono presi scarsamente in considerazione o addirittura respinti.

Nella loro ascesa verso l'egemonia, i nuovi membri hanno dimostrato una notevole abilità nell'organizzare e nel portare così a termine importanti cambiamenti di procedura. Il voto di gruppo fa naturalmente parte del procedimento democratico ed ha caratterizzato molte votazioni alle Nu, fino dalla loro nascita. I paesi del mondo libero, anche se formano una coalizione naturale basata sul comune pensiero socioeconomico o sugli interessi regionali, non hanno mai formato dei blocchi rigidi. Più spesso le decisioni venivano prese da una maggioranza mista che superava le divisioni dei gruppi. La situazione cambiò radicalmente alla prima conferenza dell'Unctad. Non solo la partecipazione alla conferenza era organizzata per gruppi (A: stati afroasiatici; B: stati dell'Europa occidentale e altri; C: stati latinoamericani; D: stati socialisti dell'Europa orientale) ma i gruppi afroasiatici e latinoamericani si fusero nel «gruppo dei 75» paesi in via di sviluppo. Il dialogo aperto, i negoziati, le consultazioni tra i gruppi per raggiungere un ampio accordo comune, furono ridotti al minimo. Il gruppo B si trovò a confronto con le risoluzioni preparate dai «75» e offerte come prendere o lasciare. La guida dei «75» era stata assunta dai membri più estremi del gruppo che poterono vincere gli sforzi dei più moderati tra i paesi in via di sviluppo per continuare il dialogo e raggiungere un accordo comune. L'esempio della Unctad continua ancora. Ci sono, tuttavia, segni di erosione e un desiderio di maggiore indipendenza tra i membri del gruppo che ammontano ora a più di 80. L'esempio dell'Unctad ha certamente influenzato l'allargamento di ogni organo dell'Assemblea generale e dell'Ecosoc e ha avuto un effetto ancora maggiore sulla loro composizione.

L'Ecosoc fu uno dei primi bersagli. Con l'arrivo di quasi 40 membri dall'Africa, il Consiglio subì pesanti attacchi. Si disse che non era assolutamente rappresentativo di tutti i membri delle Nu, che era uno strumento dei «colonialisti» e che faceva gli interessi dei ricchi. Un delegato africano dichiarò, in una pubblica sessione, che lo scopo prin-

cipale della sua presenza all'Ecosoc era di distruggerlo. Nel 1964-65 l'efficacia del Consiglio fu seriamente danneggiata. Una maggioranza di paesi in via di sviluppo reinterpretò i capitoli IX e X come attribuenti tutta la competenza in questioni economiche e sociali all'Assemblea generale. Negò che il Consiglio avesse alcuna reale funzione o potere, soprattutto di coordinare programmi e attività.

Molti paesi sviluppati furono subito d'accordo che il Consiglio era troppo ristretto e non rappresentava più la composizione delle Nu, ora che erano entrati nuovi membri. Di fatto, fin dal 1958, i Paesi Bassi, sostenuti dagli Stati Uniti, avevano iniziato una risoluzione, raccomandando che il Consiglio fosse ampliato. L'emendamento dell'articolo 61, paragrafo 1, dello Statuto, che aumentò la partecipazione al Consiglio da 18 a 27 paesi, il 17 dicembre 1963 ottenne il consenso generale. Per quel che riguarda la composizione, il centro di gravità si spostò decisamente verso i paesi in via di sviluppo. Nel 1967 il Consiglio era composto di 17 paesi in via di sviluppo (sette africani, cinque asiatici, cinque latinoamericani), sette stati occidentali compresi gli Stati Uniti e il Canada e tre stati socialisti dell'Europa orientale. I paesi in via di sviluppo hanno così raggiunto una maggioranza di 17 voti su 27 in un organo che prende tutte le decisioni a maggioranza semplice. Sembra, comunque, che questo sviluppo abbia diminuito le opposizioni al Consiglio e che questo, in futuro, sarà meglio capace di assolvere alle funzioni assegnategli dallo Statuto.

Nello stesso modo quasi tutte le commissioni e i comitati funzionali del Consiglio ampliarono la loro composizione, da una partecipazione che variava dai 18 ai 24 membri ad una che va dai 27 ai 37 membri, con i seggi distribuiti in modo da assicurare la maggioranza ai paesi in via di sviluppo. In importanti organi come la Commissione per lo sviluppo sociale e la Commissione sui diritti dell'uomo, con la nuova partecipazione di 32 membri, i paesi in via di sviluppo costituiscono la maggioranza assoluta, compresi otto membri africani.

Il Consiglio governativo dell'Undp, stabilito dall'Assemblea generale con la risoluzione 2029 (XX) del 22 novembre 1965, ha 37 membri eletti dall'Ecosoc con una formula che assicura: «equa ed equilibrata rappresentanza dei paesi economicamente più sviluppati da un lato, considerando debitamente i loro contributi al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, e dei paesi in via di sviluppo dall'altro lato, avendo riguardo alla necessità di adeguata rappresentanza regionale tra questi ultimi».

È stato un difficile compromesso che deve assicurare l'efficacia di un programma che si prepara a spendere quasi 200 milioni di dollari all'anno, il 40% dei quali è fornito dagli Stati Uniti. La formula che regola le elezioni procura 19 seggi ai paesi in via di sviluppo e 17 ai paesi economicamente avanzati. E mentre questo dà ai paesi in via di

sviluppo una maggioranza precostituita, non si è mai avuta una votazione nel Consiglio governativo. Tutte le decisioni sono state prese per consenso, cosa molto significativa. Le forze sono abbastanza in equilibrio per scoraggiare prove di forza attraverso votazioni. Ancora più significativo è il fatto che i paesi avanzati non solo forniscono quasi tutti i fondi, ma che lo fanno volontariamente. I loro contributi potrebbero diminuire e addirittura cessare se si prendessero decisioni inaccettabili.

## **L'Unctad e l'Unido**

I paesi in via di sviluppo considerano l'Unctad come il più importante organo per lo sviluppo. Questo rappresenta il loro risultato maggiore nel campo della creazione di istituzioni all'interno delle Nu. Riflette nel modo migliore la loro volontà di «arrivare al comando» e di sviluppare nuovi modelli di commercio e di comportamento economico, che si adattino ai loro interessi e al loro progresso economico. Questi fatti emergono chiaramente dal saggio di Richard N. Gardner, in questo volume. Tre suoi punti necessitano qui di una chiarificazione ed elaborazione. Sono essenziali al filo che lega questa discussione.

Il primo punto è la preponderanza in termini di voti. Composto di 55 membri, il Consiglio per il commercio e lo sviluppo dell'Unctad è più grande di qualsiasi altro consiglio corrispondente delle maggiori agenzie specializzate. Questo numero così elevato fu in parte dovuto al desiderio di alcuni paesi occidentali di essere rappresentati al Consiglio, in parte all'insistenza dei paesi in via di sviluppo per la «equa distribuzione geografica». Diciotto membri sono eletti dai principali stati commerciali e dai paesi altamente sviluppati, trentuno seggi sono riservati ai paesi in via di sviluppo, e sei al gruppo sovietico.

In secondo luogo, il mandato dell'Unctad copre non solo il commercio ma anche lo sviluppo. Il riferimento dell'Atto finale ai problemi dello sviluppo «collegati con il commercio» è poco più di una copertura per l'affermazione che ogni aspetto dello sviluppo influenza il commercio e rientra quindi nella competenza dell'Unctad. In effetti le relazioni tra il commercio e lo sviluppo sono così strette da dare a questa rivendicazione una sembianza di giustificazione. Lo «sviluppo» però è la preoccupazione principale delle Nu in tutti i suoi programmi economici e sociali e ha la priorità in molte agenzie specializzate e nelle altre organizzazioni ad esse collegate. Il tentativo dell'Unctad di assumere la guida dei programmi di sviluppo dell'intero sistema di organizzazioni delle Nu potrebbe portare a conflitti, disorganizzazione e confusione nelle funzioni e competenze. Indebolisce più che rafforzare gli sforzi per lo sviluppo globale. Per cui esiste il pericolo reale che gli interessi vitali dei paesi in via di sviluppo siano

sepolti sotto conflitti giurisdizionali e mal concepiti tentativi di «costruire un impero». Sono già sorti conflitti sulla navigazione, sulle assicurazioni, sul turismo e sui ruoli rispettivi dell'Unctad e dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (Gatt).

Terzo punto, ci sono seri e non risolti problemi sulla coordinazione dei programmi e delle attività che l'Unctad reclama di sua principale competenza. Lo Statuto assegna chiaramente la competenza dei coordinamenti all'Assemblea generale e all'Ecosoc. Col passare degli anni, questi due principali organi delle Nu hanno sviluppato vasti sistemi per il coordinamento, compresi gli accordi formali con le agenzie specializzate, il Comitato amministrativo e di coordinamento (Acc), il Comitato consultivo sulle questioni amministrative e di bilancio (Acabq) e il periodico Comitato per il coordinamento dell'Ecosoc. L'Undp, con le sue responsabilità per la pianificazione, l'amministrazione e il finanziamento dell'assistenza tecnica e del programma per i preinvestimenti delle Nu, ha anch'esso un importante ruolo nel coordinamento. Nel 1966, il Comitato ad hoc di esperti per esaminare le finanze delle Nu e delle agenzie specializzate (Comitato ad hoc dei quattordici) diede nuovo impulso e direzione al coordinamento effettivo delle azioni delle Nu e delle agenzie ad esse collegate. In parte per rispondere alle raccomandazioni del Comitato ad hoc, l'Ecosoc, nel 1966, trasformò il precedente Comitato speciale per il coordinamento nel rinforzato Comitato del programma e del coordinamento (Cpc) composto di sei esperti governativi. A questo, l'Assemblea generale aggiunse altri cinque membri, tutti, eccetto uno, di paesi in via di sviluppo. Alla sessione del Comitato nel 1967, i paesi in via di sviluppo esercitarono un ruolo veramente costruttivo. Furono tra i primi a riaffermare la competenza per il coordinamento dell'Ecosoc e dell'Assemblea generale. Il Comitato decise di rivedere totalmente i programmi dell'Unctad e dell'Unido, insieme ai loro problemi finanziari, alla sua seconda sessione del 1968.

L'Unctad è stata eccessivamente refrattaria a compiere il suo ruolo all'interno di questa cornice di sistemi di coordinamento stabiliti. Si sono fatti continui tentativi, sostenuti attivamente dai membri chiave della Segreteria dell'Unctad, per sorpassare la Ecosoc e ignorare le sue funzioni coordinative come sono stabilite nello Statuto. Al contrario delle segreterie delle agenzie specializzate, la segreteria dell'Unctad non ha quasi preso parte ai lavori del consiglio o a qualche altro organismo per il coordinamento costituito dal Consiglio e/o dall'Assemblea generale. La sua intenzione è stata di assumersi il lavoro e le funzioni delle Nu e degli organismi collegati, come il Gatt, piuttosto che di coordinarli.

Queste osservazioni non vengono fatte con spirito di critica distruttiva. Naturalmente l'Unctad è un organismo di assoluta importanza

e si occupa di problemi cruciali sia per i paesi in via di sviluppo che per quelli altamente sviluppati. Per la sua stessa importanza, tuttavia, è necessario che l'Unctad, come parte essenziale del sistema delle Nu, si ponga armoniosamente all'interno di questo sistema di organizzazioni e rinforzi così la comune avanzata verso il progresso economico e sociale.

La storia dell'Unido è, sotto molti aspetti, simile a quella dell'Unctad. Anch'essa è essenzialmente una creazione dei paesi in via di sviluppo e i suoi scopi sono: «promuovere lo sviluppo industriale... e, incoraggiando la mobilitazione di risorse nazionali e internazionali, assistere, promuovere ed accelerare l'industrializzazione dei paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo per il settore manifatturiero»<sup>19</sup>. Come l'Unctad, è un organo dell'Assemblea generale e «funzionerà come organizzazione autonoma all'interno delle Nu...». Ha la sua propria segreteria (che dovrà aver sede a Vienna) e il suo bilancio separato all'interno del bilancio delle Nu. Diversamente dall'Unctad, non è prevista una conferenza periodica. L'Unido è governata da un Consiglio per lo sviluppo industriale (Idb) simile al Consiglio per il commercio e lo sviluppo dell'Unctad. I 45 membri del Consiglio sono eletti dall'Assemblea generale, con un sistema che assegna 25 seggi all'Africa, Asia ed America latina; 15 all'Europa, Nordamerica, Australia, Nuova Zelanda e Giappone; e 5 agli stati socialisti dell'Europa orientale. Sul coordinamento e sulla cooperazione con gli organi delle Nu e con le altre organizzazioni, la risoluzione 2152 (XXI) stabilisce che «l'Organizzazione avrà il ruolo centrale e sarà competente a rivedere e a promuovere il coordinamento di tutte le attività del sistema delle Nu nel campo dello sviluppo industriale». La risoluzione contiene riferimenti all'Ecosoc, simili, anche se più espliciti, a quelli contenuti nello statuto dell'Unctad.

È evidente perciò, che l'Unido rappresenta per le Nu molti degli stessi problemi che esse devono affrontare con l'Unctad. Dovrebbero però essere meno spinosi. Gli obiettivi dell'Organizzazione sono più limitati e non comprendono l'intero campo dello sviluppo. In assenza di una conferenza periodica con una partecipazione più ampia che alle Nu stesse, ci dovrebbero essere meno giochi di potere, e una maggiore volontà di collaborare costruttivamente con gli organi esistenti delle Nu, nella cornice dello Statuto. Diversamente dall'Unctad non ci sono ancora state pressioni per la creazione di un complesso meccanismo sussidiario.

Per il momento i problemi dell'Unido sono diversi. La prima ses-

<sup>19</sup> Risoluzione 2152 (XXI) dell'Assemblea generale, 17 novembre 1966. Prendendo il via dai modesti inizi del Comitato per lo sviluppo industriale (Cid) dell'Ecosoc, l'Organizzazione nacque con la risoluzione 2089 (XX) del 20 dicembre 1965.



sione dell'Idb, nell'aprile del 1967, ha rivelato che l'Organizzazione non ha ancora un programma ben definito. Come nel vecchio Cid, si continua ad occuparsi troppo di studi, ricerche, rapporti, manuali ed altre carte, che, anche se utili in se stessi, non costruiscono ciminiere né creano l'amministrazione effettiva di impianti industriali. Sono quasi tutti d'accordo che l'Organizzazione dovrebbe essere più «orientata verso l'azione pratica» e dovrebbe operare sul campo invece che negli stati maggiori.

Il Consiglio venne alle prese, in modo piuttosto inconcludente, con il problema delle priorità, cioè del tipo di industrie più adatte a far progredire gli interessi e la modernizzazione dei paesi in via di sviluppo. Tra le industrie in questione c'erano quelle di consumo, che possono portare progressi rapidi e tangibili nel benessere di larghe masse di popolazione, dando così un motivo evidente per accelerare lo sviluppo industriale. Si discusse anche delle industrie agricole per permettere la modernizzazione dell'agricoltura in vista dell'imminente crisi alimentare mondiale, e delle industrie per l'esportazione, così da ottenere la valuta estera necessaria per pagare le importazioni richieste dall'industrializzazione. Il gruppo sovietico, come al solito, si mise in testa alla schiera di coloro che chiedevano la concentrazione degli sforzi nella costruzione di industrie capitali fondamentali. Si discusse anche dell'importanza relativa del settore privato paragonato a quello pubblico e di un giusto equilibrio tra i due. Più praticamente, ci si preoccupò di fornire assistenza tecnica veramente efficace, che fosse in grado di mobilitare un flusso organizzato di tecnologia e di conoscenze pratiche verso i paesi in via di sviluppo. In questo va incluso il trasferimento di abili imprenditori e di esperti finanziari. Significa assistenza alla pianificazione, alla formulazione delle richieste di aiuto e all'adempimento e all'esecuzione dei progetti e programmi, insieme ad un maggiore sforzo educativo per formare mano d'opera specializzata. Non ci si può aspettare che l'Unido fornisca, essa stessa, i miliardi di dollari necessari per costruire impianti singoli e vasti complessi industriali nei due terzi dell'area abitata del mondo. Ma deve essere capace di creare le condizioni che rendano possibili ed attraenti simili investimenti.

Per questa ragione, l'Unido deve avere un tipo di personale diverso da quello che di solito si trova nelle organizzazioni internazionali. L'Unido, nei suoi reclutamenti di personale, dovrà attingere abbondantemente da esperti industriali, provati organizzatori, abili tecnici e imprenditori di talento. Ovviamente questo personale dovrà essere trovato principalmente negli impianti e negli stabilimenti dei paesi industriali, compresi quei paesi, nelle zone meno sviluppate del mondo, che hanno già raggiunto un'esperienza industriale. Questo bisogno di un

certo tipo di personale sembra difficile da accordare con il principio dell'equa distribuzione geografica, così caro ai paesi in via di sviluppo.

Un altro importante problema di cui si occupa l'Unido è quello dei finanziamenti. I fondi saranno naturalmente forniti dall'Undp, compresi quasi 7 milioni di dollari già garantiti all'Undp per «servizi industriali speciali». I paesi in via di sviluppo esigono inoltre un notevole aumento delle entrate finanziarie delle Nu per mantenere, entro il 1968, una segreteria centrale di quasi 700 persone. Soprattutto vogliono fondare uno speciale fondo volontario per lo sviluppo industriale. Infatti hanno deciso di tenere una speciale conferenza impegnativa nel 1968. Questo fondo dovrebbe fornire i capitali per gli investimenti. Adottando questa linea, i paesi in via di sviluppo allungano ulteriormente la lista dei fondi con scopi speciali, creati sulla base di contributi volontari. Non sembra tuttavia che i maggiori paesi contribuenti trovino possibile sostenere il fondo proposto.

Come in altre recenti conferenze, i paesi in via di sviluppo si sono generalmente comportati come un blocco unico. Tuttavia, c'erano ovvie divergenze di opinione all'interno del blocco, e ci sono stati alcuni acuti scontri emotivi tra i paesi in via di sviluppo e quelli sviluppati.

### **Problemi e prospettive**

Il passo forzato con cui, negli ultimi anni, è stato trasformato il settore economico delle Nu, ha lasciato poco tempo per la contemplazione o l'analisi in profondità dei risultati ottenuti. C'è stata una proliferazione senza precedenti di incontri, conferenze, riunioni di lavoro e seminari. La capacità di resistenza dei più impegnati come delegati, esperti, e consiglieri, è stata provata quasi oltre ogni limite, mentre correvano da conferenza a conferenza, da comitato a comitato. Il mucchio di documenti aumenta costantemente e poche persone, se ce ne sono, conoscono bene tutto quello che è stato scritto. Anche i paesi più grandi, come gli Stati Uniti, trovano sempre più difficile fornire la mano d'opera e gli esperti necessari per rimanere aggiornati di tutti i nuovi sviluppi, per formulare politiche, e per dare adeguate istruzioni ai loro delegati. Molti dei paesi più piccoli sono chiaramente incapaci di mantenersi informati sulla miriade di questioni con le quali le Nu li mettono a confronto. Questo stesso fatto ha incoraggiato le azioni precipitose, spesso compiute senza istruzioni formali o giudizi informati. Inoltre aumenta la fiducia acritica degli stati per i gruppi a cui appartengono e dai quali vogliono essere guidati.

D'altro canto, è evidente che le Nu sono state rivitalizzate e che avanzano vivamente verso il raggiungimento dei principali obiettivi in campo sociale ed economico. Migliaia di programmi e di progetti

sono stati iniziati nei paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'America latina, come pure in altri paesi, e stanno dando i loro frutti. Hanno portato contributi sostanziali alla capacità di questi paesi di organizzarsi, da soli e in collaborazione con gli altri, per modernizzarsi e per raggiungere piú alti modelli di vita. Si sono fatti progressi nella pianificazione nazionale, regionale e mondiale, nel trasferimento di conoscenze di tecniche, e nella creazione di condizioni che portino ad un progresso economico e sociale accelerato. Per citare solo un esempio concreto, l'Amministrazione dell'Undp ha riferito recentemente che alla fine del 1966 31 progetti completi del Fondo speciale (studi sulla possibilità dello sviluppo delle energie e delle risorse, ecc.) avevano portato a investimenti di capitali per 16 miliardi di dollari. Ogni dollaro speso dall'Undp in questi progetti aveva portato a piú di 40 dollari di investimenti capitali.

Ancora piú incoraggiante è il fatto che nei paesi in via di sviluppo sta emergendo una nuova classe dirigente piú accorta. Fonde insieme l'esperienza dei «paesi di mezzo» nella scala dello sviluppo con il genio innato e il duro lavoro di alcuni rappresentanti dei nuovi stati. Molti di loro si sono giovati di esperienze istruttive all'estero e sono perciò preparati a contribuire a gettare ponti tra il Nord e il Sud. Hanno acquisito un notevole grado di comprensione delle complessità del sistema delle Nu e diventano sempre piú pronti ad affrontare le realtà dell'economia del progresso e dello sviluppo. Riconoscono che lo sviluppo non può essere regolato dalle leggi e che la cooperazione con i paesi altamente sviluppati non può essere imposta. Questi nuovi capi manifestano pochi segni di «alienazione» e sono pronti ad intavolare un dialogo attivo con i paesi del Nord. Tendono ad aumentare la coesione tra i paesi in via di sviluppo che si stanno muovendo. Ma nello stesso tempo riconoscono che c'è una grande varietà tra i paesi in via di sviluppo, e che i diversi stadi di evoluzione possono richiedere una grande varietà di soluzioni. La rivoluzione delle speranze nascenti, sulle quali, negli ultimi 15 anni sono stati scritti volumi, si sta trasformando in evoluzione delle responsabilità condivise. Anche se non sono assolutamente generali, questi orientamenti sono pieni di promesse per il futuro delle Nu e per la soluzione di almeno alcuni dei problemi piú gravi che dovranno affrontare nei prossimi anni. A questo stadio possiamo solo enumerarli:

1. Molti paesi continuano ad essere ossessionati dalle votazioni e dalla necessità di assicurarsi maggioranze autonome. Tuttavia, la procedura del «consenso», praticata dall'Undp e il fatto che finora non sia stato necessario invocare i procedimenti conciliativi stabiliti dall'Unctad, sta a dimostrare l'esistenza di una tendenza inversa. Con la riapertura del dialogo, tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, che permette negoziati prolungati, il pericolo del voto di blocco di-

minuisce; naturalmente, ci saranno sempre votazioni nei casi in cui si verificheranno divergenze inconciliabili tra alcuni gruppi di stati. Anche se sarebbe auspicabile che queste votazioni avvenissero meno spesso, esse possono essere utili per chiarire le differenze di posizione, dando alla minoranza la possibilità di dichiarare il suo rifiuto a sottoscrivere le proposte o ad accettare gli obblighi contrari ai suoi interessi vitali.

2. In un mondo in cui le relazioni sono di interdipendenza, lo sviluppo di un qualsiasi gruppo di stati influenza e dipende da tutti gli stati. Si richiede una continua revisione e valutazione dell'andamento dell'economia mondiale, e che si dia il dovuto peso alle condizioni economiche sia dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo. Si richiede inoltre che gli stati armonizzino le loro politiche e le loro attività per raggiungere i fini comuni come sono postulati nell'articolo 1, paragrafo 4, dello Statuto. Ci sono funzioni essenziali che, in una ampia prospettiva, possono essere compiute solo da organi centrali e richiedono la centralizzazione di dati e ricerche nella Segreteria delle Nu, a New York. La Segreteria, naturalmente, si serve ampiamente dell'aiuto delle segreterie degli altri organi delle Nu, come l'Unctad, l'Unido, le commissioni economiche regionali, e, quando è il caso, delle agenzie specializzate.

A livello intergovernativo, l'Assemblea generale e l'Ecosoc sono i principali organi per una completa revisione ed armonizzazione. Sotto questo aspetto, l'attività dell'Assemblea generale e dell'Ecosoc non è stata soddisfacente. Tuttavia, trasferire le loro funzioni a qualche altro organismo, come l'Unctad, non è una soluzione. Quello che è necessario è che l'Assemblea generale e l'Ecosoc si occupino maggiormente delle interrelazioni tra le varie politiche ed attività nei vari settori dell'economia mondiale. Bisogna anche considerare le interrelazioni tra l'agricoltura, l'industria, il commercio e il trasporto e quei fattori basilari che sono gli aumenti della popolazione, la manodopera o l'influenza della scienza e della tecnologia sul progresso. Dato che le organizzazioni tecniche, come l'Unctad e l'Unido, hanno un preciso campo di competenze, l'Assemblea generale dovrebbe essere progressivamente liberata dal peso della discussione di questioni tecniche e di dettaglio, che prendono molto tempo e possono essere risolte molto meglio altrove. L'Ecosoc può contribuire in modo significativo al lavoro dell'Assemblea, richiamando l'attenzione su problemi chiave che richiedono l'azione dell'Assemblea.

Il progresso nel campo delle revisioni e delle armonizzazioni dovrebbe essere lento. Dipenderà da quanto l'Assemblea generale vorrà imporre la sua autorità agli organi tecnici all'interno delle Nu e alle loro segreterie. E questo dipenderà dal grado di accortezza raggiunto dai suoi membri. Per il momento le prospettive sono incerte.

3. Bisogna poi armonizzare anche i programmi e le attività delle

Nazioni Unite stesse e delle agenzie ad esse collegate. Questo significa migliorare il coordinamento. Le difficoltà che, per questo aspetto, sono sorte con l'Unctad, saranno, si spera, superate distinguendo il coordinamento in funzionale e settoriale da una parte e in globale dall'altra. Il coordinamento generale delle attività e dei programmi rientra chiaramente nei compiti dell'Ecosoc, ed è forse la sua funzione più importante. Se il Consiglio ponesse dei limiti più ristretti al campo delle sue attività, potrebbe svolgere molto più efficacemente questa sua funzione. Dato che gli interessi e le attività economiche e sociali delle Nu e delle agenzie relative si allargano sempre di più, il Consiglio dovrebbe rendersi conto che può soddisfare i suoi compiti di coordinamento sistematico e generale, solo affidando ad organi funzionali (come l'Unctad, l'Unido, la Commissione per lo sviluppo sociale e il Comitato per la pianificazione dello sviluppo) il lavoro di coordinamento autonomo all'interno di quei settori della politica e dell'attività in cui hanno competenza tecnica. In altre parole, il Consiglio, fin dove è possibile, deve delegare gli sforzi coordinativi su questioni autonome. D'altro lato, gli organismi settoriali e le loro segreterie devono smettere di cercare di sostituirsi all'Ecosoc nelle sue funzioni di coordinamento globale. E dovrebbero anche smettere con i loro tentativi di assumersi le funzioni di altri organismi ed agenzie, invece di contribuire al loro coordinamento.

Sotto questo punto di vista le prospettive sono promettenti. Da quando l'Ecosoc è stato allargato e ha dato una importanza decisiva ai paesi in via di sviluppo, i segni di approvazione verso il suo operato stanno aumentando. Inoltre, molti di questi paesi hanno ultimamente dimostrato un grande interesse nelle revisioni, valutazioni e coordinamenti dei programmi, come mezzi per evitare le perdite di risorse in programmi periferici, e per assicurare il loro uso effettivo per scopi veramente prioritari. E, come si è già detto, alcuni dei loro rappresentanti, stanchi del separatismo di alcuni organismi ed agenzie tecniche, sono stati tra i membri più attivi del Cpc che fu fondato dall'Ecosoc nel 1966 ed allargato per iniziativa dei paesi in via di sviluppo all'Assemblea.

Alcuni paesi in via di sviluppo vorrebbero favorire una drastica ristrutturazione dell'intero sistema delle organizzazioni delle Nu. Sono molto critici nei riguardi di organizzazioni come l'Unesco ed altre agenzie specializzate per la loro riluttanza a mettere le loro attività in linea con i programmi e i piani di sviluppo globali e nazionali. Fanno pressioni per la centralizzazione della pianificazione e della formulazione delle politiche nell'Assemblea generale e, sotto l'autorità dell'Assemblea, nell'Ecosoc. Questa posizione può diventare fonte di serie controversie. La centralizzazione, così come è richiesta, limiterebbe severamente l'autonomia delle agenzie tecniche e richiederebbe cambiamenti fonamen-

tali nelle loro costituzioni e nei loro accordi di relazione con le Nazioni Unite. Sarebbe necessaria una vera arte politica, soprattutto per le agenzie specializzate, per evitare un conflitto grave e per raggiungere un'azione strettamente concentrata all'interno del sistema di organizzazioni delle Nu come è adesso, senza una seria perdita di libertà di azione da parte dei suoi organi costituenti.

4. Sono aumentate le critiche, prima da parte dei paesi sviluppati e ultimamente anche tra i paesi in via di sviluppo, a proposito della proliferazione di nuove iniziative, istituzioni e conferenze. Nathaniel McKittrick ha dichiarato che «i rappresentanti dei paesi meno sviluppati prendono a prestito una pagina della passata pratica degli Stati Uniti e lanciano iniziative sull'intero panorama delle attività economiche e sociali delle Nu senza alcun serio riguardo per le capacità reali e i limiti del sistema»<sup>20</sup>. Richard Gardner avverte che «dovremmo anche guardarci dalla tendenza a pensare che ogni nuova iniziativa ha bisogno di una nuova istituzione che la porti a termine». Secondo lui «il problema principale è che la moltiplicazione delle agenzie è arrivata ad un punto tale che comincia a danneggiare l'efficacia dell'intero sistema»<sup>21</sup>. Conclude suggerendo che forse è necessario un po' di «controllo delle nascite» o almeno una migliore «pianificazione della famiglia».

Purtroppo la «pillola» adatta a questo scopo non è ancora stata trovata. Continuano ad essere lanciate iniziative che eccedono le capacità delle Nu. Per esempio nel campo sociale, periodicamente escono fuori proposte a lungo termine per nuove istituzioni e si suggerisce di creare nuove agenzie. Si dividono le segreterie esistenti in «Centri» che richiedono nuovo personale e fondi autonomi. La responsabilità ricade su tutti quei governi di ogni parte del mondo che si danno da fare nell'illusione che una nuova istituzione li aiuti a risolvere i loro problemi, sui governi che vogliono che il loro paese sia sede di un'agenzia internazionale e, infine, sull'ambizione e l'ingenuità dei funzionari internazionali che vogliono avere il loro piccolo impero o un seguito speciale nel Palazzo delle nazioni.

Che la comunità internazionale sappia affrontare la legge di Parkinson meglio dei governi nazionali, è un punto dubbio. I maggiori contribuenti delle Nu sono allergici agli aumenti esorbitanti del bilancio delle Nu e delle altre agenzie. Alcuni paesi in via di sviluppo cominciano a sentire la spina finanziaria, anche se contribuisce solo per una piccola parte al bilancio delle organizzazioni delle Nu a cui appartiene. L'evidenza delle cose sta facendo in modo che essi preferiscano sfruttare fino

<sup>20</sup> Nathaniel M. McKittrick, *U. S. Diplomacy in the Development Agencies of the United Nations*, Washington, p. 31, Planning Pamphlet No. 122, National Planning Association, 1965.

<sup>21</sup> Richard N. Gardner (ed.), *Blueprint for Peace*, New York, p. 9, McGraw-Hill, 1966.

in fondo le risorse utilizzabili delle istituzioni esistenti piuttosto che impegnarsi in nuove avventure.

5. La creazione di un sempre nuovo macchinario potrebbe essere meglio evitata se la Segreteria delle Nu fosse meglio organizzata e con più personale. Lo spostamento delle funzioni dai quartieri generali di New York a Ginevra, a Vienna e in altri posti, e il trasferimento del personale alle segreterie autonome dell'Unctad e dell'Unido, hanno lasciato il Dipartimento per gli affari economici e sociali indebolito e in difficoltà. Per rimediare a una tale situazione è necessaria una forte guida e una completa riorganizzazione. C'è veramente bisogno di una migliore «pianificazione familiare». Per quel che riguarda il personale, le Nu sono ancora molto lontane dall'equilibrio ottimale tra l'«equa distribuzione geografica» e la competenza necessaria. Questo problema sarà gradualmente risolto quando i paesi in via di sviluppo potranno fornire, per i servizi internazionali, del personale esperto e competente. Col tempo potranno senz'altro fornirlo. Questo può anche stimolare l'Ovest e l'Est a presentare candidati migliori, che sicuramente possiedono.

6. Collegato alla proliferazione delle istituzioni, è il problema dei «fondi speciali». Anche se considerazioni economiche possono ridurre o eliminare l'ulteriore proliferazione di istituti, aumentano le pressioni per fondi con scopi speciali, assicurati soprattutto, se non esclusivamente, dai contributi volontari dei paesi partecipanti. Questa tendenza è già evidente. Oltre al già «votato» Fondo capitale delle Nu per lo sviluppo, sono pronti tutta una serie di piani per fondi con scopi speciali, all'interno e all'esterno del sistema delle Nu, per far fronte all'imminente crisi alimentare ed aumentare la produzione agricola; per eliminare la carenza di proteine; per finanziare un'indagine mondiale sulle risorse non agricole; per fornire investimenti di capitali all'Unido; per promuovere l'alfabetismo, ecc. Si parla abbastanza di speciali conferenze impegnative per tenere occupato per un bel po' di tempo il personale delle tesorerie nazionali.

Il numero stesso di queste proposte può provare la loro scarsa possibilità di riuscita. C'è un livello di tolleranza che non può essere superato senza stancare nella lotta quegli alti contribuenti tradizionali degli istituti e dei programmi delle Nu, come gli Stati Uniti. In alcuni dei maggiori stati europei si nota già una notevole riluttanza a fornire altri fondi. Si dimostra dal modo in cui i loro contributi si stanno livellando, anche per l'Undp. L'Unione Sovietica e i suoi alleati; anche se spesso sostengono la creazione di nuovi fondi, non contribuiscono molto a tenerli in vita.

Dato che alcune delle cause per cui si ricorre a fondi speciali hanno indubbiamente dei meriti, bisogna trovare dei modi migliori per assicurare le risorse necessarie. Piuttosto che creare una moltitudine di fondi separati e con scarsi mezzi, si potrebbe raggiungere un accordo per strut-

turare ed usare l'Undp come il fondo centrale, che finanzia la maggior parte dei programmi operativi delle Nu e delle agenzie collegate. Questo eviterebbe la frammentazione delle risorse, darebbe un'amministrazione ed una pianificazione effettiva e probabilmente imporrebbe alla comunità internazionale dei contributi più sostanziali. Nel gennaio del 1967, l'amministrazione dell'Undp ebbe il permesso di accettare fondi a credito da contribuenti individuali, per scopi specifici. Questo potrebbe facilitare le cose ai governi che desiderano spostare alcuni dei loro fondi per l'aiuto bilaterale all'amministrazione multilaterale.

7. Le Nu non sono equipaggiate e non sono mai state destinate a servire come istituto d'investimenti per finanziamenti capitali in modo da aiutare o rimpiazzare la Birs, l'Ifc, e l'Ida<sup>22</sup>. La recente creazione delle banche regionali per lo sviluppo in America latina, Asia e Africa dovrebbe rimediare alle carenze del modello degli istituti finanziari intergovernativi. Tutti questi istituti combinati in consorzi, sembrano offrire ampi mezzi per incanalare gli aiuti e gli investimenti ai paesi in via di sviluppo. Per completare la descrizione, il ruolo degli investimenti privati, se incoraggiati, dovrebbe essere grande.

I finanziamenti saranno il pomo della discordia dei prossimi anni. È però ragionevole supporre che il macchinario ed i dispositivi attuali, se saranno rinforzati come è necessario e possibile, preverranno ogni seria rottura all'interno delle Nu e permetteranno all'Organizzazione di concentrarsi sui programmi e sul lavoro per i quali è più qualificata.

Alla luce di quello che è stato detto, è giustificata la conclusione che le Nu, come strumento per lo sviluppo economico e sociale, stanno diventando sempre più efficaci. Secondo le parole di Paul Hoffman<sup>23</sup> si sta formando una comunità globale.

<sup>22</sup> Molti dei paesi in via di sviluppo e alcuni di quelli sviluppati chiedono che l'Undp, con i suoi quasi 200 milioni di dollari per anno, venga trasformato in un fondo per investimenti di capitali. Questo, ovviamente, potrebbe fornire solo risorse molto limitate per fini d'investimenti. Diminuirebbe certamente i fondi di cui hanno disperato bisogno l'assistenza tecnica e i progetti di preinvestimento e potrebbe essere l'inizio della fine del più efficace programma operativo delle Nu.

<sup>23</sup> *Progress Report on a Global Partnership*, UN Monthly Chronicle, marzo 1967, vol. 4, no. 3, pp. 64-73.



### III. L'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio

di John W. Evans \*

Tra i vari aspetti che distinguono l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (Gatt) dalle altre organizzazioni internazionali che si occupano del commercio dei paesi meno sviluppati, ce ne sono due particolarmente significativi. Il Gatt è la sola organizzazione interregionale nella quale gli impegni presi dai membri assumano la forma di impegni contrattuali. Inoltre è un'organizzazione che si occupa non solo del commercio tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, ma anche di quello all'interno dei due gruppi. Si può sollevare la questione se una organizzazione, costituita ed orientata in tal senso, sia adatta al compito di facilitare i guadagni nelle esportazioni dei paesi meno sviluppati o se, al contrario, un organismo più specializzato, orientato verso questo unico scopo, non potrebbe raggiungere risultati migliori.

In questa analisi sarà dato per scontato che un aumento dei guadagni nelle esportazioni dei paesi meno sviluppati contribuirebbe, in generale, a promuovere il loro sviluppo economico. Si presumerà anche che la rimozione delle barriere commerciali, da parte dei paesi sviluppati, anche se non assicura in se stessa l'aumento dei guadagni nelle esportazioni, ne è tuttavia condizione preliminare.

Un buon punto di partenza potrebbe essere quello di vedere come gli stessi paesi meno sviluppati considerano di solito i risultati del Gatt nei loro riguardi. Le loro conclusioni più frequenti sono scettiche e vanno dall'opinione che il Gatt abbia fatto per loro molto meno di quello che era auspicabile e possibile fare, alla negazione pura e semplice che abbia

*\* Da quando questo saggio è stato scritto, John W. Evans è entrato a far parte del personale dell'ufficio del President's Special Representative for Trade Negotiation come Assistant Special Representative for Commercial Policy. I punti di vista espressi sono i suoi propri e non quelli del governo degli Stati Uniti. La traduzione è di Renata Ago.*

fatto qualche cosa a vantaggio del loro commercio. Queste dichiarazioni pubbliche, naturalmente, sono in gran parte destinate a stimolare i paesi sviluppati. Ma riflettono anche una certa disillusione che, perlomeno fino a poco tempo fa, era diffusa e reale. Ci sono delle ragioni, che non hanno rapporti con la dimensione obbiettiva, per cui questi paesi fin dall'inizio hanno cercato di sottovalutare l'utilità attuale e potenziale del Gatt come strumento per il proseguimento del loro sviluppo:

1 - L'iniziativa per la formazione del Gatt partí dai paesi sviluppati, ed essi hanno avuto il ruolo principale nel determinarne le norme e le procedure. Inoltre i loro leaders erano, primi tra tutti, i piú ricchi e potenti, 'gli Stati Uniti, e poi le potenze coloniali dell'Europa occidentale. Non sorprende che paesi troppo giovani o troppo poveri per avere interessi e responsabilità al di là delle loro frontiere abbiano pensato che una tale iniziativa da parte dei loro ricchi vicini dovesse servire allo scopo di preservare il loro stato di privilegio.

2 - Il testo originale del Gatt evita le distinzioni basate sul grado di sviluppo economico e applica piú o meno le stesse regole ai membri piú deboli come a quelli piú forti.

3 - Dato che era il primo mezzo multilaterale che nasceva dal Programma per gli accordi commerciali degli Stati Uniti, con tutta la sua enfasi sugli affari reciproci, c'era ragione di credere che ogni beneficio ottenuto nel Gatt doveva essere pagato: e i paesi sottosviluppati erano convinti che il loro potere contrattuale non fosse adeguato a strappare valide concessioni dagli altri.

4 - Le apprensioni sollevate da queste circostanze furono rafforzate dai risultati commerciali concreti ottenuti dai paesi meno sviluppati durante i primi anni di vita del Gatt. In parte a causa del peggioramento dei loro termini di scambio dopo la fine della guerra di Corea, l'aumento dei loro guadagni nelle esportazioni fu deludente ed essi furono propensi ad attribuirlo al fallimento del Gatt nell'aprire nuovi sbocchi alle loro esportazioni.

## **Il Gatt e lo statuto dell'Ito**

Che le norme originarie del Gatt ignorassero i particolari problemi delle esportazioni dei paesi meno sviluppati è un fatto certo. Ma questa mancanza era dovuta in gran parte all'interesse degli stessi paesi meno sviluppati alle importazioni piuttosto che alla espansione delle esportazioni come vera strada per lo sviluppo economico. Il Gatt fu ideato a Ginevra nel 1947, durante la sessione del Comitato preparatorio per la Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e l'impiego, e doveva essere un documento che desse forza contrattuale alle concessioni sulle tariffe negoziate nell'incontro tra 23 governi, 9 dei quali rientravano

perfettamente nella categoria dei «meno sviluppati»<sup>1</sup>. Molte disposizioni dovevano essere poi sostituite dalla Carta dell'Avana per una Organizzazione per il commercio internazionale (Ito). Nel frattempo, seguendo il modello degli accordi commerciali bilaterali prebellici degli Stati Uniti, le norme del Gatt furono orientate verso la salvaguardia delle concessioni tariffarie, cioè riduzioni o vincoli, negoziate tra i firmatari. Tuttavia esso conteneva importanti ampliamenti delle norme tradizionali, che riflettevano le condizioni del dopoguerra e le particolari preoccupazioni dei fondatori. Tra questi, i paesi meno sviluppati ottennero alcuni riconoscimenti dei loro bisogni particolari. Ma due particolarità dell'articolo che contiene questo riconoscimento (articolo XVIII)<sup>2</sup>, sono significative.

Primo, le speciali facilitazioni accordate ad una parte contraente nell'interesse del suo sviluppo economico erano bilanciate da identiche facilitazioni per qualsiasi parte contraente nell'interesse della sua ricostruzione postbellica. Erano legalmente ottenibili non solo dal Brasile e dalla Birmania, ma anche dalla Francia e dal Regno Unito. Sotto l'influenza della tradizione degli accordi commerciali reciproci, i fondatori fecero in modo di evitare ogni distinzione formale tra le diverse classi dei membri.

Secondo, l'articolo XVIII concerneva esclusivamente le circostanze che avrebbero giustificato un paese — presumibilmente sottosviluppato o da ricostruire — che volesse imporre barriere alle importazioni, altrimenti vietate dall'Accordo. Con la sua insistenza più sugli effetti pericolosi che sui benefici del commercio sullo sviluppo economico e sulla ricostruzione, esso rifletteva il timore, prevalente non solo in Asia e in America latina ma anche in Europa occidentale, di una concorrenza illimitata con gli Stati Uniti.

Quando, pochi mesi dopo la chiusura della conferenza di Ginevra, 56 paesi si incontrarono per accordarsi sullo statuto dell'Ito, il vasto contingente di paesi meno sviluppati persistette nella sua attitudine negativa nei confronti del commercio<sup>3</sup>. Ora che rappresentavano una mag-

<sup>1</sup> Brasile, Birmania, Ceylon, Cile, Cuba, India, Libano, Pakistan e Siria. In questo saggio la categoria dei paesi meno sviluppati non include nessun paese d'Europa, la Rhodesia, Israele, o la Jugoslavia.

<sup>2</sup> L'articolo XVIII nella versione del 1947 stabiliva che i paesi meno sviluppati e i paesi impegnati nella ricostruzione postbellica potessero essere sciolti da obblighi rilevanti del Gatt in modo da fornire protezione speciale ad «industrie particolari», ma solo secondo criteri e procedure specifici. Erano specificati criteri e procedure diversi per far fronte alle richieste di scioglimento dall'obbligo di non aumentare le tariffe che erano state «vincolate» e l'obbligo di non usare restrizioni quantitative (quote) per proteggere le industrie nazionali dalla concorrenza.

<sup>3</sup> I nove enumerati nella nota 1 più Afghanistan, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Repubblica dominicana, Ecuador, Egitto, El Salvador, Guatemala, Haiti, Indonesia, Iran, Iraq, Liberia, Messico, Nicaragua, Panama, Perù, Filippine, Transgiordania, Uruguay e Venezuela.

gioranza di 32 paesi, essi insistettero ed ottennero parecchi emendamenti al progetto dello statuto di Ginevra. Ma invece di utilizzare la loro influenza in modo da rendere più difficile, per i paesi sviluppati, evadere i loro impegni, si servirono della propria forza per appoggiare coloro che volevano mitigare questi impegni. Questa opposizione si estese anche alla clausola del paese più favorito, da cui dipendevano molti dei benefici che essi potevano sperare di derivare dal Gatt.

«Alla Conferenza le controversie più violente e più lunghe furono quelle causate dalle proposte presentate nel nome dello sviluppo economico... I paesi sottosviluppati attaccarono il progetto di Ginevra su molti punti. Rifiutarono di impegnarsi in negoziati per la riduzione delle tariffe doganali. Si opposero ad un provvedimento che permetteva ai componenti del Gatt di verificare se questo impegno era stato rispettato. Pretesero di essere liberi di stabilire nuovi criteri preferenziali, di imporre quote restrittive alle importazioni e di adoperare altri sistemi analoghi senza previa approvazione. E proposero di stabilire un semi-autonomo comitato per lo sviluppo economico, all'interno dell'organizzazione per il commercio, con lo scopo di facilitare queste evasioni»<sup>4</sup>.

Alla fine della Conferenza dell'Avana, lo statuto dell'Ito come lo firmarono 53 paesi, era altrettanto manchevole di quello del Gatt, riguardo a provvedimenti diretti espressamente ad incoraggiare le esportazioni dei paesi meno sviluppati. Il corrispondente dell'articolo XVIII era stato alquanto rivisto per facilitarne l'interpretazione, e lo sviluppo economico era stato esplicitamente o implicitamente riconosciuto in due nuovi capitoli: uno che avrebbe permesso la formazione di aree regionali preferenziali, e l'altro che autorizzava l'organizzazione a sottoscrivere accordi per la stabilizzazione delle derrate internazionali. Alla fine della Conferenza dell'Avana, il Gatt fu emendato per incorporare i cambiamenti che erano stati apportati alle disposizioni già contenute nell'Accordo generale. Ma, considerando che lo statuto stesso sarebbe presto diventato operante, questi nuovi capitoli, che non erano direttamente collegati alla difesa delle concessioni tariffarie negoziate, furono omessi.

Il rifiuto degli Stati Uniti di ratificare la Carta dell'Avana annullò ogni possibilità che essa aveva di essere accettata dagli altri. Ma, inaspettatamente, il Gatt sopravvisse. Anche se ogni tanto è ostacolato dal suo stato di accordo esecutivo<sup>5</sup> e non di trattato, è diventato un'organizzazione in tutti i sensi, eccetto che per il nome, e con il tempo ha sviluppato procedure che lo hanno reso capace di svolgere molte delle

<sup>4</sup> Clair Wilcox, *A Charter for World Trade*, New York, Macmillan, 1949, pp. 48-49.

<sup>5</sup> Le amministrazioni degli Stati Uniti hanno mantenuto la loro partecipazione al Gatt in base ai poteri esecutivi del Presidente, integrati dalla autorità derivante dall'estensione nel 1945 del Trade Agreements Act e dagli atti successivi.

piú importanti funzioni dell'Ito. Ma fino al 1966 i soli impegni legali delle parti contraenti diretti all'accrescimento economico dei paesi meno sviluppati, furono quelli dell'articolo XVIII, che doveva facilitare l'uso, da parte di questi stati, di restrizioni sulle importazioni.

### **I negoziati per le tariffe doganali**

Data l'insistenza del Gatt sul negoziato dei benefici reciproci, è facile capire le apprensioni dei paesi sottosviluppati. Bisogna tuttavia spiegare meglio perché queste apprensioni sono durate per quasi 20 anni. Nel 1965, un portavoce di una delle maggiori tra le parti contraenti meno sviluppate, guardando indietro al passato, disse: «I paesi in via di sviluppo naturalmente non hanno avuto alcun potere contrattuale, politico o economico. La regola della reciprocità li ha forzati a fare delle concessioni, ma chiaramente non erano in posizione di farne alcuna. Mentre negli ultimi 15 anni, le tariffe doganali sui prodotti che interessano i paesi industriali sono gradualmente diminuite, quelle sui prodotti che interessano i paesi in via di sviluppo sono rimaste alte»<sup>6</sup>.

Nessuno ha mai fatto uno studio empirico per determinare fino a che punto i paesi sviluppati del Gatt abbiano obbligato i loro partners meno sviluppati ad osservare il principio della reciprocità nei negoziati sulle tariffe doganali. Il solo volume di lavoro che sarebbe necessario per fare un'analisi statistica di tutte le migliaia di concessioni tariffarie che sono state fatte in cinque conferenze negoziali del Gatt, prima del Kennedy Round, è sufficiente a scoraggiare anche il piú ambizioso dei ricercatori. Ma ci sono anche difficoltà concettuali. Dato che una concessione tariffaria, garantita ad una parte contraente da un'altra, deve essere generalizzata a tutte le parti contraenti, in passato la procedura normale dei negoziati sulle tariffe è stata di concedere una riduzione di tariffa o un vincolamento solo come risultato di una lotta contrattuale con il «principale fornitore» del prodotto. C'è solo un piccolo numero di prodotti di cui un paese meno sviluppato sia il fornitore principale. Ma in molti casi uno o piú di questi paesi hanno ottenuto benefici sostanziali da riduzioni di tariffe negoziate tra due paesi sviluppati. Bisogna tener conto di queste concessioni indirette? Consideriamo un altro problema. Soprattutto nei primi negoziati del Gatt, molti paesi meno sviluppati, ora indipendenti, erano rappresentati dai governi delle loro rispettive madrepatrie. Le concessioni tariffarie ottenute a loro vantaggio possono essere state ottenute in cambio di concessioni sulle tariffe della colonia o in cambio di una concessione sulle tariffe della madrepatria stessa. Quale riconoscimento, nel bilancio dei negoziati spetta a questo tipo

<sup>6</sup> Ambasciatore dell'India, K. B. Lall, alla Settima conferenza mondiale della Society for International Development.

di reciprocità? Difficilissimo da affrontare è il fatto che il valore percepito di una concessione tariffaria al momento in cui è negoziata, implica dei giudizi sui suoi probabili effetti sul commercio, che non sono misurabili statisticamente. È tuttavia possibile verificare se è giusto generalizzare che i paesi sviluppati non hanno garantito concessioni tariffarie significative sui prodotti che interessano i paesi sottosviluppati. L'esempio seguente non ha la pretesa di essere stato scelto con criterio scientifico. La sua scelta è stata dettata dal fatto che solo gli Stati Uniti hanno pubblicato delle analisi complete dei negoziati sulle tariffe doganali e che anche questo paese solo una volta lo ha fatto con i particolari necessari al nostro scopo, cioè nel 1948, dopo la conclusione dei negoziati di Ginevra. Fortunatamente per il significato dell'esempio i negoziati sulle tariffe condotti nel 1947 sono stati molto più importanti di quelli che seguirono, fino al Kennedy Round. E il commercio influenzato dai negoziati sulle tariffe doganali degli Stati Uniti ha costituito una parte molto significativa del commercio globale coinvolto nei negoziati del 1947. Il commercio degli Stati Uniti non solo era il 25% circa di tutto il commercio dei partecipanti, ma il mercato americano era uno dei pochi, all'epoca, in cui le migliori opportunità per il commercio, risultanti da diminuzioni di tariffe, non venivano rese, completamente o in parte, nulle da restrizioni quantitative.

La Commissione per le tariffe doganali degli Stati Uniti pubblicò nel 1949 un'analisi dei risultati dei negoziati per le tariffe degli Stati Uniti<sup>7</sup>, che mostrava, per tutti i principali «articoli» tassabili (cioè quelli che venivano importati negli Stati Uniti per somme di 500.000 dollari o più, nel 1939), le concessioni tariffarie fatte dagli Stati Uniti a Ginevra e in precedenti negoziati bilaterali, sommate al valore delle importazioni dai principali fornitori del mercato statunitense. Se chiamiamo «merci dei paesi meno sviluppati» tutti quegli articoli di cui un paese meno sviluppato fosse il principale fornitore degli Stati Uniti o quelli per i quali fosse stata negoziata direttamente con un paese meno sviluppato una concessione tariffaria, arriviamo ai seguenti risultati. Dei 246 articoli principali riportati nella classificazione delle tariffe degli Stati Uniti (lasciando da parte i tassi preferenziali applicati solo a Cuba), 53 erano merci di paesi meno sviluppati. A Ginevra erano state ridotte le tariffe di 21 di queste merci, pari al 40%, mentre per 14 merci, pari al 26% del totale, le tariffe erano state ridotte di tutto il 50% permesso dalla legge.

Alcune di queste riduzioni possono essere lasciate da parte per il fatto che erano soprattutto di vantaggio agli acquirenti americani delle

<sup>7</sup> United States Tariff Commission, *Operation of Trade Agreements Program, June 1934-April 1948*, Washington, United States Government Printing Office, 1949, parte III, tavole 33, 34, 35 e 36.

materie prime implicate, come il minerale di manganese, la bauxite, la lana vergine (di un tipo fornito principalmente dall'Uruguay) e i minerali di zinco, anche se le importazioni di alcuni di questi erano in concorrenza diretta con la produzione interna. Ma le riduzioni delle tariffe erano anche applicate sui prodotti lavorati e i manufatti semplici, come pellicole e scaglie di mica, metallo di zinco, noci brasiliane sgusciate, tele da imballaggio e sacchi di juta. Le concessioni di Ginevra includevano non solo le riduzioni di tariffe, ma il vincolamento delle riduzioni che erano state garantite ad uno o piú paesi in precedenti negoziati bilaterali sulle tariffe doganali. Se si includono anche questi, il 65% delle merci dei paesi meno sviluppati è stato soggetto a concessioni.

Bisogna procedere con molta cautela nell'interpretare questi risultati. Una piccola proporzione delle aree meno sviluppate del mondo era rappresentata ai negoziati di Ginevra, anche se si considerano quei territori che erano rappresentati dalle madrepatrie. Inoltre, dato che le statistiche si basano sul commercio del 1939, non dicono niente di quei prodotti che i paesi meno sviluppati possano piú tardi avere avuto interesse o possibilità di esportare.

Prima di lasciare lo studio della Commissione sulle tariffe doganali, può essere interessante vedere gli effetti dei negoziati venuti dopo Ginevra sulle merci che abbiamo esaminato<sup>8</sup>. Sono perciò particolarmente debitore a John Howard, della Commissione per le tariffe doganali degli Stati Uniti, per avermi fornito i tassi del 1966 per gli articoli che prima ho classificato come merci dei paesi meno sviluppati. Le riduzioni che si sono avute dopo il 1947 sono in gran parte il risultato di negoziati durante i quali il Presidente godeva di un margine per ridurre le tariffe molto minore di quello a sua disposizione nei primi negoziati del Gatt sulle tariffe doganali. Tuttavia sono state completamente abolite le tariffe su tre delle 53 posizioni dei paesi meno sviluppati e quelle su altre due sono state temporaneamente sospese. I tassi del 1966 (equivalenti ad valorem, nel caso di cinque posizioni comprendenti tassi composti) mostrano riduzioni ad un livello minore di quello del 1948 in 23 casi, dei quali 7 sono stati ridotti di piú del 50%. Le tariffe di tre merci sono state aumentate secondo un precedente accordo commerciale bilaterale<sup>9</sup>. Bisogna notare che alcuni dei cambiamenti di tariffe sopra citati risultano dalla riclassificazione delle tariffe doganali degli Stati Uniti e non dai negoziati.

Una lista piú soggettiva dei prodotti che interessano le esportazioni dei paesi meno sviluppati, ma che può essere piú importante per le prospettive future del commercio, è stata compilata dal III Comitato del

<sup>8</sup> Il paragone diretto è reso difficile dalla revisione piú o meno totale delle classificazioni delle tariffe degli Stati Uniti dal 1962.

<sup>9</sup> United States Tariff Commission, *Operation of Trade Agreements Program*, parte IV, tavola 7.

Gatt ed è basata principalmente sulle informazioni fornite dalle stesse parti contraenti meno sviluppate. Sfortunatamente, a causa delle differenze nelle classificazioni e nelle definizioni non è possibile determinare quale proporzione di prodotti della lista del III Comitato è stata soggetta a concessioni tariffarie a Ginevra. Ma è possibile determinare con minor rischio di errore, se una riduzione di tariffe garantita a Ginevra ha influenzato l'inclusione di una o più categorie di prodotti nella lista del III Comitato, e verificare così ulteriormente se le concessioni garantite erano orientate contro i prodotti che interessano i paesi meno sviluppati. Delle 170 tariffe di cui a Ginevra nel 1947 gli Stati Uniti garantirono la riduzione, 52 sono incluse nella lista del III Comitato, e tra esse vi è un certo numero di quelli che abbiamo chiamato «articoli dei paesi meno sviluppati», ma anche molti di cui il fornitore principale era un paese sviluppato. Tra essi il ferromanganese, manufatti di legno, guanti di cotone, asciugamani di lino, reticelle di cotone, olii per essenze, fodere di juta, articoli di seta, cuoio e vari manufatti di cuoio.

Questi dati, anche se fossero più completi, non potrebbero naturalmente confutare l'affermazione che i paesi meno sviluppati non hanno potere contrattuale per le tariffe doganali. Ma, data l'assenza di potere contrattuale, il fatto che siano state accettate concessioni dirette notevoli, suggerisce che le concessioni, per lo meno quelle degli Stati Uniti, sono state fatte ai paesi meno sviluppati senza richiedere una esatta reciprocità. Questa impressione è rafforzata dall'analisi dei dati piuttosto scarsi che abbiamo a disposizione. Lo studio della Commissione per le tariffe doganali, citato in precedenza, rivela che i paesi meno sviluppati che hanno fatto concessioni tariffarie agli Stati Uniti, nel 1947 hanno importato da essi meno di 14 milioni di dollari di prodotti le cui tariffe sono state diminuite. Non esiste dall'altra parte contrattuale un diagramma precisamente confrontabile, ma le importazioni statunitensi dai paesi meno sviluppati negozianti o principali fornitori dei prodotti soggetti alle concessioni degli Stati Uniti (esclusi i prodotti che sono stati importati per una somma minore di 500.000 dollari), ammontavano a più di 45 milioni di dollari<sup>10</sup>.

Un'ultima cosa che vale la pena notare, è il modo nel quale la clausola della nazione più favorita ha fornito ai paesi sottosviluppati un sostituto del potere contrattuale. Data la necessità che ogni concessione sia generalizzata a tutte le parti contraenti, i prodotti che interessano un paese meno sviluppato sono stati, a volte, omessi da un negoziato perché il fornitore principale non partecipava. Ma in altri casi ha significato che i paesi meno sviluppati potevano tenersi in disparte mentre i paesi sviluppati negoziavano tra di loro concessioni, da cui anche i meno sviluppati ottenevano qualche beneficio. Per esempio, delle con-

<sup>10</sup> *Ibidem*, parte IV, tavola 33.



cessioni garantite dagli Stati Uniti a Ginevra e registrate dalla Commissione per le tariffe doganali nel rapporto di cui si è parlato, c'erano 23 articoli diversi da quelli sopra designati come «articoli dei paesi meno sviluppati». Per essi una concessione degli Stati Uniti era stata inizialmente negoziata con un altro paese sviluppato, tuttavia tra i cinque maggiori fornitori degli Stati Uniti vi erano anche uno o più paesi meno sviluppati.

Questo tentativo di escursione nella foresta dei passati negoziati sulle tariffe doganali non ci dice tutto quello che sarebbe auspicabile sapere. Ma per lo meno dimostra che ci sono alberi dove altri dicevano che non ce n'erano. E suggerisce che coloro che hanno concluso che il progresso dei negoziati per le tariffe non si è concretizzato in vantaggi per i paesi meno sviluppati, sarebbero molto più vicini alla realtà se appoggiassero le loro argomentazioni su un dato meglio dimostrabile: l'aumento delle esportazioni di questi paesi è stato terribilmente lento, in confronto al fine di un rapido sviluppo economico. Per cercare una spiegazione a questo fallimento non è necessario saltare alla conclusione che il meccanismo dei negoziati per le tariffe è da biasimare. I molti ostacoli che i paesi meno sviluppati devono superare prima che le occasioni di esportazione si traducano in aumento del commercio sono troppo ben conosciuti perché sia necessario esporli qui.

Prima di lasciare l'argomento delle riduzioni delle tariffe, sarebbe bene insistere che questi fatti non sono stati esposti con il proposito di preparare argomenti contro il bisogno di fare qualcosa di più nel campo delle tariffe doganali. Piuttosto, lo scopo è stato di mostrare alcuni miti che sono cresciuti intorno all'intero argomento, così che la futura azione possa essere diretta contro la realtà imminente invece che contro ostacoli immaginari.

### **La sospensione delle norme del Gatt**

L'uscita di sicurezza del Gatt per la «ricostruzione e lo sviluppo economico» non è mai stata usata da un paese sviluppato. E, con una eccezione da notare, è stata raramente usata da un paese in via di sviluppo. Nel 1949, secondo le procedure dell'articolo XVIII, Ceylon chiese ed ottenne delle «deroghe» che gli permettevano di imporre limitazioni per un dato periodo sulle importazioni di una lunga lista di manufatti semplici secondo le clausole dell'Atto per i prodotti industriali (Industrial Provisions Act). In seguito ad ulteriori richieste, queste deroghe furono poi estese ed integrate in modo da coprire altri prodotti. In nessun caso le parti contraenti respinsero le richieste di Ceylon, anche se i rappresentanti di questo paese ottennero scarsa soddisfazione dalle laboriose sessioni, in cui varie commissioni di lavoro lottarono per convincersi che i criteri dell'articolo XVIII erano stati applicati. I soli altri

paesi meno sviluppati che abbiano invocato l'articolo XVIII prima del suo emendamento, nel 1956, sono stati Cuba ed Haiti. Le parti contraenti giudicarono poi la deroga per Haiti non necessaria, dato che la restrizione in questione era possibile secondo l'Accordo generale senza bisogno di permessi speciali. Anche il Regno Unito chiese una deroga a vantaggio del suo territorio, la Rhodesia settentrionale, ma non l'applicò, dopo le opposizioni incontrate per il danno che avrebbe causato ad un altro territorio meno sviluppato, il Congo Belga<sup>11</sup>. Nel 1956, l'articolo XVIII fu emendato per facilitarne l'uso ai fini dello sviluppo economico e per eliminare le possibilità di una sua applicazione per la ricostruzione postbellica. Ma, ad eccezione di una nuova sezione che forniva una facile via di uscita per i paesi meno sviluppati con difficoltà nella bilancia dei pagamenti, nessun paese, eccetto Ceylon e Cuba, si servì delle sue norme.

Lo scarso uso che i paesi meno sviluppati hanno fatto del loro diritto di porre dei limiti protettivi straordinari, secondo l'articolo XVIII, non fornisce un indice della frequenza con la quale hanno fatto ricorso a misure speciali. Altre strade erano generalmente aperte per loro. Ad esempio, il diritto di imporre restrizioni quantitative per ragioni di bilancia dei pagamenti, con effetti protettivi collaterali, è stato virtualmente riconosciuto a tutti i paesi meno sviluppati durante la vita del Gatt. E quando, come è spesso accaduto, un paese meno sviluppato ha ritenuto conveniente applicare restrizioni alle importazioni diverse dalle limitazioni quantitative, limitazioni permesse ad un paese che abbia difficoltà nella bilancia dei pagamenti, si è dimostrato che non è troppo difficile ottenere dalle parti contraenti una dispensa dagli obblighi, mediante la richiesta maggioranza dei 2/3. Né i paesi sviluppati né quelli meno sviluppati si sono mostrati reticenti nel chiedere dispense, anche se le richieste dei primi hanno spesso incontrato una forte resistenza. Delle 39 richieste di dispense accettate, dal 1949 al 1963, inclusi i rinnovamenti di dispense precedenti, 29 riguardavano dispense date direttamente a paesi meno sviluppati, o a paesi sviluppati a vantaggio dei loro territori meno sviluppati: la maggior parte delle dispense ottenute da paesi meno sviluppati erano destinate a permettere sovrattasse sulle importazioni per ragioni di bilancia dei pagamenti, oppure un aumento temporaneo di diritti legali, durante il rinnovo delle trattative. Le dispense indirette erano tutte destinate a permettere di continuare ad usare le tariffe preferenziali a vantaggio dei territori ex dipendenti o dei territori per i quali un paese sviluppato aveva assunto particolari responsabilità.

<sup>11</sup> I dettagli di questi casi, compresi i fattori presi in considerazione, sono in Gatt, *Basic Instruments and Selected Documents*, vol. II: *Decisions, Declarations, Resolutions, Rulings and Reports*, Ginevra, maggio 1952; e Primo, Secondo, Terzo e Quarto supplemento, Ginevra, varie date.

## Il rispetto degli obblighi

L'insistenza con cui nei recenti incontri internazionali si è parlato di speciali misure per stimolare le esportazioni dei paesi meno sviluppati, ha un po' oscurato l'importanza, per queste esportazioni, delle più convenzionali attività del Gatt dirette ad ottenere il rispetto delle norme dell'Accordo. Ci sarà spazio qui solo per alcune messe a fuoco del problema.

Di solito, le parti contraenti fanno rispettare l'Accordo con la persuasione, fondata sull'uso giudizioso dei confronti, chiamati eufemisticamente «consultazioni». Quando queste tattiche falliscono, una parte contraente che si ritiene danneggiata, può inoltrare un reclamo per il fatto che un beneficio che, secondo l'Accordo, aveva il diritto di aspettarsi è stato reso nullo o quasi. Se la consultazione che ne segue non sbocca in una composizione soddisfacente, le parti contraenti, se sono d'accordo con chi ha esposto il reclamo, possono autorizzarlo a non concedere più al commercio della parte inadempiente quei benefici che ritengono opportuni. È abbastanza interessante che il primo caso importante in cui si sia sperimentata questa norma (articolo XXIII) sia stato portato avanti da un paese meno sviluppato, il Cile, contro l'Australia. Il reclamo cileno sorse per la discontinuità con cui il governo australiano forniva un sussidio sulla importazione di nitrati naturali mentre continuava ad offrirlo ai fertilizzanti sintetici nazionali concorrenti. Il Cile si lamentò che l'applicazione discriminatoria del sussidio, permessa dalle norme del Gatt, danneggiava le facilitazioni sulle tariffe doganali garantite dall'Australia nel 1947. Una commissione di lavoro fu d'accordo con il Cile e l'Australia smise il sussidio. Era chiaro che in questo caso l'Australia cedeva non tanto per il timore di una rappresaglia cilena, quanto perché desiderava mantenersi obbediente allo spirito dell'Accordo. Ma le parti contraenti meno sviluppate sono preoccupate per la loro mancanza di potere contrattuale per portare a termine con successo un'azione secondo l'articolo XXIII, nel caso in cui un paese sviluppato non voglia agire spontaneamente. Questo timore non è del tutto infondato. Ma serve a sottolineare una constatazione fatta precedentemente e cioè che ai paesi meno sviluppati non si richiede di pagare per i vantaggi che hanno ricevuto da concessioni reciproche di valore paragonabile. Se lo si facesse, la minaccia di un ritiro della concessione conferirebbe forza contrattuale.

L'unico caso in cui un paese meno sviluppato sia stato il convenuto in un caso di reclamo sorse per l'imposizione, da parte del Brasile, di tasse interne «disciplinatorie» su un certo numero di prodotti sui quali aveva precedentemente garantito vincolamenti di tariffe. L'argomento «tasse interne brasiliane» apparve ripetutamente nell'agenda delle sessioni del Gatt nel 1950. Durante una sessione le parti contraenti appro-

varono una risoluzione che richiamava l'attenzione dei membri sul loro diritto di «invocare l'articolo XXIII», cioè di prendere misure di rappresaglia contro il Brasile, ma nessuno lo fece: il caso fu chiuso nel 1956 quando il Brasile annunciò la revoca delle tasse lesive.

Il piú grave problema che l'esecuzione degli obblighi ha posto di fronte alle parti contraenti è stata la difficoltà di persuadere i membri a smantellare le loro restrizioni quantitative sulle importazioni, quando non erano piú giustificate da difficoltà nella bilancia dei pagamenti. Le pressioni che sono state esercitate a questo fine sono state dirette quasi esclusivamente contro i paesi sviluppati ed i paesi meno sviluppati hanno fatto causa comune con altre parti contraenti nelle loro richieste di obbedienza ai termini dell'Accordo. I risultati, anche se spesso tardi, sono stati considerevoli. Con l'importante eccezione delle fibre di cotone, l'unico settore in cui i paesi sviluppati mantengono un insieme notevole di restrizioni quantitative alla importazione dei prodotti esportati dai paesi meno sviluppati è il settore, perennemente oggetto di controversie, dei prodotti agricoli della zona temperata, un settore che interessa i paesi sviluppati piuttosto che quelli meno sviluppati.

Il ruolo che le parti contraenti meno sviluppate hanno avuto negli sforzi piuttosto timidi delle parti contraenti per far rispettare la norma del Gatt<sup>12</sup> che regola la formazione di unioni doganali e di aree di commercio libero, è stato ambivalente. Molti di loro si sono uniti ad altre parti contraenti nell'attaccare alcuni aspetti della Comunità economica europea, come risulta dal Trattato di Roma, soprattutto i provvedimenti per l'estensione delle preferenze agli ex territori africani della Francia. Le parti contraenti hanno lasciato la questione irrisolta e la Cee padrona del campo. Ma il precedente, cosí stabilito, di non interferenza negli sforzi di integrazione regionale, è stato messo in atto senza entusiasmo, e si è mostrata la stessa tolleranza nei riguardi degli accordi in America latina e in Africa, che non rispondono ai criteri del Gatt. Perfino i dispositivi in America centrale e in Africa orientale, che sono i piú vicini agli intenti dell'eccezione del Gatt, non sono riusciti a realizzare un commercio del tutto libero secondo lo schema fissato. Per il resto, si va da aree che comprendono lo scambio di preferenze particolari ad altre che si basano unicamente su manifestazioni di volontà ad integrarsi economicamente in un qualche futuro non determinato.

Forse il caso in cui le parti contraenti meno sviluppate sono state maggiormente private dei benefici accordati dal Gatt, è quello delle fibre di cotone. Il Dispositivo a lungo termine riguardante il commercio

<sup>12</sup> L'articolo XXIV del Gatt esenta dalle richieste basilari di non discriminazione: una unione doganale completa o un'area di libero scambio, e un «accordo ad interim» per raggiungere tale unione o area «in un ragionevole lasso di tempo» secondo un piano e uno schema che non sia disapprovato dalle parti contraenti.

internazionale delle fibre di cotone (Long-Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles) anche se non è sanzionato da alcun articolo dell'Accordo, è stato negoziato all'interno del quadro del Gatt, su iniziativa degli Stati Uniti. Secondo questo Dispositivo, i paesi esportatori limitano «volontariamente» le loro esportazioni a quei paesi che lo richiedono se i loro mercati interni vengono rovinati dalle eccessive importazioni. Se manca questa limitazione volontaria, il paese importatore può far rispettare questi limiti con controlli quantitativi. Il Dispositivo consente un modesto tasso di espansione del commercio, ma ad un ritmo sostanzialmente più lento di quello che si sarebbe avuto in sua assenza. Il Dispositivo per le fibre di cotone è stato sottoscritto dalla maggior parte delle parti contraenti meno sviluppate che esportano fibre di cotone, solo perché erano persuasi che l'alternativa sarebbe stata ancora meno vantaggiosa, e cioè che quei paesi importatori che mantenevano quote restrittive, contravvenendo all'Accordo, avrebbero continuato a farlo senza nuove liberalizzazioni e che gli Stati Uniti avrebbero cominciato a porre restrizioni analoghe. È difficile dire fino a che punto la mancanza di potere contrattuale è stata responsabile dell'impegno degli esportatori tessili meno sviluppati, soprattutto da quando il Giappone ne condivide la scomoda situazione. Il Dispositivo serve, tuttavia, come il più chiaro esempio di uno dei problemi che devono affrontare i paesi meno sviluppati se fanno progressi molto rapidi nello sviluppo delle esportazioni dei prodotti del lavoro intensivo.

## **Il programma per l'espansione del commercio**

Fin dal 1954 e ripetutamente negli anni seguenti, i rapporti sui progressi compiuti, preparati dalla Segreteria del Gatt, sottolinearono l'aumento della frattura tra l'espansione del commercio dei paesi sviluppati e quello dei paesi meno sviluppati. Nel 1957 la dodicesima sessione delle parti contraenti impegnò un comitato di esperti<sup>13</sup> per fare un'indagine sugli orientamenti significativi del commercio mondiale. Il gruppo di esperti doveva analizzare, tra le altre cose, «il fallimento del commercio dei paesi meno sviluppati nello svilupparsi altrettanto rapidamente di questo dei paesi industrializzati». Il rapporto del gruppo, il così detto «Rapporto Haberler»<sup>14</sup>, segnò una svolta nella storia del Gatt. Non trovò alcuna tendenza generale alla discriminazione contro le esportazioni dei paesi meno sviluppati in sé, ma identificò molti fattori, comprese le barriere commerciali e le tendenze sfavorevoli dei prezzi, che impedivano l'aumento dei guadagni nelle esportazioni di quei paesi,

<sup>13</sup> Roberto de Oliveira Campos, Gottfried Haberler, James Meade e Jan Tinbergen.

<sup>14</sup> Gatt, *Trends in International Trade; A Report by a Panel of Experts*, Ginevra, ottobre 1958.

nei settori alimentari e delle materie prime industriali, e diede molto impulso a ricerche su larga scala di nuovi metodi per migliorare questi guadagni. Il primo frutto del Rapporto Haberler fu la decisione delle parti contraenti, nel novembre del 1958, di varare un programma diretto alla espansione del commercio internazionale e, tra l'altro, al «mantenimento e all'espansione dei guadagni nelle esportazioni dei paesi meno sviluppati».

La struttura istituzionale formata dalle parti contraenti nel realizzare questo programma è troppo elaborata per descriverla qui. Ma un sommario dei metodi che sono stati e sono tuttora seguiti, darà un'idea della complessità dei problemi da risolvere e delle difficoltà che si incontrano.

*Ricerca dei dati.* Le parti contraenti si sono impegnate in studi per identificare i prodotti nei quali i paesi meno sviluppati hanno un vantaggio comparato attuale o potenziale e le barriere di tariffe doganali o d'altro tipo, di altri paesi, che interferiscono con lo sfruttamento di questi vantaggi.

*Coordinamento dei piani per lo sviluppo con le opportunità per il commercio.* La Segreteria e gruppi di lavoro hanno collaborato con i governi di alcuni paesi meno sviluppati nell'analizzare i loro programmi per lo sviluppo economico, in modo da identificare i più promettenti prodotti per l'esportazione e per definire l'azione richiesta da parte di questi paesi e dei paesi importatori per rendere possibile il loro sviluppo.

*Dati ed analisi di mercato.* Le parti contraenti hanno fondato un Servizio consultivo per l'informazione commerciale ed il commercio che dirige una stanza di compensazione per l'informazione commerciale e le tecniche di mercato.

*Assistenza ed istruzione tecnica.* È stato stabilito un programma di istruzione per i funzionari in servizio dei paesi meno sviluppati; e, dietro richiesta, gruppi di esperti di paesi sviluppati sono stati inviati per consigliare i governi riguardo lo sviluppo dei loro mercati per le esportazioni.

*Riduzione delle barriere commerciali.* Con esortazioni e confronti sistematici tra i singoli membri, le parti contraenti hanno cercato di accelerare il processo di riduzione o eliminazione, con azione unilaterale, delle barriere commerciali che possano restringere le importazioni dai paesi meno sviluppati. Speciale attenzione è stata posta nella rimozione delle ultime restrizioni quantitative, l'eliminazione delle barriere che non dipendono da tariffe doganali, comprese quelle autorizzate dal Gatt, l'eliminazione dei dazi doganali e delle tasse interne sui prodotti tropicali, e l'inclusione nel Kennedy Round delle riduzioni per i prodotti che i paesi meno sviluppati possono avere interesse ad esportare.

*La nuova «Parte IV».* Lo sforzo delle parti contraenti del Gatt per stimolare le esportazioni dei paesi meno sviluppati raggiunge il suo

apice nel 1964, quando fu aggiunta all'Accordo una nuova sezione (la «Parte IV»), che divenne operante nel 1966. Questa azione concluse il periodo durante il quale il Gatt non conteneva né un riconoscimento formale del ruolo delle esportazioni nello sviluppo economico, né una cornice costituzionale per molte delle attività in cui le parti contraenti si erano impegnate dopo il Rapporto Haberler.

Ci furono pochi dissensi sul fatto che l'Accordo generale doveva essere emendato per dare la precedenza assoluta allo sviluppo delle esportazioni dei paesi meno sviluppati. Ma c'erano differenze di vedute fondamentali sul modo in cui questo scopo doveva tradursi in seri impegni, differenze non solo tra i paesi sviluppati e quelli meno, ma anche all'interno dei due gruppi. Tra le proposte fatte da uno o più paesi meno sviluppati si chiedeva che i paesi sviluppati assumessero l'impegno: a non aumentare nessuna barriera alle importazioni dei prodotti di particolare interesse per i paesi meno sviluppati; a «fare passi immediati» per la riduzione e l'eliminazione di tali barriere; a compiere un'azione analoga nei riguardi delle tasse interne che impedivano l'assorbimento di quei prodotti; a eliminare le differenze nelle tariffe doganali tra materie prime e prodotti lavorati; a «tener pieno conto del bisogno» di migliorare il prezzo dei prodotti da loro importati; nei negoziati per le tariffe, a dare la precedenza alle riduzioni di tariffe sui prodotti che interessano i paesi meno sviluppati, senza azione reciproca da parte loro; a garantire ai paesi meno sviluppati tariffe preferenziali sulle importazioni di prodotti manufatti; e a stabilizzare i prezzi delle materie prime «a livelli remunerativi» attraverso dispositivi internazionali<sup>15</sup>.

Nel testo che uscì dall'accordo, molte, anche se non tutte queste proposte, sopravvissero in forma qualificata. Le parti contraenti sviluppate furono d'accordo «eccetto quando ragioni di forza maggiore... lo rendevano impossibile» nell'opporsi all'aumento delle attuali barriere alle importazioni e delle tasse interne e di accordare la «precedenza assoluta» alla loro riduzione ed eliminazione e alla riduzione delle differenze tariffarie tra le materie prime e le merci lavorate. Approvarono i procedimenti che richiedevano rapporti, reclami e confronti di singole parti contraenti in modo da rendere questi impegni effettivi quanto più era possibile<sup>16</sup>. Approvarono che le parti contraenti, quando agivano insieme (cioè come una organizzazione) potessero promuovere

<sup>15</sup> Gatt, Committee on the Legal and Institutional Framework, *Proposed Chapter on Trade and Development: Comparative Provisions of Five Submissions*, Ginevra, 24 febbraio 1964.

<sup>16</sup> Parte IV, articolo XXXVII dell'Accordo, contenuta in Gatt, *Basic Instruments and Selected Documents*, tredicesimo supplemento: *Decisions, Reports, etc., of the Second Special Session and the Twenty-second Session*, Ginevra, luglio 1965, pp. 4-6.

dei dispositivi per raggiungere prezzi «stabili, equi e remunerativi», dovessero collaborare con qualsiasi istituzione delle Nu che potesse derivare dalla Conferenza delle Nu sul commercio e lo sviluppo (Unctad), e dovessero collaborare con i governi e le organizzazioni internazionali nel coordinamento del commercio e degli aiuti economici<sup>17</sup>. Accettarono inoltre come impegno contrattuale, l'impegno che avevano precedentemente preso in una risoluzione ministeriale, cioè di non aspettarsi la reciprocità dai paesi meno sviluppati nei negoziati per le tariffe doganali<sup>18</sup>.

Si può notare che l'emendamento del Gatt fece poco più che codificare tendenze già manifeste e dare forma legale a norme che erano state accettate in pratica da quasi tutti i paesi sviluppati, come essenziali allo sviluppo ordinato dei nuovi paesi. Ma servì ad un utile scopo, sia stabilendo banchi di prova più espliciti sui quali sarebbero stati misurati i futuri progressi e definendo più chiaramente le aree in cui occorreva lavorare di più.

Le due richieste più insistenti dei paesi meno sviluppati sulle quali non è emerso alcun consenso erano che i paesi sviluppati concedessero tariffe preferenziali ai paesi meno sviluppati e che sostenessero dispositivi destinati non soltanto a stabilizzare i prezzi fluttuanti delle merci, ma a prevenire o a rovesciare le tendenze contrarie, a più lungo termine, di questi prezzi.

*I trattamenti preferenziali.* La proposta di trattamenti preferenziali era una questione su cui sia i paesi sviluppati che quelli meno sviluppati erano divisi tra di loro. Molti dei primi, con poche eccezioni che comprendevano gli Stati Uniti, si dichiararono d'accordo «in linea di principio» con l'idea dei trattamenti preferenziali. Ma la maggioranza sosteneva vedute profondamente diverse sulle condizioni alle quali i trattamenti preferenziali dovevano essere accordati. Sebbene nei recenti dibattiti del Gatt i paesi meno sviluppati si siano presentati come un fronte unico nella richiesta di trattamenti preferenziali, un fondamentale conflitto d'interesse tra di loro persiste in privato, ed è probabile che emerga se l'accordo tra i paesi sviluppati dovesse permettere lo spostamento del dibattito da un livello generale ai particolari dell'adempimento. I paesi africani che godono ora di accessi preferenziali ai mercati della Cee si rendono conto che probabilmente perderebbero questi mercati se i trattamenti preferenziali di cui godono fossero estesi a tutti i paesi meno sviluppati. Più generalmente, c'è una divergenza di vedute tra i paesi meno sviluppati, che dipende dalla loro grandezza e dallo stadio che hanno raggiunto nello sviluppo delle industrie manifatturiere. I meno sviluppati di loro vedono poche possi-

<sup>17</sup> Art. XXXVIII, *ibidem*. pp. 6-7.

<sup>18</sup> Art. XXXVI, *ibidem*, p. 4.



bilità di guadagno dalla generalizzazione dei trattamenti preferenziali per cui dovrebbero competere su basi eguali con l'India e con il Brasile.

Nonostante la complessità del problema sembra che si pensi sempre di più che ci devono essere delle circostanze in cui un abbandono delle strette regole della non discriminazione andrebbero a vantaggio delle esportazioni dei paesi meno sviluppati, per lo meno per un periodo di tempo limitato, durante il quale le industrie esportative in cui questi paesi hanno un probabile vantaggio comparato possano raggiungere la capacità di competere con le più affermate controparti dei paesi sviluppati. La ricerca di un accordo sulle circostanze in cui i trattamenti preferenziali dovrebbero essere decisi viene continuata al di fuori del Gatt, ma se un accordo in via di principio dovesse essere raggiunto tra i principali protagonisti, esso non potrebbe essere tradotto in azione senza distruggere l'utilità del Gatt prima di essere ratificato dalle parti contraenti come un allontanamento accettabile dalle regole del Gatt.

*Le azioni intraprese secondo la Parte IV.* La Parte IV del Gatt divenne operante il 27 giugno del 1966 nei confronti di quelle parti contraenti che l'avevano accolta. Alla fine del 1966, 51 paesi avevano formalmente accettato i nuovi impegni e 9 altri avevano sottoscritto una dichiarazione per la loro applicazione di fatto prima della ratifica formale. Tra i secondi erano compresi gli stati membri della Cee con l'eccezione della Francia. Tutti gli altri paesi sviluppati del Gatt, compresi Stati Uniti, Regno Unito, Giappone, Canada, e paesi nordici dell'Associazione europea di libero scambio (Efta) avevano definitivamente accettato.

Le parti contraenti hanno pubblicato due rassegne sulle operazioni compiute secondo queste nuove norme. Una valutazione quantitativa delle azioni riportate dalle singole parti in queste rassegne, sarebbe troppo vasta per prenderla in considerazione in questo studio. Soprattutto per quel che riguarda la rimozione delle restrizioni quantitative, solo enumerarne le voci occuperebbe parecchie pagine. Ma anche i progressi nelle riduzioni od eliminazioni unilaterali delle tariffe doganali e delle tasse interne sono significative.

Gli esempi seguenti, presi dai rapporti di alcuni paesi sviluppati chiave, sono illustrativi. La Cee ha esteso la sospensione di dazi doganali che riguardava il tè, i legni tropicali, varie spezie e altri prodotti tropicali. Il Giappone «anticipando l'adempimento delle sue offerte al Kennedy Round» ha sospeso i dazi sui chicchi di caffè e di cacao, e ha ridotto alla metà le sue imposte indirette sulla polvere di caffè e di cacao. Queste sospensioni si aggiungevano a provvedimenti simili presi in precedenza per i legni tropicali ed i metalli non ferrosi. Il Regno Unito annunciò la rimozione dei dazi sulle mandorle sgusciate e sul sisal e la sospensione dei dazi sul tè e sui legni tropicali. E gli Stati

Uniti annunciarono l'iniziativa o il rinnovamento della sospensione dei dazi sul rame, la bauxite, il nichel, la grafite, i legni tropicali, alcune fibre tropicali, la copra, le noci di cocco, i semi e l'olio di palma.

## I risultati del Kennedy Round

Anche se gli impegni presi dai paesi sviluppati nella Parte IV non erano condizionati alla simultaneità dell'azione di tutti loro, era evidente fin dal principio che la loro azione sarebbe stata sicuramente limitata se non avesse fatto parte di un movimento generale. E così i negoziati sulle tariffe doganali, denominati Kennedy Round, rappresentano la prima prova reale della loro capacità di tradurre le promesse in atti.

Il Kennedy Round non solo ottenne maggiori riduzioni di tariffe rispetto a qualsiasi altro negoziato precedente, ma riguardava una parte molto più ampia del commercio mondiale rispetto a qualsiasi altro suo predecessore. E questo è altrettanto vero per i vantaggi che ha portato ai partecipanti meno sviluppati. Nel suo sommario preliminare la Segreteria del Gatt trovò che la lunga lista di articoli che i paesi meno sviluppati avevano qualificato di loro speciale interesse per le esportazioni aveva ricevuto, nell'insieme, un trattamento paragonabile a quello accordato dai paesi industrializzati a tutte le voci nelle loro tariffe. Le tariffe della lista dei paesi meno sviluppati furono dimezzate di quasi il 50%, non ponderato. Il 5% della lista ottenne una riduzione che andava da poco più della metà della tariffa alla totale eliminazione della stessa e riduzioni di meno della metà furono accordate al 26% della lista, mentre il restante 21% non otteneva nessuna riduzione<sup>19</sup>.

Sfortunatamente per l'interpretazione di questi risultati, molti dei prodotti messi in lista dai paesi meno sviluppati li interessano più potenzialmente che attualmente, dato che la gran massa delle esportazioni mondiali di questi prodotti viene da paesi sviluppati<sup>20</sup>. Le statistiche preparate dalla delegazione degli Stati Uniti, tuttavia, basate sul com-

<sup>19</sup> Gatt, *Trade Negotiations: Brief Summary of Results*, Gatt Press Release Gatt/992, 30 giugno 1967.

<sup>20</sup> Risultati analoghi, tuttavia, sono rivelati da un'analisi del Gatt, preparata quando questo saggio era stato completato, e basata sul commercio effettivo dei paesi meno sviluppati. Questo studio (Gatt Documents COM TD/48, 19 ottobre 1967, e COM TD/48/Add. I, ottobre 1967) dà la distribuzione delle concessioni del Kennedy Round, tenendo presente il modo in cui esse influiscono sulle esportazioni dei paesi meno sviluppati (1964), in gruppi scelti di prodotti (prodotti tropicali, cibi lavorati, metalli non ferrosi, filo e tessuti di cotone, indumenti, altri tessuti, e cuoi e manufatti) tra i sei maggiori partecipanti industrializzati (Cee, Giappone, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti). Il 45% di questo commercio fu liberato dai dazi prima del Kennedy Round. Di tutti i prodotti commerciali presi in considerazione si riscontra che per il 60% di essi si sono registrate eliminazioni e riduzioni di tariffe e tra le tariffe ridotte oltre il 40% hanno subito tagli del 50% ed oltre.

mercio attuale con questi paesi, dimostrano piú chiaramente che i paesi meno sviluppati hanno, in effetti, ottenuto solidi vantaggi dalla norma della «non reciprocità». Gli Stati Uniti hanno garantito concessioni tariffarie su prodotti che nel 1964 ammontavano a 570 milioni di dollari di importazioni da nove paesi meno sviluppati attivamente partecipanti. Uno di questi paesi era il «principale fornitore» di 3/4 di questi prodotti. Dai «nove» gli Stati Uniti hanno ricevuto concessioni su 205 milioni di dollari di merci. Ma quasi tutte le concessioni (550 milioni di dollari) degli Stati Uniti consistevano in riduzioni delle tariffe doganali, e il 96% di queste era del 50% o piú. Al contrario, a parte 20 milioni di dollari, tutte le concessioni fatte dai «nove» consistevano nel vincolamento dei tassi esistenti e solo il 3% circa delle riduzioni delle tariffe erano del 50%. È chiaro che gli Stati Uniti non avevano preteso reciprocità dai paesi meno sviluppati. E anche se non esistono diagrammi analoghi che mostrino la bilancia delle concessioni scambiate dagli altri paesi sviluppati con i loro partners meno sviluppati, l'evidenza suggerisce che nessuno di loro ha preteso la reciprocità in questi scambi.

Il settore in cui si è piú sperato che i paesi industrializzati eliminassero completamente le tariffe doganali, è quello dei prodotti tropicali, nel quale i paesi meno sviluppati hanno quasi il monopolio. Ma la Segreteria del Gatt ha riferito che solo il 39% delle importazioni tassabili in quel settore — molte importazioni già godono di esenzione — si avvantaggiava di una riduzione di tariffa. Come abbiamo dimostrato, il principale ostacolo a risultati piú importanti veniva dai paesi meno sviluppati stessi o, piuttosto, da quelli di loro che già godevano di accessi preferenziali ai mercati dei paesi industrializzati. La Cee citò i propri obblighi verso i paesi africani associati con la Convenzione di Yaoundé, come la ragione per cui poteva fare ben poco nel campo dei prodotti tropicali. Questo, a sua volta, impedí agli altri di agire. Nel caso degli Stati Uniti, colpiva il diritto legale del Presidente di proclamare l'eliminazione delle tariffe doganali in base alla «autorità sui prodotti tropicali» del Trade Expansion Act.

Altri due grossi ostacoli contribuirono a limitare i benefici del Kennedy Round per i paesi in via di sviluppo. La delusione di quei pochi tra loro che dipendono dalle esportazioni dei prodotti agricoli della zona temperata, come l'Argentina e l'Uruguay, era un riflesso degli scarsi risultati ottenuti in quel settore; il loro disappunto era condiviso da altri esportatori dei prodotti agricoli come l'Australia, la Nuova Zelanda e gli Stati Uniti. L'Argentina comunque fu particolarmente delusa quando le concessioni sulla carne bovina che aveva negoziato con la delegazione della Comunità ottenne il veto della Francia nelle ultime ore della conferenza, presumibilmente in risposta alle violente proteste dei contadini della Bretagna.

A parte l'agricoltura della zona temperata, la piú seria perdita di benefici probabili per i paesi meno sviluppati deriva dalla richiesta dei paesi industrializzati di reciprocità da parte dei loro partners sviluppati. Troppo spesso un paese sviluppato ha raggiunto il desiderato equilibrio ritirando l'offerta precedente, concernente un prodotto di cui un altro paese sviluppato era il principale fornitore — un procedimento che i fornitori secondari, sviluppati o no, non possono prevenire<sup>21</sup>.

Mentre dal punto di vista dei paesi meno sviluppati il Kennedy Round è stato un successo solo parziale, tuttavia esso rappresenta una realizzazione di grande importanza e ha portato alle loro esportazioni dei benefici potenziali molto maggiori di ogni altro precedente negoziato sulle tariffe. All'incontro di chiusura della conferenza i paesi in via di sviluppo che avevano partecipato lessero una dichiarazione comune che non faceva riferimento ai risultati positivi, ma catalogava i vantaggi che avevano sperato ma non avevano ottenuto, «l'eliminazione dei dazi sui prodotti che interessano particolarmente le esportazioni dei paesi in via di sviluppo, sui prodotti tropicali, accordi sulle merci, compensazione per la perdita dei trattamenti preferenziali e rimozione delle barriere che non derivano da tariffe doganali»<sup>22</sup>.

### **Gli obiettivi futuri**

Le esportazioni dei paesi meno sviluppati nel resto del mondo sono aumentate in volume ad un tasso annuale del 6% circa nel periodo 1960-1965 e in valore del 6,4% circa. Questo aumento del volume era del 50% circa maggiore di quello previsto dalle Nazioni Unite per il Decennio dello sviluppo<sup>23</sup>. Ma questi risultati globali relativamente favorevoli nascondono profonde differenze tra regioni e tra paesi della stessa regione. Considerando il 1959-1960 come 100, un indice dei guadagni nelle esportazioni del 1964-1965 mostra contrasti come il 167 della Bolivia contro il 101 del Ghana e il 186 del Paraguay contro il 115 del Brasile<sup>24</sup>. Inoltre i risultati complessivi sarebbero risultati piú imponenti se non fossero stati raggiunti durante un periodo in cui il valore del commercio mondiale totale aumentava ancora piú rapidamente. Dal 1960 al 1965 la parte delle aree meno sviluppate nelle esportazioni mondiali è passata dal 21,8% al 19,9%<sup>25</sup>, e continua il declino, anche se ad un ritmo meno veloce, che era stato notato dalla Segreteria del Gatt verso il 1950.

<sup>21</sup> *Negoziati commerciali del Gatt: breve sommario dei risultati*, Gatt Press Release Gatt/992, 30 giugno 1967.

<sup>22</sup> *Joint Statement by the Developing Participating Countries in the Kennedy Round Negotiations*, Gatt Press Release Gatt/994, 30 giugno 1967.

<sup>23</sup> Gatt, *International Trade 1945*, Ginevra, 1966, pp. 12-13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 2.

Questo declino relativo, naturalmente, dovrebbe essere interpretato con cautela. Quello che è necessario è il progresso in termini assoluti, non in concetti statici astratti. È anche evidente che i risultati commerciali non sono in se stessi una misura dei cambiamenti che sono incorsi nelle barriere al commercio. Ma dopo aver fatto queste concessioni, i paesi sviluppati non possono permettersi di accettare il mancato progresso delle esportazioni dei paesi sottosviluppati quando vi sono fondate possibilità che ciò accada a causa delle rimanenti barriere.

Anche nel campo delle esportazioni tradizionali dei paesi meno sviluppati, le parti contraenti hanno raggiunto solo in parte l'obiettivo comune del commercio libero. Dopo il Kennedy Round, dazi erariali o le tasse interne sono rimasti su alcuni prodotti tropicali, soprattutto su quelli come lo zucchero di canna e gli olii vegetali tropicali, che sono in concorrenza con i prodotti agricoli della zona temperata. Gli ostacoli alle esportazioni agricole delle zone temperate dei paesi in via di sviluppo sono più forti e meno contrattabili, dato che non si possono separare dalle misure protettive che i paesi sviluppati mantengono gli uni con gli altri. Un valido passo avanti verso la loro rimozione può essere fatto solo contemporaneamente in un movimento generale dei paesi sviluppati verso la restaurazione della concorrenza come regolatore della produzione e del commercio agricolo.

L'area in cui ci sono maggiori possibilità per la liberalizzazione del commercio di potenziale importanza per quasi tutti i paesi sottosviluppati è quella dei prodotti industriali. All'interno dei limiti imposti dagli attuali schemi di non discriminazione nel commercio internazionale, l'andamento del progresso in questo settore sarà determinato dalla rapidità con cui i paesi sviluppati ridurranno i loro dazi Mfn e rimuoveranno le restrizioni quantitative che sono applicate alle importazioni di qualsiasi genere. Ma in una parte significativa del settore industriale dovrebbe essere possibile, per i paesi sviluppati, agire più velocemente, cioè con la rimozione di quelle tariffe differenziate che rendono svantaggioso per i paesi meno sviluppati trasformare le materie prime che producono per l'esportazione.

Come è stato spesso dimostrato negli studi recenti<sup>26</sup>, il fatto che i paesi sviluppati impongano tariffe doganali più forti sulle importazioni di prodotti lavorati che su quelli grezzi sbocca in «misure effettive» di protezione per i raffinatori del paese importatore, che spesso sono molto più alte di quello che appare dalle tariffe nominali di protezione per il prodotto completato. Analoghe dimostrazioni<sup>27</sup> tendenti a dimostrare che anche i tassi effettivi sulle merci manufatte, che

<sup>26</sup> Vedi per esempio Harry G. Johnson, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, Washington, Brookings Institution, 1967, pp. 96-104.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 96.

i paesi meno sviluppati hanno interesse ad esportare, sono «relativamente alti», sono meno convincenti. Ma nel campo delle prime lavorazioni la riduzione delle tariffe sui prodotti lavorati destinata a portare le misure protettive effettive almeno al livello dei tassi nominali esistenti, dovrebbe incoraggiare l'ulteriore sviluppo industriale in un settore in cui alcuni paesi meno sviluppati hanno un vantaggio naturale per via della loro possibilità di produrre materie prime a prezzi di concorrenza.

Un altro passo utile che si potrebbe fare su un piano più vasto indipendentemente dalla rimozione delle barriere al commercio, sarebbe di dare ai paesi meno sviluppati una effettiva garanzia che le loro esportazioni industriali che hanno successo per lo sviluppo non vengano escluse dai mercati mondiali con la scusa che li rovinano. Ma il timore di importazioni a «basso costo» sarà difficile da superare se le esportazioni di questi paesi verranno dirette verso un unico mercato di esportazione. È improbabile, perciò, che qualsiasi paese industriale rinunci alla protezione delle sue industrie intensive eccetto che nel contesto di un movimento concertato tra tutti i principali paesi importatori. Perciò, nonostante quello che si è detto prima sul Dispositivo per le fibre di cotone, potrebbe succedere che esso possa fornire un mezzo pratico per raggiungere la liberalizzazione generale del commercio delle fibre di cotone, se il suo scopo dichiarato di «espansione ordinata» del commercio dovesse diventare lo scopo attuale dei suoi firmatari.

Non ci sono prodotti industriali importanti che non vengano prodotti per l'esportazione da qualche paese sviluppato. Perciò nessun paese può ora eliminare le tariffe doganali sulle merci manufatte a vantaggio delle industrie in via di sviluppo dei paesi più poveri senza aprire simultaneamente i suoi mercati alla illimitata concorrenza dei paesi sviluppati. È questo problema che ha generato le richieste dei paesi meno sviluppati perché la clausola della nazione più favorita fosse sospesa a loro vantaggio. Il complesso di questioni implicate nella proposta che trattamenti preferenziali vengano accordati dai paesi sviluppati a quelli sottosviluppati non può essere affrontato qui. Ma un aspetto del problema merita attenzione. I paesi meno sviluppati avrebbero tutto da perdere da una eliminazione generale del principio della nazione più favorita. Se si può trovare un compromesso che concili le diversità di vedute sui trattamenti preferenziali tanto da rendere possibile per i paesi meno sviluppati l'accrescersi più rapido delle loro esportazioni di manufatti, è importante per loro, che ciò non avvenga con la distruzione del valore della clausola della nazione più favorita. Dovrebbe essere dichiarato in ogni accordo che i trattamenti preferenziali sono eccezionali e temporanei in modo da evitare la perdita di una salvaguardia vitale sia per il commercio mondiale in generale che per gli interessi commerciali degli stessi paesi meno sviluppati.

*Il commercio tra paesi in via di sviluppo.* Gli impegni espliciti della nuova Parte IV del Gatt impegnano solo le parti contraenti sviluppate. Durante i negoziati i paesi meno sviluppati respinsero i tentativi diretti ad ottenere la loro adesione ad impegni analoghi tra di loro. Il testo finale, tuttavia, comprende un loro accordo per «agire appropriatamente... per il beneficio del commercio delle altre parti contraenti meno sviluppate, in quanto questa azione concerne il loro sviluppo individuale presente e futuro»<sup>28</sup>.

La difficoltà che si incontrò prima di raggiungere un accordo su questa formula illustra l'incapacità più generale del Gatt, per lo meno fino ad ora, ad influenzare le politiche commerciali degli stessi paesi meno sviluppati. Per qualsiasi soluzione completa dei problemi compenetranti del commercio e dello sviluppo non si può passare sopra queste politiche. Un paese meno sviluppato può impedire completamente il suo sviluppo e quello degli altri paesi meno sviluppati cercando di proteggere tutti i propri produttori potenziali contro la concorrenza. Le parti contraenti dovrebbero poter aiutare i loro membri meno sviluppati nell'adozione di politiche che evitino questo pericolo, ma prima che questo possa essere fatto sarà necessario, forse come risultato dell'azione derivante dai nuovi impegni del Gatt, convincerli che l'interesse per le loro decisioni economiche è motivato dall'interesse per il loro benessere e non dallo zelo per il rafforzamento dei principi del libero scambio.

### **Considerazioni istituzionali**

Se è chiaro che tipo di azione bisognerebbe intraprendere, rimane il problema: i paesi meno sviluppati vogliono raggiungere i loro fini attraverso la partecipazione al Gatt o in un organismo esclusivamente dedicato ai loro bisogni? La risposta deve venire dalla natura dell'azione richiesta e dalle categorie di paesi a cui si richiede questa azione. Per l'eliminazione delle barriere al commercio è chiaro che le decisioni devono essere prese dai governi dei paesi sviluppati che agiscono secondo i loro procedimenti costituzionali e la loro valutazione degli interessi nazionali. Il ruolo che può svolgere un'organizzazione internazionale non può sostituirsi a queste valutazioni e procedimenti, ma li deve influenzare. Per riuscirci deve raggiungere l'accordo tra i paesi che sono in situazioni analoghe perché intraprendano azioni parallele.

Un'organizzazione, per essere capace di indurre dei governi ad intraprendere azioni concertate, deve possedere un dato numero di requisiti. Deve includere tra i suoi membri i paesi che si vuole parteci-

<sup>28</sup> Articolo XXXVIII, contenuto in Gatt, *Basic Instruments and Selected Documents*, Tredicesimo supplemento, p. 7.

pino all'azione auspicata. Questi membri devono riconoscerne la competenza nel campo rilevante dell'azione. E la sua struttura e le sue procedure costituzionali devono dare adeguate opportunità ai membri, che fanno domanda d'azione, di presentare le loro richieste.

Tra i membri del Gatt sono compresi tutti i paesi sviluppati che fanno assegnamento soprattutto sul meccanismo dei prezzi, cioè tutti quei paesi in cui il riconoscimento del diritto di libera concorrenza porterebbe benefici concreti al commercio dei paesi meno sviluppati. Tra i membri del blocco economico dell'Europa orientale, solo la Cecoslovacchia e la Polonia sono parti contraenti. Ma gli impegni per l'apertura dei mercati da parte dei paesi ad economia statale non sono significativi. In ogni caso, l'atteggiamento dell'Unione Sovietica e dei suoi vicini dell'Europa orientale nell'Unctad non fa pensare che la loro presenza nel Gatt porterebbe contributi apprezzabili ai problemi commerciali dei paesi meno sviluppati. Il bisogno più urgente è che i paesi sviluppati, che fanno parte del sistema commerciale mondiale competitivo, intraprendano azioni parallele, e per questo scopo gli attuali membri del Gatt sono al completo.

Nel marzo del 1967 i membri meno sviluppati del Gatt erano passati da 44 ad un totale di 71 parti contraenti. Inoltre, 4 paesi meno sviluppati erano membri provvisori e altri 10 partecipavano secondo dispositivi speciali o applicavano di fatto l'Accordo in vista di una ratifica formale. Ma un numero sostanziale di paesi meno sviluppati rimane fuori dal Gatt. Mentre i paesi di nuova indipendenza dell'Africa si sono quasi tutti avvantaggiati dei facili termini di accesso accordati agli ex territori dipendenti, alcuni paesi meno sviluppati di più antica indipendenza hanno continuato ad essere assenti. Tra i paesi del Centroamerica, solo il Nicaragua partecipa al Gatt. Nel Sudamerica, il Venezuela, la Colombia, l'Ecuador, la Bolivia e il Paraguay non sono rappresentati. Degli altri continenti mancano: la Liberia e l'Etiopia, i paesi del Nordafrica eccetto la Tunisia e la Repubblica araba unita; tutto il Medio Oriente, eccetto Israele; nel Sudest asiatico il Laos, la Thailandia, le Filippine e i due Vietnam.

I paesi sviluppati non sono concordi nel valutare se i loro problemi sarebbero risolti o aggravati dal Gatt. Ma quasi tutti i più grandi tra loro (il Messico è l'eccezione più notevole) sono partecipanti attivi. Questo può far pensare che alcuni dei paesi più piccoli abbiano preso troppo sul serio le critiche al Gatt formulate da altri nella foga dei dibattiti e sono stati persuasi che il prezzo dell'ammissione al Gatt è troppo alto perché un paese povero lo possa pagare. Se è così, i nuovi articoli della Parte IV del Gatt possono col tempo diminuire i loro timori ed indurli ad entrare, specialmente se incoraggiati da partecipanti così influenti come l'Argentina, il Brasile, il Cile, la Nigeria, il Ghana, la Repubblica araba unita, l'India e il Pakistan. Anche se questi paesi svi-



luppati che ancora mancano non dovessero entrare nel Gatt, tuttavia le forze dello sviluppo economico sono ben rappresentate, quantitativamente e qualitativamente.

Infine, il vantaggio unico che presenta il Gatt come foro dove si possono trattare i problemi commerciali dei paesi meno sviluppati consiste nel fatto che i paesi sviluppati a cui si richiede l'iniziativa riconoscono la sua competenza nel campo del commercio. Le parti contraenti industrializzate per quasi 20 anni, hanno considerato il Gatt come il punto centrale per i negoziati e il coordinamento degli obiettivi delle loro politiche commerciali, a parte quelli che riguardano l'integrazione regionale. Ancora piú importante, questo coordinamento è stato per la maggior parte effettuato non con il passaggio di riduzioni ma con lo scambio di impegni precisi e con la consultazione su problemi commerciali speciali. Concreti raggiungimenti a vantaggio dei paesi meno sviluppati sono stati portati avanti dalla prassi, in uso tra le parti contraenti sviluppate, di considerare i loro impegni collettivi verso quei paesi come obblighi assunti verso le parti contraenti considerate come un tutto.

*I problemi dei prodotti.* Mentre la competenza e la efficienza del Gatt nel campo della politica commerciale fa pensare che sia il foro piú utile per i paesi meno sviluppati che se ne possono servire avanzando le loro richieste commerciali, molti dei loro obiettivi economici possono essere meglio perseguiti da altre organizzazioni. Il Gatt o non ha un ruolo utile o, nella migliore ipotesi, ha un ruolo ausiliario nell'effettuare il trasferimento delle entrate dai paesi sviluppati a quelli meno sviluppati attraverso congegni come le donazioni, i finanziamenti a basso tasso d'interesse, o le compensazioni per i movimenti sfavorevoli dei termini di scambio.

Il paragrafo h) dell'articolo XX del Gatt prevede una deroga alle norme in favore di accordi sui prodotti che non siano disapprovati dalle parti contraenti. Con la loro tacita approvazione le parti contraenti hanno cosí facilitato tutti gli accordi sui prodotti conclusi dal 1947. La nuova Parte IV del Gatt, tuttavia, prevede un'azione piú positiva delle parti contraenti «dove è appropriata». Rimane da vedere se un qualche paese vorrà realizzare questa disposizione chiedendo al Gatt di organizzare una conferenza sui prodotti. Se ciò non succede e se l'esperienza passata fa da guida, un'altra organizzazione internazionale continuerà ad essere il centro dei gruppi di studio sulle merci e delle conferenze per i negoziati. Durante il Kennedy Round si è ritenuto vantaggioso condurre parte delle contrattazioni per settori per i quali i paesi maggiormente interessati come esportatori o importatori cercavano di raggiungere un accordo che andasse oltre le semplici concessioni tariffarie. Specialmente nel caso dei prodotti agricoli i negoziati per settore cercarono di affrontare i piú ampi aspetti della politica

della produzione e del mantenimento dei prezzi. Se si dovesse ripetere questo esperimento in altri negoziati, il campo degli accordi commerciali e degli accordi per la stabilizzazione delle merci potrebbe diventare così importante da richiedere che ambedue fossero perseguiti in singole organizzazioni o, altrimenti, che le parti contraenti assumessero un ruolo attivo negli accordi sulle merci.

*La forza di voto e le sue conseguenze.* L'articolo XXV del Gatt stabilisce che ogni parte contraente avrà diritto ad un voto in «tutte le riunioni delle parti contraenti». Se consideriamo che gli interessi dei paesi sviluppati e di quelli meno sviluppati formano due rispettivi blocchi monolitici e sempre opposti, l'effetto del voto di gruppo è potenzialmente esplosivo. I membri meno sviluppati che esportano per il 15% del valore delle esportazioni del mondo libero, hanno una grande maggioranza di voti sui paesi sviluppati che sostengono l'80% circa del commercio. Costituzionalmente potrebbero bloccare qualsiasi azione desiderata dalle parti contraenti sviluppate e potrebbero passare tutte le risoluzioni che vogliono. Il pericolo che una tale situazione potrebbe rappresentare per gli stessi paesi meno sviluppati, tuttavia, è stato allontanato dalla loro stessa continenza e dalla tradizione del Gatt contro il raggiungimento di importanti decisioni per mezzo delle votazioni. L'organizzazione deve la sua sopravvivenza al fatto che fin dagli inizi i suoi membri si sono accorti della futilità di cercare di imporre gli obblighi ad una minoranza, anche quando la maggioranza aveva dalla sua parte il peso del potere contrattuale e commerciale. Un gruppo che detiene la preponderanza dei voti ma manca degli altri attributi del potere sfrutterebbe la sua forza di voto solo con serio rischio della vita dell'organizzazione e del cambiamento dei suoi scopi.

Una importante categoria di decisioni in cui non si può evitare la votazione formale sorge quando alle parti contraenti si richiede di sciogliere una singola parte contraente da uno dei suoi obblighi con una dispensa. La tentazione dei paesi meno sviluppati di utilizzare il loro potere per bloccare le dispense, per scopi contrattuali, deve essere stata difficile da respingere. In almeno un'occasione, infatti, questa arma contrattuale è stata bandita: quando gli Stati Uniti e il Canada chiesero alle parti contraenti una dispensa che permettesse di stabilire una area di parziale libero scambio per le automobili e i pezzi di ricambio. L'opposizione più vigorosa venne da un paese che non ha alcun interesse di esportazione delle automobili, la Giamaica. Ma l'arma del veto potenziale rientrò nel fodero e la dispensa fu concessa.

I paesi meno sviluppati hanno trovato che nel Gatt il loro voto preponderante può, come in effetti è, permettere di presentare le proprie richieste con fiducia e di esercitare una potente influenza sulla direzione e sul tono delle attività dell'organizzazione. Ma non hanno cercato di sfruttare la loro maggioranza per assumerne il controllo.

Hanno bloccato ogni azione che potesse distruggere l'organizzazione. Ma perché dovrebbero trattenersi dal distruggerla? Perché hanno scelto di preservare una istituzione in cui il loro potere di voto non può essere vantaggiosamente sfruttato? La risposta sembrerebbe essere che hanno capito che hanno bisogno di un'organizzazione che non possono controllare. Devono rendersi conto che le grandi potenze commerciali non si lasciano imporre obblighi che non hanno accettato liberamente. Le risoluzioni votate da una maggioranza che non si cura delle loro obiezioni possono dare una soddisfazione momentanea ma non pagano dividendi. Le risoluzioni di compromesso accettate «faute de mieux» non sono molto migliori. La migliore opportunità che i paesi meno sviluppati hanno di ottenere benefici effettivi, e non verbali, è un'organizzazione dove non deve esistere nessun accenno alla coercizione per mezzo di una votazione. Se una tale organizzazione non esistesse, farebbero bene a crearla.

Per ridurre in una frase la discussione dei due ultimi capitoli, il Gatt presenta, per i paesi meno sviluppati, almeno il vantaggio negativo che i governi dei paesi sviluppati non saranno disposti ad ignorare le decisioni prese nel suo seno. Fortunatamente, ci sono stati molti segni, negli ultimi anni, che le parti contraenti sviluppate considerano che sia nei loro interessi indursi l'un l'altra ad agire a vantaggio dei membri meno sviluppati. Sembra perciò probabile che si proverà che la supposta distinzione tra un Gatt che agisce a vantaggio dei suoi membri sviluppati ed uno che ha lo scopo di raggiungere vantaggi più universali, è immaginaria.

## **Conclusioni**

I paesi meno sviluppati hanno percorso una lunga strada dal tempo della fondazione del Gatt nel 1948. La loro iniziale determinazione a mantenersi liberi di porre restrizioni alle loro importazioni non è sparita, ma è ora adombrata dall'enfasi con cui ritengono necessario guadagnare mercati per le loro esportazioni. I timori originari di essere ostacolati dalla mancanza di potere contrattuale, sono stati raramente confermati dalle esperienze effettive.

La delusione dei paesi meno sviluppati per i risultati che si sono raggiunti, è in parte il riflesso della loro frustrazione per la loro incapacità di sviluppare le capacità esportative necessarie a sfruttare le opportunità commerciali che si stanno offrendo. E questa frustrazione è in parte sboccata in una comprensibile ma esagerata impazienza per il fatto che i paesi sviluppati non si sbrigano maggiormente a rimuovere i rimanenti ostacoli al commercio.

L'atteggiamento ufficiale dei paesi meno sviluppati verso il Gatt rimane scettico riguardo alla sua utilità per i loro scopi. Ma le con-

tinue accessioni di nuovi membri meno sviluppati e la continenza che hanno dimostrato nell'uso del loro potere di voto, fa pensare che il loro atteggiamento non rispetti la loro reale valutazione del Gatt come organo capace di aiutarli a raggiungere i loro fini.

Nell'attuale fase dello sviluppo di molti dei paesi meno sviluppati, migliori opportunità commerciali non sarebbero molto utili, a meno che non si ponesse una solida base con la creazione di capacità produttiva, e questo richiederebbe un massiccio aiuto economico e tecnico. Un'adeguata infrastruttura non solo farebbe aumentare i guadagni nelle esportazioni, ma questi potrebbero anche affrettarne il compimento. Qualora le barriere artificiali allo sviluppo di questi guadagni fossero, per quanto è possibile, abolite, è importante che i paesi meno sviluppati perseguano questo fine in un'istituzione internazionale capace di ottenere decisioni favorevoli dai suoi membri. Nel campo del commercio i paesi sviluppati hanno dimostrato che vogliono assumersi impegni nel Gatt, impegni che, avendoli assunti senza esservi costretti da una maggioranza, hanno generalmente assolto.

## IV. La Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sullo sviluppo

di Richard N. Gardner \*

La Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sullo sviluppo (Unctad), svoltasi a Ginevra dal 23 marzo al 16 giugno 1964, fu un avvenimento diplomatico di grande importanza e segnò una svolta notevole nell'evoluzione dell'organizzazione internazionale. Essa fu la più vasta conferenza intergovernativa mai tenuta, con 2.000 delegati di 119 stati; fu la prima grande conferenza impiantata nettamente su una base Nord-Sud invece che Est-Ovest; e, ciò che più importa, essa diede vita ad un meccanismo continuo, che ha già scosso notevolmente le istituzioni internazionali e le politiche nazionali.

Questo meccanismo, anch'esso chiamato Unctad, non ha precedenti quanto alla sua struttura, e si propone obiettivi di vasta portata. Esso è formato da una conferenza periodica, da convocarsi almeno una volta ogni tre anni; un Consiglio per il commercio e lo sviluppo, composto da 55 membri, che si riunisce due volte all'anno; un Comitato per i prodotti di base, di 55 membri, e Comitati per i prodotti finiti, le spedizioni, e gli investimenti invisibili ed i finanziamenti relativi al commercio, composti ognuno di 45 membri; numerosi sottogruppi e comitati di esperti; ed una vasta e indipendente segreteria, situata a Ginevra. L'Unctad, che si occupa di tutto il vasto campo del commercio e dello sviluppo, è diventata un punto focale per la discussione di problemi economici di particolare interesse per i paesi meno sviluppati.

Poco dopo la nascita dell'Unctad, il Sottosegretario delle Nu per

\* *Richard N. Gardner, già Sottosegretario di stato degli Stati Uniti per gli Affari dell'organizzazione internazionale e Vicepresidente della delegazione americana alla Prima Unctad, è ora Professore «Henry L. Moses» di diritto ed organizzazione internazionale alla Columbia University di New York. La traduzione è di Barbara Marcucci.*

gli affari economici e sociali, Philippe de Seynes, osservò argutamente: «Si sta creando un nuovo canale — o circuito — attraverso il quale avviare gradualmente tutti i problemi, anche quelli il cui esame veniva prima riservato ad assemblee piú benevole e rassicuranti; un canale caratterizzato da una diversa combinazione di forze e da una particolare ideologia, nel quale si applicano nuovi criteri alle politiche nazionali, e mediante il quale la comunità mondiale è costantemente posta di fronte a proposte che i principali centri direzionali economici non possono trascurare indefinitamente»<sup>1</sup>.

L'Unctad ha ampiamente confermato l'esattezza di questa descrizione. Sarà bene, tuttavia, cercare delle risposte dettagliate a domande chiave quali: come si costituí l'Unctad? Quali sono i suoi punti forti e quali le sue debolezze, in qualità di organizzazione internazionale creata per aiutare i paesi poveri del mondo?

### **Le origini dell'Unctad**

Le decisioni che portarono alla Conferenza dell'Unctad del 1964 e alla creazione del meccanismo permanente dell'Unctad, furono il risultato di vasti mutamenti nella politica e nell'economia mondiale, che ebbero ripercussioni nell'ambito delle Nu.

Principalmente, tra la fine degli anni 50 e l'inizio degli anni 60, ci furono anni di crescente delusione per i paesi meno sviluppati, anni in cui il sogno di un rapido sviluppo economico che doveva seguire la conquistata indipendenza veniva violentemente infranto. Si verificò un notevole ribasso nei prezzi di alcune delle principali materie prime, sulle quali i paesi in via di sviluppo basano le loro esportazioni. Nel contempo gli aiuti esterni non aumentavano con la rapidità auspicata dai paesi meno sviluppati, ed i nuovi aiuti erano sempre piú controbilanciati dalla restituzione dei capitali e degli interessi dei prestiti precedenti. Tra i paesi in via di sviluppo si diffuse il convincimento che solo una ristrutturazione totale dei sistemi commerciali mondiali avrebbe potuto far fronte ai loro problemi urgenti e disperati.

Al malcontento dei paesi meno sviluppati nei confronti della loro posizione economica, si aggiungeva una sempre maggiore disillusione nell'efficacia degli organismi economici centrali delle Nu. E questo era comprensibile. Con poche eccezioni, i paesi in via di sviluppo non erano stati chiamati a partecipare costruttivamente o ad alto livello al Consiglio economico e sociale (Ecosoc) ed al Secondo comitato (economico e finanziario) dell'Assemblea generale. Questi organismi spendevano troppo del loro tempo in dibattiti astiosi ed inutili da guerra fredda, che sembravano del tutto estranei ai problemi dei paesi poveri.

<sup>1</sup> Andrew W. Cordier and Wilder Foote (eds.), *The Quest for Peace*, New York, Columbia University Press, 1965, p. 189.

Certo, gli Stati Uniti, insieme ad altri paesi occidentali sviluppati, avevano sfruttato gli ambienti delle Nu per lanciare iniziative costruttive come il Programma ampliato per l'assistenza tecnica (Epta) ed il Fondo speciale delle Nu. Ma i problemi realmente importanti relativi agli aiuti commerciali e finanziari venivano discussi nell'ambito di altre istituzioni: la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs) e la sua affiliata per i prestiti agevolati, l'Associazione internazionale per lo sviluppo (Ida), il Fondo monetario internazionale (Fmi), e l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (Gatt). Si verificò un visibile e progressivo deterioramento nella qualità della rappresentanza, nel livello dei dibattiti e nell'importanza dell'attività dell'Ecosoc, e un tentativo di risollevarlo mediante una riunione ministeriale nel 1960 finì in un malinconico fallimento.

Lo scetticismo dei paesi poveri nei confronti dell'Ecosoc fu aggravato dalla sua sempre minore rappresentatività. All'inizio degli anni 60 il numero di 51 membri delle Nu si era più che raddoppiato, ed i paesi meno sviluppati erano vicini alla maggioranza dei due terzi. L'Ecosoc invece era ancora fermo a diciotto membri, divisi in misura quasi uguale tra paesi sviluppati e paesi meno sviluppati. I tentativi tesi ad allargare il Consiglio tramite emendamenti al suo statuto furono ostacolati dall'insistenza sovietica, secondo cui prima si doveva procedere all'ammissione della Repubblica popolare cinese. Soltanto nel dicembre 63 la posizione sovietica subì un cambiamento e l'Assemblea votò in favore dell'allargamento dell'Ecosoc al suo attuale numero di 27 membri. A quell'epoca, tuttavia, i paesi in via di sviluppo erano ormai impegnati nell'ottenere la sostituzione del Consiglio con un meccanismo che utilizzasse appieno la loro maggioranza numerica.

Se i paesi poveri erano scettici nei confronti degli organismi economici centrali delle Nu, essi non lo erano meno nei confronti della Segreteria generale. Si sviluppò una tendenza generale a considerare il Dipartimento degli affari economici e sociali, i cui ranghi erano ricoperti principalmente da cittadini dei paesi sviluppati occidentali, come non rappresentativo e scarsamente rispondente agli interessi dei paesi poveri, una specie di «circolo dei ricchi». In realtà, questo Dipartimento, unitamente ad altre parti della Segreteria delle Nu, aveva fornito abili pareri professionali per le esigenze dei paesi meno sviluppati, sia nelle sue indagini periodiche sull'economia mondiale, che in rapporti particolari, nei quali si sottolineavano le vastissime necessità dell'assistenza nello sviluppo. I paesi poveri, tuttavia, erano alla ricerca di un esponente dinamico dei loro interessi — e lo trovarono nella figura carismatica di Raul Prebisch. A molti paesi poveri la direzione della Segreteria, dominata dall'influenza occidentale, appariva estranea e superata, in confronto al brillante economista argentino le cui enuncia-

zioni teoriche ed esposizioni politiche si adattavano perfettamente ai loro interessi economici e politici.

Agli occhi dei paesi poveri, le stesse deficienze erano imputabili ai vari enti economici internazionali che si trovavano fuori di New York. La Banca internazionale, il Fondo monetario internazionale e il Gatt, come le Nu stesse, erano prodotti degli anni di guerra o del primo dopoguerra. I paesi occidentali piú sviluppati avevano svolto un ruolo chiave nella redazione dei loro documenti costitutivi e nella direzione delle loro operazioni. Inoltre, un incidente storico aveva lasciato un vuoto istituzionale che i paesi in via di sviluppo erano ora intenzionati a colmare. Infatti alle istituzioni di Bretton Woods non si era mai unito il terzo grande ente economico internazionale previsto nella programmazione del dopoguerra, l'Organizzazione internazionale del commercio (Ito). Paradossalmente fu la mancanza di una organizzazione internazionale del commercio — dovuta alla mancata approvazione da parte del Congresso degli Stati Uniti dell'Ito e persino della piú modesta Organizzazione per la cooperazione commerciale (Otc) ad esso presentata verso la metà degli anni 50 — a fornire la principale giustificazione alla istituzione dell'Unctad, un ente sotto molti aspetti meno congeniale al punto di vista del Congresso americano. Un sagace osservatore avvertí fin dal 1956: «Non dispongo di alcuna documentazione ufficiale secondo cui, a meno che non si abbia l'Otc, ci saranno inevitabilmente altri enti internazionali meno adatti alla discussione di problemi commerciali, ma la consiglio vivamente di leggere le discussioni che si svolsero su questo argomento nell'ultima sessione del Consiglio economico e sociale, che si è recentemente chiusa qui a Ginevra. È chiaro da queste discussioni che si tende sempre piú a sottoporre i problemi commerciali alle commissioni regionali delle Nu ed eventualmente a qualche nuovo organismo istituito nell'ambito delle Nu, con i fortissimi pregiudizi politici che inevitabilmente prevalgono nei dibattiti alle Nu»<sup>2</sup>.

Naturalmente il vuoto istituzionale era in parte meramente simbolico. Benché il Gatt dal punto di vista formale non fosse un'organizzazione internazionale, essa cominciò a comportarsi sempre piú come se lo fosse. Gli Stati Uniti, pur non essendo preparati a sposare la donna con cui vivevano fin dal 1947, si dedicarono ad una comoda alleanza legale, incoraggiando la creazione del Consiglio del Gatt e l'allargamento della segreteria del Gatt stesso. Questo metteva in grado il Gatt di fare virtualmente tutto ciò che avrebbe dovuto fare l'Otc. Tuttavia il Gatt non conteneva i lunghi articoli sugli accordi per i prodotti di base, gli investimenti stranieri e le norme restrittive sul commercio che avrebbero dovuto essere inseriti nello statuto dell'Ito, e i

<sup>2</sup> Eric Wyndham White, Segretario esecutivo del Gatt, in una lettera all'autore, datata 16 agosto 1956.



paesi meno sviluppati si convinsero che per i loro interessi era necessaria la creazione di un organismo per una vasta revisione della politica per il commercio e lo sviluppo. Forse ancora piú importante fu il fatto che i paesi in via di sviluppo consideravano la preoccupazione del Gatt nei confronti della riduzione delle barriere commerciali e dell'eliminazione della discriminazione, come estranea — o perfino incompatibile — con i loro interessi nello sviluppo. Mentre alcuni di essi facevano pressioni all'interno del Gatt per ottenere una maggiore attenzione per i loro interessi (ottenendo risultati quali il Programma d'azione del Gatt ed il nuovo Capitolo sul commercio e lo sviluppo), altri insistevano per la creazione di un nuovo organismo che assorbisse il Gatt o almeno potesse competere con esso. Addirittura, alcuni di questi paesi seguivano entrambe le strategie nello stesso tempo.

Mentre la pressione da parte dei paesi meno sviluppati fu il fattore principale che portò alla creazione dell'Unctad, l'Unione Sovietica ed i suoi alleati svolsero un importante ruolo di sostegno. Dopo la morte di Giuseppe Stalin l'Unione Sovietica cominciò a prendere attivamente parte agli organismi economici delle Nu, nel tentativo di far causa comune con i paesi meno sviluppati e indebolire i controlli occidentali sul commercio con il mondo comunista. L'Unione Sovietica, che aveva boicottato le conferenze indette dalle Nu per l'istituzione dell'Ito e che aveva severamente condannato il risultato finale che emerse da esse, sbalordì la sessione dell'Ecosoc dell'estate 1955 presentando una risoluzione che richiedeva con urgenza la ratifica dello statuto dell'Ito. Questo fu l'inizio di tutta una serie di risoluzioni che proponevano l'istituzione di una vasta organizzazione mondiale per il commercio; presentate o sostenute dall'Unione Sovietica a partire dal 1955 fino alla Conferenza dell'Unctad, nove anni dopo. Alla luce dell'istituzione del Gatt senza la partecipazione sovietica, della non partecipazione sovietica alla Banca ed al Fondo, e del ruolo trascurabile svolto dall'Unione Sovietica nell'amministrazione dei programmi economici delle Nu, il lancio di una nuova organizzazione per il commercio in associazione con i paesi meno sviluppati apparve come un tentativo di rompere la tradizionale egemonia occidentale sulle istituzioni economiche internazionali. Apparve anche come un sistema per allargare l'influenza commerciale e politica sovietica sui paesi non impegnati e per premere sulle politiche economiche occidentali, considerate contrarie agli interessi sovietici. Alla fine degli anni 50 la Comunità economica europea (Cee) emerse in particolare come il principale bersaglio dell'attacco sovietico portato attraverso la proposta conferenza delle Nu per il commercio.

Posti di fronte alla crescente pressione dei paesi meno sviluppati e del blocco sovietico, i paesi occidentali si trovarono confusi e divisi. Il Mercato comune non aveva soltanto creato ansietà nell'America la-

tina, in Africa, in Asia — esso aveva creato differenze tra gli stessi paesi occidentali. Le strategie economiche statunitense e francese, così come gli organismi politici, sembravano sempre più in contraddizione, e nessuno dei paesi ricchi — ultimi tra tutti gli Stati Uniti sotto la nuova amministrazione Kennedy — era ansioso di prendersi la responsabilità di opporsi alla conferenza sul commercio e alla nuova organizzazione tanto ardentemente propugnata dai poveri.

Tutti questi sviluppi nelle politiche nazionali, fondate di volta in volta su importanti mutamenti nella politica e nell'economia mondiali, gettarono le basi dell'Unctad. Ma il fattore decisivo che portò alla sua realizzazione fu il disgregamento della posizione elettorale dei paesi occidentali all'interno delle Nu, derivante dall'ammissione di un gran numero di paesi africani ed asiatici (oltre che dei paesi comunisti dell'Est europeo). Dopo l'entrata di 17 nuovi stati nel 1960, tutti africani eccettuato Cipro, era inevitabile l'approvazione, da parte dell'Assemblea nel 1961 e dell'Ecosoc nel 1962, della Conferenza dell'Unctad, così come inevitabile fu la creazione da parte di quest'ultima del meccanismo permanente che porta lo stesso nome.

Alla fine del 1961 nel Secondo comitato dell'Assemblea generale delle Nu si verificò un avvenimento, il cui significato non fu pienamente compreso a quell'epoca, nemmeno dagli specialisti di affari delle Nu. Esso fu l'adozione di un emendamento a quella che sarebbe divenuta la Risoluzione n. 1707 dell'Assemblea (XVI) del 19 dicembre 1961, intitolata «Commercio internazionale come strumento fondamentale per lo sviluppo economico». L'emendamento incaricava il Segretario generale di sondare l'opinione dei membri delle Nu sulla possibilità di indire una conferenza internazionale sul commercio sotto gli auspici delle Nu. I voti furono 45 favorevoli, 36 contrari e 10 astensioni, con il blocco sovietico e la maggior parte dei paesi in via di sviluppo tra la maggioranza, ed i paesi occidentali con gli stati latinoamericani tra la minoranza. Nella sessione plenaria, i paesi che si erano rifiutati di appoggiare l'emendamento, votarono in favore della risoluzione, e molti di essi sottolinearono che il proprio voto favorevole non rappresentava alcun impegno da parte loro riguardo all'eventualità di tenere la conferenza.

Quando l'Ecosoc si riunì nell'estate del 1962, il sondaggio del Segretario generale mostrò una maggioranza sostanziale di membri in favore di una conferenza sul commercio. La delegazione degli Stati Uniti, che aveva guidato l'opposizione alla conferenza, mutò la sua posizione, aprendo così la strada per l'adozione della Risoluzione 917 dell'Ecosoc (XXXIV) del 3 agosto 1962, che convocava una Conferenza delle Nu sul commercio e lo sviluppo ed istituiva un Comitato preparatorio che studiasse l'ordine del giorno e la documentazione per la conferenza.

Una volta presa la decisione di tenere la conferenza, fu chiaro che

lo scopo principale dei paesi meno sviluppati sarebbe stato quello di creare un'istituzione permanente. E proprio intorno a ciò che tale istituzione avrebbe dovuto essere si discusse alla Conferenza di Ginevra della primavera del 1964. Nel suo rapporto alla Conferenza, *Towards a New Trade Policy for Development*, il dr. Prebisch appoggiò l'idea di «una nuova organizzazione internazionale per il commercio», senza tuttavia addentrarsi troppo in particolari<sup>3</sup>. Egli delineò una organizzazione permanente basata su conferenze periodiche dell'Unctad, su un comitato permanente e su «una segreteria intellettualmente indipendente con l'autorità e la capacità di presentare proposte ai governi nell'ambito delle Nu»<sup>4</sup>. Questa formula, che si era venuta formando attraverso contatti informali con i vari governi nei mesi precedenti la Conferenza di Ginevra, rappresentava un tentativo di trarre il meglio da entrambe le situazioni: dare ai paesi in via di sviluppo e all'Unione Sovietica tutti i vantaggi dell'Ito senza l'ovvio inconveniente secondo cui una nuova entità giuridica nel campo del commercio aveva ancor meno probabilità dell'Ito di essere approvata dal Congresso degli Stati Uniti o dagli altri principali paesi occidentali.

Il terreno per lo scontro tra i fautori delle diverse teorie fu il Quarto comitato della Conferenza (Ordinamenti istituzionali). L'Unione Sovietica, unitamente alla Polonia e alla Cecoslovacchia, presentò una risoluzione che chiedeva l'istituzione immediata di un'organizzazione internazionale per il commercio. I paesi dell'America latina, che avevano ricordato l'Ito nella loro dichiarazione di Alta Gracia emessa prima della Conferenza, presentarono una risoluzione alquanto ambigua che richiedeva l'istituzione di una Ito ma appoggiava una soluzione che seguisse i principi della formula di Prebisch. I paesi del gruppo afroasiatico presentarono una risoluzione che proponeva un'organizzazione del tipo raccomandato da Prebisch, con l'istituzione di una Ito da considerarsi come parte del lavoro della organizzazione permanente. Gli Stati Uniti, il Canada ed altri paesi occidentali si opposero recisamente all'Ito e cercarono una soluzione che utilizzasse al massimo gli organismi già esistenti. La loro soluzione, che ottenne infine l'appoggio della Francia e della maggior parte degli altri paesi occidentali, prevedeva conferenze periodiche dell'Unctad convocate dall'Assemblea generale e la trasformazione dell'esistente Commissione per il commercio internazionale dei prodotti di base (Cict), che era stata istituita come com-

<sup>3</sup> *Towards a New Trade Policy for Development*, United Nations Publications Sales No. 64. II.-B. 4 UN Document E/CONF. 46/3, Nazioni Unite, 1964, p. 100. Questo rapporto è contenuto anche in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March - 16 June 1964*, United Nations Publication Sales No. 64. II. B. 11-18, UN Document E/CONF. 46/141, Vols. I-VIII, Nazioni Unite, 1964 (citato in seguito come *UNCTAD Proceedings*), Vol. II: *Policy Statements*, pp. 1-64.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 100.

missione dell'Ecosoc nel 1954, in una Commissione per il commercio internazionale, con una piú vasta rappresentanza di stati ed un vasto mandato che le consentisse di occuparsi di tutti i problemi commerciali dei paesi in via di sviluppo.

Dato il potere di voto dei gruppi contendenti, era inevitabile che si giungesse ad un risultato che ricalcava le linee del progetto Prebisch. I progetti di risoluzione latinoamericano ed afroasiatico furono infine riuniti in una risoluzione congiunta che peccava di sincerità nei confronti dell'eventualità di una Ito, ma prevedeva la creazione delle istituzioni specificate nel rapporto Prebisch. Il blocco sovietico abbandonò la sua proposta di una Ito in favore di quest'ultima risoluzione, ed essa fu approvata contro l'opposizione del gruppo occidentale nella drammatica seduta del 2 giugno 1964. Le ultime due settimane della Conferenza furono occupate in febbrili negoziati tra i paesi meno sviluppati ed il gruppo occidentale, che si tradussero nel compromesso contenuto nel documento finale. Questo compromesso rappresentava in pratica il meccanismo permanente patrocinato da Prebisch, con qualche concessione alle idee occidentali sui centri direzionali e coordinatori che sarebbero state discusse in seguito. L'idea dell'Ito venne definitivamente abbandonata con la clausola che la Conferenza periodica avrebbe riesaminato gli ordinamenti istituzionali alla luce dell'esperienza, avrebbe raccomandato tutti i cambiamenti che si fossero resi necessari e studiato tutti i problemi importanti, compresa «la creazione di una vasta organizzazione»<sup>5</sup>.

Questo risultato istituzionale costituí una vittoria senza precedenti per i paesi meno sviluppati. Non solo essi erano riusciti a far convocare una conferenza alla quale i paesi sviluppati si erano inizialmente opposti; essi erano riusciti, per la prima volta nella storia, a creare un importante ente internazionale che i paesi occidentali non avevano assolutamente voluto. Ma restava il problema: cosa poteva fare questa nuova organizzazione per aiutare i paesi poveri a risolvere i loro problemi, che non fosse già stato fatto dalle organizzazioni esistenti?

La risposta a questa domanda può essere ottenuta considerando piú da vicino l'Unctad come organizzazione internazionale. La sua caratteristica principale consiste in tre importanti qualità: essa è una nuova segreteria con una ideologia particolare; un nuovo centro decisionale

<sup>5</sup> UNCTAD *Proceedings, Vol. I: Final Act and Report*, Annex A. VI, Institutional Arrangements (citato in seguito come Institutional Arrangements), paragrafi 30 e 31. Questi paragrafi e gli altri paragrafi degli Institutional Arrangements contenuti nel documento finale della Conferenza dell'Unctad furono in seguito inseriti, con la stessa numerazione, nella Risoluzione 1995 dell'Assemblea generale (XIX), 30 dicembre 1964, che istituí formalmente il meccanismo permanente dell'Unctad.

che concentra le rivendicazioni del povero contro il ricco; ed un organismo per un vasto esame di tutto l'insieme dei problemi relativi al commercio, agli aiuti ed ai finanziamenti per lo sviluppo economico dei paesi meno sviluppati.

### **Segretariato o «settariato»?**

Tutte le segreterie internazionali degli enti che si occupano dei problemi dei paesi meno sviluppati tendono a favorire gli interessi di questi paesi; questo è dato per scontato da tutti i membri. La Conferenza dell'Unctad fu tuttavia importante in quanto segnalò la necessità di una segreteria internazionale che sostenesse attivamente i punti di vista appoggiati dai paesi meno sviluppati e combattuti dai paesi ricchi. La segreteria divenne così una importante forza indipendente, operante pressioni per la ristrutturazione delle politiche nazionali.

Non si può pensare a nessun'altra conferenza internazionale tanto profondamente influenzata dal lavoro di una segreteria come la prima Conferenza dell'Unctad svoltasi a Ginevra. Prebisch e i suoi collaboratori non si limitarono ad agire come segreteria della Conferenza, ma agirono come segreteria dei 75 paesi in via di sviluppo. Prebisch si incontrò spesso con il gruppo dei 75, ed alcuni dei suoi maggiori collaboratori assistettero attivamente alla preparazione delle risoluzioni presentate dal gruppo. Ciò potrebbe forse essere spiegato alla luce degli obiettivi della Conferenza e della mancanza di esperti consiglieri nelle delegazioni dei paesi poveri. Nondimeno alcuni delegati dell'ovest industrializzato riscontrarono a Ginevra un allarmante allontanamento della segreteria dall'imparzialità, alla quale si erano abituati alle Nu. Come disse uno di loro: «Questo non è un segretariato, è un settariato».

Ancora più significativo che il comportamento alla Conferenza, fu l'effetto prodotto dal brillante rapporto di Raul Prebisch, *Towards a New Trade Policy for Development*. Sia nella diagnosi che nelle soluzioni questo documento dava nuova enfasi alle principali rivendicazioni dei paesi meno sviluppati. Esso concentrava l'attenzione sul concetto del «divario commerciale» — il divario cioè tra la valuta estera di cui i paesi in via di sviluppo avrebbero disposto e di cui avrebbero avuto bisogno per raggiungere il ritmo di crescita del 5% del prodotto nazionale lordo che era l'obiettivo del Decennio di sviluppo delle Nu. Esso formulava la previsione molto discutibile che questo gap avrebbe raggiunto nel 1970 i 20 miliardi di dollari (10 miliardi con gli aiuti e gli investimenti privati esteri). Inoltre, pur senza esprimerla esplicitamente, la tesi del rapporto era che la responsabilità maggiore per colmare questo divario ricadeva sui paesi sviluppati. Giunto alle raccomandazioni per quanto concerne la politica, il rapporto sottolineava soprattutto ciò che il ricco avrebbe potuto fare per il povero mediante

favoritismi commerciali, accordi sui prodotti di base, finanziamenti compensativi, e aumento degli aiuti a condizioni piú favorevoli. Esso dedicava cinque pagine scarse a ciò che i paesi poveri potevano fare per loro stessi; ed anche questo breve capitolo, pur riconoscendo la necessità di riforme interne, avvertiva che le riforme non devono essere «un argomento oggetto di negoziati internazionali come contropartita per la cooperazione finanziaria»<sup>6</sup>.

Uno dei concetti centrali del rapporto di Prebisch era che le condizioni sempre peggiori del commercio costituiscono uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo dei paesi piú arretrati. Secondo questa teoria c'è una tendenza persistente nei prezzi delle esportazioni dei principali prodotti di base a diminuire in confronto al costo delle importazioni di prodotti finiti. La conclusione tratta da questo concetto era che i paesi ricchi hanno l'obbligo di risarcire i paesi poveri per le perdite dovute a questi mutamenti contrari nella situazione commerciale — risarcimento che può avvenire attraverso un'azione diretta tendente a mantenere i prezzi al di sopra dei livelli del mercato o tramite un'azione indiretta sotto forma di trasferimenti finanziari semiautomatici.

La validità di questo concetto è discutibile. L'anno scelto dal Prebisch come base per dimostrare una tendenza sfavorevole della situazione commerciale, il 1950, fu un anno in cui i prezzi dei prodotti di base erano insolitamente alti a causa della guerra di Corea. Per il decennio 1950 nel suo complesso, le condizioni medie del commercio per i paesi poveri furono migliori che in qualsiasi altro decennio dei precedenti 100 anni. Seppure le condizioni commerciali peggiorarono per i paesi poveri all'inizio degli anni 50 ed ancora alla fine degli anni 50 e inizio dei 60, esse avevano cominciato a migliorare di nuovo all'epoca della Conferenza dell'Unctad, e quando il Comitato per i prodotti di base tenne la sua prima riunione nel 1965, le condizioni medie del commercio per i paesi poveri erano circa le stesse del 1958 — un anno ragionevolmente rappresentativo, non influenzato da forti fattori inflazionistici o deflazionistici — e sostanzialmente migliori che nella maggioranza degli anni posteriori alla metà del secolo. Questo non vuol dire negare che esistessero seri problemi di prezzo per alcuni prodotti di base; ma il quadro generale è piú quello di una instabilità dei prezzi che non di una diminuzione continua. La situazione non sembra essere tanto favorevole come fa capire il rapporto Prebisch, né le previsioni pessimistiche sui prezzi dei prodotti di base sembrano del tutto convincenti, tenendo conto del futuro aumento della popolazione e della produzione industriale che, per una vasta gamma di prodotti di base, assicureranno un alto e crescente livello della domanda.

Occorre sottolineare inoltre che i mutamenti nelle e delle condi-

<sup>6</sup> *Towards a New Trade Policy for Development*, p. 116.

zioni commerciali non implicano necessariamente conseguenze negative per lo sviluppo economico, e ancor meno uno «sfruttamento». Essi piuttosto possono riflettere mutamenti qualitativi nei prodotti oggetto di commercio o nei costi. Ad esempio, il fatto che un paese meno sviluppato debba vendere il doppio di staia di grano, rispetto ad un periodo precedente, per acquistare un trattore non è necessariamente dannoso se il trattore può contribuire a produrre quattro volte tante staia di grano.

Anche se passibile di qualche critica, il rapporto di Prebisch e la sua instancabile difesa dei temi principali sia prima che dopo la Conferenza di Ginevra ebbero il salutare effetto di accentuare l'attenzione verso i problemi dei prodotti di base — problemi reali — e verso la loro soluzione. Dato che esistono pochissimi prodotti per i quali si rivelino pratici i nuovi accordi, tali soluzioni debbono assumere la forma di aiuti finanziari. Ed è qui che il lavoro di Prebisch ha cominciato a dare i suoi frutti. Benché per tali argomenti sia difficile mettere in relazione cause ed effetti, è tuttavia probabile che la preparazione da parte di Prebisch dell'Unctad e della Conferenza stessa abbiano svolto un qualche ruolo nella decisione adottata dal Fmi di allargare i propri accordi di finanziamenti compensativi, concedendo un più libero accesso alle risorse del Fondo ai paesi più arretrati che avessero difficoltà nei pagamenti a causa della diminuzione nei proventi delle esportazioni dei loro principali prodotti in base. Forse ancora più importante fu il fatto che il lavoro dello studioso argentino contribuì ad appoggiare la proposta di «finanziamenti supplementari» presentata alla Conferenza di Ginevra dal Regno Unito e dalla Svezia. Come venne in seguito elaborato dai tecnici della Banca internazionale in risposta ad una risoluzione della Conferenza, questa proposta sarebbe andata al di là dei prestiti a breve scadenza del Fondo e avrebbe reso disponibili circa 300-400 milioni di dollari all'anno in crediti a media e lunga scadenza, assicurando ai paesi forniti di validi piani di sviluppo la realizzazione di tali piani, a dispetto di eventuali impreviste ed incontrollabili diminuzioni nelle entrate relative alle esportazioni. In contrasto con il rapporto Prebisch, il piano di finanziamenti supplementari mette in relazione gli aiuti finanziari alle diminuzioni nei profitti delle esportazioni più che alle condizioni del commercio, e stabilisce che il pagamento non sia automatico, bensì conseguente alla positiva realizzazione di un «pacchetto» di politiche di sviluppo precedentemente decise d'accordo con un ente internazionale (presumibilmente la Banca internazionale).

Esistono naturalmente problemi tecnici circa la fattibilità di «stimme» dei profitti delle esportazioni. Esistono anche dei problemi politici ancora più seri circa la disponibilità dei paesi più avanzati ad impegnarsi in ulteriori aiuti di questo genere e circa quella dei paesi in via di sviluppo ad allargare l'area di supervisione internazionale sulle loro

politiche interne. Ma se questi problemi potranno essere risolti ed un piano di «finanziamenti supplementari» messo in atto, sarà non solo un trionfo per l'Unctad, ma una nuova dimensione nella cooperazione multilaterale tra paesi sviluppati e paesi meno sviluppati.

Il rapporto di Prebisch alla Conferenza di Ginevra si accentrava non solo sul problema delle condizioni commerciali dei prodotti di base, ma anche sulla necessità di ridurre le barriere commerciali dei paesi ricchi che limitavano le possibilità commerciali dei poveri. A questo proposito esso sottolineava soprattutto la proposta secondo la quale i paesi più avanzati avrebbero dovuto abbandonare il sistema del paese più favorito, praticato nell'ambito del Gatt, ed accordare tariffe preferenziali ai paesi meno sviluppati. La schiacciante maggioranza delle delegazioni presenti a Ginevra si dichiarò in favore del sistema preferenziale, ma esse erano divise sul generalizzare le preferenze stesse, rendendole disponibili a tutti i paesi in via di sviluppo, o selezionarle, limitandole a pochi paesi quali gli associati d'oltremare della Cee. Gli Stati Uniti si opposero al sistema delle preferenze per una questione di principio, dichiarando che esso avrebbe creato discriminazioni economiche permanenti, incoraggiato una produzione antieconomica e non competitiva, e impedito la riduzione delle barriere doganali tra i paesi sviluppati.

L'idea delle tariffe preferenziali non nacque con l'Unctad, ma non ci sono dubbi che l'Unctad diede ad essa la vitalità politica che le sarebbe altrimenti mancata. Il rapporto Prebisch, i dibattiti e le risoluzioni adottate a Ginevra, e l'opera di sostegno dello stesso Prebisch dopo la Conferenza di Ginevra, contribuirono tutti a concentrare una pressione schiacciante sui riluttanti Stati Uniti. Inoltre, negli anni successivi alla Conferenza di Ginevra, lo studioso argentino sviluppò il piano preferenziale in modo da incoraggiare l'appoggio americano. Egli presentò le preferenze sotto forma di anticipi sulle riduzioni delle tariffe, sottolineando il carattere temporaneo delle stesse e calmando le principali obiezioni statunitensi. Egli inoltre si schierò con crescente fermezza dalla parte delle preferenze generalizzate, contro il sistema preferenziale Nord Sud che dividerebbe il mondo in sfere di influenza economica e politica. Gradualmente gli Stati Uniti cominciarono a considerare che le preferenze generalizzate potevano offrire il sistema migliore per rompere gli accordi esclusivi tra il Mercato comune ed i suoi associati africani, contrari agli interessi degli Stati Uniti e dell'America latina.

Nella primavera del 1967 Prebisch ebbe la soddisfazione di vedere il Presidente Lyndon B. Johnson dire alla conferenza interamericana dei capi di stato, svoltasi a Punta de l'Este: «Siamo pronti a sondare con altri paesi industrializzati — e con la nostra gente — la possibilità di



tariffe preferenziali temporanee a favore di tutti i paesi in via di sviluppo sui mercati di tutti i paesi industrializzati»<sup>7</sup>.

Restava da risolvere il grosso problema se il Mercato comune avrebbe accettato questa formula o se sarebbe stato possibile addivenire a qualche compromesso accettabile. Ma, senza dubbi, grazie soprattutto alla segreteria dell'Unctad, un grande passo avanti era stato fatto verso un sistema preferenziale per i paesi piú arretrati.

Se si istituirà il sistema preferenziale, è probabile che i suoi benefici per i paesi meno sviluppati saranno inferiori alle aspettative. Solo pochi dei piú industrializzati tra questi paesi, ad esempio l'India ed il Pakistan, il Messico ed il Brasile, potranno godere di tali benefici. La sproporzionata importanza data al problema delle preferenze può aver distolto l'attenzione da due cose molto piú importanti per i paesi meno sviluppati: primo, che la riduzione mediante la clausola del paese piú favorito delle tariffe nei paesi piú industrializzati scoraggia i produttori principali a raffinare le proprie materie prime; e secondo, l'importanza dell'abolizione delle barriere nono tariffarie (contingentamento, imposte di consumo) che limitano le esportazioni di materie prime e prodotti finiti dei paesi in via di sviluppo. Ora che il principio delle preferenze è stato accettato praticamente da tutti i paesi, resta da vedere se la segreteria dell'Unctad otterrà risultati altrettanto brillanti nell'accentrare la pressione politica sul miglioramento e l'eventuale abolizione di barriere quali l'Accordo tessile per il cotone (Cotton Textile Agreement), il contingentamento statunitense sullo zucchero, e le imposte di consumo europee sul caffè ed il cacao. I risultati di questa azione per gli scambi internazionali sarebbero di molto superiori a quelli derivanti dal sistema preferenziale. Certo, gli ostacoli politici sono ancora piú grandi; ma se l'Unctad potesse sostenere la causa di un commercio libero a senso unico, che venga realizzato dai paesi piú sviluppati nei confronti dei paesi in via di sviluppo come base per la prossima generazione, potrebbe dare un contributo storico al problema della povertà nel mondo.

Mentre la segreteria dell'Unctad ha ottenuto un discreto successo con i finanziamenti supplementari e le preferenze, essa non è riuscita ad incoraggiare l'afflusso di capitali dai paesi ricchi a quelli poveri. La Conferenza di Ginevra, e prima di essa l'Assemblea generale delle Nu, avevano richiesto uno sforzo negli aiuti da parte dei paesi piú sviluppati pari all'un per cento del loro prodotto nazionale lordo. Sfortunatamente siamo lontani da questa meta, e la percentuale attuale è pari a circa i due terzi di quella richiesta. Inoltre, malgrado l'azione dell'Unctad in questo campo, una quantità sempre maggiore di aiuti viene

<sup>7</sup> «Bulletin» del Dipartimento di stato, 8 maggio 1967 (vol. 56, no. 1454), p. 709.

sprecata per restituire i prestiti precedenti. Sebbene l'obiettivo originario della segreteria dell'Unctad fosse il commercio, essa si è trovata necessariamente ad occuparsi soprattutto della quantità e delle condizioni degli aiuti. Se, congiuntamente ad altri enti internazionali, l'Unctad potesse portare i paesi sviluppati ad accettare graduali aumenti nei loro contributi agli aiuti, tali da raggiungere il traguardo dell'uno per cento nel 1975, questo significherebbe raddoppiare il volume attuale, tenendo conto dei previsti aumenti nel prodotto nazionale lordo dei paesi sviluppati. E questa è una meta che vale la pena di perseguire.

Benché i risultati siano stati contrastanti, la segreteria dell'Unctad si è dimostrata un vigoroso difensore dei punti di vista dei paesi meno sviluppati. Quanto questa difesa sia andata al di là del ruolo tradizionale di una segreteria internazionale è dimostrato dalla dichiarazione fatta dal dr. Prebisch davanti al Secondo comitato dell'Assemblea generale, nel dicembre 1966, a seguito dei risultati negativi dei negoziati per un accordo sul cacao. Egli definì francamente la «posizione irremovibile» degli Stati Uniti nel rifiutarsi di accettare un prezzo base più alto di 19 cents, come lo «scoglio principale» per l'accordo. Con tipico vigore, egli continuò dicendo: «Mi sono preso delle responsabilità che possono sembrare superiori a quelle che un funzionario internazionale dovrebbe prendere. Mi sono incontrato con i produttori del Camerun ed ho raccomandato dei compromessi. Mi sono anche incontrato con i consumatori. Ma c'è qualcosa che non posso fare, signor Presidente, ed è di consigliare ai produttori di accettare il prezzo base di 19 cents, perché in tutta coscienza non posso. Tutti gli altri compromessi che ho sostenuto, li ho sostenuti in buona fede, convinto che era possibile giungere ad una buona soluzione. Ma non farò così in questo caso, perché sono sicuro che accettare un prezzo base di 19 cents significherebbe distruggere l'accordo. Come può essere accettato un prezzo base di 19 cents, quando negli ultimi venti anni solo una volta i prezzi sono scesi al di sotto dei 20 cents? Come è possibile costruire un valido accordo su questa base? Come possono i produttori accettare un prezzo inferiore al livello medio dei prezzi nel corso degli ultimi venti anni?»<sup>8</sup>.

Con una difesa così appassionata degli interessi dei paesi meno sviluppati, egli e i suoi collaboratori si erano guadagnati la loro confidenza come poche altre segreterie internazionali avevano saputo fare. Una delle domande più interessanti è fino a qual punto Prebisch e la segreteria dell'Unctad sfrutteranno la loro influenza per ottenere i necessari cambiamenti nelle politiche degli stessi paesi in via di sviluppo. Tra gli economisti e gli studiosi dello sviluppo economico è opinione comune

<sup>8</sup> UN Document A/C. 2/L. 937, 9 dicembre 1966, p. 5.

che gran parte della responsabilità dell'insuccesso dei paesi più arretrati nel fare progressi ricada su quegli stessi paesi. Alcuni di essi hanno tassi di cambio sopravvalutati, gravi inflazioni o industrie statali inefficienti che rendono impossibili proficue esportazioni, quale che sia la politica commerciale seguita dai paesi industrializzati. Alcuni stanno soffocando la loro espansione economica e la loro capacità di esportazione con eccessive restrizioni all'importazione che fanno aumentare i costi interni di produzione. Altri dipendono in troppa larga misura da massicce importazioni di generi alimentari, a causa della loro incapacità di risolvere il doppio problema della produzione alimentare e dell'aumento della popolazione. Altri ancora sembrano poco intenzionati a tassare la propria classe ricca o ad attuare validi programmi di riforma terriera. E molti infine stanno dirottando sugli armamenti le scarse risorse indispensabili allo sviluppo.

Considerando il comportamento di molti paesi in via di sviluppo negli ultimi anni, ci si domanda se la prima conferenza dell'Unctad ed il precedente lavoro di segreteria non abbiano insistito troppo sugli accordi commerciali internazionali e troppo poco sulle politiche interne di sviluppo. Dopo la Conferenza di Ginevra le esportazioni dei paesi più arretrati sono aumentate al di là delle previsioni della segreteria, ma il ritmo di sviluppo nella maggior parte dei casi è stato deludente. È sempre più evidente che quello che occorre per un'azione di sviluppo non sono i dollari — siano essi guadagnati tramite il commercio o ottenuti tramite aiuti — ma l'atteggiamento, i metodi e le istituzioni che rendono produttivi i dollari. E ciò significa la trasformazione delle feudali strutture politiche, economiche e sociali che ostacolano la rapida e vasta crescita economica, indipendentemente dai mutamenti apportati negli accordi commerciali internazionali.

Uno dei principali miglioramenti nel meccanismo permanente dell'Unctad è stata la crescente tendenza di Prebisch ad esaminare queste verità fondamentali. Nel suo importante discorso alla quarta sessione del Consiglio per il commercio e lo sviluppo, egli sottolineò che «lo sforzo enorme che i paesi in via di sviluppo debbono compiere per assimilare la tecnologia moderna non può avere risultati positivi se questi paesi, a loro volta, non introducono riforme radicali alla base delle loro strutture economiche e sociali»<sup>9</sup>.

Egli andò tanto avanti da dichiarare che «benché io consideri molto importante la cooperazione internazionale, il punto principale è quello della responsabilità dei paesi in via di sviluppo»<sup>10</sup>. In quella dichiarazione e più recentemente egli ha invocato provvedimenti «con-

<sup>9</sup> UN Document TD/B/103/Rev. 1, 6 settembre 1966, p. 14.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 4.

vergenti e ben coordinati»<sup>11</sup> da parte dei paesi sviluppati e meno sviluppati, nei quali una piú vasta opera di aiuto da parte dei ricchi trovi rispondenza in maggiori sforzi da parte dei poveri. E, con un significativo rovesciamento della posizione assunta nel suo rapporto alla Conferenza di Ginevra<sup>12</sup>, egli dichiarò che ora è «necessario collegare una politica che offra maggiori risorse finanziarie ai paesi poveri con l'impegno da parte di questi a seguire determinate linee d'azione...»<sup>13</sup>.

A questo riguardo uno dei maggiori problemi è fino a qual punto il crescente interesse di Prebisch verso le responsabilità interne dei paesi poveri si rifletterà sull'opera dell'Unctad. Questo argomento fu considerato come territorio proibito alla prima conferenza dell'Unctad. L'aggiunta all'ordine del giorno della seconda Unctad di Nuova Delhi di una voce per «il miglioramento della mobilitazione delle risorse interne» fu un passo tardivo verso il riconoscimento di ciò che i paesi meno sviluppati potevano e dovevano fare per se stessi.

Questo poi potrebbe essere il maggior successo della segreteria dell'Unctad. L'aver stabilito una nuova dimensione per una segreteria internazionale nel prendere posizione su problemi controversi, l'aver conquistato la fiducia dei paesi meno sviluppati, pone l'Unctad in una posizione ideale per esercitare la necessaria influenza sia sui poveri che sui ricchi. La misura in cui l'Unctad riuscirà a sfruttare tale situazione influenzerà il successo dell'organizzazione, la disponibilità dei paesi ricchi ad impegnarsi maggiormente, e la capacità dei poveri a raggiungere le loro mete di sviluppo<sup>14</sup>.

### **Maggioranza dei voti o consenso generale?**

L'Unctad ha fornito ai paesi poveri un nuovo meccanismo per fare pressione sulla coscienza dei ricchi. Nello stesso tempo essa ha costretto la comunità internazionale ad occuparsi a fondo di un grande problema relativo all'organizzazione internazionale, del tentativo cioè da parte della maggioranza dei poveri di imporre i propri punti di vista alla minoranza dei ricchi, mediante il semplice peso dei loro voti. E questo ha dato origine a nuovi passi verso la soluzione del problema, passi la cui utilità è ora all'esame dell'organizzazione dell'Unctad.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>12</sup> Vedi nota 6.

<sup>13</sup> UN Document A/C. 2/L. 908, 30 novembre 1966, p. 9.

<sup>14</sup> Per un ulteriore esame dei problemi politici esaminati in questa sezione, vedere: Isaiah Frank, *The Role of Trade in Economic Development* in «International Organization», vol. XXII, n. 1, 1968; Harry G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Washington, Brookings Institution, 1967; R. N. Gardner (a cura di), *In Pursuit of World Order*, New York, Praeger, 1966, capitoli 5-7; e Association of the Bar of the City of New York, *Law and Policy-Making for Trade Among «Have» and «Have-Not» Nations*, N. Y., Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1968, che riporta una discussione tra Prebisch, Stanley D. Metzger e l'autore.

L'esercitare una maggiore pressione sui ricchi era un obiettivo degno di nota, e l'Unctad lo ha felicemente raggiunto. Gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica, la Francia, il Regno Unito ed altri paesi sviluppati si sono impegnati in una specie di «concorso di bellezza» a beneficio dei paesi piú arretrati; nessuno di essi voleva infatti segnarsi con il marchio dell'indifferenza e dell'insensibilità nei confronti delle esigenze dei poveri. La necessità di prepararsi ad una nuova serie di riunioni interamente dedicate ai problemi economici Nord Sud ha costretto i paesi ricchi a concentrare una maggiore attenzione sulle richieste dei paesi poveri e, anche nel respingerle, a trovare qualche alternativa costruttiva. In alcuni dei paesi sviluppati essa ha rafforzato la posizione di quelli che vogliono fare di piú per gli interessi dei paesi meno sviluppati, fornendo nuovi argomenti da opporre ai nemici di un commercio e di una politica di aiuti aperti verso i paesi in via di sviluppo. In particolare negli Stati Uniti essa ha stimolato la ricerca di nuovi metodi per aiutare tali paesi non solo nell'ambito governativo ma anche nel mondo degli affari ed in quello accademico. In una certa misura la possibilità di una maggioranza elettorale può aver rafforzato questo processo; la maggior parte dei paesi ricchi sta cercando la strada per non trovarsi in posizione minoritaria negli organismi delle Nu.

Ma la teoria della «pressione» dell'Unctad, particolarmente se attuata tramite un voto di maggioranza, può finire per stancare. In effetti l'esperienza ha dimostrato che essa può produrre risultati non solo inferiori alle aspettative ma addirittura controproducenti. Vale la pena di esaminare dettagliatamente perché è successo questo e cosa è stato fatto al riguardo.

Quando vennero fondate, le Nu erano formate solo da 51 membri, principalmente dell'Europa occidentale e dell'America latina, con un certo equilibrio tra paesi piú o meno sviluppati. Durante i primi quindici anni di vita dell'organizzazione i periodici aumenti nella rappresentanza spostarono gradatamente l'ago della bilancia in favore dei paesi meno sviluppati. Ma fino all'inizio degli anni 60, con l'importante eccezione di risoluzioni simboliche che chiedevano la creazione di un Fondo speciale delle Nu per lo sviluppo economico (Sunfed), le risoluzioni importanti su problemi economici venivano generalmente prese sulla base di accordi tra paesi sviluppati e meno sviluppati. I paesi occidentali erano generalmente in grado di negoziare accettabili risoluzioni con paesi poveri «moderati». Benché esistessero dei gruppi di interessi chiaramente identificabili su problemi economici, i negoziati e le votazioni non avvenivano in genere sulla base di blocchi distinti di paesi ricchi e paesi poveri.

Con l'avvento dell'Unctad le cose cambiarono. Nella primavera del 1964, con l'afflusso massiccio dei nuovi stati africani, la confraternita dei poveri aveva raggiunto le 75 unità. Alla conferenza del

Cairo tra le nazioni non allineate, tenutasi nel 1964, e nelle riunioni regionali, i paesi piú arretrati svilupparono un nuovo senso di unitá e disciplina. Essi si presentarono alla Conferenza di Ginevra come una specie di «sindacato», fecero causa comune, votarono insieme, e seguirono le trattative tramite portavoci comuni. Dal punto di vista dei paesi sviluppati sembrava che l'unitá tra i 75 venisse spesso raggiunta estraendo il massimo comun denominatore di tutte le loro richieste, e che la nuova unione fosse guidata da elementi estremisti piuttosto che moderati. Ciò che forse infastidiva maggiormente la minoranza dei paesi ricchi era la tendenza dei paesi poveri a presentare le loro richieste sulla base del «prendere o lasciare» e ad usare la loro maggioranza di due terzi per votare risoluzioni contro l'opposizione dei ricchi. Un drammatico esempio di questa tendenza si ebbe nel Quarto comitato dell'Unctad, quando i paesi meno sviluppati e il blocco sovietico, rappresentanti il 30% del commercio mondiale, votarono delle proposte per una nuova organizzazione commerciale contro l'opposizione di venti paesi occidentali industrializzati, rappresentanti il 70% del commercio mondiale. Dato che la nuova organizzazione doveva esser parte integrante delle Nu e non un nuovo strumento di trattato, la minoranza sconfitta si trovò sotto la minaccia della partecipazione obbligatoria, tale almeno da costringerli a pagare circa il 60% del bilancio!

I paesi occidentali si presentarono all'Unctad senza alcuna proposta di votazioni speciali o di altre procedure per quanto riguardava la questione decisionale. Si pensava che il problema potesse essere risolto facendo in modo di avere una rappresentanza uguale nell'ambito dell'organismo permanente che avrebbe funzionato tra le conferenze periodiche, e forse anche limitando in qualche modo la possibilitá per la conferenza di agire indipendentemente dalle raccomandazioni dell'organismo inferiore. Ma apparve subito chiaro che la rappresentanza uguale per i paesi sviluppati non sarebbe stata mai ottenuta. Le proposte istituzionali, approvate contro la loro opposizione al Quarto comitato, accordarono ai paesi occidentali soltanto 14 seggi su 52 al Consiglio per il commercio e lo sviluppo (numero che solo dopo strenui negoziati fu portato, alla fine della Conferenza, a 18 su 55). Inoltre il nuovo comportamento dei 75 alla Conferenza fece l'effetto di uno shock sui delegati occidentali abituati alle piú congeniali tradizioni delle Nu.

Alla metà di maggio, a due terzi circa del cammino verso la Conferenza, i paesi occidentali decisero che occorreva inserire in qualsiasi organismo permanente dell'Unctad nuove procedure per dominare la «macchina elettorale» dei 75. La prima proposta, contenuta nel secondo progetto di risoluzione occidentale<sup>15</sup> presentato alla fine di maggio, chiedeva un sistema di votazione doppio. La maggioranza dei dodici principali stati

<sup>15</sup> UN Document E/CONF. 46/C. 4/L. 9/Rev. 1, 23 maggio 1964.

commerciali presenti e votanti sarebbe stata inclusa tra i normali requisiti, necessari per raggiungere la maggioranza dei due terzi per la Conferenza, e la maggioranza semplice per il consiglio. In seguito questa proposta fu sostituita nel corso dei negoziati con una meno restrittiva, secondo la quale una maggioranza dei paesi sviluppati presenti e votanti e dei paesi meno sviluppati presenti e votanti doveva essere inclusa nella maggioranza necessaria. La seconda proposta doveva, nelle intenzioni, essere piú attraente per i paesi meno sviluppati, poiché i paesi sviluppati non compresi tra i dodici principali stati commerciali avevano ai loro occhi un passato elettorale in qualche modo piú onesto.

Per giustificare queste nuove proposte i paesi sviluppati argomentarono che l'aumento della rappresentanza alle Nu, insieme con la nuova tendenza verso il negoziato e la votazione a blocchi, rendevano imperativo un cambiamento delle procedure. Ciò era particolarmente necessario, essi insistettero, nel caso di una nuova istituzione che si occupasse di commercio e finanza, argomenti normalmente trattati tramite il negoziato piú che mediante la legislazione. Naturalmente le risoluzioni emanate dall'Unctad sarebbero state delle semplici raccomandazioni, ma proprio per questo si potevano ottenere dei progressi soltanto tramite un processo di persuasione. L'opinione pubblica dei paesi sviluppati avrebbe reagito negativamente a raccomandazioni approvate contro l'opposizione dei loro governi, ma che richiedessero la loro partecipazione. Inoltre la validità delle risoluzioni, cosí come il prestigio delle Nu, sarebbero stati diminuiti dall'approvazione di risoluzioni che non venissero poi attuate praticamente. Ciò che si chiedeva, in ultima analisi, non era la votazione ma i risultati.

Molti delegati del gruppo dei 75 riconobbero la validità di questi argomenti; alcuni erano perfino pronti ad accettare il compromesso della maggioranza dei paesi sviluppati e della maggioranza dei paesi meno sviluppati. Ma, in ultima analisi, i 75 come gruppo rifiutarono qualsiasi progetto di votazione doppia. Era mancata l'opera diplomatica di fondo necessaria per far accettare una proposta di cosí vasta portata; la maggior parte dei 75 pensò di non avere ricevuto dai rispettivi governi l'autorità di accettare un mutamento cosí radicale nelle procedure delle Nu. A molti delegati dei paesi poveri la proposta sembrò colpire la fonte della loro forza politica costituitasi a Ginevra. Come disse uno dei rappresentanti durante i negoziati su questo argomento: «Quelli che sono ricchi debbono essere alleggeriti dalle loro ricchezze. Ci sono solo due modi di far questo: con la forza o con i voti. Noi non abbiamo la forza, ma abbiamo i voti. E voi state cercando di toglierci i nostri voti!».

A complicare ulteriormente la questione, la Francia ed altri paesi occidentali cominciarono a pensarla diversamente riguardo a qualsiasi procedura speciale che potesse far aumentare il peso legale e morale delle decisioni che soddisfacessero le richieste particolari.

La conferenza dell'Unctad fu molto vicina a fallire a causa di questo problema. Gli Stati Uniti ed altri paesi occidentali fecero capire chiaramente che non avrebbero partecipato a nessun organismo permanente dell'Unctad che non prevedesse procedure speciali; i paesi meno sviluppati assunsero un atteggiamento fermo contro qualsiasi procedura elettorale speciale. Nel tentativo di superare il punto morto, Prebisch propose di adottare una procedura di conciliazione, piuttosto che procedure elettorali speciali. Trovatasi nell'impossibilità di raggiungere un accordo su una formula di votazione o una di conciliazione, la conferenza di Ginevra raccomandò l'istituzione di un Comitato speciale «per preparare proposte per procedure nell'ambito dell'organismo permanente, tendenti a stabilire un processo di conciliazione prima della votazione, e per fornire una base adeguata all'adozione di raccomandazioni riguardo alle proposte di natura particolare che chiedono un'azione sostanzialmente negativa per gli interessi economici o finanziari di determinati paesi»<sup>16</sup>.

Questa formula ambigua lasciò in dubbio se la conciliazione dovesse essere intesa come aggiunta o come sostituzione delle procedure elettorali speciali e se la votazione normale potesse avvenire quando fosse mancata la conciliazione. I paesi meno sviluppati espressero più che chiaramente la loro opinione su questo argomento l'ultimo giorno della conferenza: «Dovrebbero esserci ampie possibilità di raggiungere un accordo accettabile su problemi sostanziali. Ma... nessuna soluzione a tal riguardo deve derogare dal diritto fondamentale del consiglio e della conferenza di adottare raccomandazioni su qualsiasi punto sostanziale, mediante votazione a maggioranza semplice nel caso del consiglio, e dei due terzi nel caso della conferenza. I paesi in via di sviluppo considerano di importanza capitale i sistemi democratici che impediscono qualsiasi posizione di privilegio nelle sfere economiche e finanziarie, e tanto meno in quelle politiche»<sup>17</sup>.

Considerando le ferme posizioni assunte da entrambe le parti su questo problema, il compromesso, raggiunto dal Comitato speciale alla fine del 1964 ed incluso dalla diciannovesima Assemblea generale come parte della risoluzione basilare che istituiva l'organizzazione dell'Unctad, fu un successo davvero notevole<sup>18</sup>. Esso non riguardava le procedure elettorali speciali, ma prendeva forma di una conciliazione che può essere usata per impedire la votazione per determinati periodi. Si può iniziare la conciliazione e sospendere le votazioni su qualsiasi risoluzione, su mo-

<sup>16</sup> Institutional Arrangements, par. 25(a). Il Segretario generale nominò dodici persone per il Comitato speciale, che si riunirono al quartier generale delle Nu nell'ottobre 1964. L'autore fu il membro degli Stati Uniti.

<sup>17</sup> «Joint Declaration of the Seventy - Seven Developing Countries made at the conclusion of the United Nations Conference on Trade and Development», *Unctad Proceedings*, vol. I: *Final Act and Report*, p. 67.

<sup>18</sup> Risoluzione delle Nu 1995 (XIX), par. 25.



zione di un numero di paesi relativamente piccolo (dieci nella conferenza, cinque nel consiglio, e tre nei comitati), o su mozione del Presidente della conferenza o di quello del consiglio. L'inizio della conciliazione è automatico; tuttavia vengono fornite delle direttive che definiscono il tipo di risoluzione adatto alla procedura della conciliazione.

In seguito ad una mozione di conciliazione, viene nominato un gruppo di conciliazione con una adeguata rappresentanza dei paesi interessati nel problema in oggetto. Se il gruppo di conciliazione raggiunge un accordo nella stessa sessione della conferenza o del consiglio, la risoluzione accordata può essere votata. In caso contrario, il gruppo di conciliazione continua il suo lavoro e riferisce alla prossima sessione della conferenza o del consiglio (quella che capita per prima).

Se alla sessione seguente il gruppo di conciliazione ha raggiunto un accordo, la risoluzione accordata può essere votata. In caso contrario, si può continuare la conciliazione per un ulteriore periodo, oppure procedere alla votazione della proposta originale o di alcune sue varianti secondo la procedura normale. Nel caso si proceda ad una votazione dopo una conciliazione negativa, la risoluzione citerà il rapporto del gruppo di conciliazione (che può contenere le opinioni della maggioranza e quelle della minoranza) e gli atti delle Nu mostreranno come i singoli membri hanno votato sulla risoluzione.

In effetti la procedura di conciliazione prevede un periodo di «calma», in genere di circa sei mesi, durante il quale le soluzioni possono essere cercate tramite i canali diplomatici. Nel caso di risoluzioni per le quali i paesi in via di sviluppo desiderino l'appoggio della conferenza dell'Unctad, il periodo di tempo tra una conferenza e l'altra è di tre anni, durante i quali possono avvenire importanti cambiamenti sia nella diplomazia che negli atteggiamenti dei governi.

La procedura di conciliazione naturalmente non si applica all'Assemblea generale. I paesi in via di sviluppo non volevano far sí che l'Assemblea potesse non adottare risoluzioni su argomenti economici mentre essi seguivano la procedura della conciliazione nell'Unctad. Nell'istituire l'Unctad, tuttavia, l'Assemblea aveva promesso di limitare la sua competenza in modo da non modificare la procedura di conciliazione o certe altre parti degli accordi istituzionali dell'Unctad attentamente negoziate (p. es. la composizione del consiglio) a sfavore dei paesi sviluppati. Essa adottò un provvedimento redatto a tale scopo dal Comitato speciale, che afferma: «L'Assemblea generale esprime l'intenzione di chiedere consiglio alla conferenza prima di apportare cambiamenti alle direttive fondamentali della presente risoluzione»<sup>19</sup>. Ed essa adottò un'altra direttiva redatta dal Comitato speciale che affermava chiaramente che la procedura di con-

<sup>19</sup> *Ibidem*, par. 32.

ciliazione si applica negli organismi dell'Unctad alle proposte tendenti a cambiare queste direttive fondamentali <sup>20</sup>.

L'esistenza della procedura di conciliazione offre alcune possibilità interessanti. L'applicazione piú ovvia della procedura sarebbe quella attuata da parte di una minoranza di paesi sviluppati allo scopo di ritardare la votazione su una risoluzione inaccettabile presentata dalla maggioranza dei paesi in via di sviluppo. Tuttavia la conciliazione potrebbe anche essere invocata dalla minoranza dei paesi sviluppati su una risoluzione sulla quale essi desiderano impegnare i paesi meno sviluppati in un serrato dialogo, e che in assenza della procedura di conciliazione sarebbe semplicemente bocciata ed ignorata. Viceversa, i paesi meno sviluppati potrebbero un giorno decidere che ai loro interessi potrebbe giovare il tentativo di convincere i paesi sviluppati sui meriti di una particolare risoluzione mediante la procedura di conciliazione, piuttosto che votarla immediatamente contro l'opposizione dei paesi sviluppati, senza alcun risultato pratico.

Ma queste considerazioni possono rivelarsi soltanto accademiche. Il valore principale della nuova procedura può trovarsi piú che nel suo reale uso, nella sottile influenza che la sua semplice esistenza produce sui governi membri, indirizzandoli verso il compromesso piuttosto che verso la votazione di proposte controverse. Il fermo atteggiamento mantenuto dai paesi sviluppati su questo argomento fece capire chiaramente che essi non intendevano farsi intimidire dalla maggioranza elettorale; la procedura di conciliazione è il simbolo di questa determinazione e agisce come deterrente.

La procedura della conciliazione «de jure» ha incoraggiato e istituzionalizzato la conciliazione «de facto». Il Consiglio per il commercio ed i suoi comitati hanno seguito lo stesso modello che si è usato negli ultimi giorni della conferenza dell'Unctad stessa, la riunione di un ristretto numero di rappresentanti chiave dei diversi gruppi di paesi sotto gli auspici del dr. Prebisch o del presidente del consiglio o del comitato, a seconda dei casi.

Grazie a questi sviluppi, gli anni formativi del meccanismo dell'Unctad hanno portato una qualche soluzione al problema della «macchina elettorale». Ed in effetti non si è verificata alcuna votazione su risoluzioni controverse. Nella seconda riunione del Consiglio per il commercio la conciliazione «de facto» riuscì a cambiare una risoluzione dei paesi poveri sull'attuazione delle raccomandazioni approvate dalla conferenza dell'Unctad. Nella risoluzione originaria si propugnava un'inaccettabile inchiesta inquisitoria sul comportamento dei paesi ricchi verso ogni raccomandazione accettata, mentre con opportuni emendamenti si passò poi ad una piú generica richiesta di informazioni. Nel corso della

<sup>20</sup> *Ibidem*, par. 25(n).

terza riunione del Consiglio per il commercio i paesi meno sviluppati rinunciarono all'ultimo momento ad imporre la votazione su una risoluzione ostacolata dai paesi sviluppati, che richiedeva maggiori stanziamenti di aiuti stranieri.

È difficile prevedere quanto durerà questo nuovo ed incoraggiante spirito. La composizione del Consiglio per il commercio e dei suoi comitati è più favorevole alla ricerca di soluzioni concordate, di quanto non lo sia la conferenza; i paesi sviluppati dispongono in proporzione di un maggior numero di seggi nel consiglio che non nella conferenza; lo stesso accade per i principali e più moderati tra i paesi in via di sviluppo. Ed i delegati in questi organismi sono generalmente esperti di commercio più che uomini politici. Inoltre l'Unctad ha subito una specie di «periodo di prova»; se dopo un periodo più lungo risultati soddisfacenti per i paesi in via di sviluppo non saranno stati ottenuti su basi di compromesso, la conciliazione «de facto» potrebbe fallire e il meccanismo della conciliazione formale verrebbe messo alla prova per la prima volta.

### **Coordinamento o frammentazione?**

L'Unctad fornì un nuovo organismo per un vasto riesame dei problemi riguardanti il commercio, i finanziamenti e gli aiuti relativi allo sviluppo. Ma essa sollevò anche nuovi e difficili problemi sulla divisione delle funzioni e il coordinamento degli sforzi all'interno del sistema delle Nu. La soluzione di questi problemi contribuirà molto nei prossimi anni a determinare l'efficacia dell'Unctad e delle Nu come strumenti di cooperazione economica <sup>21</sup>.

Molto è stato detto nell'ambito delle Nu sulle necessità di coordinare le azioni tendenti a raggiungere lo sviluppo economico. Si è data grande importanza ai progetti nazionali che guardano alle necessità e alle risorse di un paese come a un tutt'uno e richiedono programmi coordinati nei differenti settori dell'economia, nella ricerca di un piano globale. Si è avuto un accordo generale sulla necessità di coordinare l'azione da svolgere in tutti i differenti campi della politica, compresi il commercio, gli aiuti, i finanziamenti e l'autoaiuto interno, e sulla necessità di evitare lo spreco delle limitate risorse.

Per la maggior parte dei membri occidentali delle Nu, ed anche per qualche altro membro, questi principi generali hanno avuto dei corollari istituzionali specifici. Questi paesi hanno cercato di rendere ef-

<sup>21</sup> Per un'ulteriore analisi del problema del coordinamento, vedi l'ottimo articolo contenuto in questo volume di Walter M. Kotsching, basato su 25 anni di esperienza personale, *Le Nazioni Unite come strumento per lo sviluppo economico e sociale*.

fettiva l'autorità data all'Ecosoc dal suo statuto, quale strumento primo per il coordinamento delle attività economiche e sociali delle Nu, comprese quelle delle istituzioni specializzate e delle commissioni economiche regionali. Essi hanno cercato di fare dell'Ecosoc, nella pratica come in teoria, l'istituzione centrale per il riesame periodico dei problemi economici, compresi quelli del commercio e dello sviluppo, per la convocazione di conferenze e la creazione di nuovi organismi, e per la sistematica valutazione degli effetti che i programmi delle Nu producono sullo sviluppo economico. Essi hanno tentato di rafforzare l'autorità e la qualità della segreteria centrale delle Nu ed in particolare del Dipartimento per gli affari economici e sociali. E si sono generalmente opposti alla inutile proliferazione di segreterie e conferenze.

Come è facilmente comprensibile, questa preoccupazione per il coordinamento è stata controbilanciata da altre considerazioni da parte dei paesi in via di sviluppo. Per loro la principale preoccupazione non era costituita dall'accuratezza organizzativa o dalla responsabilità finanziaria, ma dai risultati immediati. Se i tradizionali organi delle Nu non erano adeguati alle loro necessità, occorreva crearne di nuovi sui quali essi avessero un maggior controllo. Nuove assemblee significavano nuove occasioni di esercitare pressioni sulla coscienza dei ricchi; nuovi bilanci significavano maggior quantità di denaro dedicata a risolvere i loro problemi.

Molto prima dell'Unctad le considerazioni organizzative si stavano disperdendo di fronte a quelle politiche. Dopo tutto il discorrere sul coordinamento le quattordici istituzioni specializzate o affiliate seguivano azioni sostanzialmente indipendenti — anche se si ottenne qualche progresso verso un maggior lavoro di gruppo con la creazione del Programma di sviluppo delle Nu (Undp)<sup>22</sup>. Inoltre, i paesi meno sviluppati manovrarono in modo da far trasferire altre funzioni dalla segreteria generale alle commissioni regionali sulle quali essi avevano un maggior controllo.

L'Unctad rappresentò una nuova tappa nel processo di frammentazione. I paesi in via di sviluppo sconfissero facilmente gli sforzi guidati dagli Stati Uniti, tendenti a conservare, per quanto possibile, i poteri delle istituzioni centrali. I paesi sviluppati volevano limitare la competenza della nuova organizzazione ai soli problemi commerciali dei paesi in via di sviluppo; il suo mandato si inserisce invece in grande misura nel lavoro di tutti gli enti delle Nu che si occupano di commercio e di sviluppo. Essi volevano che il nuovo organismo permanente per il commercio fosse una commissione dell'Ecosoc; il Consiglio per il commercio e lo sviluppo invece finì con l'essere una creatura della confe-

<sup>22</sup> Il danaro è in genere il migliore coordinatore. Vedi anche l'articolo di Karl Mathiasen, *L'assistenza tecnica multilaterale*, contenuto in questo volume.

renza periodica, praticamente indipendente dall'Ecosoc. Essi cercarono di limitare la portata ed il numero degli organi dell'Unctad; furono invece costretti ad accettare il Consiglio per il commercio e lo sviluppo di 55 membri, i quattro vasti comitati permanenti, e la miriade di sottogruppi e gruppi speciali. E forse ciò fu più importante, essi cercarono di far guidare il nuovo organismo da una piccola unità nell'ambito del Dipartimento per gli affari economici e sociali; e invece fu istituita a Ginevra una vasta segreteria indipendente da quel Dipartimento.

La decisione di creare l'Unctad sotto forma di un insieme autonomo di istituzioni aveva creato alcuni gravi problemi organizzativi. Essi erano già stati previsti alla conferenza del 1964. Infatti, come l'autore ebbe occasione di affermare: «Se accettiamo che i problemi commerciali dei paesi in via di sviluppo vengano considerati come parte integrante dei problemi dello sviluppo, l'istituzione di una organizzazione separata per il commercio, con segreteria e bilancio separati, significherebbe una artificiale divisione tra il commercio e lo sviluppo, che impedirebbe quella reale integrazione degli sforzi che noi tutti stiamo perseguendo. D'altra parte, il conferire a tale nuova istituzione separata le funzioni relative allo sviluppo e al commercio significherebbe duplicare su vastissima scala l'attuale lavoro delle Nu...»<sup>23</sup>.

Di quali argomenti l'Unctad si debba occupare non è ancora del tutto chiaro. La prima conferenza fu concepita principalmente come una conferenza per il commercio, ma gran parte del suo utile lavoro si svolse nell'ambito del Terzo comitato, che si occupò di vari problemi quali i finanziamenti supplementari, la quantità e le condizioni degli aiuti, il controllo dei debiti, gli investimenti privati e gli investimenti invisibili. La maggior parte dei paesi in via di sviluppo arrivò alla conclusione che i propri interessi sarebbero stati salvaguardati dando la maggior competenza possibile al nuovo organismo, che offriva loro un ruolo tanto dominante. E molti dei paesi ricchi, compresi gli Stati Uniti, furono portati dagli sviluppi della prima conferenza a riconsiderare le loro posizioni originali, che tendevano a dare all'Unctad dei limiti strettamente commerciali. Come hanno dimostrato la conferenza del 1964 ed i successivi sviluppi, è relativamente più difficile per alcuni paesi sviluppati fare concessioni su problemi di commercio che su questioni di aiuti. Inoltre, il dedicare l'Unctad allo sviluppo oltre che al commercio offre qualche opportunità per esaminare le politiche interne dei paesi meno sviluppati.

Per tutte queste ragioni la conferenza di Ginevra diede all'organismo permanente dell'Unctad una vasta autorità per occuparsi non solo del commercio, ma anche dei «relativi» problemi di sviluppo. Dato che

<sup>23</sup> Discorso tenuto al Quarto comitato dell'Unctad, «United States Delegation Press Release», 7 maggio 1964.

non esiste praticamente problema di sviluppo non connesso col commercio, il campo d'azione dell'Unctad è virtualmente senza fine. Ma dal punto di vista pratico, l'Unctad non ha né il tempo né le risorse per discutere di tutto; uno dei suoi problemi fondamentali è perciò quello di concentrare i suoi sforzi sulle questioni di assoluta priorità. Il lavoro del Consiglio per il commercio e lo sviluppo nella preparazione della seconda conferenza dell'Unctad di Nuova Delhi ha mostrato quanto lontana sia ancora l'Unctad dalla soluzione di questo problema.

La risoluzione che istituisce l'Unctad riflette il compromesso alquanto insoddisfacente tra l'idea che l'Unctad debba essere il principale ente delle Nu per l'esame dei problemi del commercio e dello sviluppo, e l'idea che le responsabilità dell'Assemblea generale e dell'Ecosoc per quanto riguarda il coordinamento debbano essere assolutamente conservate come è stato stabilito dallo statuto. È stabilito infatti che una delle principali funzioni della conferenza sia di «riesaminare e facilitare in genere il coordinamento delle attività delle altre istituzioni facenti parte del sistema delle Nu nel campo del commercio internazionale e dei relativi problemi di sviluppo economico, e a tal riguardo cooperare con l'Assemblea generale e con il Consiglio economico e sociale in relazione all'attuazione delle responsabilità loro assegnate dallo statuto per quanto attiene al coordinamento...»<sup>24</sup>.

Al Consiglio per il commercio e lo sviluppo sono accordati vasti poteri per lo svolgimento delle sue funzioni nel campo del commercio e dello sviluppo, ed esso deve nello stesso tempo agire «in conformità alle responsabilità del Consiglio economico e sociale come stabilito dallo statuto delle Nu, in particolare quelle relative al coordinamento, e d'accordo con gli enti interessati»<sup>25</sup>.

I limiti di competenza dei suoi organismi sussidiari che si occupano dei prodotti finiti, degli investimenti invisibili e dei finanziamenti, e delle spedizioni «dovranno essere decisi previa consultazione con gli organi competenti delle Nu, tenendo ben presente l'esigenza di evitare la duplicazione e la sovrapposizione delle responsabilità»<sup>26</sup>.

Tutte queste clausole, inserite alla conferenza di Ginevra per volontà dei paesi sviluppati, sono rimaste in larga parte lettera morta. Gli organi dell'Unctad hanno fatto più o meno tutto quello che volevano fare ed hanno a volte ignorato o persino tentato di soppiantare le responsabilità coordinatrici dell'Ecosoc e dell'Assemblea generale. Questo conferma la realtà del sistema delle Nu delineatosi negli ultimi anni, secondo il quale le clausole istituzionali hanno vitalità fintanto che la maggioranza è disposta ad uniformarvisi.

<sup>24</sup> Institutional Arrangements, par. 3(d).

<sup>25</sup> *Ibidem*, par. 20.

<sup>26</sup> *Ibidem*, par. 23.

Il funzionamento della segreteria dell'Unctad ha accentuato questo mutamento. I riferimenti alla segreteria contenuti nella risoluzione che istituisce l'Unctad parlano di una «segreteria permanente nell'ambito della Segreteria delle Nu»<sup>27</sup> e di «stretta cooperazione e coordinamento tra la segreteria della conferenza ed il Dipartimento per gli affari economici e sociali»<sup>28</sup>. Queste clausole furono inserite per volontà dei paesi sviluppati che tentavano così di impedire la creazione di un ente sostanzialmente autonomo. Si diede grande importanza al fatto che la segreteria dell'Unctad veniva scritta con una «s» minuscola. Ma la sostanziale autonomia della nuova segreteria apparve chiara quando la Terza sessione del Consiglio per il commercio e lo sviluppo decise di stabilire la segreteria a Ginevra<sup>29</sup>. L'attività della segreteria riflette tutto il vasto lavoro degli organi deliberativi dell'Unctad. Con più di 400 impiegati, 200 dei quali sono personale tecnico, essa ha avuto un bilancio di 7,4 milioni di dollari nel 1967.

Gli importanti cambiamenti di politica avvengono raramente con chiarezza organizzativa. Posto di fronte alle spese dovute alla proliferazione delle organizzazioni del New Deal, Franklin D. Roosevelt amava dire che egli credeva nella creazione di quattro organizzazioni per fare un lavoro che poi una di esse potesse realmente fare. Un certo scompiglio organizzativo è un prezzo ragionevole da pagare per una migliore penetrazione verso forme più avanzate di cooperazione internazionale. Se l'Unctad ha «interferito nel lavoro di altri», forse questo può aver stimolato gli altri a portare avanti il proprio lavoro con maggiore efficacia. L'Unctad divenne una minaccia per le istituzioni esistenti, subito dopo che nel 1962 fu presa la decisione di tenere la Conferenza di Ginevra. È indubbio che la minaccia della concorrenza fu uno sprone all'attività del Gatt, del Fmi e della Banca mondiale.

Inoltre, il fatto che l'Unctad abbia invaso alcune riserve privilegiate ha non solo stimolato l'attività; esso può anche aver mutato il modo di affrontare alcuni problemi chiave. Contro la volontà della maggior parte dei paesi sviluppati, ad esempio, la Conferenza di Ginevra decise che l'organizzazione permanente si sarebbe occupata della questione della riforma monetaria internazionale. In parte come risultato della pressione dell'Unctad, la discussione di questo problema vitale, che si era svolta in gran parte nell'ambito di un'assemblea di paesi sviluppati (il Gruppo dei dieci), fu allargata fino a comprendere i paesi in via di sviluppo (riunioni congiunte del Gruppo dei dieci e del Consiglio esecutivo del Fmi). Inoltre, l'idea di limitare la distribuzione della nuova liquidità

<sup>27</sup> *Ibidem*, par. 26.

<sup>28</sup> *Ibidem*, par. 28.

<sup>29</sup> Questa decisione non rifletteva soltanto i desideri dei paesi in via di sviluppo. L'Unione Sovietica e la Francia, per ragioni politiche, desideravano entrambe che l'Unctad fosse situata a Ginevra.

diede origine all'idea che tutti i paesi dovevano poter fruire di ogni nuova occasione. Infine il rapporto emesso dal gruppo di esperti dell'Unctad sulla liquidità diede nuova diffusione ai principi secondo il quale ogni nuova riserva che si crea dovrebbe essere usata per prestiti ai meno sviluppati. Così l'Unctad ha rafforzato la posizione dei paesi in via di sviluppo nelle discussioni di liquidità internazionale. Rimane da vedere se questo si dimostrerà utile nell'esercitare pressioni sui paesi europei creditori per accordare aumenti nella liquidità mondiale. In vista della lenta crescita delle riserve auree monetarie mondiali e della precaria situazione di riserve e pagamenti degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, la realizzazione di accordi per una nuova liquidità si renderà indispensabile se i paesi ricchi dovranno svolgere delle politiche realmente liberali di aiuti e commerciali nei confronti dei paesi poveri.

Nondimeno, sono sorti dei problemi di frammentazione istituzionale che debbono essere risolti. Essi si presentano particolarmente gravi dato che l'Unctad è stata seguita da un'altra istituzione creata sul suo modello, l'Organizzazione delle Nu per lo sviluppo industriale (Unido). Come l'Unctad, l'Unido ha una vasta segreteria, che si trova a Vienna, ed ha un Consiglio per lo sviluppo industriale composto da 45 paesi membri. L'Unido è incaricata in particolare di «riesaminare e promuovere il coordinamento» di tutte le attività delle Nu nel campo dello sviluppo industriale<sup>30</sup>. Dato questo vasto mandato e considerando il passato comportamento della maggioranza dei paesi poveri che controlla il Consiglio, le varie clausole inserite nello statuto della Unido per la salvaguardia del ruolo coordinatore dell'Ecosoc non potranno essere più efficaci di quelle contenute nello statuto dell'Unctad.

«Le Nu» come qualcuno ha puntualizzato di recente «stanno andando rapidamente verso uno stato di cose in cui ognuno tenterà di coordinare gli altri». Non esiste alcuna segreteria o gruppo intergovernativo centrale che possa assegnare le priorità ed una razionale divisione del lavoro del sistema delle Nu nel suo complesso. Funzioni doppie e sovrapposte vengono svolte da parecchi organi e segreterie intergovernative. Questa situazione non provoca soltanto spreco di danaro e di personale; essa rende anche difficile organizzare un attacco disciplinato ed integrato contro i problemi del commercio e dello sviluppo. Un gran numero di diversi enti delle Nu si stanno occupando ognuno di un singolo aspetto di uno stesso vasto problema. Il valore dei pareri delle Nu tende a diminuire quando tante diverse riunioni e segreterie inviano rapporti e risoluzioni, che spesso si ripetono o sono addirittura contraddittori.

Nella sua prefazione al bilancio preventivo delle Nu per il 1967, il Segretario generale U Thant inserì uno speciale avvertimento contro

<sup>30</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale 2152 (XXI), 17 novembre 1966, par. 27.



le conseguenze dell'Unctad e dell'Unido: «La creazione di unità autonome nell'ambito della Segreteria, e quindi sotto la mia giurisdizione, quale più alto funzionario amministrativo, crea seri problemi di autorità e responsabilità organizzativa. Inoltre una tale tendenza non è affatto conforme al concetto di una segreteria unificata che svolga un lavoro di gruppo verso il raggiungimento degli obiettivi principali dell'organizzazione. Al contrario, essa può avere l'effetto opposto di porre una parte della Segreteria contro un'altra in gara per ottenere il sostegno finanziario e politico necessario ai propri programmi di lavoro»<sup>31</sup>.

Il vasto mandato e la vigorosa direzione dell'Unctad hanno già sollevato numerosi problemi giurisdizionali reali o potenziali. Uno dei più inquietanti è quello dell'importante settore della promozione delle esportazioni. Per un certo periodo il Centro per il commercio internazionale del Gatt aveva diffuso informazioni sulle possibilità del mercato di interesse dei paesi meno sviluppati. Esso si era anche occupato di addestrare i cittadini di tali paesi sul come produrre e vendere più efficacemente sul mercato mondiale. Il Gatt aveva inoltre fornito consigli ai singoli paesi sugli aspetti commerciali dei loro programmi di sviluppo nello sforzo di far sí che questi programmi tenessero in debito conto il contributo che le esportazioni possono portare allo sviluppo economico. La segreteria dell'Unctad, nella ardente ricerca di un ruolo maggiormente «operativo», ha gettato uno sguardo avido su queste attività. Lo stesso ha fatto l'Unido. Né sono state da meno le commissioni economiche regionali. L'assistenza per la promozione delle esportazioni è certamente uno dei contributi più pratici e necessari che un ente internazionale possa dare allo sviluppo dei paesi più arretrati. Il problema però consiste nel vedere se le varie istituzioni internazionali che si sentono impegnate in questa attività possano realmente collaborare in questo lavoro.

Un altro campo di potenziale conflitto è la direzione delle trattative commerciali. Avendo rilevato le funzioni della Commissione delle Nu per il commercio internazionale dei prodotti di base e del Comitato interinale per il coordinamento degli accordi internazionali sui prodotti di base (Iccica), l'Unctad è chiaramente competente, in qualità di organismo per il negoziato, sugli accordi sui prodotti di base, competenza che fu affermata vigorosamente nel caso del cacao. Ma anche il Gatt ha giurisdizione nel campo dei prodotti di base, ed i negoziati per il Kennedy Round hanno portato inevitabilmente il Gatt ad esercitarla. Data la stretta relazione tra i negoziati sui prodotti industriali e sui prodotti di base e lo stretto rapporto tra le barriere tariffarie e non tariffarie, il

<sup>31</sup> *Official Records* dell'Assemblea generale (21ª sessione), Supplemento n. 5, par. 20.

settore dei prodotti di base sembra destinato ad essere fonte nei prossimi anni di conflitto giurisdizionale tra il Gatt e l'Unctad.

Esistono difficoltà potenziali anche nell'area dei prodotti industriali. La maggior parte dei paesi sviluppati considerano il Gatt come l'unico luogo ove negoziare le concessioni sulle tariffe e sulle altre restrizioni operate sulle merci industriali. Già si è manifestata una continua pressione da parte di alcuni paesi meno sviluppati tendente ad inserire l'Unctad nei «negoziati». Mentre questo può portare per lo più a negoziati sulle risoluzioni invece che impegni contrattuali, un difficile problema è rappresentato dalla questione delle preferenze tariffarie. Nel caso si realizzi un sistema di preferenze generalizzate a favore di tutti i paesi meno sviluppati, dove verranno presi gli impegni contrattuali e quale istituzione attuerà le varie clausole che potrebbero venire inserite per proteggere i paesi sviluppati dallo smembramento del mercato e per assistere i paesi meno sviluppati che si trovino in svantaggio per aver perso la condizione preferenziale finora di loro esclusiva competenza? La richiesta del Gatt di assumersi queste responsabilità è molto insistente, basandosi sulle raccomandazioni dell'Assemblea generale e sul suo ruolo storico per quanto riguarda i prodotti industriali. Ma, come è stato puntualizzato dai sostenitori dell'Unctad, il Gatt non comprende molti dei più importanti tra i paesi meno sviluppati, né comprende l'Unione Sovietica e gli altri paesi dell'Europa orientale, la cui partecipazione in un sistema preferenziale può essere desiderabile.

Oltre ai problemi giurisdizionali, c'è il peso imposto ai governi membri del sempre crescente programma di conferenze. Attualmente esistono tre programmi di riunioni sul commercio e lo sviluppo con andamento pressoché annuale: nel Gatt, nell'Unctad, e negli ambienti tradizionali delle Nu — l'Assemblea generale, l'Ecosoc, e le commissioni economiche regionali. In testa a questi ultimi, ci sono le riunioni del Consiglio dell'Unido, del Consiglio governativo dell'Undp, e dei vari enti specializzati. Ministri e funzionari dei paesi meno sviluppati stanno sprecando in discorsi e nella preparazione di progetti di risoluzione a New York o a Ginevra, del tempo che potrebbe essere utilizzato meglio occupandosi dei problemi dei loro paesi in patria. Perfino gli Stati Uniti ed altri paesi sviluppati incontrano difficoltà nel reclutare persone ad alto livello da inviare a tutte le riunioni che si svolgono attualmente nell'ambito delle Nu. Lo stesso Prebisch ha dato segni di allarme al riguardo. Dopo aver rilevato che il 60% del bilancio dell'Unctad viene speso in riunioni, mentre gran parte di esso potrebbe essere meglio impiegato in studi in profondità e in ristrette sedute o seminari di esperti, egli avverte che: «Siamo su di una china molto pericolosa... Non possiamo ignorare il fatto che nell'ambito dell'Unctad — e credo che questo sia valido non solo per l'Unctad ma anche per le altre attività delle Nu — la proliferazione di riunioni ha raggiunto tali eccessi che ogni

volta che io parlo con i rappresentanti dei governi interessati — e mi riferisco non solo ai governi dei grandi paesi industrializzati, ma anche a quelli dei paesi in via di sviluppo — riscontro la stessa preoccupazione. Perché ci sono tante riunioni? Quali risultati ha dato questa riunione? Non possiamo trovare persone qualificate da inviare a tante riunioni! Non possiamo seguirle! È opinione generale che il numero delle riunioni debba essere ridotto, opinione che la segreteria condivide perché essa sa che molte di queste riunioni sono improduttive, e anche perché il lavoro analitico e di ricerca viene spezzettato dalla necessità di provvedere il materiale per tutte queste riunioni. Eppure, nonostante questa convinzione generale, e nonostante il fatto che tutti i governi — dato che non ho mai riscontrato alcuna eccezione — sono consapevoli della situazione, il numero delle riunioni continua ad aumentare. Questo implica un grande spreco di danaro, oltre agli effetti negativi prodotti sulla efficienza dell'organizzazione e sul raggiungimento dei suoi obiettivi principali...»<sup>32</sup>.

Il moltiplicarsi delle riunioni non solo grava inutilmente sui governi membri; esso può rivelarsi anche controproducente in termini di risultati pratici. Infatti c'è un punto debole nella teoria secondo la quale i paesi meno sviluppati debbono approfittare di ogni occasione per esercitare pressioni sui ricchi; ad un certo punto il moltiplicarsi delle riunioni significa semplicemente che i paesi sviluppati inviano dei rappresentanti di livello inferiore e prendono le decisioni con minore serietà. In realtà, la ripetizione delle stesse domande una riunione dopo l'altra ha più probabilità di inasprire la situazione che non di ottenere una risposta generosa.

Recentemente si è constatata una crescente consapevolezza di questi problemi da parte delle segreterie internazionali e dei governi nazionali. Gli stessi paesi meno sviluppati hanno cominciato a lamentarsi sullo spreco delle loro scarse risorse umane e finanziarie, derivante dall'inadeguato coordinamento e dall'esagerato programma di conferenze. Si è verificato un leggero ma visibile miglioramento nella situazione dell'Ecosoc quale essa era all'epoca delle conferenze dell'Unctad. Con il sostegno dei paesi meno sviluppati l'Ecosoc ha riorganizzato il proprio Comitato speciale per il coordinamento in un Comitato per la programmazione ed il coordinamento. Questo nuovo Comitato ha tenuto riunioni congiunte con il Comitato amministrativo e di coordinamento (Acc) (che riunisce i capi delle istituzioni specializzate) nel tentativo di valutare il lavoro della famiglia delle Nu nel suo complesso e di fornire le debite raccomandazioni all'Ecosoc. Inoltre si stanno facendo sforzi particolari per mettere l'Unctad e l'Unido in un rapporto di reale collaborazione tra di loro e con le altre parti del sistema delle Nu. Ad

<sup>32</sup> UN Document A/C. 2/L. 908, 30 novembre 1966, pp. 14-15.

esempio l'Unctad, l'Unido e le commissioni economiche regionali si sono accordate per inviare delle squadre comuni di esperti presso alcuni paesi meno sviluppati scelti per essere consultati sui problemi della promozione delle esportazioni, e ci sono chiari segni dell'intenzione di considerare altri progetti congiunti. L'Unctad ed il Gatt si sono accordati per istituire un Centro per il commercio internazionale congiunto, che comprenda ed allarghi il lavoro finora svolto dal Centro del Gatt nel campo della promozione delle esportazioni.

Ci si può chiedere tuttavia se tutto questo sarà sufficiente. Sono pochi gli elementi nell'esperienza delle Nu o in quella dei governi nazionali che indichino l'autocoordinamento come realmente efficace. Un giorno le Nu potrebbero desiderare di prendere in considerazione un maggior consolidamento ed una maggiore centralizzazione degli organi e delle segreterie intergovernative operanti nel campo economico. Benché si siano creati forti interessi acquisiti che si oppongono a tale sviluppo, i governi membri hanno il potere di metterlo in atto. Finora i paesi meno sviluppati hanno dichiarato che la frammentazione poteva corrispondere ai loro interessi meglio del coordinamento; potrebbe venire il giorno, tuttavia, in cui la situazione non sia più la stessa.

Tenendo presente tutto ciò, possiamo cominciare ad abbozzare un «progetto di massima» per il consolidamento delle attività economiche delle Nu. L'elemento centrale di questo progetto sarebbe l'istituzione di un Direttore generale per gli affari economici. Questo funzionario sarebbe superiore in grado a tutti tranne che al Segretario generale. Egli solleverebbe il Segretario generale dalla responsabilità di sovrintendere alle funzioni economiche, compito che nessun Segretario generale è stato mai in grado di assolvere efficacemente, a causa dei suoi preponderanti doveri politici. Il Direttore generale, come minimo, avrebbe autorità amministrativa sulla direzione della Segreteria, sull'Unctad, e sull'Unido. I membri delle Nu potrebbero eventualmente accordarsi su mutamenti istituzionali di vasta portata che concederebbero al Direttore generale un'autorità effettiva nei confronti delle istituzioni specializzate.

Si presenterebbero naturalmente dei problemi in una tale concentrazione di autorità. Potrebbe essere difficile trovare un uomo nelle cui mani i paesi sviluppati e quelli meno sviluppati fossero pronti a mettere poteri così vasti. Per l'immediato futuro, potremmo aver necessità di muovere verso il consolidamento a piccoli passi. La recente creazione dell'Ufficio del sottosegretario per gli affari tra le istituzioni può essere considerato come un passo utile, ma è troppo presto per prevederne i risultati.

## Conclusioni

L'Unctad è ancora di troppo recente istituzione per poter giudicare a fondo gli effetti da essa prodotti sulla organizzazione internazionale e sulle politiche nazionali, ma alcuni suoi aspetti sono già chiari. L'Unctad ha impressionato i paesi ricchi con i problemi dei poveri, ha dato forza a nuove proposte, ed ha spronato altre istituzioni internazionali a riesaminare ed intensificare i propri sforzi.

L'Unctad ha creato una nuova segreteria orientata a difendere il punto di vista dei paesi poveri; essa ha reso disponibile un nuovo meccanismo capace di esercitare pressioni sui paesi ricchi; ed ha portato i problemi finanziari, commerciali e relativi agli aiuti davanti ad un nuovo gruppo di istituzioni. Ognuna di queste caratteristiche dell'Unctad si è dimostrata utile; ed ognuna di esse ha creato dei problemi. Fortunatamente, la segreteria tende ora a dare molta importanza alle responsabilità dei paesi poveri oltre che a quelle dei paesi ricchi, e si sta manifestando una crescente tradizione di conciliazione, ed una sempre crescente esigenza di coordinamento.

L'Unctad avrà successo nella misura in cui saprà evitare gli sterili dibattiti tenuti per stabilire di chi sia la responsabilità della povertà dei paesi meno sviluppati, per dedicarsi a proposte pratiche di azioni da intraprendersi sia da parte dei paesi ricchi che da parte di quelli poveri. È giusto comunque dire che nessuna delle due parti sta ancora facendo tutto il necessario per giungere alla soluzione del problema della povertà. Come disse lo stesso Prebisch: «Non c'è nessuno scopo a perdersi in recriminazioni. Io credo che abbiamo già superato quella fase e continuare su quella strada non ci porterà da nessuna parte. La responsabilità è di entrambe le parti. Esiste tutto un complesso di responsabilità che debbono essere concordate e portate al loro effetto tramite la formulazione di una politica di sviluppo e di cooperazione internazionale»<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 5.

# V. Il Fondo monetario internazionale

di Edward M. Bernstein \*

## Bretton Woods e i suoi antecedenti

Normalmente non si pensa al Fondo monetario internazionale (Fmi) come a un istituto di particolare importanza per i paesi meno sviluppati. Tuttavia negli anni recenti i paesi meno sviluppati hanno acquistato grande rispetto per l'Fmi e questo a sua volta è divenuto il grande difensore dei loro interessi. Quest'intesa è emersa dagli avvenimenti stessi. Nelle discussioni correnti sulla riforma monetaria internazionale l'Fmi è diventato l'araldo della partecipazione universale alla creazione di riserve. Tutto ciò, mentre esprime gli interessi istituzionali dell'Fmi, ne fa allo stesso tempo il patrocinatore degli interessi dei paesi meno sviluppati.

Questo non è il ruolo che era stato predisposto per il Fondo monetario internazionale. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, nel dopoguerra, si erano fatti promotori di progetti per un'organizzazione monetaria internazionale aperta a tutti i paesi, ma varie personalità influenti sostenevano arrangiamenti meno formali e ristretti a un piccolo gruppo di paesi. Il professor John H. Williams, allora consigliere economico della Federal Reserve Bank di New York, mirava a limitare la cooperazione monetaria internazionale alle due valute principali, il dollaro e la sterlina. Quando questo punto di vista fu criticato perché troppo restrittivo, il professor Williams allargò la sua tesi includendo tutti i paesi più importanti. Al massimo ciò significava comprendere i paesi che avevano sottoscritto la

*\* Edward M. Bernstein dal 1940 al 1946 è stato al Ministero del tesoro degli Stati Uniti come economista capo e assistente del ministro. Ha fatto parte della delegazione degli Stati Uniti a Bretton Woods e fra il 1946 e il 1958 è stato direttore delle ricerche all'Fmi. Ora dirige una società di consulenza economica a Washington. La traduzione è di Nicola Balioni.*

Dichiarazione tripartita e gli altri paesi attualmente facenti parte del Gruppo dei Dieci<sup>1</sup>. L'argomentazione con cui si tendeva a limitare la partecipazione alla cooperazione monetaria internazionale era che la stabilità delle monete dei paesi meno sviluppati — nonché di molti fra quelli sviluppati — non era essenziale per disciplinare ordinatamente i cambi e che tale stabilità, di fatto, non sarebbe stata raggiungibile al di fuori dei paesi chiave del sistema monetario.

Sia i piani inglesi che quelli americani tenevano conto della necessità di un finanziamento per lo sviluppo, ma a questo compito si doveva provvedere attraverso un altro istituto. La proposta inglese per una International Clearing Union affermava che una delle quattro principali linee lungo le quali affrontare i problemi economici postbellici doveva essere la previsione di un «aiuto all'investimento, a medio e lungo termine, per quei paesi il cui sviluppo economico necessita di un'assistenza dall'esterno»<sup>2</sup>. Gli Stati Uniti proposero una Banca per la ricostruzione e lo sviluppo delle Nazioni Unite e associate. Questo istituto fu fondato a Bretton Woods sotto il nome di Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs) contemporaneamente e con risorse anche maggiori di quelle dell'Fmi.

In realtà alla fine della guerra la situazione delle riserve di molti paesi in via di sviluppo era davvero forte. Le spese sostenute durante la guerra dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti avevano apportato ai paesi meno sviluppati un grande ammontare di valuta estera che essi in tempo di guerra non avevano potuto utilizzare per le loro importazioni. Alla fine del 1946, per esempio, l'India aveva riserve — quasi interamente in sterline — per 5,2 miliardi di dollari, l'Argentina ne aveva per più di 1,6 miliardi e il Brasile per 760 milioni. Rispetto ai paesi meno sviluppati dell'area della sterlina, il problema relativo alle riserve era costituito dai vincoli che con ogni probabilità essi avrebbero posto sulla convertibilità fra sterline e dollari. Infatti l'impostazione originaria del progetto americano per un Fondo internazionale di stabilizzazione conteneva una disposizione che avrebbe permesso ai paesi detentori di attività in sterline di venderle all'Fmi. Questa disposizione, che registrava certe proposte relative al deposito delle attività in sterline e dollari presso l'Fmi, non fu adottata a Bretton Woods poiché essa avrebbe portato all'assorbimento di tutte le risorse in valuta convertibile dell'Fmi.

<sup>1</sup> I firmatari della Dichiarazione tripartita del 1936 erano gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia. In seguito hanno aderito alla Dichiarazione i Paesi Bassi, il Belgio e la Svizzera. Il Gruppo dei dieci — i dieci paesi facenti parte dell'Accordo generale di prestito — comprende oltre i paesi detti (con l'eccezione della Svizzera) il Canada, la Repubblica federale tedesca, l'Italia, il Giappone e la Svezia.

<sup>2</sup> *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference*, New Hampshire, luglio 1944; Bretton Woods, Washington, United States Government Printing Office, 1948, vol. II, p. 1549.

## I membri e le loro quote

Il Fondo monetario internazionale nelle sue International Financial Statistics divide i paesi in sviluppati e meno sviluppati. L'area meno sviluppata comprende tutti i paesi salvo l'Europa, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia, la Nuova Zelanda e il Sudafrica. Questa classificazione geografica è appropriata anche se ovviamente risentirebbe di importanti eccezioni qualora lo sviluppo di un paese fosse misurato dal reddito pro capite.

Dei 45 paesi presenti alla Conferenza monetaria e finanziaria delle Nazioni Unite di Bretton Woods, ventisei rientravano nell'attuale definizione di paese meno sviluppato. Di questi, diciannove appartenevano all'America latina e sette all'Asia e all'Africa. Il numero di paesi meno sviluppati facenti parte dell'Fmi è cresciuto rapidamente via via che gli ex territori coloniali divenivano indipendenti. Alla fine del 1950 il numero di paesi meno sviluppati nell'Fmi era cresciuto fino a trenta e alla fine del 1958 fino a 43. Attualmente l'Fmi ha 106 membri di cui 81 sono meno sviluppati e 25 sviluppati. A parte la Svizzera sono membri dell'Fmi tutti i paesi al di fuori del blocco comunista.

I paesi meno sviluppati, che costituiscono più di tre quarti dei membri del Fondo monetario internazionale, tuttavia hanno una quota ammontante al 27% del totale e, se si esclude la Cina nazionalista, solo al 25%. Poiché le quote rappresentano in un certo senso la misura del normale accesso dei membri ai crediti dell'Fmi, la quota relativamente bassa dei paesi meno sviluppati richiede alcuni chiarimenti. In realtà, relativamente alle loro importazioni i paesi meno sviluppati hanno una quota maggiore di quella dei paesi sviluppati.

### *Membri del Fondo monetario internazionale e loro quote.*

	Fine del 1947		Fine del 1957		31 luglio 1967	
	Membri	Quote*	Membri	Quote*	Membri	Quote*
Paesi sviluppati	18	6.377	22	6.925	25	15.306
Paesi meno sviluppati	27	1.545	42	2.091	81	5.675

\* Milioni di dollari. Il pagamento di alcune quote non è stato ancora esaurito, come per la quota di 550 milioni di dollari della Cina nazionalista.

Malgrado il fatto che le loro quote siano proporzionalmente maggiori del loro commercio, i paesi meno sviluppati necessitano relativamente di maggiori riserve creditizie che non i paesi sviluppati. Molti paesi in via di sviluppo infatti soffrono di serie difficoltà nella bilancia



dei pagamenti a causa dell'insufficienza di risorse per lo sviluppo, anche se ciò non può considerarsi una prova della loro necessità di riserve creditizie. Quasi tutti i paesi in via di sviluppo mostrano grandi fluttuazioni annuali nella loro bilancia dei pagamenti a causa della dipendenza dalle esportazioni di prodotti primari, i cui prezzi variano in modo improvviso e consistente. I paesi meno sviluppati hanno un rapporto fra riserve e importazioni molto più basso di quello dei paesi sviluppati. Il rapporto sarebbe ancora più basso se non fosse sorretto dalle larghe riserve di pochi fra i paesi in via di sviluppo, principalmente i paesi produttori di petrolio e uno o due paesi dell'Estremo Oriente nella zona della guerra vietnamita.

*Riserve e importazioni, 1958 e 1966.*

	1958			1966		
	Riserve a fine anno (milioni di)	Impor- tazioni annuali	Rapporto %	Riserve a fine anno (milioni di)	Impor- tazioni annuali	Rapporto %
Paesi meno svi- luppati	9.225	26.600	34,7	11.255	39.800	28,3
Meno Medio O- riente, Libia e Thailandia	7.488	22.600	33,1	7.147	32.200	22,2
Paesi sviluppati	48.330	74.300	65,0	57.795	152.100	39,3

È difficile dare ai paesi meno sviluppati quote più appropriate ai loro bisogni relativi a causa delle funzioni multiple delle quote. Le quote rappresentano la misura del diritto a prelevare disponibile per i membri. In questo senso si potrebbero ripartire le quote in base ai bisogni relativi dei paesi di riserve creditizie. Al tempo stesso le quote sono la fonte attraverso cui il Fondo monetario internazionale finanzia l'estensione del suo credito. Se le quote dei paesi meno sviluppati fossero aumentate rispetto a quelle dei paesi industrializzati, l'Fmi avrebbe un problema cronico di mancanza di liquidità. Vale a dire che l'Fmi verrebbe a mancare delle valute dei paesi in attivo e pertanto dovrebbe limitare i prelievi dei paesi in deficit malgrado l'allargamento delle loro quote. Infatti la liquidità dell'Fmi s'indebolisce ogni qualvolta gli Stati Uniti o la Gran Bretagna mostrano un deficit nei loro pagamenti. Ed è questa la ragione per cui l'Fmi ha dovuto accedere a risorse supplementari dei paesi in attivo, ciò che ora ha fatto mediante l'Accordo generale fra il Gruppo dei dieci per un prestito di 6 miliardi di dollari.

C'è ancora una terza funzione che le quote assolvono. Esse sono il

fattore principale per determinare la partecipazione di un membro all'amministrazione dell'Fmi, sia attraverso il voto dei governatori sia attraverso quello dei direttori. In realtà le procedure di voto sono per i paesi meno sviluppati un po' più favorevoli di quanto sarebbero se fossero basate solamente sulle quote. Ogni membro ha un numero fisso di voti (250) più un altro voto per ogni 100.000 dollari della sua quota. Così i paesi in via di sviluppo, pur avendo meno del 27% del totale delle quote presso l'Fmi, raggiungono più del 32% dei voti totali. Fra i venti direttori dell'Fmi nove rappresentano paesi meno sviluppati, comprendendo la Cina. Naturalmente essi assommano solo i voti dei paesi che rappresentano, ma la loro presenza nella direzione dà ai paesi meno sviluppati più voce per sostenere i loro interessi.

In effetti i paesi meno sviluppati sono stati trattati molto bene nei due aggiustamenti generali delle quote che si sono avuti e nei vari aggiustamenti particolari. L'aumento delle quote nei due aggiustamenti generali è stato del 50% rispetto alla quota originaria (effettivo al 1959) e del 25% rispetto alla quota così aumentata (effettivo al 1966). Pertanto l'incremento è stato dell'87,5% rispetto alla quota originaria. Molti dei più grandi paesi industriali — ma non gli Stati Uniti o la Gran Bretagna — hanno avuto ulteriori particolari aggiustamenti nella loro quota. Malgrado ciò i paesi meno sviluppati hanno beneficiato di un incremento delle loro quote maggiore di quello dei grandi paesi industriali. Per esempio, i 25 paesi meno sviluppati che sono stati membri del Fondo monetario internazionale sin dall'inizio, cioè dal 1946, avevano una quota originaria di 940 milioni di dollari. Coi successivi aggiustamenti la loro quota complessiva è stata portata a 2.662 milioni, con un incremento del 183%. Il Gruppo dei dieci aveva una quota originaria, prima del 1958, di 6.235 milioni. Coi successivi aggiustamenti la loro quota complessiva è stata portata a 13.042 milioni, con un incremento del 109%. Quali che siano i difetti nel sistema delle quote, è chiaro che ai paesi meno sviluppati è stata assegnata la maggiore quota complessiva possibile nell'ambito dell'attuale sistema di finanziamento delle operazioni di credito dell'Fmi.

### **L'utilizzazione delle risorse dell'Fmi**

Il Fondo monetario internazionale detiene circa 21 milioni di dollari in mezzi che possono essere prelevati dai membri alle debite condizioni. Le disposizioni dell'accordo stabiliscono delle condizioni formali per prelevare valute. Ciascun membro può prelevare fino al 25% della sua quota nel giro di dodici mesi per effettuare pagamenti in accordo con gli scopi dell'Fmi, finché il suo indebitamento netto eguaglia la sua quota. Prelievi maggiori nel corso dell'anno o prelievi netti eccedenti la quota possono farsi solo in base a deroga espressa. L'Fmi può

dichiarare l'incapacità di un membro ad utilizzare le proprie risorse relativamente a determinati fini, principalmente in corrispondenza alla necessità di un appropriato uso di tali risorse per raggiungere gli scopi dell'Fmi. Tuttavia questo potere è usato molto di rado.

Le condizioni pratiche che governano i prelievi sul Fondo sono costituite dalle politiche stabilite dalla sua direzione. Nel corso del tempo sono state elaborate alcune regole generali sui prelievi. I paesi membri hanno il grande beneficio di poter prelevare a occhi chiusi sul Fondo per tutta la misura della loro posizione creditoria netta (la tranche aurea). Pertanto un paese può essere virtualmente sicuro di poter prelevare dall'Fmi fino all'ammontare del versamento in oro che esso ha fatto sulla propria quota e fino all'ammontare di valuta propria prelevato da altri membri. Per prelevare oltre la tranche aurea i membri debbono dimostrare che stanno prendendo misure idonee a riequilibrare la propria bilancia dei pagamenti. Le norme, che non sono così severe per i prelievi della prima tranche creditizia (un indebitamento netto pari al 25% della quota), diventano molto più strette per ogni successiva tranche. Molti prelievi (o accordi stand-by) sono per somme eccedenti il 25% della quota e richiedono una deroga espressa. Se concede una deroga il Fondo può porre specifici termini e condizioni per l'utilizzazione delle sue risorse da parte di un membro.

Tutti i prelievi debbono essere restituiti, a meno che si tratti di un membro creditore netto del Fondo per qualcosa di più del 25% della sua quota. Pertanto anche i prelievi sulla tranche aurea debbono essere restituiti. Le disposizioni dell'accordo prevedono che ogni membro deve utilizzare una parte delle proprie riserve equivalente al suo prelievo sul Fondo, a meno che le sue riserve non siano eccezionalmente basse. Inoltre, sempre che le sue riserve non siano molto basse, ogni membro deve restituire quanto ha prelevato nel caso in cui le sue riserve subiscano un incremento. Quando un membro si è indebitato per un considerevole ammontare e per un periodo di tempo protratto, l'Fmi può chiedergli consultazioni sulle misure da prendere per ridurre il suo indebitamento. Secondo una norma di condotta adottata dalla direzione, ai membri che prelevano sul Fondo si richiede un impegno a restituire nel termine di tre anni e nel limite massimo di cinque. È da notare che i membri possono ripagare il Fondo in due modi: versando al Fondo valute convertibili (riacquisti) oppure subendo prelievi sulla propria valuta da parte di altri membri.

Queste norme tecniche non possono dare un'idea degli importantissimi mutamenti effettivamente avvenuti nell'atteggiamento del Fondo monetario internazionale in materia di prelievi durante i venti anni delle sue operazioni. Il Fondo fu relativamente generoso con i prelievi nel 1947 e nel 1948, periodo in cui le incertezze dovute al preannunciarsi delle svalutazioni del 1949 cominciarono gradualmente ad ostacolare

le sue operazioni con i membri europei. Dal 1949 al 1955 i prelievi furono severamente limitati, in parte per l'opinione che l'utilizzazione delle risorse del Fondo non fosse corretta da parte di quei membri che ricevevano l'aiuto del piano Marshall, e in parte perché gli Stati Uniti non erano soddisfatti delle norme dell'Fmi sui prelievi e le restituzioni. Dal 1956 i prelievi sul Fondo sono stati considerevoli seppure notevolmente diversi di anno in anno, a seconda dello sviluppo dei pagamenti internazionali. Una gran parte dei prelievi effettuati dal 1961 è dovuta al finanziamento del deficit della Gran Bretagna.

*Prelievi lordi sul Fondo monetario internazionale, 1947-1967*  
(milioni di dollari)

	1947- 1948	1949- 1955	1956- 1960	1961- 1963	1964- 31-7-'67	Totale
Totale dei mem- bri	675,7	540,7	2.467,2	3.395,5	6.310,2	13.389,3
Paesi sviluppati	574,1	222,5	1.399,9	2.157,5	4.921,3	9.275,3
Paesi meno svi- luppati	101,6	318,2	1.067,3	1.238,0	1.388,9	4.114,0

I paesi meno sviluppati hanno utilizzato in maniera relativamente larga le risorse del Fondo monetario internazionale. Nei venti anni in cui questo ha operato (qui fino al 31 luglio 1967) i prelievi dei paesi in via di sviluppo sono ammontati a 4.114 milioni di dollari. Cioè, i paesi meno sviluppati incidono per il 31% sui prelievi totali effettuati sul Fondo. Relativamente alla quota ciò è qualcosa di più dei prelievi dei paesi sviluppati. La parte relativa dei paesi meno sviluppati sui prelievi dal Fondo non si mostra nella sua evidenza a causa delle considerevolissime transazioni effettuate dalla Gran Bretagna. Se si esclude la Gran Bretagna, i prelievi complessivi dei paesi meno sviluppati risultano solo di poco inferiori a quelli dei paesi sviluppati.

Secondo quanto indicano i dati, l'Fmi è stato molto generoso nel provvedere riserve creditizie ai paesi meno sviluppati. Prelievi di piccola o grande portata sono stati effettuati da 43 paesi in via di sviluppo. Alcuni paesi meno sviluppati sono solo recentemente diventati membri dell'Fmi e senza dubbio faranno ben presto uso delle sue risorse. Ci sono pochi paesi classificati come meno sviluppati che hanno larghe riserve — in particolare i paesi produttori di petrolio — e questi per un certo numero di anni potrebbero non trovare necessario l'utilizzo delle facilitazioni del Fondo.

Le quote e le dimensioni delle economie degli 81 paesi meno sviluppati del Fondo variano grandemente. Cinquantotto di questi paesi hanno quote che arrivano a 50 milioni di dollari e quaranta ne hanno

che arrivano a 25 milioni. D'altra parte un certo numero di paesi meno sviluppati ha delle quote relativamente grandi, tenuto conto della parte che hanno nei pagamenti e nel commercio internazionale. Questi pochi membri incidono per la maggior parte sui prelievi dei paesi meno sviluppati. Dieci di essi hanno prelevato 3.150 milioni di dollari, ossia il 78% dei prelievi degli 81 paesi meno sviluppati. Sei hanno prelevato da soli 2.643 milioni, cioè quasi due terzi dei prelievi complessivamente effettuati dai paesi meno sviluppati.

*Quote, prelievi e restituzioni di alcuni paesi meno sviluppati, al 31-7-1967  
(milioni di dollari)*

	Quote	Prelievi	Restituzioni	Prelievi netti in essere
Argentina	350,0	425,0	333,5	91,5
Brasile	350,0	503,4	406,4	97,0
Ceylon	78,0	101,5	22,5	79,0
Cile	100,0	275,7	175,1	100,6
Colombia	125,0	247,6	140,0	107,6
India	750,0	1.000,0	582,4	417,6
Indonesia	207,0	172,5	115,4	57,1
Iran	125,0	121,0	107,0	14,0
Messico	270,0	112,5	112,5	—
Repubblica araba unita	150,0	213,7	109,0	104,7
<i>Totale (10 paesi)</i>	2.505,0	3.172,9	2.103,8	1.069,1

La prestazione dei paesi meno sviluppati nel restituire i loro prelievi si è rivelata nel complesso buona. Sui prelievi complessivamente effettuati al 31 luglio 1967 sono stati restituiti 2.580 milioni di dollari, cioè il 63%. Il rapporto fra prelievi e restituzioni è circa lo stesso dei paesi sviluppati. Ci sono stati casi in cui alcuni paesi meno sviluppati hanno dilazionato la restituzione oltre il tempo normale e casi in cui si è arrivati ad accordi di restituzione nominale (cioè una restituzione seguita da un eguale prelievo). Tuttavia i paesi meno sviluppati hanno generalmente dato prova di un alto senso di responsabilità finanziaria nelle loro operazioni con il Fondo monetario internazionale. Essi comprendono che l'uso delle riserve del Fondo implica l'utilizzo del credito sulle riserve e quasi tutti riconoscono la necessità di restaurare la propria posizione restituendo i loro prelievi.

Molti prelievi vengono attualmente fatti a seguito di accordi stand-by previamente concertati con il Fondo monetario internazionale. Un membro facente parte di un accordo stand-by si assicura la capacità di prelevare una certa somma entro un periodo determinato, posto che se-

gua politiche concertate con il Fondo. Questi accordi stand-by sono normalmente stipulati contemporaneamente a programmi di stabilizzazione raccomandati dall'Fmi per riequilibrare la bilancia dei pagamenti, per intraprendere un mutamento nelle parità o per raggiungere un aggiustamento nel sistema valutario. Alla fine del luglio 1967 erano in vigore ventiquattro accordi stand-by, dei quali solo tre non riguardavano paesi meno sviluppati. Essi accordavano prelievi fino al limite di 511 milioni di dollari, dei quali 425 sono restati inutilizzati alla fine di luglio del 1967.

Da qualsiasi parte si consideri, l'Fmi risulta generoso nel concedere prelievi ai paesi meno sviluppati. Naturalmente ad alcuni paesi non è stato concesso di usare la propria quota nella misura che avrebbero desiderato. A causa del deficit cronico nella loro bilancia dei pagamenti alcuni di questi paesi avevano quasi esaurito le loro riserve e se fosse stato concesso loro di prelevare ancora dal Fondo, essi avrebbero esaurito anche la loro quota. D'altra parte proprio le limitazioni poste dal Fondo sui loro prelievi hanno suscitato politiche correttive che altrimenti sarebbero state rinviate.

Le discussioni precedenti Bretton Woods suggerivano che la prima tranche di credito e metà della seconda (cioè il 37,5% della quota dopo che il membro avesse usato la propria sottoscrizione aurea) potessero essere prelevate senza discussioni. Per i paesi meno sviluppati, data la loro scarsità di riserve, sarebbe stato senza dubbio utile aver accesso automaticamente a tale parte della loro quota. In pratica però non sarebbe stato possibile fornire un'automaticità più grande nell'utilizzo delle quote dell'Fmi anche nella prima e nella seconda tranche di credito, perché il Fondo non ha sufficienti risorse in valute dei paesi in attivo per permettere tale libertà di prelievo. Per finanziare un più largo automatismo lo stesso Fondo avrebbe dovuto avere dal Gruppo dei dieci l'assicurazione che essi l'avrebbero rifornito di loro valute per ogni ammontare necessario. Ma chiaramente i grandi paesi industriali non erano preparati a questo. Probabilmente nessun membro dell'Fmi, e certamente nessuno dei meno sviluppati, è stato scorrettamente privato del diritto alle riserve creditizie. In ogni caso la questione dell'automatismo di qualche tranche creditizia del Fondo è divenuta accademica. Infatti la creazione di nuove riserve è virtualmente assicurata, e ciò richiederà al Fondo di operare una precisa distinzione fra quote, che rappresentano la riserva creditizia, e la distribuzione delle nuove riserve che rappresenteranno le riserve proprie di ogni paese.

## **Il finanziamento compensatorio per le esportazioni**

La maggior parte degli incassi in valuta estera di molti paesi in via di sviluppo dipende dall'esportazione di uno o pochi prodotti pri-

mari. Questi loro incassi fluttuano considerevolmente talvolta per le variazioni dei raccolti, ma soprattutto per le mutevoli condizioni dei mercati internazionali. Nella prefazione di Keynes alla proposta di una Clearing Union si sottolineava la necessità di misure atte «a proteggere sia i produttori che i consumatori dalle perdite e dai rischi di cui le grandi fluttuazioni nelle condizioni di mercato sono state responsabili nei tempi recenti»<sup>3</sup>.

A Bretton Woods alcuni paesi latinoamericani sollevarono la questione del loro accesso alle risorse del Fondo monetario internazionale nei periodi di declino dei prezzi dei prodotti primari e di accumulo delle loro scorte. Essi furono rassicurati — correttamente — che le risorse del Fondo erano predestinate ad essere utilizzate in situazioni del genere. Ciò che i paesi meno sviluppati volevano era una sorta di specifico privilegio di prelievo sul Fondo nei periodi di avversità. Ciò che ottennero fu la sezione 4 dell'articolo V dell'accordo per cui il Fondo nel concedere una deroga intesa a permettere prelievi maggiori del normale «avrebbe preso in considerazione le necessità contingenti o eccezionali dei membri richiedenti una deroga. Il Fondo prenderà anche in considerazione la richiesta dei membri di versare collateralmente all'oro, argento, obbligazioni o altri cespiti accettabili (cioè prodotti primari)...».

Anche se non c'è stato un collasso nei prezzi dei prodotti primari paragonabile a quello che seguì la prima guerra mondiale, tuttavia ci sono state considerevoli fluttuazioni negli incassi da esportazione di molti paesi in via di sviluppo a causa delle ampie fluttuazioni nei prezzi dei prodotti di base. In alcuni casi le entrate esportative di questi paesi sono cadute per più del 20% nel corso di pochi anni. Pochissimi fra i paesi in via di sviluppo hanno riserve sufficienti a mantenere in tali condizioni le importazioni essenziali. L'inevitabile effetto di una rapida caduta delle loro entrate da esportazione era una corrispondente riduzione del loro tenore di vita e dei loro programmi di sviluppo. Per evitare ciò i paesi dipendenti dalle esportazioni di prodotti primari avevano bisogno di risorse per pagarsi le importazioni finché i mercati mondiali non fossero ristrutturati.

Il problema del finanziamento compensatorio per le esportazioni ricevette una grande attenzione da parte delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione degli stati americani. Nel febbraio del 1963 il Fondo pubblicò il rapporto *Compensatory Financing of Export Fluctuations*. Questo rapporto comprendeva due decisioni della direzione dell'Fmi. In primo luogo il Fondo avrebbe aggiustato le quote di alcuni membri esportatori di prodotti primari, particolarmente di quelli con quote relativamente basse, per renderle più adeguate in ordine alle fluttuazioni dei

<sup>3</sup> *Ibidem*.

loro incassi esportativi. In secondo luogo il Fondo introduceva un sistema di prelievi destinato a compensare temporanee cadute nelle entrate da esportazione, fossero queste dovute a una caduta dei prezzi o a qualsiasi altro fattore. Questi prelievi compensatori non sarebbero normalmente andati oltre il 25% della quota e sarebbero stati restituibili entro tre o cinque anni. I membri dovevano dimostrare al Fondo che stavano incontrando difficoltà di pagamento attribuibili a condizioni che si sottraevano al loro controllo e si dovevano mostrare pronti a cooperare con l'Fmi nel trovare una soluzione alle loro difficoltà di pagamento. In ogni caso i membri avevano una maggiore sicurezza di poter prelevare a titolo di compensazione che di prelevare la stessa tranche in via ordinaria.

Il finanziamento compensatorio per le fluttuazioni delle esportazioni si applicava a tutti i membri, fossero o meno sviluppati e dipendessero o meno dalle esportazioni di prodotti primari. In pratica l'aggiustamento delle quote a norma delle decisioni sul finanziamento compensatorio riguardò solo i paesi meno sviluppati. A più riprese nel 1965 e nel 1966 le quote di dodici paesi meno sviluppati furono aumentate allo scopo di tener conto della loro maggiore esposizione alle fluttuazioni delle entrate da esportazione. La quota complessiva di questi paesi fu portata da 382 a 513 milioni di dollari, con un incremento medio del 34%. Nell'ambito dell'aggiustamento generale delle quote avvenuto nel 1966 a molti paesi meno sviluppati fu accordato un aumento più grande di quello normale del 25%. Anche se non fu accordato come tale, questo più largo aumento fu senza dubbio il riflesso della politica di finanziamento compensatorio delle esportazioni.

La politica messa a punto nel 1963 costituì un passo importante verso i problemi particolari dei paesi in via di sviluppo. Tuttavia essa fu criticata in quanto troppo limitata. Nel 1964 la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad) adottò una risoluzione che raccomandava al Fondo monetario internazionale di studiare varie misure per liberalizzare la politica di finanziamento compensatorio. In risposta a questa risoluzione la direzione del Fondo emendò le sue precedenti decisioni nel settembre del 1966.

L'ammontare di prelievi accordabili a titolo di finanziamento compensatorio fu aumentato dal 25 al 50% della quota, posto che il secondo 25% sarebbe stato disponibile solo se il Fondo fosse stato rassicurato che i membri beneficiari stavano cooperando nello sforzo di trovare una soluzione appropriata alle loro difficoltà di pagamento. L'Fmi applica «la sua politica di concessione di tranches alle richieste di prelievo di un membro come se gli averi del Fondo nella moneta di quel membro fossero inferiori ai suoi averi effettivi di quella moneta nella misura dell'ammontare di ogni prelievo (fatto a titolo di finanzia-



mento compensatorio)»<sup>4</sup>. In effetti ciò vale a svincolare i crediti compensatori dalle regolari quote del Fondo. Per realizzare questa politica l'Fmi deve derogare alla disposizione secondo cui il credito netto massimo fatto a un paese deve corrispondere alla sua quota. La nuova formulazione di questa politica chiarisce le norme per determinare la caduta degli incassi da esportazione e per utilizzare gli incrementi di tali incassi al fine di restituire i prelievi compensatori. Insomma questa nuova politica dovrebbe fornire ai paesi in via di sviluppo un considerevole aiuto sotto forma di riserve creditizie addizionali qualora i mercati dei prodotti primari si mostrino seriamente avversi.

Sono avvenute relativamente poche transazioni a titolo di finanziamento compensatorio. La ragione principale è che le esportazioni di prodotti primari sono state molto sostenute dopo il 1963. Nel secondo rapporto su *Compensatory Financing of Export Fluctuations* (settembre 1966) il Fondo afferma che i prezzi dei prodotti primari sono cresciuti nel 1963 e nel 1964 e poi caduti del 9% nel 1965 a causa dell'abbassamento dei prezzi dei prodotti agricoli. Le entrate esportative di 71 paesi che ottengono almeno metà dei loro incassi da esportazione da prodotti di base diversi dal petrolio sono cresciute dell'11% nel 1963, del 10% nel 1964 e del 4% nel 1965 malgrado la caduta dei prezzi agricoli. Essendosi abbassati i prezzi all'esportazione dei prodotti primari nel 1966 e nel 1967, i membri hanno fatto maggior uso della nuova politica. In tutto otto membri, sette dei quali meno sviluppati si sono qualificati per prelievi compensatori. L'ammontare totale prelevato al 31 luglio 1967 era di 178,7 milioni di dollari. In alcuni casi quei membri che hanno prelevato a titolo compensatorio probabilmente non potranno prelevare le tranches di crediti ordinari delle loro quote.

*Prelievi e restituzioni a titolo di finanziamento compensatorio (31-7-1967)*

Paesi	Anno del prelievo	Prelievi (milioni di dollari)	Restituzioni
Brasile	1963	60,00	37,50 *
Repubblica araba unita	1963	16,00	
Sudan	1965	11,25	
Repubblica dominicana	1966	6,60	
Ghana	1966	17,25	
Ceylon	1967	19,50	
Colombia	1967	18,90	
Nuova Zelanda	1967	29,20	
		178,70	37,50

\* Consiste di riacquisti per 15 milioni di dollari nel 1966 e per 7,5 entro il 31-7-1967 da parte del Brasile stesso, nonché di vendite per 15 milioni di dollari in cruzeiros ad altri paesi nel 1967 che sono stati destinati dal Fondo alle restituzioni brasiliane per il finanziamento compensatorio.

<sup>4</sup> Fmi, *Compensatory Financing of Export Fluctuations*, Washington, 23 settembre 1966, p. 41.

## Le politiche dei cambi dei paesi meno sviluppati

Secondo quanto è affermato nei suoi scopi il Fondo monetario internazionale è destinato «a dare fiducia ai membri rendendo loro le risorse del Fondo disponibili sotto adeguate salvaguardie e quindi fornendo loro l'opportunità di correggere gli squilibri nella bilancia dei pagamenti senza dover ricorrere a misure distruttive della prosperità nazionale o internazionale». Essenzialmente ciò significa che i membri debbono tenere in equilibrio la propria bilancia e che, qualora si verificasse un deficit, debbono riequilibrare la loro posizione senza una seria deflazione e senza affidarsi a restrizioni o discriminazioni sui cambi.

Piú concretamente i membri devono conformarsi alle norme sui cambi stabilite dalle disposizioni dell'accordo, le quali consistono di determinate condotte da effettuare. In primo luogo ogni paese deve avere un cambio fisso definito in termini di oro oppure di dollari Usa e concordato con il Fondo. In secondo luogo i tassi di cambio devono essere mantenuti entro l'uno per cento rispetto alla parità così definita. In terzo luogo il cambio deve essere disponibile a un tasso uniforme per tutte le transazioni correnti. Infine sulle transazioni correnti non può essere imposta nessuna restrizione di cambio, il che comporta l'obbligo di mantenere la convertibilità della valuta per le transazioni esterne.

Ovviamente un paese non può godere di un cambio stabile se i suoi pagamenti internazionali non sono ragionevolmente ben equilibrati lungo un certo periodo di tempo. Pertanto l'obbligo di mantenere la parità richiede che un paese segua politiche idonee a tenere in ordine la sua bilancia dei pagamenti, innanzitutto ad evitare l'inflazione. Se un membro ha un persistente deficit nei pagamenti a causa della politica interna egli deve frenare l'inflazione, anche senza necessariamente intraprendere una politica deflazionistica. Se esso ha subito mutamenti continui nella sua posizione internazionale relativa può proporre un mutamento nella parità della sua valuta.

Queste norme sui cambi hanno molta piú rilevanza per i grandi paesi industrializzati che per i paesi meno sviluppati. Infatti è dubbio se un sistema di cambi fissi sia il piú adatto per paesi che dipendono dalle esportazioni dei prodotti primari, posto che i prezzi di tali beni di esportazione variano considerevolmente di anno in anno. Il tentativo di mantenere i cambi fissi in un periodo di prezzi bassi e declinanti può avere come risultato una rapida deflazione e certamente non avrebbe successo. Inoltre, fissi restando i cambi, il settore esportazione sopporterebbe da solo l'intero onere del declino dei prezzi e si assicurerebbe l'intero beneficio dell'aumento dei prezzi. Invece tassi di cambio fluttuanti, cioè sensibili ai prezzi delle esportazioni, ripartirebbero gli oneri e i benefici fra il settore delle esportazioni e quello delle importazioni in base all'elasticità relativa dell'offerta di esportazioni e della do-

manda di importazioni. Un paese così subirebbe una perdita di reddito reale al cadere dei prezzi delle sue esportazioni e un guadagno reale al loro crescere. Esso ci sottrarrebbe tuttavia dalle inflazioni e deflazioni secondarie che risulterebbero da una rapida caduta o da un rapido innalzamento dei prezzi all'esportazione nell'ambito di un regime di cambi fissi.

Il Fondo monetario internazionale non può sollevare i paesi meno sviluppati dai loro obblighi sui tassi di cambio e sulle pratiche relative al cambio. Può essere molto tollerante — come di fatto è — nel permettere loro: 1 - di dilazionare la sistemazione delle parità; 2 - di lasciare fluttuare i tassi; 3 - di applicare restrizioni sui cambi; 4 - di mantenere l'inconvertibilità delle loro monete. In realtà, e molto appropriatamente, il Fondo dà più importanza alle politiche finanziarie interne dei paesi meno sviluppati, basandosi sul ragionevole assunto che se un paese non ha una forte posizione nei pagamenti basata su appropriate politiche interne, poco si può fare per conformarlo alle norme sui cambi dell'Fmi.

Nel complesso i paesi meno sviluppati non si sono portati male nel mantenere un cambio fisso delle loro monete. Trentacinque di loro non hanno subito mutamenti nella parità originariamente concordata col Fondo. Di queste parità, ventuno furono stabilite nei precedenti cinque anni durante un periodo piuttosto favorevole nella posizione dei pagamenti dei paesi meno sviluppati. Quattordici paesi, sei dei quali latinoamericani, hanno mantenuto la loro originaria parità invariata per un periodo di dieci o venti anni. Tredici hanno subito uno o più cambi nella parità, ma stanno mantenendo la nuova piuttosto bene. Dieci, dei quali nove latinoamericani, hanno delle parità che non sono però utilizzate nelle transazioni effettive. Essi possono avere cambi liberi, multipli o tassi fissi de facto diversi dalla parità convenuta. Ventitré paesi non hanno mai convenuto con l'Fmi la loro parità. Con qualche eccezione, si tratta di paesi che sono divenuti membri negli ultimi cinque anni.

Apparentemente molti paesi in via di sviluppo desiderano mantenere un sistema di parità fisse e alcuni ci sono riusciti. Tuttavia gran parte dei paesi meno sviluppati dipendono in più o meno grande misura dai controlli sui cambi per sostenere i loro tassi. Pochissimi hanno accettato l'obbligo di mantenere la convertibilità esterna delle loro valute. Solo quindici degli 81 paesi meno sviluppati hanno reso le proprie monete convertibili alla fine del luglio 1967. Dodici di questi si trovano nell'emisfero occidentale e due sono paesi produttori di petrolio. Dei venticinque paesi sviluppati che fanno parte del Fondo monetario internazionale quattordici hanno reso le loro monete convertibili. Anche più della difficoltà a mantenere le parità, è questa grande dipendenza dai controlli sui cambi che distingue le pratiche di cambio dei paesi meno sviluppati da quelle dei paesi industriali.

## Il Fondo e l'inflazione

Nessuna questione nelle relazioni dei paesi meno sviluppati con il Fondo ha causato piú difficoltà di quella dell'inflazione. I paesi meno sviluppati hanno finito per guardare al Fondo come la personificazione dell'ortodossia per quanto riguarda l'inflazione, mentre i paesi industriali pensano che il Fondo sia troppo tollerante verso le politiche inflazionistiche dei paesi meno sviluppati. Il Fondo ha tentato non senza successo di adottare un atteggiamento pragmatico verso le politiche fiscali e creditizie dei paesi meno sviluppati. Ovviamente il Fondo sarebbe ben lieto di vedere i suoi membri seguire politiche idonee al mantenimento di un alto grado di stabilità dei prezzi e ad evitare alti deficit nella bilancia dei pagamenti. Poiché ciò non è praticabile per molti paesi meno sviluppati, il Fondo si è fatto tollerante verso le politiche finanziarie espansive a patto che non abbiano effetti negativi, cioè che non implicino un grado di inflazione tale da menomare la produzione interna e ostacolare le esportazioni.

C'è dell'esagerazione nelle vedute correnti circa la misura in cui l'inflazione affligge i paesi meno sviluppati, cioè l'inflazione persistente e su larga scala. «International Financial Statistics» pubblica i dati sulla moneta e i prezzi di molti paesi meno sviluppati. Le statistiche sull'offerta di moneta sono molto piú sicure di quelle sui prezzi, sebbene la loro interpretazione sia piú complessa. Su quaranta paesi meno sviluppati per i quali esistono dati disponibili, diciassette hanno subito un raddoppio, o qualcosa di meno, nella loro offerta di moneta fra il 1958 e il 1966 e si possono considerare come paesi in cui l'inflazione non costituisce un problema grave. Cinque di questi paesi hanno subito un incremento dell'offerta di moneta da cinque a venticinque volte e possono considerarsi paesi in cui l'inflazione è un problema grave. Gli altri diciotto hanno aumentato la loro offerta di moneta da due a cinque volte e possono considerarsi come paesi che hanno un problema di inflazione moderato o già considerevole. In ventisei di questi 40 paesi meno sviluppati l'indice del costo della vita è cresciuto del 50% circa fra il 1958 e il 1966. Negli altri quattordici l'indice è cresciuto dal 50 al 3.000%. L'esperienza dell'inflazione è stata probabilmente assai simile negli altri 40 paesi per i quali i dati sulla moneta e i prezzi non sono disponibili.

C'è una mezza dozzina di paesi, quattro in America latina e due in Estremo Oriente, in cui il tasso d'inflazione è di effetto distruttivo sull'economia. Per un'altra dozzina circa di paesi il tasso d'inflazione provoca qualche difficoltà all'economia, particolarmente alla bilancia dei pagamenti. In parecchi di questi paesi l'inflazione è causata da programmi di sviluppo che richiedono piú risorse di quelle che possono essere assicurate dal risparmio interno e dall'aiuto esterno. In alcuni paesi,

dove diversi settori dell'economia lottano per acquistarsi una parte eccessiva del prodotto nazionale, l'inflazione ha acquisito la particolarità di autogenerarsi. Il tentativo di ogni settore di difendere la sua parte di reddito nazionale dall'erosione dell'inflazione sfocia in una spirale crescente prezzi-salari. In tali paesi la piú grande difficoltà nella restaurazione della stabilità è la ben radicata aspettativa che l'inflazione continuerà.

Lo staff del Fondo monetario internazionale è molto meno dogmatico sul problema dell'inflazione di quanto generalmente si pensi. Esso ha sempre riconosciuto che lo sviluppo comporta una crescita dei prezzi, almeno in certi settori, e non ha mai guardato a tale aumento, incidentale nello sviluppo, come a una prova d'inflazione. Il rapporto dell'Fmi del 1953 al governo indiano — «Economic Development with Stability» — faceva le seguenti osservazioni: «La stabilità economica è accompagnata da un alto grado di flessibilità dei prezzi, ma anche da qualche movimento nel livello generale dei prezzi. In ogni paese un aumento nella parte di reddito nazionale dedicata agli investimenti suscita forze che inducono un riaggiustamento verso l'alto dei prezzi in quei settori in cui l'espansione è relativamente grande. Questo aumento dei prezzi non ha necessariamente grandi effetti sui prezzi degli altri settori. Tale aumento funzionale dei prezzi non deve essere confuso con un aumento di carattere inflazionistico. Anche se il governo indiano avesse tutte le risorse necessarie allo sviluppo, sí da non avere problemi di una loro inadeguatezza, qualche riaggiustamento nei prezzi potrebbe e dovrebbe avvenire in concomitanza alla realizzazione del piano quinquennale» (p. 5).

Lo staff del Fondo ha riconosciuto che a causa della loro grande dipendenza dalle esportazioni di prodotti primari i paesi meno sviluppati hanno un controllo sull'andamento dei prezzi interni minore di quello dei paesi industrializzati. Un aumento nei prezzi dei beni di esportazione aumenta i redditi e le spese e comporta un piú alto livello dei prezzi interni in accordo all'aumento dei prezzi all'esportazione. D'altra parte una caduta dei prezzi dei beni d'esportazione diminuisce i redditi e le spese. Se le autorità monetarie non vogliono una spirale deflazionistica all'interno in accordo col declino dei prezzi all'esportazione, devono porre in essere appropriate politiche fiscali e creditizie per prevenire un grave declino nella componente interna dell'economia. La maggior parte dei paesi in via di sviluppo non è preparata ad accettare un'alternanza di periodi d'inflazione e deflazione a seguito degli aumenti e delle cadute dei prezzi delle esportazioni di prodotti di base. Preferiscono consentire un aumento dei prezzi interni quando i mercati d'esportazione sono buoni e prevenirne la caduta quando quei mercati non sono buoni. Ci si può non compiacere di una politica che comporta au-

menti inflazionistici senza ritorno<sup>5</sup>, tuttavia essa in molti paesi non può essere evitata finché vi saranno grandi fluttuazioni nei prezzi dei prodotti di base.

I paesi meno sviluppati hanno difficoltà molto più grandi dei paesi ad alto reddito a mantenere la stabilità monetaria. Per loro è molto più difficile ridurre consumi e investimenti a seguito del declino del reddito reale (compresa la riduzione dei terms of trade delle esportazioni) oppure trasferire risorse reali dai consumi agli investimenti per accelerare il tasso di sviluppo. Riconoscere queste difficoltà tuttavia non significa condonare la persistenza dell'inflazione. Troppo spesso le autorità monetarie dei paesi meno sviluppati giustificano un'inflazione galoppante come se fosse una condizione necessaria dello sviluppo, mentre in realtà è solo il risultato della mancanza di volontà di perseguire impopolari politiche fiscali e creditizie. È un errore identificare uno sviluppo accelerato con una rapida inflazione. Dovrebbe essere possibile per i paesi meno sviluppati usare gli strumenti fiscali e creditizi in modo costruttivo per incoraggiare un'espansione della produzione e un incremento degli investimenti senza generare un grado tale d'inflazione da minare l'efficiente funzionamento dell'economia.

Lo staff del Fondo monetario internazionale ha compiuto una massa di utile lavoro sull'inflazione, provvedendo un'assistenza tecnica di altissimo livello nel campo fiscale e bancario. Forse c'è una tendenza nello staff del Fondo a basarsi troppo su formule nel prescrivere rimedi per l'inflazione nei paesi meno sviluppati. Ciò è inevitabile nel momento in cui un'organizzazione internazionale si appresta a consigliare 81 paesi meno sviluppati con istituzioni largamente differenziate. In ogni caso si può fare molto poco per porre termine all'inflazione finché nei governi non sorge la volontà di prendere severe e impopolari misure per restaurare la stabilità monetaria. L'Fmi è stato sempre pronto ad aiutare i suoi membri cooperando con loro su programmi di stabilizzazione che combinano politiche interne, riforme dei cambi e assistenza finanziaria. Anche se questi programmi non sempre hanno avuto successo in un certo numero di casi tuttavia sono stati un

<sup>5</sup> Il testo dice «ratchet type of inflation». Il «ratchet», in italiano «nottolino di arresto», è un perno inserito in un ingranaggio in modo da trasporre il ciclo. In particolare esso è utilizzato per trasporre l'evoluzione di un ingranaggio secondo una linea ascendente: l'ingranaggio ruota a un determinato livello, interviene il nottolino e ricomincia a ruotare a un livello superiore. In economia l'immagine del «ratchet» è ripresa ad indicare quei fenomeni che invece di ripetersi secondo un andamento sinusoidale si ripetono a livelli sempre più alti. Per esempio i prezzi difficilmente subiscono una fase discendente dopo essere saliti, ma ricominciano il loro movimento ciclico secondo una linea ascendente. Nel testo dunque si tratta di un ciclo inflazionistico che riprende dal livello cui il precedente ciclo inflazionistico era giunto, senza passare per una fase deflazionistica (N.d.T.).

fattore decisivo nell'incoraggiare i governi a combattere coraggiosamente con l'inflazione.

## Il problema delle riserve

L'interesse attuale al problema delle riserve rimonta al 1958 allorché il Fondo monetario internazionale pubblicò un suo rapporto sull'inadeguatezza delle riserve<sup>6</sup>. Il rapporto forniva un'utile massa di statistiche ma non dava alcun contributo costruttivo alla comprensione del problema delle riserve. Ciò non era dovuto alla mancanza di capacità tecniche da parte dello staff dell'Fmi. Piuttosto il carattere negativo del rapporto rifletteva le idee antiquate di un direttore, che aveva supervisionato personalmente il rapporto, secondo cui in regime di gold standard l'economia mondiale poteva funzionare con qualsiasi ammontare di riserva, a patto che i paesi adattassero la loro moneta, il loro reddito e le loro politiche dei prezzi alla disponibilità di riserve.

L'unica raccomandazione costruttiva del rapporto del 1958 era di aumentare le quote dei membri del 50%, ed anche essa fu fatta sotto la pressione della Gran Bretagna e degli Stati Uniti. Il rapporto mancava di notare che la liquidità dell'Fmi, cioè la sua capacità di finanziare i prelievi dei suoi membri, verrebbe seriamente compromessa se gli Stati Uniti o la Gran Bretagna avessero deficit nella bilancia dei pagamenti. Il Fondo ha impiegato tre anni ad ammettere che sarebbero state necessarie risorse supplementari da parte dei paesi in attivo per finanziare i prelievi dei paesi deficitari. Furono gli Stati Uniti, mentre era ministro del tesoro C. Douglas Dillon, piuttosto che il Fondo a prendere l'iniziativa con l'Accordo generale di prestito, in base al quale il Gruppo dei dieci convenne di prestare 6 miliardi di dollari all'Fmi nel momento in cui erano necessarie risorse nuove per evitare una crisi nel sistema monetario internazionale.

Il Fondo monetario internazionale è stato lento a capire che c'è un problema di lungo periodo consistente nell'assicurare una crescita adeguata anche se non eccessiva delle riserve monetarie. Durante gli ultimi dieci anni c'è stato solo un piccolo incremento nelle riserve auree dei paesi fuori del blocco comunista. In questo periodo la maggior parte dell'incremento di riserve monetarie è avvenuto nella forma di averi pubblici in dollari ed è stato la conseguenza del deficit degli Stati Uniti nella bilancia dei pagamenti. Più recentemente tutto l'oro di nuova estrazione è stato assorbito dagli utilizzi industriali e dal tesoreggiamento privato in modo che, salvo le vendite di oro effettuate dall'Unione Sovietica per finanziare le sue importazioni di grano, non c'è stato alcun incremento nelle riserve auree dei paesi occidentali. I

<sup>6</sup> Fmi, *International Reserves and Liquidity*, Washington, 1958.

paesi europei in attivo oggi desiderano molto meno di pochi anni fa di incrementare le loro riserve in forma di dollari. In ogni caso a lungo andare non è negli interessi degli Stati Uniti di trovarsi dinnanzi a un grande e stabile incremento in mano straniera di averi in dollari, specialmente quando le sue riserve non tendono ad aumentare. È stato chiaro allora che se le riserve devono aumentare a un saggio appropriato all'espansione dell'economia mondiale, è necessario possedere nuovi tipi di riserve da porre accanto all'oro e alle valute pregiate.

Il professor Robert Triffin ha proposto la trasformazione del Fondo monetario internazionale in una banca centrale mondiale dotata del potere di creare riserve attraverso prestiti e investimenti. Questa banca centrale mondiale dovrebbe cercare di regolare anno per anno la crescita delle riserve per raggiungere la stabilità monetaria internazionale. Un'altra proposta è stata di creare un nuovo strumento di riserva composto da tutte le monete principali (unità di riserva) e di far crescere queste riserve a un tasso regolare indipendentemente dalle bilance dei pagamenti dei singoli paesi o dal loro bisogno di riserve creditizie. Nella previsione di un tale strumento di riserva è stato proposto di costituirlo con le monete del Gruppo dei dieci, di ripartire le nuove emissioni fra i paesi partecipanti e di accordare al Fondo un ammontare di riserve equivalente alla parte, equamente calcolata, degli altri paesi (principalmente quelli meno sviluppati ma non solo essi) da utilizzarsi a loro beneficio.

Questa proposta dell'unità di riserva non è risultata accettabile per molti paesi in via di sviluppo. Un comitato di esperti insediato dall'Unctad ha raccomandato che i paesi meno sviluppati partecipino direttamente alla creazione di unità di riserva e vengano dotati di una giusta parte di ogni emissione. Inoltre il comitato dell'Unctad ha raccomandato che gran parte degli strumenti costitutivi delle nuove riserve venga usata per finanziare lo sviluppo, per esempio investendo le monete forti in obbligazioni della Banca mondiale. Questo sistema imporrebbe ai paesi in attivo il rischio di acquisire e detenere riserve costituite in ultima analisi da titoli di credito sui paesi in via di sviluppo. Nessun paese del Gruppo dei dieci converrebbe di accettare e detenere nuovi strumenti di riserva di questo tipo.

A un certo punto il Fondo ha rivendicato che «le riserve sono una questione di competenza del Fondo» e che tutti i suoi membri debbono partecipare alla creazione di strumenti di riserva. Gli Stati Uniti e molti altri paesi del Gruppo dei dieci hanno dato un forte sostegno a un sistema universale nell'ambito del Fondo o di una agenzia di questa organizzazione. Nel suo rapporto annuale del 1966, il Fondo discuteva due alternative per la creazione di riserve: l'unità di riserva e i diritti automatici di prelievo. «In un più lungo periodo di tempo... (una) struttura che operi attraverso unità del Fondo (cioè le unità di riserva), po-



trebbe dimostrarsi un po' piú flessibile e pertanto piú idonea a soddisfare i bisogni di una riserva in cui i paesi infine detengano una parte sostanziale delle loro riserve totali»<sup>7</sup>.

Nel luglio 1965 il Ministro del tesoro americano, Henry H. Fowler, annunciò che gli Stati Uniti erano pronti a intraprendere negoziati per un piano ad hoc teso alla creazione di riserve supplementari dell'oro e delle valute. I delegati del Gruppo dei dieci e i loro assistenti hanno costantemente studiato il problema della creazione di riserve in questi ultimi anni. Nel 1966 il Gruppo dei dieci invitava i direttori del Fondo a riunirsi congiuntamente sul piano ad hoc. Il risultato di questi incontri è stato che i ministri finanziari e i governatori degli istituti di emissione del Gruppo dei dieci hanno raggiunto un accordo a Londra il 26 agosto 1967 per l'istituzione di un nuovo mezzo di riserva nell'ambito dell'Fmi. Questo accordo è stato approvato dai direttori e dal consiglio dei governatori del Fondo. Il piano richiederà un emendamento alle disposizioni dell'accordo del Fondo.

Il piano prevede l'istituzione di un conto speciale di prelievo presso il Fondo monetario internazionale al quale potranno partecipare tutti i membri. Le risorse, le obbligazioni e le operazioni del conto speciale di prelievo saranno completamente separate dalle sottoscrizioni ordinarie di quote e dai prelievi sulle quote. Su proposta del direttore del Fondo di concerto con gli altri direttori, e previa approvazione del consiglio dei governatori, l'Fmi distribuirà a tutti i membri del Fondo in proporzione alla loro quota dei diritti speciali di prelievo. Poiché lo scopo dei diritti speciali di prelievo è di soddisfare la necessità di una crescita regolare delle riserve, le decisioni di distribuire questi diritti verrà presa per un periodo di base, normalmente circa cinque anni, durante il quale le distribuzioni verranno fatte a determinati intervalli. Prima del termine del periodo di base il direttore del Fondo farà raccomandazioni circa la distribuzione dei diritti speciali di prelievo secondo percentuali appropriate per un nuovo periodo di base. Si pensa che nel periodo base di inizio le distribuzioni saranno comprese fra un miliardo e due miliardi di dollari l'anno.

I diritti speciali di prelievo saranno trasferibili da un paese all'altro, sia direttamente che attraverso la mediazione del Fondo, contro valuta convertibile. I membri potranno usare questi diritti speciali per porre rimedio ai deficit nella bilancia dei pagamenti, ma non per cambiare la composizione delle loro riserve. Chi userà i diritti speciali di prelievo avrà l'obbligo di restaurare la propria posizione in modo che i suoi averi raggiungano mediamente il 30% delle distribuzioni cumula-

<sup>7</sup> Fmi, *Annual Report of the Executive Directors for the Fiscal Year Ended April 30, 1966*, Washington, s. d., p. 19.

tivamente ricevute nei precedenti cinque anni. Lo scopo di questa clausola di ricostituzione è di assicurarsi che il paese in questione utilizzi altre riserve oltre i diritti speciali di prelievo per rimediare ai deficit della sua bilancia. I membri sono obbligati ad accettare i diritti speciali finché i loro averi sono pari a tre volte le loro distribuzioni ricevute. Se necessario l'Fmi girerà diritti speciali di prelievo a quei paesi con un forte attivo nella bilancia dei pagamenti o con grandi riserve.

Malgrado il loro nome i diritti speciali di prelievo sono vere e proprie riserve e non una forma di riserva creditizia. Essi possono essere direttamente trasferiti da un paese all'altro sul conto del Fondo nella stessa maniera in cui vengono trasferiti altri strumenti di riserva. L'unità di conto dei diritti speciali di prelievo è un dollaro-oro. Il loro valore sarà garantito in termini di oro anche se può essere cambiato in relazione a un mutamento uniforme nel prezzo dell'oro. Gli interessi saranno pagati a un tasso moderato sui saldi dei prelievi speciali e questo costo sarà sopportato dai membri in proporzione alle distribuzioni ricevute. Queste operazioni tuttavia potranno avere luogo solo con la approvazione dell'85% dei voti dei membri. Questa norma dà alla Comunità economica europea una possibilità di veto, ma non si pensa che essa ostacolerà la realizzazione del progetto. L'accordo di Londra per la creazione di riserve si rivela così una pietra miliare nell'evoluzione del sistema monetario internazionale.

## Conclusioni

Esiste una comunanza d'interessi che in futuro porterà i paesi meno sviluppati e il Fondo monetario internazionale ancora più vicino. In ogni organizzazione internazionale a livello mondiale, i paesi in via di sviluppo comprendono necessariamente la stragrande maggioranza dei membri. Anche solo a causa del loro numero i paesi meno sviluppati assorbiranno molto lavoro da parte dell'amministrazione e dello staff del Fondo. Al tempo stesso il crescente bisogno di riserve e di riserve creditizie implicherà una maggiore dipendenza dei paesi meno sviluppati dall'aiuto finanziario e dagli altri tipi di assistenza dell'Fmi.

Il Fondo monetario internazionale ha imparato molto sui paesi meno sviluppati. C'è molto poco di dottrinario nell'atteggiamento dell'Fmi verso i problemi di cambio e pagamenti dei paesi meno sviluppati. Molto giustamente il Fondo sembra maggiormente impegnato verso i problemi d'inflazione di questi membri. Fortunatamente i paesi meno sviluppati sembrano essere arrivati alla conclusione che l'inflazione di per sé non è utile allo sviluppo economico. Molti di essi sono impazienti di seguire politiche destinate al mantenimento della stabilità, e il Fondo può essere la miglior fonte di assistenza fiscale e creditizia per i paesi meno sviluppati. In mutuo rispetto e comprensione il Fondo e i

suoi membri possono cooperare nell'affrontare il problema dell'inflazione.

Con poche eccezioni i paesi meno sviluppati hanno una carenza di riserve assai piú larga dei paesi sviluppati, e ciò è comprensibile. Le riserve rappresentano risorse reali e i paesi meno sviluppati sono sotto la costante pressione di dover utilizzare tutte le risorse disponibili per finanziare il loro sviluppo. Il progetto per i diritti speciali di prelievo farà sí che le riserve crescano a un saggio appropriato ai bisogni dell'economia mondiale. Questo è importante per i paesi meno sviluppati non solo perché essi prenderanno parte alla distribuzione dei diritti speciali di prelievo ma anche perché la crescita delle riserve permetterà al commercio e ai pagamenti mondiali di continuare a crescere. Quali esportatori di prodotti di base e quali paesi dipendenti dai capitali e dall'aiuto esterno, i paesi meno sviluppati hanno un grande interesse all'espansione dell'economia mondiale. Il Fondo monetario internazionale, che amministrerà il nuovo piano di riserve, è pienamente consapevole dell'importanza di un'adeguata crescita delle riserve sia per i paesi meno sviluppati che per quelli industrializzati.

## VI. Il gruppo della banca mondiale

di Roy Blough \*

Il Gruppo della banca mondiale è formato da tre istituzioni inter-governative strettamente associate: la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (e cioè la Banca mondiale, o Birs), la Società finanziaria internazionale (Ifc), e l'Associazione internazionale per lo sviluppo (Ida). Sono questi gli strumenti multilaterali scelti dai governi per fornire dall'esterno, su base mondiale, i capitali destinati a contribuire al finanziamento dello sviluppo dei paesi a basso reddito.

Il presente saggio si propone di esaminare le linee di azione seguite dal Gruppo nello svolgimento delle sue funzioni, con particolare riguardo per l'influenza che tali scelte hanno avuto sul volume dei capitali affluiti dall'esterno verso i paesi a basso reddito e sullo sviluppo economico realizzato attraverso il loro impiego.

La Banca, progettata alla Conferenza di Bretton Woods del 1944, insieme al Fondo monetario internazionale (Fmi) — altra istituzione cui è strettamente legata — entrò in attività il 25 giugno 1946. Istituita mediante un trattato multilaterale, detto «Articles of Agreement» o carta statutaria, essa era destinata in via principale a favorire «la ricostruzione delle economie distrutte o sconvolte dalla guerra» e «lo sviluppo dei mezzi e delle risorse produttive nei paesi in via di sviluppo». I metodi contemplati in vista dell'adempimento di questi scopi consistevano, tra l'altro, nel «promuovere gli investimenti esteri di capitale privato per mezzo di garanzie o partecipazioni» e nell'«integrare gli

\* Roy Blough è membro del consiglio redazionale della rivista «International Organization» e Professore «S. Sloan Colt» di bancaria e finanza internazionale della Graduate School of Business alla Columbia University di New York. La traduzione è di Silvia Adilardi.

investimenti privati con... finanziamenti... tratti dal suo capitale, con fondi da essa stessa raccolti e con altre risorse»<sup>1</sup>.

I prestiti forniti dalla Banca erano destinati ad integrare quelli ottenibili attraverso i canali di mercato o d'altro tipo e non a sostituirli. Era previsto che, in genere, fossero utilizzati per soddisfare le necessità di valuta estera derivanti da particolari progetti.

Il trattato istitutivo conferisce alla Banca il potere di fissare il tasso d'interesse ed altre condizioni di prestito. Ma indubbiamente l'intento originario era che fosse gestita con «sani» principi bancari e non che fosse usata come strumento per distribuire donazioni occulte o palesi. Tutti i prestiti concessi dovevano essere garantiti dai governi dei paesi beneficiari e rimborsati nella valuta usata per il prestito. La Banca avrebbe affidato a una commissione l'incarico di costituire un fondo di riserva. Inoltre, allo scopo di raccogliere fondi attingendo ai mercati mondiali di capitali, le condizioni di prestito sarebbero state necessariamente severe, nel senso che il tasso e i termini di scadenza avrebbero dovuto avvicinarsi a quelli prevalenti sui mercati privati di capitale. Tuttavia la Banca è stata autorizzata a concedere prestiti nel caso in cui gli investitori privati e le istituzioni finanziarie non siano disposti a farlo, e a condizioni leggermente più favorevoli di quelle correnti. Essa non ha l'obbligo di trarre profitto dai suoi capitali, ed è in grado, per diversi motivi, di contrarre prestiti a tassi più favorevoli di quelli accessibili ai privati e alla maggior parte dei governi. I prestiti concessi dalla Banca consentono un'ampia dispersione dei rischi. Le inadempienze che dovessero verificarsi sarebbero un fatto grave per i governi garanti, e mentre i titoli e altri debiti della Banca non rientrano

<sup>1</sup> Articolo 1 delle norme statutarie della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo. I dati statistici concernenti l'attività del Gruppo della Banca mondiale sono tratti soprattutto dal 1965-1966 *Annual Report* (Washington, 1966) della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e dell'Associazione internazionale per lo sviluppo; dal 1965-1966 *Annual Report* della Società finanziaria internazionale e da rapporti degli anni precedenti. Gli scritti riguardanti il Gruppo della banca mondiale sono molto numerosi. Tra la documentazione pubblicata dalla Banca, sono stati consultati i resoconti sommari delle assemblee annuali dei Consigli dei governatori, soprattutto quelli della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, della Società finanziaria internazionale e dell'Associazione internazionale per lo sviluppo: *Summary Proceedings, 1966 Annual Meetings of the Board of Governors* (Washington, 1966); inoltre, *The World Bank-Policies and Operations* (Washington, 1956) della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, e della stessa Banca, *The World Bank, IFC and IDA: Policies and Operations* (Washington, 1962); le altre pubblicazioni consultate comprendono alcuni numeri di una rivista trimestrale del Fmi e del Birs, «Finance and Development», una serie di opuscoli sulle attività nelle diverse aree geografiche, tra cui, ad esempio, *The World Bank Group in Malaysia* (Washington, 1967), della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, e comunicati stampa dei tre istituti. Durante la stesura del presente scritto l'autore ha potuto avvantaggiarsi anche di interviste con numerosi funzionari della Banca e di altre organizzazioni in contatto con la Banca.

fra le obbligazioni di alcun governo, in realtà le sottoscrizioni di capitali non pagati ed esigibili di tutti i paesi membri valgono come assicurazione.

Le altre due istituzioni del Gruppo sono sorte per colmare le deficienze di capitali esteri che la Banca stessa non avrebbe potuto colmare senza mutamenti radicali nella sua concezione e nel suo modo di operare. Nonostante che fossero molto utili nel promuovere lo sviluppo economico, i prestiti a condizioni di mercato effettuati dalla Banca lasciavano scoperte notevoli esigenze nei paesi provvisti di buoni programmi di sviluppo, ma privi, in prospettiva, di capacità finanziarie sufficienti a sostenere gli oneri dei prestiti tradizionali. Queste esigenze possono essere soddisfatte soltanto con sovvenzioni o prestiti di «favore», ossia con prestiti a lungo termine e a basso tasso d'interesse. Ma non è sembrato opportuno coinvolgere la Banca in tutti e due i tipi di prestito. Dopo notevoli esitazioni, questa lacuna istituzionale venne colmata nel 1960 con la creazione dell'Ida, l'associazione internazionale destinata a fornire «crediti per lo sviluppo», sotto forma di prestiti cinquantennali senza interesse, salvo una piccola percentuale annuale a titolo di commissione, e senza esigere garanzie dai governi. I fondi a disposizione per i crediti dell'Ida sono stati forniti con qualche minima eccezione dai governi. Sul piano amministrativo, la Banca e l'Ida hanno direttori, funzionari e personale comune e quindi costituiscono, a fini operativi, una organizzazione unica.

La Banca, inoltre, non aveva la flessibilità necessaria ad incoraggiare in modo particolare l'iniziativa privata nello sviluppo economico. Nel 1956, dopo alcuni anni di riflessione, fu creata, per colmare questa lacuna, la Società finanziaria internazionale. I fondi necessari sono stati forniti dai paesi membri, e recentemente integrati con prestiti concessi dalla Banca. L'Ifc, pur avendo alcuni funzionari in comune con la Banca, a differenza dell'Ida, funziona con un'organizzazione propria. Tuttavia è parte integrante del Gruppo, svolge servizi per la Banca, riceve prestiti da quest'ultima e con essa intraprende varie operazioni finanziarie.

I partecipanti agli accordi di Bretton Woods avevano pensato che la Banca potesse raccogliere tutti i paesi del mondo, ma tra quelli del blocco orientale soltanto la Jugoslavia è entrata a farne parte. Hanno aderito, per lo più, anche i nuovi membri dell'Onu. Al 30 giugno 1966 la Birs aveva 103 membri, l'Ida 96 e l'Ifc 81<sup>2</sup>. Tra gli aderenti all'Ifc, soltanto tre non aderivano anche all'Ida, mentre diciotto paesi dell'Ida, in gran parte africani, non erano nell'Ifc; naturalmente tutti quelli che fanno parte dell'Ida o dell'Ifc devono anche essere membri della Birs,

<sup>2</sup> L'8 luglio 1966 il Portogallo è entrato a far parte dell'Ifc, portando così a 82 il totale dei membri.

e tutti i paesi aderenti alla Birs devono far parte del Fondo monetario internazionale (Fmi).

La struttura, i controlli, le direttive fondamentali della Banca, dell'Ida e dell'Ifc sono fissati dai rispettivi accordi statutari. Lo schema della Birs è tipico. Nel quadro degli «Articles of Agreement» l'ultima parola spetta al Consiglio dei governatori, nel quale ciascun paese membro ha un proprio rappresentante; di solito il Consiglio si riunisce una volta l'anno. Responsabili del funzionamento generale, con poteri delegati dal Consiglio dei governatori, sono venti direttori amministrativi, cinque dei quali vengono nominati dai cinque paesi che dispongono del maggior numero di voti, e quindici sono eletti da raggruppamenti di paesi<sup>3</sup>.

Il controllo, sia nel Consiglio dei governatori che nella direzione amministrativa, è fortemente accentrato in poche mani, dal momento che la capacità di voto dei paesi membri è rigidamente proporzionale alle quote sottoscritte. Secondo l'articolo V, paragrafo 3, dell'accordo istitutivo della Birs, ciascun membro dispone di 250 voti, più un voto per ogni quota di capitale che detiene. Salvo diversa disposizione, tutte le questioni che la Banca deve affrontare sono decise a maggioranza dei voti. Inoltre, secondo l'articolo VIII, gli emendamenti per poter entrare in vigore devono essere accettati da tre quarti dei membri che dispongano di quattro quinti dei voti complessivi.

Al 30 giugno 1966 i voti a disposizione dei singoli paesi variavano dal 25,5% degli Stati Uniti al 10,5% del Regno Unito, fino allo 0,13% di altri tre paesi, singolarmente considerati. Sedici membri disponevano, ciascuno, di oltre l'uno per cento dei voti. Nella direzione amministrativa, ad esempio, un provvedimento può ottenere la maggioranza con i voti dei rappresentanti di quattro paesi — Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica federale tedesca e Francia — insieme a quelli dell'India e della Repubblica cinese (Cina nazionalista), oppure con i voti dei primi quattro paesi, più quelli di altri due gruppi di stati, variamente combinati, anche con un minimo di sette membri.

Lo staff della Banca dipende dal presidente, che in pratica è sempre stato in posizione di forza, sia per quanto riguarda le operazioni e l'interpretazione dell'indirizzo della Banca, che la funzione di leadership nella loro determinazione.

Al 30 giugno 1966 la Banca si era impegnata, in un ventennio di attività, per un totale di circa 9,6 miliardi di dollari netti di prestiti; l'Ida aveva assunto, dal 1960, impegni per circa 1,4 milioni netti, mentre l'Ifc si era impegnata in complesso per quasi 0,2 miliardi netti; il

<sup>3</sup> I membri designati vengono scelti da ciascuno dei seguenti paesi: Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica federale tedesca, Francia e India. Dei rappresentanti elettivi, soltanto uno è responsabile verso un unico paese membro: la Repubblica cinese (Cina nazionalista).

Gruppo della banca mondiale, in tutta la sua esistenza, si era quindi impegnato per circa 11,2 miliardi di dollari.

Nell'anno fiscale 1965-1966 i nuovi impegni assunti dal Gruppo, sotto forma di prestiti, crediti e investimenti, raggiungevano in tutto i 1.158,9 miliardi di dollari, tra cui erano compresi prestiti del Birs per 839,2 milioni, crediti dell'Ida per 284,1 milioni e impegni dell'Ifc per 35,6 milioni. Gli impegni complessivi erano inferiori di circa 200 milioni di dollari rispetto a quelli del precedente anno fiscale, mentre gli esborsi erano cresciuti dagli 844 milioni di dollari del 1964-1965 ai 957 milioni del 1965-1966. I finanziamenti allo sviluppo effettuati dal Gruppo hanno avuto, quindi, un ordine di grandezza annuo di circa 1 miliardo di dollari.

Su base leggermente diversa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) ha stimato che nel 1965 il Gruppo della banca mondiale abbia coperto il 55,2% degli impegni complessivi — pari a 1.904 milioni di dollari — assunti dagli enti multilaterali verso i paesi in via di sviluppo. Le organizzazioni che fanno capo all'Onu si erano impegnate per il 13,6% e il rimanente 31,2% era coperto da enti intergovernativi regionali dell'Europa e dell'America latina<sup>4</sup>. Secondo un altro calcolo dell'Ocse, i prestiti e i crediti forniti dal Gruppo hanno costituito circa un decimo del totale dei fondi affluiti per via governativa e privata ai paesi in via di sviluppo, e circa un sesto dei fondi governativi, sia di fonte multilaterale che bilaterale.

L'ordine di grandezza che si deve attribuire ai finanziamenti dello sviluppo economico operati dal Gruppo della Banca mondiale, dunque, si aggira intorno al miliardo di dollari annui, pari all'incirca a un decimo di tutti i capitali di origine pubblica e privata affluenti ai paesi in via di sviluppo. Nei prossimi paragrafi farò alcune considerazioni sul significato di queste cifre.

Anche se la disponibilità di capitali esteri non è assolutamente l'unico fattore di rilievo che limiti il tasso dello sviluppo economico, praticamente tutti gli interessati e gli osservatori sono d'accordo nell'attribuirle un'importanza fondamentale, e nel riconoscere che il flusso totale di capitali verso i paesi in via di sviluppo è vistosamente inadeguato, mentre le condizioni a cui è legata la disponibilità di gran parte dei capitali sono troppo gravose perché molti paesi possano sopportarle allo stato attuale. Non si deve pensare, però, che le carenze debbano essere colmate dalla Banca mondiale. Esistono, ad esempio, certi tipi di domande di capitale che il Gruppo potrebbe non essere adatto a soddisfare. Tuttavia i funzionari della Banca hanno calcolato che nel 1967-1970 potrebbero essere investiti 3 o 4 miliardi di dollari in più, ogni

<sup>4</sup> Il calcolo è tratto da *Development Assistance Efforts and Policies: 1966 Review*, Parigi, Ocse, settembre 1966, p. 36.



anno, per dei progetti rispondenti ai criteri della Birs, se l'incapacità di assicurare i rimborsi non agisse come ostacolo. Le linee di condotta da seguire in questa situazione dovrebbero essere dirette sia ad incoraggiare un impiego efficace dei fondi disponibili, che ad accrescere la disponibilità dei fondi stessi.

### **Interrogativi sulla politica del Gruppo**

La Banca mondiale e le istituzioni ad essa associate sono dedite alla promozione dello sviluppo economico in paesi e zone arretrate. Le linee di condotta seguite dalla Banca e dai paesi membri del Gruppo possono avere conseguenze decisive per l'efficacia degli interventi diretti a questo scopo. Gli interrogativi che seguono contengono l'indicazione di alcuni obiettivi importanti per le scelte del Gruppo della banca mondiale.

1. Quale indirizzo ha seguito il Gruppo per assicurare che la concessione dei fondi avesse la massima efficacia ai fini della promozione dello sviluppo economico? In che modo tale efficacia potrebbe, eventualmente, essere accresciuta?

2. Quale indirizzo ha seguito il Gruppo per accrescere al massimo l'ammontare dei fondi disponibili? In che modo tale ammontare potrebbe, eventualmente, essere aumentato?

3. Quale indirizzo ha seguito il Gruppo per accrescere l'entità dei fondi affluenti ai paesi in via di sviluppo attraverso altri canali e per rendere più efficace il loro impiego? In che modo si potrebbero, eventualmente, intensificare i successi realizzati dal Gruppo in questo campo?

Le prime due domande riguardano il Gruppo come istituto di finanziamento. La terza si riferisce invece al Gruppo come forza direttiva nella comunità mondiale dei paesi e delle imprese.

Come si vedrà da alcuni esempi, le tre questioni sono interconnesse. La politica dei prestiti adottata dalla Banca influisce sulle condizioni di reperimento dei fondi e quindi determina, o almeno limita, le fonti da cui i fondi sono ottenibili. D'altra parte le capacità di ottenere fondi a condizioni diverse porrà dei limiti alla politica che la Banca può adottare nella concessione dei prestiti. Inoltre, il fatto stesso di riuscire a deviare a proprio vantaggio una determinata corrente di fondi potrebbe causare una diminuzione nell'ammontare complessivo di essi.

L'approccio a questi problemi dovrebbe essere graduale. Sia la situazione che le conoscenze in venti anni sono cambiate. Gli esperti, e in minor misura il pubblico, sono in grado di valutare l'impiego ottimale dei finanziamenti esteri a fini dello sviluppo in modo molto più evoluto rispetto al dopoguerra, grazie all'esperienza, agli studi e alle molte ricerche accumulate. Tale progresso dovrebbe riflettersi nei mutamenti di

indirizzo della Banca, e almeno in una certa misura è stato effettivamente rilevabile.

Il fatto principale da considerare quando si esamina la politica di un'istituzione qual è la Banca, è che in generale essa è in grado di fare soltanto ciò che i governi membri sono disposti a permetterle. L'apprezzamento positivo o negativo di tale politica dovrebbe perciò essere rivolto ai governi stessi. Tuttavia la direzione amministrativa, il presidente e il personale dispongono di una propria sfera di discrezionalità nell'interpretazione e nell'attuazione degli indirizzi e hanno la possibilità, oltre che la responsabilità, dell'esercizio di un ruolo di leadership nel cercare di promuovere i cambiamenti.

Nel corso degli anni non sono certo mancati gli apprezzamenti positivi per l'attività della Banca, e tra questi è da includere una certa misura di autocompiacimento, ma non sono mancate neppure le critiche, non escluse quelle dei concorrenti probabilmente invidiosi. Non stupisce il fatto che abbiano espresso critiche i paesi membri non soddisfatti perché avrebbero voluto ottenere di più, a condizioni più favorevoli e con minori restrizioni. Gli stessi governatori, nelle assemblee annuali, hanno espresso alcune opinioni sfavorevoli, la cui sostanza è diventata facilmente accessibile, a partire dal 1965, grazie alla pubblicazione dei resoconti ufficiali delle assemblee. Può darsi che alcuni critici non si rendano del tutto conto dell'ampiezza dei cambiamenti che hanno avuto luogo negli ultimi anni.

## **La politica dei prestiti**

*Gli obiettivi dei prestiti.* Dal momento che la ricostruzione economica del dopoguerra è ormai terminata da tempo, i prestiti della Banca e i crediti dell'Ida sono diretti ad assistere lo sviluppo economico. In generale, servono soltanto a coprire il fabbisogno di valuta estera che i programmi comportano, ma lo statuto della Banca dichiara che i prestiti possono essere concessi nella valuta locale quando questa non può essere ottenuta altrimenti a condizioni ragionevoli, oppure quando un determinato programma intensifica indirettamente l'esigenza di valuta estera. Prima del 1964 l'interpretazione piuttosto ristretta che veniva data a questa disposizione aveva indotto i critici a rilevare che le distinzioni tra il fabbisogno di valuta estera e quello di valuta locale peccavano talvolta di astrattezza.

Durante la maggior parte della sua esistenza la Banca ha concesso i prestiti quasi esclusivamente a favore di programmi di sviluppo determinati, piuttosto che per appoggiare programmi che lasciavano la specifica destinazione dei fondi alla decisione delle autorità locali. I prestiti per dei progetti specifici hanno molti vantaggi, tra cui la possibilità di una pianificazione accurata e di un'analisi dei costi e dei ricavi;

inoltre permettono di controllare facilmente se i fondi sono realmente impiegati nel modo indicato dal piano. Questi meriti non sono di poco conto, specialmente quando le risorse scarseggiano. Quasi sempre, inoltre, i programmi di sviluppo vanno comunque articolati in progetti per essere attuati. Sono soprattutto l'addestramento, l'esperienza e l'integrità dei funzionari chiamati a decidere che determinano se il risultato migliore può essere raggiunto da un ente esterno oppure dal paese beneficiario.

La preferenza per i prestiti ad hoc ha sollevato un crescendo di critiche. Prima di tutto, la Banca ha la tendenza a finanziare i progetti più estesi, che non soltanto sono più appariscenti, d'effetto e stimolanti, ma implicano anche una minor percentuale di costi fissi, dal momento che il costo della progettazione, delle ricerche e della supervisione non cresce in misura proporzionale alle dimensioni del progetto. Tuttavia il finanziamento di grossi progetti non costituisce necessariamente l'impiego più costruttivo dei fondi esteri o delle risorse locali che generalmente coprono la maggior parte dei costi. In alcuni paesi non esistono, o scarseggiano, progetti di ampio respiro che sarebbe conveniente intraprendere. Ancor più importante è il fatto che potrebbe essere ben più grande la necessità di progetti minori, più numerosi, che la Banca non trova conveniente appoggiare con finanziamenti ad hoc, o la necessità di fondi destinati a sostenere la conservazione e l'efficiente utilizzazione delle attrezzature esistenti.

In realtà la Banca è andata spostando il proprio interesse verso un uso più ampio dei finanziamenti a programmi generici. Un funzionario ha calcolato recentemente che circa il 20% dei prestiti attualmente concessi ha caratteristiche di questo tipo. Vi sono compresi, tra l'altro, dei prestiti — i cosiddetti «impact loans» —, con i quali la Banca procura la valuta estera necessaria a un paese donatore a causa dello spostamento di risorse interne verso un programma di assistenza allo sviluppo. C'è stato anche qualche prestito destinato alla manutenzione, che ha reso disponibile la valuta estera necessaria per l'acquisto di materiali e di parti di ricambio destinati all'utilizzazione delle capacità già esistenti nei paesi in via di sviluppo. Anche i prestiti alle banche locali che finanziano lo sviluppo sono generalmente classificabili tra quelli destinati a programmi generici.

Va ricordato inoltre che la Banca ha avuto una funzione di guida nell'incoraggiare l'elaborazione dei piani di sviluppo, e quindi non è insensibile alla necessità che i programmi siano finanziati da qualcuno, magari dalla Banca stessa.

Se dovesse essere accolta la proposta di finanziamenti supplementari a lungo termine destinati a coprire le cadute impreviste nelle esportazioni dei paesi in via di sviluppo, e la Banca fosse preposta all'erogazione, la Banca sarebbe coinvolta in misura molto maggiore nel finan-

ziamento di programmi generici. Nel 1964, una raccomandazione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad) sollecitò la Birs a studiare le possibilità di realizzazione di un nuovo «schema» che «mirasse ad affrontare i problemi derivanti da movimenti sfavorevoli nell'andamento delle esportazioni, che risultassero di natura o durata tale da non poter essere affrontati con un sostegno a breve termine della bilancia dei pagamenti»<sup>5</sup>.

Un progetto del genere costituirebbe un'aggiunta ed un superamento del finanziamento compensatorio a breve termine operato dal Fmi. Lo studio richiesto è stato compiuto dalla Birs, che ha presentato un progetto secondo il quale il paese in via di sviluppo e l'ente incaricato dovrebbero concordare la misura delle esportazioni previste, il piano e la politica di sviluppo, e l'entità del deficit sostenibile senza pregiudizio per il programma concordato. La previsione dovrebbe coprire normalmente un periodo compreso tra quattro e sei anni e diventerebbe parte integrante del piano di sviluppo. Se dovesse verificarsi un deficit di proporzioni insostenibili, l'ente appoggerebbe il paese interessato nella ricerca di tutte le fonti di finanziamento disponibili e provvederebbe a colmare il deficit eventualmente rimasto, magari trasformandolo in un debito a lungo termine. I fondi necessari all'attuazione del progetto, secondo i calcoli della Birs, sarebbero dell'ordine di 1,5-2 miliardi di dollari per un periodo sperimentale di cinque anni, con uno stanziamento annuo di 300-400 milioni<sup>6</sup>. La relazione preparata dai funzionari è stata favorevole, ma la direzione della Banca non ha intrapreso azioni di nessun genere. Si prevede che l'argomento sarà ulteriormente esaminato dagli uffici permanenti dell'Unctad, in linea con le raccomandazioni della Conferenza del 1964.

Anche i settori economici il cui sviluppo è finanziato dal Birs hanno subito notevoli variazioni, benché la maggioranza dei prestiti sia sempre diretta alla installazione delle infrastrutture economiche. La categoria che ha ricevuto il maggior ammontare di prestiti è stata quella dei trasporti, con un 34,5% del totale complessivo dei prestiti e crediti concessi al 30 giugno 1966, e con un 43,1% di quelli effettuati nell'anno fiscale 1965-1966<sup>7</sup>. I progetti nel campo dei trasporti

<sup>5</sup> Articolo I della Raccomandazione A.IV.18 (provvedimenti finanziari supplementari) in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March-16 July 1964*, vol. I: *Final Act and Report*, United Nations Publications Sales N. 64.II.B.11, UN Document E/CONF.46/141, vol. I, Nazioni Unite, 1964, p. 52.

<sup>6</sup> *Supplementary Financial Measures: A Study Requested by the United Nations Conference on Trade and Development, 1964* (Washington, International Bank for Reconstruction and Development, dicembre 1965). Le cifre sui fondi necessari secondo i calcoli sono a p. 13.

<sup>7</sup> Salvo diversa indicazione, le statistiche riportate in questa sezione sono tratte da *1965-1966 Annual Report*, Birs-Ida.

sono stati finanziati in quindici paesi e territori diversi e hanno avuto ogni genere di dimensione e tipo, interessando strade, canali, ferrovie, porti e vie d'acqua interne.

I prestiti e i crediti all'industria, compresa quella manifatturiera e quella estrattiva, hanno costituito il 15,8% dei prestiti e crediti complessivi e il 20,7% di quelli concessi nel 1965-1966. Circa la metà di quest'ultima quota è stata destinata ad accrescere le risorse di dieci società finanziarie che in sei paesi diversi assistono lo sviluppo. Alla fine di giugno del 1966 il Gruppo, nel suo insieme, ha finanziato in 21 paesi 25 società di questo tipo con circa 500 milioni di dollari in prestiti, crediti e investimenti<sup>8</sup>.

Ai progetti di sviluppo in agricoltura è stato destinato il 9,2% dei prestiti e crediti complessivi e il 13,6% di quelli concessi nel 1965-1966. Circa un terzo di tale quota è servita a fornire fondi di investimento agli agricoltori attraverso gli istituti di credito di sei paesi. A causa delle difficoltà insite nell'amministrazione di piccoli prestiti e nella estensione dei servizi tecnici necessari, la Banca ha utilizzato le banche centrali e private dei paesi beneficiari come tramite per la redistribuzione dei crediti agli agricoltori e alle cooperative. Naturalmente anche i progetti relativi all'energia elettrica ed ai trasporti hanno avuto grande importanza nel promuovere lo sviluppo nell'agricoltura.

I finanziamenti nel campo dell'istruzione, iniziati nel 1962, al 30 giugno 1966 avevano raggiunto lo 0,9% dei prestiti e crediti complessivi e il 3,0% di quelli del 1965-1966. Quasi tutti sono serviti alla costruzione di edifici e all'acquisto di attrezzature, e sono stati così ripartiti: circa la metà all'istruzione secondaria, un quarto a quella universitaria, un quarto all'addestramento professionale ed ai programmi di addestramento per diplomati delle scuole secondarie. Quasi tutti i fondi forniti per questi scopi sono stati rappresentati da crediti dell'Ida.

La ricostruzione postbellica ha assorbito il 4,5% dei prestiti complessivi, erogati nei primi anni di attività della Banca. Una piccola quota di prestiti e crediti non compresi nelle categorie prima ricordate è stata destinata allo sviluppo e alla predisposizione di progetti in generale.

*Le condizioni di prestito e credito.* È la Birs che decide il tasso di interesse, comprensivo delle spese di amministrazione e commissione, le scadenze e le moratorie e le altre condizioni. Il principio basilare che presiede alla determinazione del tasso d'interesse è che quest'ultimo debba essere sufficiente a coprire le spese del prestito e i costi amministrativi, con un margine da tener di riserva contro ogni possibile necessità futura. In passato gli oneri complessivi annuali imposti dalla Banca per i crediti corrispondevano a un'aliquota approssimativamente

<sup>8</sup> Ifc, *Annual Report 1965-1966*, p. 11.

uguale al costo dell'indebitamento della Banca nel periodo in cui veniva contratto il prestito, piú l'uno per cento di «spese di commissione», piú una quota pari a circa lo 0,25% per coprire le spese amministrative. Nei primi dieci anni l'aliquota per le spese di commissione doveva essere compresa, secondo le norme statutarie, tra l'uno e l'uno e mezzo per cento ed era versata in un'apposita riserva destinata a far fronte agli obblighi della Banca in caso di necessità. Dopo il primo decennio questa aliquota non fu piú soggetta a limitazioni e le riserve raggiunsero un livello che, pur non essendo eccezionale, era alto in modo imbarazzante, tanto da sollevare le critiche dei governatori per l'eccessiva consistenza del tasso di interesse praticato. Di conseguenza è intervenuto un cambiamento, e il 30 giugno 1964 si è deciso di abbassare il tasso di interesse e di cessare l'accumulazione della riserva.

Il tasso d'interesse praticato nei prestiti a lungo termine (superiori a dieci anni) ha avuto un livello variabile tra il 4 e il 6 e mezzo per cento. D'abitudine la Banca non ha avuto fretta nell'equiparare tale livello ai maggiori costi dei capitali. Oggi, il tasso formalmente praticato è del 6%, mentre il costo dei finanziamenti si aggira intorno al 5,3%, e quindi l'aliquota destinata a coprire le spese amministrative e di commissione è notevolmente inferiore all'uno per cento.

La Banca impone un onere anche per la mancata utilizzazione di quote dei prestiti concessi. Inizialmente tale onere ammontava all'uno e mezzo per cento, ma nel 1950 è stato ridotto allo 0,75% e a partire dal giugno 1964 ha toccato il 2,8%.

Fino al 1965 la Banca ha adottato la politica di estendere il credito a tutti i richiedenti praticando un tasso basato sulla formula descritta, indipendentemente dalle condizioni di solvibilità in cui mostravano di trovarsi. Se c'erano variazioni nel tasso d'interesse, queste dovevano attribuirsi alla diversità delle scadenze oppure a mutamenti intervenuti nelle spese di reperimento dei fondi. Tuttavia, i prestiti dell'anno fiscale 1964-1965 al Giappone e all'Italia furono concessi, rispettivamente, a un tasso del sei e mezzo e del sei e un quarto per cento, mentre il tasso corrente era del cinque e mezzo. La maggiorazione in quel caso era dovuta in parte al fatto che la Banca non volle entrare in concorrenza con il mercato su cui i paesi interessati si procuravano la maggior parte dei fondi necessari all'attuazione dei loro programmi. A quanto pare i prestiti vennero concessi in seguito ad impegni precedentemente assunti con i due paesi, quando questi si trovavano in una posizione piú difficile dal punto di vista creditizio, ed è improbabile che possano costituire un precedente.

I prestiti sono effettuati, per quanto è possibile, nella valuta estera necessaria all'attuazione dei vari programmi, e così vengono ridotti al minimo, per il paese che fornisce i fondi, i problemi di riequilibrio della bilancia dei pagamenti. Ma gli acquisti finanziati in questo modo

non sono assolutamente vincolati all'importazione da paesi determinati; anzi, la Banca insiste perché i fondi vengano spesi dove l'acquisto è più conveniente. I rimborsi sono garantiti contro la svalutazione e devono essere effettuati nella valuta usata per il prestito, o con un'altra accettata in sostituzione.

Fino all'anno fiscale 1963-1964 la politica seguita dalla Banca per quanto riguarda le scadenze e il periodo di moratoria (compreso tra il momento in cui viene contratto il prestito e quello in cui ha inizio il rimborso) era diretta a far sí «che il termine (di scadenza) avesse un qualche rapporto con la durata utile dell'attrezzatura o dell'impianto finanziato» e che il periodo di moratoria fosse «determinato dal calcolo del tempo necessario a realizzare il progetto». La maggior parte delle scadenze variavano da dieci a venticinque anni, con periodi di moratoria compresi tra due e cinque anni. Ma più recentemente la Birs ha avuto maggior riguardo che in passato per le situazioni di debito dei beneficiari, come dimostra la concessione di crediti con scadenze fino a 35 anni e periodi di moratoria anche decennali. Nel 1960 la media ponderata dei termini era di 22,9 anni mentre nel 1964 è stata di 24,9 anni. In campo scolastico tutti i prestiti hanno termini trentennali.

I crediti dell'Ida sono concessi senza interesse ma comportano una quota annua di servizio pari allo 0,75% sulla rimanenza insoluta. Le scadenze sono cinquantennali e i periodi di moratoria decennali. Il capitale deve essere rimborsato nella misura dell'uno per cento annuo del credito originario per tutto il periodo compreso tra l'undicesimo e il ventesimo anno, e nella misura del tre per cento per il resto del cinquantennio.

Quando un accordo prevede sia un prestito della Banca che un credito dell'Ida, le condizioni che rientrano nell'impegno finanziario complessivo possono variare da un estremo all'altro, secondo la relativa importanza dei due tipi di intervento.

*I requisiti procedurali.* Le procedure richieste dalla Banca prima della concessione di un prestito sono dirette soprattutto ad assicurare che un determinato progetto sia prioritario rispetto allo sviluppo economico. Ma deve essere accertata anche la capacità di effettuare il rimborso, e il rigore procedurale ha indubbiamente un effetto sui probabili acquirenti di titoli della Banca, incoraggiandoli in questo tipo di investimento. Il rapporto con il paese beneficiario è visto in una prospettiva di lungo termine, perciò, prima ancora di prendere in considerazione le domande di finanziamento, la Banca tiene a stabilire, per mezzo di un'indagine economica, lo stadio di sviluppo del paese, le esigenze, le potenzialità, le risorse che esso presenta. In questo modo vengono identificati i progetti meritevoli di più attento esame. Successivamente vengono intrapresi, spesso in collaborazione con il settore del Program-

ma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) che fa capo al Fondo speciale, studi di preinvestimento sul campo, diretti a vagliare l'attuabilità tecnica ed economica dei progetti. In questa fase viene fatto un esame del contributo che il progetto può dare al reddito del paese, del tempo necessario alla realizzazione, e di altri fattori ancora. Nel caso di progetti concernenti il settore manifatturiero ed estrattivo le analisi sono compiute dal personale della Società finanziaria internazionale. La responsabilità degli altri settori di analisi spetta ai funzionari della Banca, ma questa può richiedere l'assistenza dell'Unesco per i progetti che rientrano nel campo scolastico e quella della Fao per i problemi agricoli. Certi studi di preinvestimento sono finanziati dall'Undp; gli altri, in genere, sono a carico del paese beneficiario.

Anche se le analisi condotte dalla Banca sono in generale molto produttive per quanto riguarda la discriminazione tra i progetti prioritari e quelli meno urgenti, è stato sollevato il dubbio che, al momento di decidere se concedere un prestito o un credito, talvolta venga dato eccessivo peso alla valutazione dei progetti. Si tratta di giudizi che, superficialmente, sembrano avere un grado di certezza quantitativa molto elevato, ma proprio questo fatto denota anche un elemento di arroganza e di presunzione, perché raramente si possono calcolare costi e ricavi senza un largo margine di errore. Per gli osservatori esterni, inoltre, non è facile accettare l'affermazione secondo cui per la valutazione di un progetto è indifferente sapere se i fondi verranno concessi a condizioni pesanti o di favore. Certamente questa differenza dovrebbe essere tenuta in considerazione. L'alto tasso di sconto che deve essere applicato ai profitti futuri nel caso di prestiti finanziati a condizioni onerose può senz'altro attenuare importanti benefici che verrebbero riconosciuti se lo sconto fosse praticato a un tasso meno elevato.

Se, in base agli studi compiuti e ad altre considerazioni, viene deciso di concedere il prestito, il paese interessato è assistito dalla Banca nel presentare la propria richiesta. Si tiene conto anche delle fonti alternative di finanziamento e della possibilità di rivolgersi a più fonti contemporaneamente. Se è necessario che una parte del prestito venga concessa a condizioni di favore, si provvede a decidere in tal senso. Qualora si ritenga che la politica seguita dal paese non sia favorevole allo sviluppo, può darsi che vengano richiesti dei progressi nel senso di un mutamento di indirizzo, come condizione per la concessione del prestito.

La decisione di accordare un prestito della Banca o un credito dell'Ida non significa che i fondi vengano resi immediatamente disponibili al paese beneficiario. Il versamento ha luogo soltanto quando è effettivamente necessario, perciò può trascorrere molto tempo tra la concessione del prestito e la corresponsione dei fondi.

Quando il prestito è negoziato deve essere presentata, con possibilità di revisione, una dichiarazione sulla destinazione dei capitali;



gli esborsi vengono controllati su questo elenco. I versamenti possono essere fatti direttamente dalla Banca al fornitore, oppure può essere concordato il rimborso a una banca commerciale che abbia effettuato i pagamenti con una lettera di credito riconosciuta, o, infine, si possono rimborsare le spese al paese beneficiario. Sono richiesti, quando è possibile, i documenti comprovanti la transazione, la spedizione di merci, e l'eventuale pagamento.

Tutte queste procedure seguite nell'esborso dei fondi danno ampie garanzie sulla utilizzazione dei capitali per gli scopi che hanno motivato il prestito. Naturalmente queste procedure sono incoraggiate dalla politica dei prestiti ad hoc. La Banca sostiene, da un lato, che i beneficiari non hanno mai avuto niente da obiettare finora e, dall'altro, che le procedure adottate costituiscono un importante motivo per considerarla una «istituzione solida»<sup>9</sup>.

Dopo l'esborso, la Banca continua a seguire il paese che ha ricevuto il prestito o il credito inviando missioni per aggiornare lo studio della situazione economica, ispezionando i progetti che sono stati finanziati, assistendo il paese nella predisposizione di nuovi progetti e fornendo assistenza tecnica.

*Le condizioni imposte.* In aggiunta all'applicazione delle condizioni e delle procedure descritte la Banca, in pratica, ha sempre condizionato i prestiti anche a due tipi di azione dei paesi beneficiari. Il primo consiste nell'introduzione di opportune pratiche commerciali di contabilità, di pagamento, e così via. In certi casi possono essere richiesti dei cambiamenti di personale. A prima vista le condizioni di questo tipo non dovrebbero sollevare obiezioni, dal momento che i rimborsi sono più gravosi per chi ha ricevuto il prestito quando si verificano degli sprechi, e d'altra parte lo spreco implica una mancanza di lealtà verso il paese che ha fornito i capitali e che ha messo a disposizione le sue risorse e spesso le sue entrate fiscali. Non di rado, però, si obietta che tali condizioni costituiscono un'umiliazione nazionale, in quanto denotano una mancanza di fiducia. Il motivo recondito delle proteste può essere dato, per certi paesi, dal risentimento per la propria incapacità di assicurarsi il «denaro facile» o dalla impossibilità di usare i fondi a scopi politici.

Il secondo tipo di condizione riguarda i cambiamenti richiesti nella politica economica del paese. Questi possono implicare, ad esempio, qualche nuova tassa, la riforma del settore fiscale, una più forte politica monetaria, mutamenti del tasso di cambio con l'estero, o addirittura un ampio programma di stabilizzazione. In almeno un caso è stata chiesta l'imposizione di determinate tariffe per l'erogazione dell'energia elet-

<sup>9</sup> Norman G. Jones, *Disbursing World Bank Loans*, «Finance and Development», marzo 1967 (vol. IV, n. 1), pp. 51-55.

trica<sup>10</sup>. Dal punto di vista della promozione dello sviluppo economico, i mutamenti di politica economica possono avere un ruolo essenziale nel migliorare le possibilità di successo di un progetto o di un piano di sviluppo.

Indubbiamente l'imposizione di condizioni di questo genere contribuisce anche ad accrescere la fiducia dei probabili acquirenti di titoli della Banca e ad incoraggiare i contribuenti dei paesi piú progrediti nel dare fondi all'Ida.

Tuttavia l'imposizione di condizioni nel campo della politica economica suscita frequentemente delle critiche e, nel caso della Turchia e del Brasile, ha addirittura provocato una temporanea rottura dei rapporti con la Banca<sup>11</sup>. Tali richieste non vengono considerate come un elemento di appoggio alle riforme politicamente difficili ma, troppo spesso, come un «prezzo» da pagare per ottenere i prestiti e, se possibile, da evitare. In molti casi i motivi di risentimento possono anche essere giustificati. Le accuse piú frequenti affermano che queste condizioni sono: un'umiliante negazione della indipendenza e della sovranità, paternalistici segni di arroganza da parte di chi presume che «papà sia il miglior giudice», requisiti spesso errati per l'incapacità di comprendere condizioni ed esigenze particolari e, talvolta, richieste premature per il mancato riconoscimento dell'inevitabilità di ritardi nell'attuazione delle riforme.

Naturalmente le critiche sono piú aspre quando il prestito proviene da un'unica fonte. Uno degli argomenti a favore dell'utilizzazione degli organismi multilaterali per l'elargizione degli aiuti è dato appunto dal fatto che i paesi beneficiari sono piú disposti ad accettare condizioni e a cambiare politica se la richiesta proviene da un'organizzazione multilaterale invece che da un paese singolo, in quanto è meno saliente, in questo tipo di rapporto, l'aspetto del «colonialismo economico» e della rinuncia alla sovranità. Ma il carattere multilaterale della Banca non è bastato a far superare il problema della resistenza alle condizioni praticate, soprattutto perché le cose spiacevoli non vengono mai fatte volentieri, specialmente se non richieste da qualche fonte straniera; indubbiamente, però, anche il fatto che la Banca sia dominata da alcuni paesi industriali, dagli Stati Uniti in particolare, ha avuto una certa importanza. Le pressioni dirette ad ottenere la creazione di un altro strumento di credito internazionale, il Fondo di capitale delle Nazioni Unite per lo sviluppo, sono state motivate, in parte, dal desiderio dei paesi beneficiari di procurarsi maggiori quantitativi di denaro, ma in parte anche dal loro desiderio di svolgere un ruolo piú importante nella determina-

<sup>10</sup> Wolfgang G. Friedman, George Kalmanoff e Robert F. Meagher, *International Financial Aid*, New York, Columbia University Press, 1966, p. 411.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 412.

zione delle condizioni che regolano la distribuzione dei fondi. Sarebbe interessante sapere in quale misura tali pressioni nascevano dal desiderio di avere un maggior peso e in quale misura, invece, erano dovute alla speranza di ottenere condizioni meno onerose. Per quanto riguarda questa seconda motivazione, la sua presenza dovrebbe indurre a chiedersi se le condizioni imposte dalla Banca non siano realmente troppo onerose.

Naturalmente esistono dei limiti alle pressioni che effettivamente si possono esercitare per garantire l'accettazione delle condizioni. L'entità del prestito può essere troppo piccola, oppure i leaders politici di un determinato paese non hanno la capacità o la volontà di operare cambiamenti di indirizzo, o, ancora, esistono altri organismi disposti a fornire i fondi a condizioni meno onerose. I governi dei paesi avanzati non esitano a operare finanziamenti per scopi politici, e il capitale privato, particolarmente attento al miglioramento delle condizioni locali, agisce tempestivamente non appena la situazione si fa buona.

*Le industrie di stato e le banche di sviluppo.* Più di una volta la Banca si è rifiutata di concedere prestiti alle industrie manifatturiere ed estrattive (comprese quella petrolifera) di proprietà statale, mentre ha finanziato spesso i progetti governativi di potenziamento delle infrastrutture, dei trasporti, delle comunicazioni, delle industrie elettriche statali. Questa discriminazione può essere giustificata, sul piano pratico, dal fatto che i progetti relativi alle infrastrutture attraggono raramente gli investimenti privati; perfino negli Stati Uniti i pubblici servizi sono inevitabilmente gestiti, o strettamente controllati a vari livelli dallo stato.

La riluttanza a contribuire al finanziamento di progetti concernenti le industrie statali si estende anche alle banche di sviluppo di proprietà degli stati, anche se spesso queste sono soprattutto impegnate nel fornire crediti all'industria privata. Le società che finanziano lo sviluppo sono state accettate dal Gruppo della banca mondiale come valide mediatrici, particolarmente nel finanziamento di progetti troppo limitati perché la Banca fosse propensa a gestirli. La Società finanziaria internazionale ha contribuito ad organizzarle e, in quindici paesi, è diventata azionista di diciassette società del genere<sup>12</sup>. Ma nessun appoggio è stato concesso agli istituti di proprietà statale.

È difficile fare a meno di concludere che alla base di questo tipo di discriminazione non vi sia stata una ragione ideologica sia da parte dei paesi con maggiori capacità di voto che di certi funzionari della Banca, almeno nei primi anni. A parte questo, i funzionari della Banca hanno assistito a qualche esempio piuttosto spiacevole di industrie statali ge-

<sup>12</sup> David Grenier, *IFC: An Expanded Role for Venture Capital*, «Finance and Development», giugno 1967 (vol. IV, n. 2), p. 139.

stite in modo pessimo e condotte con criteri politici senza che fosse possibile far nulla per cambiare la situazione. Certamente le industrie statali di molti paesi si sono dimostrate meno efficienti e più politicizzate di quelle private. Applicando una regola uguale per tutti, i funzionari della Banca riescono ad evitare i problemi amministrativi insiti nella valutazione dei singoli casi, insieme alle spiacevoli ripercussioni che si verificherebbero se dovessero comunicare ai funzionari di un governo che le loro industrie o le loro banche di sviluppo sono troppo inefficienti o troppo politicizzate per meritare appoggi finanziari.

La politica della Banca è stata lungamente attaccata dai paesi che non possedevano imprese private o che, per motivi diversi, preferivano che certe industrie fossero di proprietà dello stato, e inoltre da molti studiosi dell'argomento. Nel 1965 George D. Woods, presidente della Banca, rivolgendosi al Consiglio economico e sociale (Ecosoc) delle Nazioni unite, riconobbe che la Banca era stata « riluttante a finanziare le industrie di stato soprattutto per le grandi difficoltà che si sarebbero incontrate nel garantirne una gestione basata su criteri economici e non soggetta a pressioni politiche », ma si dichiarò consapevole del fatto che in alcuni paesi « la mancanza di risparmio privato e di iniziativa industriale limita fortemente le possibilità di realizzazione del capitale esclusivamente privato ». Egli dichiarò in quella stessa occasione che la Banca stava « quindi per intraprendere un riesame della politica seguita nei casi di questo genere, per vedere se esistessero mezzi diversi dalla pura proprietà privata, capaci di garantire un'efficace gestione delle iniziative industriali »<sup>13</sup>. Per quanto io ne sappia, dal giorno in cui quel discorso venne pronunciato fino ad oggi, il riesame annunciato non ha portato a variazioni nella politica seguita.

*La distribuzione geografica dei prestiti.* Il totale di 1.123 milioni di dollari distribuito nel 1965-1966 sotto forma di prestiti della Banca e crediti dell'Ida ha interessato 32 paesi, fra cui tre paesi dell'Africa orientale che hanno presentato un progetto regionale. I prestiti, per complessivi 839 milioni di dollari, sono stati concessi a 29 paesi, di cui cinque soltanto hanno ricevuto anche crediti dell'Ida. Questi ultimi hanno raggiunto complessivamente 284 milioni di dollari e sono stati concessi a otto paesi, tre dei quali non hanno ottenuto prestiti dalla Banca, segno evidente di debolezza finanziaria<sup>14</sup>.

Sui 32 paesi che hanno ricevuto prestiti e crediti nel 1965-1966, 12 si trovavano in Africa, uno (la Nuova Zelanda) nel continente australiano, tre (Finlandia, Portogallo e Spagna) in Europa, otto in Asia e nel Medio Oriente, otto in America latina.

<sup>13</sup> Intervento di George D. Woods al Consiglio economico e sociale delle Nazioni unite, 26 marzo 1965 (ristampa del Birs).

<sup>14</sup> Le statistiche riportate in questo paragrafo sono tratte dal 1965-1966 *Annual Report*, Birs-Ida.

Per quanto riguarda la distribuzione regionale dei prestiti e crediti complessivi al giugno 1966, e di quelli forniti nel 1965-1966, in entrambi i casi l'Asia e il Medio Oriente si sono classificati al primo posto, e l'emisfero occidentale (America latina) al secondo posto. L'Europa è risultata terza nella graduatoria dei prestiti e crediti cumulativi, ma nell'ultimo anno è scesa di livello. Meno di un quarto dell'ammontare che essa ha ricevuto è stato destinato alla ricostruzione post-bellica. L'Africa è quarta per quanto riguarda l'ammontare cumulativo, ma è terza nella graduatoria del 1965-1966; probabilmente, dopo un inizio ritardato, questo continente riceverà in futuro quote sempre più grandi.

A prima vista non è facile trovare correlazioni positive o negative tra i prestiti ed i crediti concessi e il reddito procapite. Ad esempio, nel 1965-1966 l'India ha ricevuto i finanziamenti più cospicui (191 milioni di dollari) e il Messico è stato al secondo posto con 154 milioni. Ma nel caso dell'India si è trattato esclusivamente di crediti dell'Ida, mentre il Messico ha ricevuto soltanto prestiti della Banca. Il fatto che l'Europa, dove il basso reddito di alcuni paesi non è mai così basso come in altre parti del mondo, abbia ricevuto tanti aiuti per lo sviluppo economico indica che la Banca si è preoccupata di trovare progetti che coprissero le spese, oltre ad elargire capitali dove il bisogno era maggiore. I governatori che rappresentano all'interno della Banca diversi paesi non finanziati dall'Ida hanno criticato questo fatto, e anche l'elevata concentrazione dei crediti dati all'India, nel corso dei loro interventi all'assemblea del Consiglio dei governatori nel 1966.

*Le politiche di investimento dell'Ifc.* L'Ifc è il braccio bancario del gruppo Birs che si occupa degli investimenti. Praticando certe condizioni di finanziamento, l'Ifc cerca di promuovere il progresso economico dei paesi in via di sviluppo con lo stimolo catalizzante degli investimenti industriali privati<sup>15</sup>. Durante i primi anni la sua politica di investimento ha subito delle limitazioni a causa del divieto vigente contro gli investimenti in titoli azionari — al quale gli Stati Uniti tenevano molto — successivamente abrogato nel 1961 con un emendamento allo statuto dell'Ifc. Un altro inconveniente, che limitava il numero e l'entità delle operazioni effettuabili, era dato dalla ristrettezza dei capitali a disposizione, circa 100 milioni di dollari. Quest'ultima difficoltà sta per essere superata grazie agli emendamenti che nel 1965 hanno modificato gli statuti dell'Ifc e della Birs, permettendo a quest'ultima di concedere prestiti alla Società finanziaria fino ad un massimo di 400 milioni di dollari.

Gli investimenti e altri impegni dell'Ifc ammontano fino ad oggi a

<sup>15</sup> Questa sezione si basa soprattutto sullo scritto di Grenier, cit., pp. 133-142, e su *1965-1966 Annual Report* dell'Ifc.

circa 150 milioni di dollari, mentre i titoli azionari venduti agli investitori privati hanno raggiunto un ammontare di circa 57 milioni di dollari. Il capitale complessivo coinvolto nelle operazioni della Società è stato di 895 milioni, quindi gli investimenti privati sono stati uguali, in media, a 5 dollari per ogni dollaro di capitale stanziato dall'Ifc. Gli importanti sviluppi che quest'ultima ha avuto recentemente hanno portato gli impegni del 1966 a 35,6 milioni di dollari, con un aumento di oltre il 40% rispetto a tutti gli anni precedenti. Prima che la Banca fosse autorizzata a fornirle capitali, l'impegno più rilevante assunto dall'Ifc quando attingeva soltanto alle proprie risorse è stato di 6 milioni di dollari per singola impresa. Oggi questo livello è stato portato a 20 milioni.

Ormai l'Ifc è impegnata praticamente in tutte le forme di operazioni bancarie di investimento, ed ha come campo quasi esclusivo di attività l'industria manifatturiera, pur compiendo qualche investimento anche in altri settori. Gli impegni più ingenti riguardano il ferro e l'acciaio, la polpa e la carta, il cemento e i fertilizzanti. I criteri di fondo che ne guidano gli investimenti sono: la priorità nell'economia del paese, il potenziale rendimento, il fabbisogno di denaro non accessibile a condizioni convenienti presso le fonti private, la protezione dell'azionariato privato, le occasioni di partecipazione offerte agli investitori locali, e infine la scarsa probabilità che il progetto possa andare avanti senza la partecipazione dell'Ifc. In considerazione di questi criteri, l'Ifc può investire in quote azionarie, può combinare un prestito con un investimento azionario, può sottoscrivere un'emissione pubblica, può riunire partners nazionali e stranieri, può fornire la direzione finanziaria, può essere la prima o l'ultima a fornire il denaro secondo che voglia mettere in moto un progetto oppure riempire un'ultima lacuna. L'Ifc si propone di realizzare profitti, e in realtà su 23 impegni conclusi, 21 hanno avuto una resa media annua del 12,15%.

Come ho ricordato in precedenza, l'Ifc ha contribuito anche ad istituire o riorganizzare le società private di finanziamento allo sviluppo.

### **I mezzi per accrescere i fondi**

Dato che la disponibilità di fondi esteri per la promozione dello sviluppo è insufficiente, il problema essenziale è se, e in che modo, questa disponibilità può essere accresciuta. E dal momento che il presente scritto riguarda il Gruppo della banca mondiale, la domanda da porre è come aumentare i fondi che questa mette a disposizione. Prima di affrontare l'argomento è necessario descrivere, a titolo introduttivo, i metodi seguiti dal Gruppo per reperire i fondi.

Le due fonti principali a cui si rivolge la Birs per ottenere nuovi fondi sono le sottoscrizioni e i prestiti sui mercati di capitale; una terza,

meno importante, è data dai proventi delle operazioni. Si è verificata inoltre una notevole rotazione dovuta sia ai rimborsi da parte di paesi che avevano contratto prestiti in passato, sia alla vendita dei titoli dei primi tempi sui mercati di capitale.

Il capitale autorizzato della Banca ammontava a 10 miliardi di dollari nel periodo iniziale e da allora è raddoppiato. Le sottoscrizioni di capitale hanno raggiunto i 22,4 miliardi di dollari, di cui 2,2 miliardi costituiscono la quota versata, mentre il resto è esigibile, se necessario, per adempiere agli obblighi derivanti dai prestiti contratti o concessi dalla Banca in base a questa garanzia. La quota esigibile è in effetti un fondo di garanzia che fornisce una solida base all'ottima quotazione delle obbligazioni della Banca. La parte esigibile dagli Stati Uniti ammontava a 5,7 miliardi al 30 giugno 1966. È significativo il fatto che il debito della Banca non abbia mai superato il debito statunitense, e che all'approssimarsi di questo limite il capitale della Banca sia stato accresciuto.

La protezione fornita ai creditori dalle sottoscrizioni di capitale non versato, oltre alle garanzie richieste ai governi per ogni prestito concesso dalla Banca, sarebbero sufficienti in alcune circostanze ad assicurare un mercato per i titoli della Banca mondiale. Ma nei primi anni di esistenza della Banca ciò non si è verificato. Una buona situazione creditizia è questione di psicologia e di leggi, oltre che di risorse finanziarie. I prestiti internazionali avevano avuto vicende disastrose prima che entrasse in azione la Banca, e quest'ultima nacque come una istituzione del tutto nuova e da sperimentare. Anche la situazione giuridica presentava degli ostacoli. Gli Stati Uniti furono costretti, a livello federale, a modificare alcune leggi, tra cui il Securities and Exchange Act e il National Banking Act, mentre furono eliminate, a livello dei singoli stati, le restrizioni gravanti sui trusts, sui fondi per le pensioni, sulle compagnie di assicurazione e altri istituti finanziari. Si rese necessaria una lunga campagna per convincere sia gli operatori che i legislatori. Negli altri paesi esistevano ostacoli analoghi di carattere giuridico o amministrativo. Tutto sommato, la politica conservatrice diretta a conferire un carattere di «solidità» alla gestione della Banca era pienamente giustificata durante i primi anni in cui si andava costituendo il suo credito.

Al 30 giugno 1966 i prestiti contratti complessivamente dalla Banca ammontavano a 5,2 miliardi di dollari, la cui parte ancora insoluta equivaleva a 2,8 miliardi. I titoli venduti agli investitori avevano raggiunto un valore di 2 miliardi di dollari e i rimborsi ricevuti ammontavano in tutto a 1,1 miliardi. Sui 2,8 miliardi di dollari di debito consolidato e ancora in sospeso, 2,1 miliardi erano obbligazioni in dollari statunitensi e il resto in dollari canadesi e in sei valute europee. I maggiori debiti in valuta europea ammontavano a 338,6 milioni di marchi

tedeschi e 174,8 milioni di franchi svizzeri. Molte obbligazioni in dollari americani erano state vendute al di fuori degli Stati Uniti; si trattava, secondo i calcoli, di circa la metà delle obbligazioni della Banca. Prestiti per circa 200 milioni di dollari erano stati ceduti a banche centrali che desideravano investire i dollari accumulati. L'ultimo prestito acquistato era in obbligazioni biennali all'interesse del 5 e 3/8 per cento.

Nell'anno fiscale 1966 la Banca ha avuto un reddito netto di 143,7 milioni di dollari. Prima del 1964 il reddito era interamente versato in un conto speciale di riserva, ma era disponibile per i prestiti. Successivamente, una parte è stata trasferita all'Ida per i crediti allo sviluppo.

Sebbene l'Ida sia autorizzata dal proprio statuto a contrarre prestiti sui mercati finanziari, attualmente i suoi crediti senza interesse non la mettono in condizioni di farlo. Tutti i fondi che ha avuto a disposizione sono sempre stati di origine governativa (1.552 milioni di dollari al giugno 1966), oppure trasmessi dalla Banca mondiale come parte del suo reddito (125 milioni di dollari) o, infine, costituivano il suo reddito netto (10 milioni).

I membri sono rappresentati da diciotto paesi ad alto reddito (Parte I), che hanno sottoscritto 751 milioni di dollari sui 1.000 milioni di capitale autorizzato, e da 78 paesi a basso reddito (Parte II) che hanno sottoscritto 248 milioni. I primi hanno versato l'intero ammontare in oro e valute convertibili, mentre i secondi hanno effettuato i versamenti per il 10% in questa forma e per il 90% nelle proprie valute. Altri fondi sono stati versati a titolo di contributo supplementare dai paesi ad alto reddito, oppure sono stati ottenuti rendendo convertibile una parte dei contributi in valuta locale sottoscritti dai paesi a basso reddito.

La Banca mondiale potrebbe trasferire all'Ida una parte maggiore del suo reddito, ma non è possibile contare su degli incrementi rilevanti. Dopo aver praticamente esaurito i suoi fondi non ancora impegnati, l'Ida è costretta a rivolgersi ai paesi a basso reddito per ricevere ulteriori sottoscrizioni che le consentano di finanziare ancora lo sviluppo in misura rilevante. Questa fase è cominciata nella primavera del 1967.

I fondi d'investimento della Società finanziaria internazionale provengono da tre fonti diverse: le sottoscrizioni di capitale, le entrate realizzate con la vendita di titoli del suo portafoglio, e i prestiti della Birs. Il capitale sottoscritto al 30 giugno 1966 ammontava a 99,4 milioni di dollari su 100 milioni autorizzati. Nel 1965 la Birs e l'Ifc hanno modificato i loro statuti per consentire che i prestiti della Birs all'Ifc potessero raggiungere i 400 milioni di dollari e per fare in modo, quindi, che l'Ifc fosse in grado di investire fino a cinque volte il capitale e i surplus previsti dal suo statuto. Fino ad oggi all'Ifc è stato offerto un



massimo di 100 milioni di dollari di credito, che non sono stati ancora utilizzati.

Una critica rivolta alla Banca con una certa frequenza è che la sua ostinazione nel voler essere «solida», unita all'ostilità verso ogni possibile concorrente, ha mantenuti i finanziamenti ai paesi in via di sviluppo ad un livello inferiore a quello che sarebbe stato necessario e realizzabile. All'inizio degli anni 50, mentre le Nazioni unite cercavano di costituire il Fondo speciale per lo sviluppo economico (Sunfed) la Banca assunse, in privato, una posizione decisamente contraria all'eventualità che il Fondo fosse autorizzato a concedere prestiti a basso tasso d'interesse. Verso la fine del decennio, però, la Banca appoggiò con entusiasmo la creazione dell'Ida, che doveva essere la sua «vetrina dei prestiti e condizioni di favore». I funzionari della Banca si opposero anche alla fondazione della Banca interamericana di sviluppo e della Banca asiatica di sviluppo. Va detto, però, che la posizione della Birs nei confronti di quest'ultima è cambiata al punto che ha contribuito alla sua progettazione, e che oggi anche i rapporti con la Banca interamericana di sviluppo sono improntati alla cordialità e allo spirito di collaborazione.

Alcuni osservatori hanno interpretato l'atteggiamento della Banca mondiale verso il Sunfed e verso le banche regionali come riflesso della situazione di un monopolio che lotta contro l'emergere di concorrenti capaci di offrire i prestiti a condizioni migliori. Può darsi che alcuni funzionari della Banca abbiano pensato alla desiderabilità di far derivare da un'unica fonte i prestiti multilaterali, ma certamente vi sono state anche altre considerazioni molto più importanti. Si temeva che il principio di concedere i prestiti a destinatari responsabili, per dei programmi corretti, fosse messo in pericolo dalla necessità di far competere i prestiti di questo genere con quelli concessi a condizioni di favore o per motivi politici. Per impedire l'attenuarsi di questa procedura di prestito, i prestiti di favore avrebbero dovuto essere gestiti dalla Banca con criteri non politici, e costituire un accompagnamento e un'integrazione di quelli ad alto tasso d'interesse.

Una critica spesso ricorrente è che la Banca, restando attaccata al suo stile fondamentale di lavoro, non è riuscita a fare ciò che sarebbe stato in suo potere, e cioè ad accrescere l'afflusso dei fondi diretti ai paesi in via di sviluppo attraverso i canali di cui dispone. Si afferma, in particolare, che non ha usato a sufficienza la propria autorità per garantire l'afflusso di prestiti privati ai paesi in via di sviluppo, mentre ha accolto negativamente le proposte di chi avrebbe voluto sovvenzionare il pagamento degli interessi sui prestiti concessi a fini di sviluppo economico. È vero che la Banca non ha impiegato la sua autorità per garantire che i prestiti fossero effettuati direttamente da altri investitori, ma è anche vero, però, che ha venduto parte dei

suoi prestiti a questi ultimi e soprattutto alle banche, o sotto forma di partecipazioni al momento del negoziato, oppure, in un secondo tempo, con detrazioni dal suo portafoglio. Negli ultimi anni queste vendite sono avvenute senza la sua garanzia, che a quanto sembra è stata data per l'ultima volta nel 1955. La vendita riguarda di solito i titoli iniziali e questo, insieme al fatto che il giudizio della Banca in materia di prestiti è tenuto in grande considerazione, ha sempre consentito di vendere le obbligazioni senza la sua garanzia. Naturalmente ciascun prestito è garantito dal governo che lo riceve e, in passato, nel caso di paesi di recente indipendenza, era garantito anche da una delle potenze metropolitane.

Le banche richiedono i prestiti dalla Birs non soltanto per gli interessi che possono ricavarne, ma in certi casi per stringere proficui rapporti con chi contrae il prestito, oltre che per mantenere stretti rapporti con la Banca, la quale ha larghe disponibilità di denaro da collocare in deposito.

Le vendite di titoli di portafoglio hanno subito una contrazione negli ultimi anni, perché i tassi d'interesse più elevati vigenti sul mercato permettevano di vendere soltanto sotto la pari. La vendita delle partecipazioni nei prestiti in corso ha subito in una certa misura l'influenza dei principali criteri di investimento applicati dagli USA ai prestiti esteri anche se essi non sono quelli delle emissioni obbligazionarie della Banca. Ma si è trattato, probabilmente, di un effetto non rilevante, dal momento che tali criteri non valgono per le obbligazioni dei paesi in via di sviluppo.

La questione delle sovvenzioni per il pagamento degli interessi è sorta in connessione con il programma proposto dal Governatore della banca di Israele, D. Horowitz, alla conferenza dell'Unctad del 1964. Il piano Horowitz chiedeva che la Birs, l'Ida, o un'altra istituzione intergovernativa si procurassero i prestiti sul mercato al tasso d'interesse necessario, e a loro volta effettuassero prestiti all'Ida perché i fondi fossero trasmessi, con ulteriori prestiti a condizioni di favore, ai paesi in via di sviluppo. Le garanzie avrebbero dovuto essere fornite dai paesi industrializzati membri dell'Ida. La differenza tra i tassi di interesse sarebbe stata colmata da un «fondo di parificazione degli interessi», creato e tenuto in vita dai paesi industrializzati con fondi stanziati in quote proporzionali.

La Birs accettò, durante la conferenza, di sottoporre il piano all'esame di suoi funzionari<sup>16</sup>. Il linguaggio usato da questi ultimi nel loro rapporto può essere interpretato come un'opinione negativa, ma la direzione amministrativa non ha assunto posizioni politiche in proposito. Una delle obiezioni rivolte al piano Horowitz era che il mer-

<sup>16</sup> *The Horowitz Proposal: A Staff Report*, Washington, Birs, febbraio 1965.

cato obbligazionario della Banca sarebbe stato disorientato se la Birs avesse venduto due tipi di obbligazioni, uno dotato delle normali garanzie, e un'altro implicante la sovvenzione per il pagamento degli interessi e la garanzia di pagamento finale. A parte la possibilità di confusione, i rischi in cui sarebbe incorsa la Banca riguardavano soprattutto il realizzo, dopo lunghi periodi, delle sovvenzioni promesse dai governi. Nel caso che un paese finisse per cambiare opinione in seguito a un mutamento di governo, per la Banca non ci sarebbe stato niente da fare.

L'argomentazione a favore del piano Horowitz sostiene che esso avrebbe il merito di accrescere l'afflusso dei fondi a tasso di favore, dato che i governi sarebbero disposti a garantire il debito e a fornire sovvenzioni per il pagamento degli interessi durante tutto il periodo del prestito, più che a fornire un ammontare analogo di denaro sotto forma di capitale. Horowitz riteneva inizialmente che in questo modo fosse possibile reperire altri 3 o 4 miliardi di dollari in un decennio, ma in seguito ha ridotto tale cifra a 500-600 milioni in un quinquennio.

Non si può cercare di valutare la possibilità che il piano Horowitz accresca in misura rilevante l'afflusso dei fondi dal mercato ai paesi in via di sviluppo senza considerare due importanti questioni. La prima implica un giudizio sui mercati finanziari e riguarda la capacità e la volontà che questi possono avere di assorbire in maggior misura i titoli di organizzazioni internazionali. La Banca sembra ritenere che i detentori di portafogli siano sempre disposti ad investire in titoli di questo tipo un capitale complessivo relativamente fisso, considerando i premi, i tassi di interesse e i rischi probabili; questo ammontare non supererebbe il flusso corrente in misura tale da giustificare l'introduzione di un nuovo metodo diretto ad attingere fondi proprio da questa fonte. L'altra questione implica un giudizio politico: i governi sarebbero sempre disposti ad assumere impegni di lungo termine per garantire i prestiti e stanziare ogni anno i sussidi? Forse sarebbero riluttanti ad impegnarsi in questo modo e, inoltre, potrebbero temere di incoraggiare con questo precedente gli interessi privati che già premono fortemente per avere sussidi dello stesso tipo in ordine ad altri progetti.

La spesa a carico dei contribuenti sarebbe inferiore se vigesse il sistema dei sussidi anziché quello dei contributi di capitale, ma si tratterebbe sempre di un costo non trascurabile. Secondo un'esemplificazione fornita dal rapporto dei funzionari della Banca sul piano Horowitz, un prestito di 3.000 milioni di dollari implicava un deficit in interessi di 1.386 milioni. Il costo economico in termini di risorse reali, che i paesi contribuenti dovrebbero sostenere, non sarebbe modificato in modo rilevante dal piano di finanziamento. Le proposte del tipo di quella di Horowitz presuppongono che i programmi multilaterali siano superiori ai programmi bilaterali, dato che oggi i governi possono ap-

plicare anche in questi ultimi un sistema analogo di sovvenzioni, fornendo inoltre garanzie per gli investimenti e altri incentivi agli operatori stranieri. Se lo sviluppo economico richiedesse un unico tipo di finanziamento, dovrebbe probabilmente trattarsi di quello attuato dalla Banca mondiale e dall'Ida; ma sia le esigenze che le fonti di finanziamento sono molteplici e può darsi benissimo che la partecipazione della Banca ai prestiti sovvenzionati sia attuabile in modo più appropriato attraverso i gruppi di consultazione e le analisi economiche, che mediante piani del tipo proposto da Horowitz.

Uno dei modi in cui si è svolta una espansione almeno temporanea dei prestiti ai paesi in via di sviluppo è stato quello dei crediti dei fornitori, sovvenzionati dal governo del paese esportatore mediante garanzie e prestiti al di sotto del tasso corrente. I funzionari della Banca hanno criticato questo sistema, attribuendo alla sua eccessiva diffusione gran parte delle difficoltà incontrate nel servizio del debito da diversi paesi, almeno in America del sud. Chi ha una posizione critica nei confronti della Banca fa rilevare che l'impiego dei crediti di questo tipo evita il controllo che la Banca desidera esercitare sui paesi destinatari del prestito. I crediti degli esportatori hanno però un difetto reale, nel senso che introducono uno spirito commerciale di incoraggiamento a progetti che forse sono secondari, mirando a collocare commissioni che il governo del paese esportatore è disposto ad appoggiare con garanzie e sovvenzioni. Ciò costituisce un incentivo alle vendite e agli indebitamenti eccessivi. Il risultato, a parere della Banca, è una menomazione della capacità finanziaria dei paesi a basso reddito per quanto riguarda il finanziamento di progetti accuratamente elaborati e assolutamente prioritari, e quindi uno spreco di risorse. Ma di fronte al conservatorismo della Banca, i paesi in via di sviluppo difendono spesso i crediti concessi dai fornitori come l'unica fonte di finanziamento che hanno a disposizione. Il favore per questo tipo di crediti ha portato la Birs a scontrarsi in una certa misura con l'Export-Import Bank di Washington e con istituti simili di altri paesi che si trovano in forte concorrenza per i mercati esteri.

In generale, i metodi proposti per accrescere l'entità dei prestiti intensificando i finanziamenti alla Birs e all'Ida non riescono a superare gli impedimenti che limitano l'afflusso dei fondi governativi verso i paesi in via di sviluppo. Indubbiamente l'incapacità dei destinatari di assorbire i fondi e di utilizzarli in modo corretto continua in certi casi ad essere un limite. Ma i fattori più importanti che agiscono in senso restrittivo sull'afflusso dei finanziamenti governativi sono l'entità e i costi dei fondi disponibili sul mercato finanziario, l'incapacità del paese beneficiario di restituire il capitale e gli interessi a causa del basso reddito o della carenza di valuta straniera, la disponibilità dei contribuenti dei paesi donatori a pagare tasse più elevate per finanziare gli aiuti allo

sviluppo e il deficit nella bilancia dei pagamenti di alcuni fra i principali paesi donatori.

Tra i fattori che influiscono sull'assorbimento di titoli della Banca da parte del mercato sono da includere la domanda e l'offerta generale di fondi a lungo termine, i tassi d'interesse necessari per distogliere questi fondi da investimenti alternativi e la fiducia del pubblico nella qualità dei prestiti. L'ammontare dei titoli che la Banca sarebbe in grado di smerciare a un certo tasso d'interesse è senz'altro superiore a quello dei finanziamenti che essa potrebbe e vorrebbe fornire ai paesi in via di sviluppo al tasso d'interesse necessario per sostenere le obbligazioni.

La situazione del debito di numerosi paesi è tutt'altro che incoraggiante. Secondo uno studio compiuto dalla Banca in 99 paesi<sup>17</sup>, gli interessi per debiti pubblici contratti all'estero erano passati da una media dell'8% delle merci esportate nel 1960 a una media del 9% nel 1965 e in alcuni paesi rappresentavano una quota anche maggiore. Se i paesi in via di sviluppo non riescono a risolvere il problema del pagamento di questi interessi assicurandosi maggiori entrate di valuta estera con l'espansione delle esportazioni, il flusso dei fondi che essi ricevono per via ufficiale continuerà a dipendere sempre più dai contributi governativi, sia bilaterali che multilaterali. La capacità economica dei paesi industriali di sostenere un'elargizione molto più massiccia di aiuti non può certo essere messa in dubbio. Gli ostacoli sono soprattutto politici dato che gli aiuti dipendono dall'importanza che i governi attribuiscono allo sviluppo economico dei paesi più arretrati e dalla volontà dei contribuenti di pagare le spese.

Il costo degli aiuti economici non è ignorato dai contribuenti dei vari paesi donatori. Quando, ad esempio, al Congresso degli Stati Uniti è in corso il dibattito sull'ordine di priorità delle spese, gli aiuti all'estero, sia bilaterali che multilaterali, non ricevono praticamente nessun appoggio da parte degli elettori dei singoli collegi. Nella Germania occidentale l'importanza degli aiuti nell'ambito del bilancio nazionale è stata sempre un fattore politico. La stampa del Regno Unito, discutendo sulla posizione da assumere nei confronti dei nuovi contributi all'Ida, ha fatto esplicito riferimento all'onere che i contribuenti dovrebbero sopportare.

Il problema più complesso di carattere economico è rappresentato dai deficit nella bilancia dei pagamenti, soprattutto negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Naturalmente non si verificano effetti negativi sulla bilancia dei pagamenti quando avviene un trasferimento di risorse concrete (beni e servizi) dal paese donatore al destinatario. I problemi nascono quando il paese beneficiario spende i fondi ricevuti da un paese

<sup>17</sup> Birs-Ida, 1965-1966 *Annual Report*, p. 33.

in situazione deficitaria per l'acquisto di beni e servizi in paesi che hanno, invece, una bilancia eccedentaria e una sovrabbondanza di valuta del paese deficitario. Le stesse difficoltà sorgono, sia pure con minore intensità, per gli investimenti privati, per l'acquisto di obbligazioni della Banca mondiale e per i contributi governativi all'Ida.

I finanziamenti erogati alla Birs e all'Ida dal Regno Unito non hanno causato preoccupazioni gravi, nonostante il deficit nella bilancia dei pagamenti, perché l'ammontare dei fondi forniti a queste due organizzazioni è stato largamente superato dalla vendita di beni pagati con i prestiti da loro concessi, soprattutto nel caso dell'India e del Pakistan. Negli Stati Uniti, però, il dilemma della bilancia dei pagamenti costituisce un'ovvia preoccupazione per le autorità finanziarie e monetarie. Forse si tratta di timori eccessivi, dal momento che tra l'erogazione di un prestito della Birs o di un credito e l'esborso dei fondi intercorre sempre un lungo periodo di tempo, durante il quale i fondi restano depositati all'interno del paese che ha concesso il prestito. Il deficit nella bilancia dei pagamenti statunitense ha dato luogo a pressioni dirette a ritardare l'approvazione del lancio americano di certi titoli emessi dalla Banca mondiale. Lo stesso motivo è certamente alla base del ritardo di parecchi mesi con cui è stato risposto alle proposte di ricostituzione dei fondi dell'Ida; il tono favorevole della risposta, quando finalmente è giunta a destinazione, è stato leggermente attenuato da clausole dirette a stabilire garanzie contro ogni eventuale conseguenza negativa dei contributi sul deficit nella bilancia dei pagamenti<sup>18</sup>.

### **L'assistenza tecnica**

La funzione dell'assistenza tecnica è assolta da numerosi enti multilaterali e bilaterali, e i servizi tecnici forniti si articolano in molti tipi secondo gli scopi che vengono perseguiti. L'assistenza fornita dal Gruppo della banca mondiale, pur essendo occasionalmente diretta ad altri fini, tiene conto soprattutto dei bisogni che i singoli paesi devono soddi-

<sup>18</sup> All'assemblea annuale dell'Fmi a Rio de Janeiro, il 26 settembre 1967, il segretario americano del Tesoro Henry Fowler ha detto: «Nel marzo scorso sono stato autorizzato dal presidente Johnson ad appoggiare un livello notevolmente più alto di finanziamenti all'Ida, purché si tengano in considerazione i problemi della bilancia dei pagamenti dei paesi donatori nel decidere in che modo le nuove risorse vengono messe a disposizione dell'Ida».

Si potrebbero interpretare queste parole come un invito a collegare in qualche modo le spese ai contributi, o viceversa, ma va rilevato che il Segretario del Tesoro aggiunse quanto segue: «Non c'è niente, nel piano degli Stati Uniti, che imponga all'Ida di cambiare in alcun modo la politica attualmente perseguita nella ripartizione delle risorse tra paesi e progetti diversi, o nella concorrenza internazionale per il reperimento dei fondi, né la proposta contempla cambiamenti del genere».

sfare per essere in grado di chiedere e di usare efficacemente i finanziamenti della Banca, e considera anche le esigenze di quest'ultima ai fini di un'erogazione intelligente dei prestiti e dei crediti. Come precedentemente ricordato, la Banca ha seguito fin dall'inizio la politica di non concedere prestiti prima di aver compiuto un'esauriente indagine economica nel paese interessato, con l'invio di una missione economica a cui talvolta prendono parte anche altri enti. Le relazioni finali che concludono ciascuna di queste indagini costituiscono ormai una serie di preziosi volumi. Ho già detto che queste missioni si dedicano anche allo studio di problemi specifici attinenti a campi diversi. La Banca, inoltre, cerca di tenersi al corrente degli sviluppi economici di tutti i paesi a cui ha erogato prestiti.

L'importanza che riserva agli studi economici e tecnici consente alla Banca di fornire consulenze ad altri eventuali donatori e finanziatori, oltre che di scorgere la possibilità di ulteriori prestiti e le difficoltà che possono nascere nei riguardi di prestiti già erogati.

Gli studi economici della Banca non fanno parte del suo programma ufficiale di assistenza tecnica, ma in realtà costituiscono un'importante forma di aiuto. Le analisi vertono su tutta una serie di questioni di politica economica, globalmente o singolarmente considerate, e spaziano tra materie tanto diverse come i metodi di formulazione delle politiche di sviluppo e i tassi di cambio con l'estero ritenuti appropriati. Di solito gli esperti della Banca discutono numerose questioni di breve e lungo termine con i funzionari competenti di ciascun paese.

Come parte del piano di assistenza al miglioramento della gestione degli affari economici nei paesi membri, la Banca ha creato nel 1956 l'Istituto per lo sviluppo economico (Edi). Nel decennio successivo, 600 funzionari di oltre 90 paesi hanno preso parte ai corsi offerti dall'Istituto. Fino al 1962 questi erano limitati ad un corso generale di sei mesi all'anno, condotto in inglese. Da quella data in poi si sono aggiunti parecchi corsi nuovi, che hanno la funzione di soddisfare ad esigenze come il miglioramento delle tecniche di identificazione dei progetti, la valutazione, l'esecuzione dei progetti stessi. Attualmente vi sono corsi tenuti in spagnolo e altri in francese<sup>19</sup>.

## **Le attività di coordinamento**

Anche se dal punto di vista amministrativo vi sono molti motivi per concentrare l'assistenza internazionale allo sviluppo economico nelle mani di un unico ente, qual è la Banca, in realtà le fonti di capitale e di assistenza tecnica sono numerose, e comprendono le organizzazioni

<sup>19</sup> Birs-Ida, *1965-1966 Annual Report*, p. 19.

multilaterali a carattere generale, le banche regionali di sviluppo, i programmi governativi bilaterali, i programmi delle fondazioni private e di altre organizzazioni che non hanno fini di lucro. È difficile classificare tra gli aiuti anche gli investimenti industriali a scopo di profitto, indipendentemente dal valore che possono avere per lo sviluppo economico, ma spesso le attività imprenditoriali fanno scaturire gli aiuti, oltre che comportare un investimento.

L'utilità di far derivare i finanziamenti da numerose fonti sta nel fatto che l'ammontare complessivo risulta probabilmente accresciuto con questo sistema, il quale consente la promozione dei particolari interessi dei diversi donatori, soprattutto quando gli aiuti vengono concessi su base bilaterale. Tuttavia, se manca il coordinamento è probabile che i fondi vengano sprecati, mentre i paesi assistiti non ricevono, forse, ciò che le esigenze del loro sviluppo richiederebbero; i destinatari tendono a rivolgere i donatori l'uno contro l'altro, col risultato che né l'ammontare dei fondi né l'utilizzazione che ne viene fatta riescono a produrre uno sviluppo equilibrato, e importanti bisogni non vengono colmati. Per il numero dei suoi membri, per la consistenza dei fondi a disposizione, per la rilevanza degli studi economici e delle analisi compiute sui progetti, la Banca si è imposta come leader naturale nel tentativo di migliorare il coordinamento degli aiuti. Essa ha preso numerose iniziative dirette ad assicurare un coordinamento più efficace mediante l'intensificazione delle consultazioni tra i fornitori di aiuti e con una programmazione e attuazione più accurata da parte dei beneficiari.

L'esperienza della Banca come coordinatrice degli aiuti di diversa origine cominciò con la presidenza di un consorzio di governi e istituzioni interessate, creato nel 1958, per fronteggiare una crisi dei cambi con l'estero verificatasi in India. Un secondo consorzio è stato organizzato dalla Banca nel 1960 per coordinare l'assistenza al Pakistan. In entrambi i casi sono state effettuate consultazioni e analisi della situazione ed è stato chiesto ai membri di garantire i fondi.

La promozione del coordinamento da parte della Banca è continuato con i «gruppi di consultazione», che sono analoghi ai consorzi ma non richiedono garanzie dei fondi. Il gruppo di consultazione si scambia informazioni con il paese beneficiario e promuove tale scambio tra i suoi membri, nell'intento di stabilire quali siano le esigenze e come possano essere soddisfatte. Sotto la guida della Banca sono stati creati gruppi di consultazione in nove paesi: Colombia, Repubblica di Corea (Corea del Sud), Malesia, Nigeria, Perù, Sudan, Thailandia, Tunisia e Marocco. Attualmente il gruppo nigeriano ha interrotto la propria attività. Questa particolare politica della Banca ha ricevuto un'approvazione praticamente unanime. Ad esempio, i governatori presenti al-



l'assemblea indetta dalla Banca nel 1966 si dichiararono in buona parte favorevoli a questa operazione, esprimendo pochissime riserve.

In realtà, l'azione intrapresa dalla Banca per promuovere il coordinamento degli aiuti forniti dai diversi governi e dalle organizzazioni internazionali sembra costituire un importante contributo. La Birs ha tutte le carte in regola per assumere la leadership dei gruppi consultivi, dato che dispone dei fondi necessari per i progetti, se decide di stanziarli, oltre ad aver compiuto gli sforzi maggiori per assicurare la disponibilità di conoscenze complete e adeguate e avere alle sue dipendenze quello che forse è il personale più preparato e sperimentato nel campo dello sviluppo economico. Per questo la Banca è in grado di fornire aiuti e di esercitare la sua influenza in svariate direzioni, non escluso il Comitato interamericano dell'alleanza per il progresso (Ciap).

Il fatto che il paese che richiede un prestito abbia la possibilità di esporre le proprie esigenze in modo organico di fronte a una commissione di probabili finanziatori ha valore nel senso che una presentazione unica può richiedere minor tempo e fatica e risultare più efficace di molte esposizioni parziali. Inoltre, se la richiesta viene fatta alla presenza di donatori eventualmente interessati, è molto probabile che i finanziamenti si ingrossino e che vengano stanziati in modo tale da permettere al paese beneficiario di destinarli a molti usi; in questo modo è soddisfatto ogni singolo paese che ha fornito i capitali per l'uso ritenuto più importante e più appropriato.

D'altra parte, il fatto di rivolgersi ad un comitato di probabili donatori ha in sé anche degli aspetti umilianti, perché il paese che presenta la richiesta non fa altro che esporsi alla mercé altrui. Inoltre la possibilità di contrattazione con più di un probabile finanziatore viene ridotta al minimo. In complesso, però, i meriti del coordinamento superano gli svantaggi. Il paese che presenta la richiesta si troverebbe in una posizione molto peggiore se tutti i fondi disponibili provenissero da un'unica fonte, che di conseguenza sarebbe dotata di un potere economico enorme.

## **Realizzazioni e problemi**

Da quanto precede si può vedere come la politica della Banca sia andata evolvendosi in diverse direzioni, per lo più allontanandosi da certi rigorosi criteri bancari che ne guidarono il periodo formativo. Sono state indicate, inoltre, le critiche che continuano ad esserle rivolte sia nelle questioni poste sotto il suo controllo che in altre. È ormai giunto il momento di riprendere, a titolo conclusivo, alcuni temi politici accennati all'inizio.

Un primo argomento riguardava l'efficacia con cui i fondi della Banca sono stati utilizzati per promuovere lo sviluppo economico. Ge-

neralmente parlando, non c'è dubbio che i metodi instaurati dalla Banca per assicurare un'utilizzazione conveniente ed efficace dei fondi da essa stessa forniti hanno costituito un contributo notevole. In passato, di solito, i prestiti intergovernativi ai paesi in via di sviluppo erano motivati da considerazioni politiche, e mancava praticamente ogni controllo su chi li intascava e sull'uso che ne veniva fatto. I prestiti privati avevano come base l'aspettativa di un profitto; se uno sviluppo veniva realizzato, esso era del tutto casuale, salvo che per il profitto che dava. I banchieri statunitensi che negli anni 20 convinsero i governi dell'America latina a contrarre prestiti non dettero certamente il buon esempio. Con le sue caute procedure e con l'accentuazione della correttezza dei programmi, la Banca ha conferito una nuova dimensione di efficacia ai prestiti internazionali e ha dato l'esempio alle altre organizzazioni e ai governi.

Su altri punti di minore importanza è più difficile dare un giudizio. Forse può essere addebitato alla Banca il fatto di essere stata lenta nel riconoscere l'importanza del finanziamento di programmi generici, il valore di finanziare qualcosa di più che le esigenze di valuta estera, e la desiderabilità dei prestiti a tasso di favore. Ma il riconoscimento è venuto, e oggi la Banca sta adattando la propria politica dei prestiti alle nuove situazioni. La politica generale di non concedere prestiti né alle industrie e alle imprese estrattive di proprietà statale né alle banche di sviluppo è largamente interpretata come ristrettezza ideologica tutt'altro che degna di un'organizzazione internazionale; c'è da sperare che il riesame della politica finora seguita, promesso dal presidente della Banca, porti al perseguimento di un indirizzo ispirato alla valutazione dei singoli casi anziché a considerazioni generali. Le condizioni imposte ai governi dei paesi beneficiari appaiono talvolta rivolte allo scopo di assicurare una proficua gestione della compagnia che ha contratto il prestito, e questo significa estendere oltre ogni limite ragionevole il concetto di correttezza della politica economica. Decidere sull'assegnazione dei prestiti fidando in un'analisi apparentemente esatta dei costi e dei ricavi può portare a trascurare considerazioni economiche molto più importanti; analisi del genere sono difficilmente applicabili al finanziamento dei programmi.

Il problema delle sovvenzioni e dei prestiti a tasso di favore continua ad essere essenziale per i finanziamenti allo sviluppo ma è anche fonte di perplessità. È una situazione imbarazzante. Da un lato, molti paesi in via di sviluppo non hanno una capacità d'indebitarsi tale da poter contrarre prestiti o condizioni onerose per procurarsi i capitali di cui avrebbero bisogno. Dall'altro, non vi sono probabilmente al mondo capitali trasferibili sufficienti a soddisfare le richieste dei paesi in via di sviluppo né con le donazioni né con i prestiti a tasso di favore. È necessario un razionamento dei capitali, è l'istituzione che se ne

assume l'incarico non può evitare l'accusa di discriminazione e di arbitrarietà, né il fatto che il razionamento esiste. Non è apparsa finora nessuna formula soddisfacente per l'assegnazione degli aiuti o dei prestiti a tasso di favore. A causa di questa difficoltà, è prevedibile che il ristretto numero di membri che controllano la Banca diventi il bersaglio di critiche sempre più pesanti.

L'ammontare dei capitali reperiti e prestati attualmente dalla Banca è deludente per chiunque. L'entità dei prestiti a tasso corrente è limitata sia dai fattori della domanda che da quelli dell'offerta. Gli alti tassi di interesse scoraggiano i potenziali clienti, mentre la riluttanza di alcuni governi ad ammettere, sul territorio e nella valuta del proprio paese, la vendita su larga scala delle obbligazioni della Banca comporta una limitazione dell'offerta. L'entità dei prestiti a condizioni di favore concessi dall'Ida è limitata in una certa misura dalle procedure adottate dalla Banca per determinare la qualità dei progetti e dei programmi, ma l'ostacolo vero viene frapposto dai governi e dai contribuenti dei paesi industriali, i quali possono non essere disposti ad attingere dai loro crescenti e già cospicui redditi nazionali i fondi da mettere a disposizione tramite l'Ida.

La critica secondo cui la Banca non ha fatto ciò che era in suo potere per procurarsi i capitali non può essere condivisa che in minima parte. Vi sono indubbiamente dei metodi per reperire maggiori quantità di fondi, quando si tratta di soddisfare le necessità immediate di un programma improvvisato. Ma il finanziamento internazionale dello sviluppo non è altro che un progetto a lungo termine. In una prospettiva del genere, non sembra che vi sia nient'altro di concreto da suggerire, al di fuori della pratica, già seguita dalla Banca, di cercare sui mercati finanziari i capitali per i prestiti a tasso corrente e di ricorrere invece al contributo dei governi per i prestiti a condizioni di favore. Il problema riguarda sostanzialmente i governi. Quello svizzero ha dato recentemente il buon esempio, proponendo un prestito all'Ida per un valore equivalente a 12,1 milioni di dollari alle condizioni di credito praticate dall'Ida stessa e senza vincoli o altre restrizioni<sup>20</sup>.

Molti vorrebbero che una quota maggiore di fondi governativi fosse incanalata attraverso il Gruppo della banca mondiale. Se le ragioni che hanno limitato questa quota sono da ricercare nella politica della Banca, i dibattiti pubblici non le hanno rese evidenti. L'azione di freno è probabilmente dovuta alla preferenza per lo stanziamento bilaterale dei fondi, con scadenze a breve termine, quando al donatore interessa soprattutto che i fondi siano utilizzati per degli scopi a cui tiene particolarmente. Inoltre non si deve trascurare l'attrazione rappresentata

<sup>20</sup> Comunicato stampa dell'Ida, n. 67/10, 4 luglio 1967.

dall'uso delle organizzazioni regionali, in quanto produce un piú stretto contatto tra paesi di una determinata area.

Stando cosí le cose, la leadership esercitata dalla Banca nel coordinamento degli aiuti allo sviluppo dati da governi e organizzazioni diverse potrebbe rivelarsi, in futuro, il suo maggiore contributo allo sviluppo economico. Ma è importante riconoscere che il requisito essenziale perché la Banca possa svolgere questa attività di coordinamento è dato da un'abbondante disponibilità di denaro in contanti. Soltanto se dispone di denaro, e soprattutto di denaro concesso a condizioni di favore, la Banca è in grado di realizzare e garantire equilibrati accordi globali per il finanziamento dello sviluppo economico, senza i quali i gruppi consultivi, giustamente elogiati, potrebbero finire in modo deludente.

Il maggior contributo della Banca sta forse nell'aver fatto diventare rispettabili i prestiti per lo sviluppo economico. Dato l'appoggio finanziario che merita, si può prevedere che il Gruppo Birs dia un contributo costante, e magari anche maggiore, attraverso i prestiti, l'assistenza tecnica, la sua particolare esperienza, le attività di coordinamento e di promozione. Il suo futuro dipende in buona parte dagli appoggi finanziari che riceverà.

# VII. Il finanziamento regionale dello sviluppo

di Henry S. Bloch \*

## Gli obiettivi

Le banche regionali di sviluppo possono fungere da punti focali per la cooperazione regionale e subregionale, promuovendo così l'integrazione. Sono delle istituzioni i cui obiettivi non sono né nazionali né globali e la cui direzione e il cui personale hanno dei compiti regionali.

Il primo ed immediato problema di fronte al quale si trovano queste banche regionali è il finanziamento di progetti regionali che sono al di fuori della portata delle banche nazionali di sviluppo. La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs) ha dedicato solo risorse molto limitate a questi progetti, con poche eccezioni spettacolari, in particolare per il progetto del fiume Indo. Affrontare lo sviluppo della programmazione e del finanziamento su una base puramente nazionale non avrebbe senso in gran parte dell'America e dell'Africa, dato che molti stati di questi continenti sono «minipaesi», troppo piccoli per formare unità economiche di sviluppo. Molti confini nazionali sono stati determinati più dalla storia politica e diplomatica che da fattori economici; spesso essi passano attraverso unità naturali di sviluppo quali bacini di fiumi o depositi minerali. Inoltre, con la sola eccezione dell'Europa, la grande scarsità di forti istituzioni nazionali rende molto importanti le banche regionali di sviluppo; esse forniscono ulteriori interme-

\* Henry S. Bloch è Professore aggiunto di diritto pubblico e relazioni internazionali alla Columbia University e Direttore della E. M. Warburg & Co., Inc. Un ringraziamento è dedicato dall'autore al suo collega e collaboratore W. B. Bassett, della Graduate School of Business, a K. E. Lachmann, Capo della Fiscal and Financing Branch delle Nu, che ha collaborato al rapporto delle Nu sul finanziamento dello sviluppo regionale preparato dall'autore nel 1966. Questo saggio è parte di un progetto di ricerca sulle banche regionali della School of International Affairs della Columbia University. Tutte le cifre sono in dollari. La traduzione è di Barbara Marcucci.

diari finanziari da porre tra le regioni in via di sviluppo ed i centri finanziari mondiali, oltre che tra le varie istituzioni finanziarie nazionali dei paesi membri appartenenti alle regioni interessate.

Il secondo problema per le banche regionali di sviluppo è quello di portare aiuto ai paesi piú poveri delle proprie regioni, che in genere non hanno ricevuto la stessa quantità di aiuti procapite dei paesi piú ricchi. Il terzo problema è quello dell'industrializzazione, che implica la diversificazione della produzione e le economie di scala. L'obiettivo a lunga scadenza — piú vicino forse alla sua realizzazione nell'America latina che altrove — è quello di finanziare l'integrazione economica. Il concetto di base qui è che anche i progetti nazionali debbano essere visti nel loro contesto subregionale e regionale.

Benché abbiano in comune gli obiettivi fondamentali, le differenze tra le banche regionali di sviluppo sono molto forti.

La Banca europea di investimenti, un consorzio di donatori, non deve essere considerata come strumento per l'integrazione finanziaria della Comunità economica europea. L'integrazione finanziaria dei paesi del Mercato comune richiederebbe un sistema monetario comune e probabilmente una banca centrale comune; essa inoltre richiederebbe l'armonizzazione delle politiche finanziarie, una forte legislazione finanziaria regionale, e delle istituzioni applicabili ed operanti in tutti i sei paesi. Gli argomenti usati per dimostrare la debolezza della Banca europea di investimenti non possono applicarsi alle banche regionali di sviluppo dei paesi in via di sviluppo. La Banca di sviluppo interamericana (Idb) è una organizzazione ormai collaudata e, come braccio dell'Alleanza per il progresso, essa opera nel quadro di istituzioni regionali; il suo presidente si era riferito ad essa per un certo periodo come alla «Banca per l'integrazione economica». La Banca di sviluppo asiatica è un'associazione di paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, dove gli Stati Uniti e il Giappone svolgono il ruolo dominante per quanto riguarda il finanziamento e l'organizzazione; dato che lo sviluppo dell'Asia sudorientale potrebbe diventare uno dei suoi obiettivi, questo studio comprende anche un esame del cosiddetto Piano di sviluppo per il basso Mekong. La Banca africana di sviluppo (Adb) è un'associazione di paesi beneficiari, un po' «sui generis» data la rigida esclusione di membri che non facciano parte delle regioni.

Un esame delle banche regionali di sviluppo deve però essere piú congetturale che storico e piú analitico che descrittivo, dato che l'esigenza di queste banche pubbliche e internazionali, con attività di sviluppo dedicata a regioni specifiche, è tanto recente (vedi tav. I) che il loro effetto reale non è ancora stato avvertito.

Prima di abbozzare un profilo delle varie banche regionali di sviluppo, commentiamo brevemente il ruolo della Banca mondiale.

TAVOLA I: *Le banche regionali (a).*

Banca	Uffici centrali	Organizzata (b)	Capitali autorizzati (in equiva- lenti di milioni di dollari)	Membri				
				Totale	Paesi sviluppati	Paesi meno sviluppati	Membri regionali	Membri extra- regionali
Banca europea degli investimenti	Lussemburgo (c)	1958	1.000	6	6	0	6	0
Banca di sviluppo interamericana	Washington	1960	3.150	21	1	20	20	1
Banca di sviluppo africana	Abidjan	1965	250	29	0	29	29	0
Banca di sviluppo asiatica	Manila	1967	1.100	32 (d)	16	16 (d)	19 (d)	13

(a) Basata sui dati disponibili al 30 giugno 1967.

(b) L'anno dell'organizzazione non corrisponde all'anno in cui fu istituita legalmente; piuttosto, esso corrisponde più o meno a quando la banca cominciò a funzionare internamente come organizzazione attiva.

(c) Gli uffici centrali della Banca europea degli investimenti erano a Bruxelles prima della fusione degli organi esecutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e della Comunità economica europea in una sola Commissione situata a Bruxelles. Per com- pensare il Lussemburgo della perdita dell'Alta autorità della Ceca, gli uffici della Bei furono spostati in tale stato.

(d) Comprende la Samoa occidentale.

## La Birs e le banche regionali

La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo fu usata come modello organizzativo per le banche regionali; eppure l'istituzione di tali banche fu suggerita dal fatto che la Banca mondiale sembrava essere troppo centralizzata, non accordava sufficiente voce in capitolo ai paesi in via di sviluppo nei suoi organi decisionali, e soprattutto concentrava i suoi obiettivi su una base globale e nazionale, ma non regionale. Comunque per poter svolgere un'azione valida, le banche regionali debbono avere la cooperazione della Banca mondiale; ognuna di esse incontra necessità diverse, molte delle quali possono venir soddisfatte solo tramite tale cooperazione.

In realtà le banche regionali hanno adottato le «procedure» e le «condizioni di prestito» della Banca mondiale. Sia il Gruppo della banca mondiale che le banche regionali accettano il principio della separazione delle attività bancarie da quelle non bancarie ed usano sportelli separati per i prestiti agevolati. Tuttavia esistono chiare differenze in alcune «politiche di prestito» che dimostrano un cambiamento nel colore politico, tra le quali ecco alcune delle più notevoli: 1) Le Banche di sviluppo interamericana ed africana sostengono le banche di sviluppo pubbliche (l'atteggiamento della Banca asiatica di sviluppo è ancora da chiarire); la Banca mondiale e la Società finanziaria internazionale (Ifc) usano invece finanziare soltanto banche di sviluppo private. Questa alternativa al sistema del Gruppo della banca mondiale può diventare importante in quei casi in cui delle banche di sviluppo governative già esistenti potrebbero essere usate come utili canali per il finanziamento dello sviluppo. 2) La Banca interamericana di sviluppo non insiste su rigidi standard di profitto nei propri prestiti per l'elettricità, come fa la Banca mondiale (l'atteggiamento delle Banche africana ed asiatica è ancora da chiarire). 3) Gli statuti delle banche regionali consentono prestiti diretti ad imprese private e unità governative subordinate senza che sia richiesta la garanzia del governo, come accade invece per la Banca mondiale.

Esistono numerosissimi progetti minori che vengono finanziati dalla Banca interamericana di sviluppo, e che la Banca africana di sviluppo certamente considererà a differenza di quanto fa la Birs. Ci sembra, tuttavia, che a lungo andare lo sforzo delle banche regionali non si concentrerà necessariamente su tali progetti; una volta che i progetti regionali cominciassero realmente a funzionare, la proporzione dei progetti minori potrebbe essere ridotta.

La Banca mondiale ha ripetutamente annunciato che allargherà il proprio campo d'azione, e parecchie attività recenti hanno confermato un cambiamento di atteggiamento. Questa è una evoluzione, non una rivoluzione. Essa può avvenire soltanto grazie ai crediti di cui essa gode e



al gruppo di competenti economisti istituito per condurre analisi macroeconomiche. Il suo presidente, George D. Woods, in un recente discorso ha dichiarato che il Gruppo della banca mondiale sente ora che «il paese è il progetto»<sup>1</sup>. Questa è forse la più chiara espressione di un interesse rivolto al «programma» più che al semplice «progetto», anche se quest'ultimo è ancora valido in molti casi, sia per la Banca mondiale che, soprattutto, per i prestiti minori delle banche regionali<sup>2</sup>.

Il Gruppo della banca mondiale non può operare su una base regionale perché la sua struttura decisionale non è stata creata per il decentramento. Situato a Washington, il consiglio dei venti direttori esecutivi, rappresentanti oltre 100 paesi, decide sulle proposte presentate dal presidente. Altamente centralizzata dunque, la Banca mondiale non dispone di uffici regionali collaudati, competenti e potenti, e nel corso della sua esistenza più che ventennale non ha istituito alcuna rete di istituzioni regionali decentralizzate. Questo compito è piuttosto di competenza delle banche regionali di sviluppo. Come dimostra la tav. II, i paesi in via di sviluppo hanno relativamente maggior voce in capitolo nell'ambito delle banche regionali di quanto non sia loro consentito dai sistemi di votazione della Birs. La votazione è più favorevole ai paesi poveri nella Banca africana di quanto non lo sia in quella asiatica, e in quella asiatica di quanto non lo sia in quella interamericana.

### **La Banca europea degli investimenti**

In Europa il concetto dei Sei fu un'evoluzione successiva al Piano Marshall, e la Banca europea degli investimenti fu creata con l'obiettivo specifico di farne «la» Banca del Mercato comune<sup>3</sup>. Essa ha finanziato azioni nelle zone meno sviluppate dei Sei, contribuendo a superare gli svantaggi temporanei causati dalle riduzioni delle tariffe del Mercato comune. Essa è stata incaricata di amministrare il denaro del Fondo europeo di sviluppo, che sta fornendo l'aiuto finanziario del Mercato comune ai membri associati dell'Africa e dei territori d'oltremare. La Banca è anche diventata una forte fonte di prestiti per i membri associati, in conformità alle disposizioni particolari contenute nella

<sup>1</sup> Decima conferenza «Gabriel Silver» alla Columbia University, tenuta sotto gli auspici della School of International Affairs, il 13 aprile 1967.

<sup>2</sup> Un'analisi molto approfondita della nuova linea d'azione della Banca fu presentata alla Canadian Political Science Association da Irving S. Friedman, Consigliere economico del presidente degli Stati Uniti, il 7 giugno 1967. Nel dicembre del 1967, in occasione del riesame delle attività di finanziamento allo sviluppo da parte dell'Ocse, i paesi del Mercato comune criticarono l'Ida per aver indirizzato in Africa fondi insufficienti.

<sup>3</sup> Un esame completo della Banca europea degli investimenti e della Ceca sarà disponibile in un prossimo libro di Henry Simon Bloch e William Bruce Bassett che farà parte di un progetto più avanti menzionato.

TAVOLA II: *Capacità di voto (a).*  
*(Le cifre rappresentano la percentuale sulla capacità di voto totale).*

Banca	Paesi sviluppati	Paesi meno sviluppati	Membri extraregionali	Membri regionali	Capacità di voto (b) dei membri regionali nella Birs
Banca europea degli investimenti	100	0	0	100	16,7
Banca di sviluppo interamericana	42,5	57,5	42,5	57,5	7,8
Banca di sviluppo africana	0	100	0	100	6,8
Banca di sviluppo asiatica	65,3	34,7	37,3	62,7	17,6(c)

(a) Basata sulle cifre disponibili al 30 giugno 1967.

(b) Queste cifre rappresentano le riunioni del Consiglio dei governatori, dove ogni membro della Banca mondiale può votare. Tuttavia, nelle riunioni dei direttori esecutivi i paesi meno sviluppati hanno ancor meno voce in capitolo perché un direttore esecutivo non può frazionare i suoi voti se i paesi che egli rappresenta non sono d'accordo. Nelle riunioni dei direttori esecutivi i paesi sviluppati hanno il 73,6% dei voti, mentre nelle riunioni del Consiglio dei governatori essi hanno il 66%. Solo nell'Adb, tra le banche regionali, un direttore esecutivo può frazionare i suoi voti.

(c) La Cambogia e la Samoa occidentale non sono membri della Banca mondiale.

Convenzione di associazione. In Africa essa dispone di un vasto potenziale, soprattutto se, come viene auspicato, essa potrà stabilire una stretta collaborazione con la Banca africana di sviluppo. Tuttavia le sue risorse sono troppo limitate in termini comparativi e le istituzioni finanziarie nazionali europee tanto potenti che la posizione della Banca come «la» Banca del Mercato comune non ha in realtà l'importanza che suggerirebbe la sua immagine. Inoltre, come abbiamo già detto, non esistono attualmente le condizioni necessarie all'integrazione finanziaria dei Sei.

### **La Banca di sviluppo interamericana**

L'idea di un'organizzazione bancaria interamericana non è nuova; essa apparve per la prima volta alla prima Conferenza internazionale degli stati americani tenuta a Washington nel 1889-1890. Proposte simili si manifestarono in seguito regolarmente, ma vennero respinte dagli Stati Uniti che si opponevano alla concorrenza con le banche private. Nel maggio 1940 gli Stati Uniti si unirono agli altri paesi nella firma di una convenzione per l'istituzione di una banca interamericana; nonostante il forte appoggio dato dal presidente Franklin D. Roosevelt e da Adolf Berle, sottosegretario di stato per l'America latina, il Senato, ancora contrario alla concorrenza con banche private, rifiutò di ratificare la convenzione. L'idea fu ripresentata alla Conferenza internazionale degli stati americani di Bogotà (1948) e alle conferenze interamericane di Washington (1950), Caracas (1954), Petropolis in Brasile (1954), e Buenos Aires (1957). In ogni occasione gli Stati Uniti assumevano la posizione secondo cui le esistenti istituzioni di prestiti — la Birs e la Export-Import Bank — erano sufficienti e che non occorreva alcun altro ente. Infine, nel 1959, gli Stati Uniti presero l'iniziativa di istituire la Banca di sviluppo interamericana, che iniziò le sue operazioni nel 1960. Incidentalmente va ricordato che l'atteggiamento degli Stati Uniti nella fase organizzativa dell'Ifc e della Banca di sviluppo asiatica era stato caratterizzato dagli stessi mutamenti.

Tra i paesi latinoamericani era andata diffondendosi la sensazione che la Birs fosse troppo severa nelle sue domande, che il suo sistema di prestiti fosse troppo conservatore, che essa non accordasse sufficiente assistenza economica e finanziaria nella preparazione e nella realizzazione dei programmi nazionali di sviluppo, e che essa non accordasse loro sufficiente voce in capitolo nelle decisioni relative alla loro regione. Inoltre si era manifestata una vasta insoddisfazione circa la quantità di aiuti forniti all'America latina dagli Stati Uniti, oltre che sulla mancanza di cooperazione tra gli stessi paesi latinoamericani.

Si fece notare che tra il 1945 ed il 1957 solo il 2,5% di tutta l'assistenza statunitense era stata indirizzata verso l'America latina, e di

questa percentuale un quarto erano aiuti militari. Tra il 1945 ed il 1960 la Jugoslavia, ad esempio, ottenne dagli Stati Uniti fondi maggiori di quelli ottenuti da tutti i paesi latinoamericani messi insieme. Dal 1945 al 1957 meno del 20% dei prestiti della Banca mondiale vennero accordati all'America latina. Questo periodo fu occupato dalla ricostruzione postbellica dell'Europa, e soltanto dopo aver raggiunto quell'obiettivo la Banca mondiale e gli Stati Uniti rivolsero i loro sforzi verso i paesi in via di sviluppo. Da allora la Banca ha creato l'Associazione internazionale per lo sviluppo (Ida) che concede prestiti agevolati ai paesi piú poveri; ha cominciato ad appoggiare attività educative e sociali in genere; ha istituito il Servizio consultivo per lo sviluppo e creato gruppi consultivi che assicurano la partecipazione dei beneficiari dei prestiti nella programmazione e nel riesame dei progetti.

La creazione della Banca di sviluppo interamericana portò di per se stessa una maggiore unità tra i paesi latinoamericani di quanto avesse mai fatto qualsiasi altra istituzione, politica o economica, nella stessa zona. Chiara dimostrazione di questa situazione, e del crescente prestigio dell'istituzione, fu la rielezione per acclamazione del presidente della Banca, nel 1964, nonostante il fatto che durante la prima elezione, nel 1960, si fosse quasi arrivati al punto morto. Fin dalla prima elezione il diretto avversario del presidente ha lavorato in stretta collaborazione con lui in qualità di alto funzionario della Banca. Ancora piú esemplare è il fatto che, in un momento in cui la Bolivia non aveva relazioni diplomatiche con il Cile, fu il governatore boliviano della Banca a proporre la rielezione del presidente, un cileno.

Tra le prime attività dell'Idb vi fu la continuazione di alcuni studi intrapresi dalla Banca mondiale; ad esempio, la Banca mondiale aveva già programmato progetti regionali per le telecomunicazioni nell'America centrale e aveva già studiato la possibilità di realizzare un'autostrada panamericana, prima che l'Idb cominciasse a funzionare. In questo e in molte altre attività la Banca di sviluppo interamericana ha coordinato la propria azione con quella della Banca mondiale. Inoltre le due banche hanno partecipato insieme a gruppi consultivi per l'Ecuador e la Columbia, il primo diretto dall'Idc e il secondo dalla Banca mondiale.

L'attività di prestiti dell'Idb dimostra come la scelta degli obiettivi da parte delle banche regionali di sviluppo sia dettata in parte da un processo di eliminazione. La posizione della Banca mondiale come la principale fonte di prestiti nel settore pubblico ha portato la Banca interamericana a concentrare i propri sforzi sull'agricoltura, l'industria, l'attività mineraria, i rifornimenti idrici, l'istruzione e gli alloggi. Il finanziamento da parte dell'Idb ai trasporti e all'energia elettrica fu meno del 10% della sua attività globale, per ognuno dei due settori,

fino all'inizio del 1967<sup>4</sup>. Di notevole interesse sono le piú recenti attività della Banca, che si riflettono solo in minima parte sulla distribuzione storica delle sue attività globali di prestiti. Esse comprendono studi di preinvestimenti, crediti per finanziare le esportazioni di prodotti di base da un paese latinoamericano all'altro, e anche un notevole aiuto alla Banca centroamericana per l'integrazione economica (Cabei):

Nel 1967 la Conferenza dei capi di stato americani di Punta del Este, affidò alla Banca di sviluppo interamericana attività specifiche nel campo dell'integrazione economica. Occorrerà molto tempo prima che si giunga ad un accordo sulle procedure e metodi particolari per la creazione di un mercato comune nell'America latina, e ancor piú prima che possa realizzarsi una vera integrazione economica.

È molto probabile che l'esperienza latinoamericana sia l'opposto di quella europea. In Europa il Mercato comune rappresentò la prima fase del processo di integrazione, ma subito dopo il procedere delle fasi successive subì un arresto improvviso. Non esiste ancora un mercato europeo integrato di capitali<sup>5</sup> e nessuna forte organizzazione finanziaria regionale; tuttavia i Sei hanno delle economie nazionali forti e forti sistemi finanziari nazionali, mentre la maggior parte dei paesi latinoamericani (il Messico è un'importante eccezione) mancano di forti organizzazioni finanziarie nazionali. In America latina c'è un'esigenza ancora piú urgente che non in Europa di forti istituzioni regionali che puntellino le piú deboli istituzioni nazionali. La Banca di sviluppo interamericana potrebbe agire molto validamente come strumento nella promozione dell'integrazione, piú di quanto abbia fatto la Banca europea degli investimenti.

Una visione regionale viene fornita dal Comitato interamericano dell'alleanza per il progresso (Ciap)<sup>6</sup>. Il Ciap stabilisce delle mete su base continentale, ma con obiettivi paese per paese. Una volta che il finanziamento delle esportazioni infraregionali di prodotti di base da parte della Banca di sviluppo interamericana sia sufficientemente sviluppato, esso potrà svolgere una efficace azione di sostegno per lo sviluppo dell'industria dei prodotti di base su scala continentale. In Europa, dove già esistevano industrie nazionali di prodotti di base, il problema concerneva le tariffe doganali; nell'America latina si tratta di finanziare l'industria stessa. A tutt'oggi il programma per il finanziamento delle esportazioni di base è decisamente troppo limitato; tuttavia,

<sup>4</sup> Trasporti 8,6%; energia elettrica 8,2% (Inter-American Development Bank, *Seventh Annual Report: 1966*, Washington, 1967, p. 5).

<sup>5</sup> La Columbia University School of International Affairs sta promuovendo uno studio sull'integrazione finanziaria europea, condotto da E. S. Kirschen, edito da Henry S. Bloch e Williams Bruce Bassett.

<sup>6</sup> Sul Ciap vedi *The Nine Wise Men and the Alliance for Progress* di Raül Sàez, in «International Organization», vol. XXII, n. 1, 1968.

nell'ambito del Mercato comune dell'America centrale (Cacm), l'America latina sta svolgendo un esperimento di integrazione economica che ha già ottenuto dei progressi unici per il mondo in via di sviluppo.

### **La Banca di sviluppo asiatica**

La Banca di sviluppo asiatica è un'associazione di paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. Gli azionisti ordinari comprendono Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica federale tedesca, Belgio, Olanda e Italia, ma non la Francia. Inoltre la Svizzera, generalmente molto cauta quando si tratta di aderire a organizzazioni internazionali, è diventata membro a tutti gli effetti.

La partecipazione statunitense e giapponese alla Banca, sostenuta solidamente da un contributo di 200 milioni per ognuno dei due paesi, ha avuto due effetti: il primo è stato quello di dare una forte base finanziaria all'organizzazione, e il secondo quello di dare un'impronta occidentale, rafforzata ancor più quando i paesi europei, in particolare la Germania occidentale, divennero membri. L'Unione Sovietica non aderì alla Banca asiatica, benché ne fosse stata formalmente invitata, e altrettanto fecero tutti gli altri paesi orientali europei. L'Indonesia aderì soltanto dopo un mutamento di governo. La Birmania e la Mongolia sono state formalmente invitate ma non hanno accettato di partecipare.

Lo statuto è tutt'altro che uno strumento dettato dall'influenza statunitense e giapponese, e comprende molte clausole alle quali i due paesi si sono opposti. Le basi furono gettate da comitati esclusivamente asiatici, assistiti da un esperto della Banca di sviluppo interamericana, da personale e consulenti delle Nu, e da un rappresentante del Presidente degli Stati Uniti.

Il problema della votazione fu oggetto di seri negoziati. Gli Stati Uniti e il Giappone fecero importanti concessioni per accordare ai paesi più poveri un potere elettorale molto maggiore di quello concesso loro nell'ambito della Banca di sviluppo interamericana.

La scelta dell'ubicazione della Banca implicò questioni politiche: le filippine riconobbero ufficialmente la Malesia e Singapore quando Manila venne scelta come sede centrale della Banca. Tale era il prestigio derivante dall'ubicazione della Banca, che l'Iran fece un'offerta molto attraente di partecipazione, subordinata alla scelta di Teheran, e rifiutò di aderire quando Manila fu scelta come sede degli uffici centrali.

Il primo presidente eletto è stato un giapponese, ma la sua elezione fu dovuta almeno in egual misura alle sue qualità personali e statura internazionale, che alla sua nazionalità; egli fu il maggior responsabile del successo giapponese sul mercato mondiale dei capitali. Anche il pri-

mo vicepresidente, un indiano, è uno dei principali esperti finanziari internazionali in Asia, con esperienza nella Banca mondiale.

All'inizio della sua attività la Banca, come la Banca di sviluppo interamericana, potrà portare avanti progetti già studiati, come l'autostrada panasiatica. Il progetto del fiume Indo è stato iniziato dalla Banca mondiale, che ha dedicato all'India e al Pakistan la maggior parte dei suoi finanziamenti nell'Asia ed nell'Estremo oriente. Nonostante ciò sia l'India che il Pakistan partecipano in vasta misura alla Banca di sviluppo asiatica, e si attendono naturalmente da essa un'azione efficace nel loro subcontinente. Un importante impegno attende poi la Banca nell'Asia sudorientale, che è oggi una delle più pericolose del mondo. Per questa ragione ed anche perché esso illustra i benefici potenziali della cooperazione e della integrazione economica subregionale, esamineremo in qualche particolare il progetto di sviluppo del bacino del basso Mekong.

*Il progetto di sviluppo del basso Mekong.* Lo sviluppo del bacino del basso Mekong potrebbe avere un notevole effetto sullo sviluppo dell'intera subregione, particolarmente dei paesi rivieraschi della Thailandia, Vietnam, Laos e Cambogia<sup>7</sup>.

Tali paesi non possono attualmente utilizzare l'energia che i progetti idroelettrici del fiume Mekong potrebbero produrre. Questo crea la necessità di organizzare lo sviluppo del Mekong in modo da farlo andare di pari passo con lo sviluppo economico dei paesi rivieraschi. Se lo sviluppo del Mekong dovrà procedere per gradi, ogni fase richiederà un investimento che non potrebbe ottenere un appoggio bancario in termini convenzionali. Dato che sono disponibili nuove risorse idroelettriche, sorge il problema di stabilire quanto tempo sarà necessario ai quattro paesi rivieraschi per poterle utilizzare.

Sono state studiate due possibili linee d'azione per lo sviluppo del Mekong: 1 - Regolare lo sviluppo delle risorse idroelettriche del Mekong secondo lo sviluppo dei paesi rivieraschi prodotto da questo processo. Sarebbe necessario assicurare ad ogni fase una domanda capace di assorbire l'energia prodotta durante il periodo di ammortamento applicato al capitale investito: 2 - Usare le risorse del Mekong come impulso per l'accelerazione dello sviluppo economico dei quattro paesi, con un primo «pacchetto» di investimenti che li metta in grado di utilizzare le risorse messe a loro disposizione dallo sviluppo del fiume e di creare finanziamenti per futuri miglioramenti del corso principale. Il primo «pacchetto» di investimenti verrebbe ammortizzato e rimborsato soltanto verso la fine delle successive fasi dello sviluppo del fiume.

<sup>7</sup> Vedi i vari studi del Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, il cosiddetto Comitato per il Mekong. Vedi anche *The Lower Mekong: Challenge to Cooperation in Southeast Asia* di C. Hart Schaaf e Russel H. Fifield, Princeton, N. J., D. Van Nostrand Company, Inc., 1963.

In questo caso gli investimenti durante le prime fasi dello sviluppo del fiume verrebbero sempre mantenuti un passo avanti all'assorbimento delle nuove risorse da parte dei quattro paesi rivieraschi. Ciò presuppone una linea d'azione che comporta due requisiti.

Il primo è l'apporto finanziario esterno per il «primo pacchetto di investimenti», sotto forma di sovvenzioni o di prestiti agevolati. Occorrerà anche un finanziamento locale. Tuttavia il danaro potrà essere usato correttamente soltanto se sarà stato studiato un piano di sviluppo economico a lunga scadenza per l'intera subregione.

Il secondo requisito sarà quindi un piano di sviluppo economico a quattro, quale cornice in cui inserire i piani di sviluppo nazionali. Questo a sua volta richiederà l'associazione delle risorse e dei mercati. Tale associazione di mercati necessiterà come minimo di un mercato comune per le merci prodotte nell'interno dei quattro paesi, ma potrebbe eventualmente portare all'utilizzazione razionale delle enormi risorse idriche rese disponibili.

Il Comitato per il Mekong ha mobilitato contributi multilaterali e bilaterali senza per questo pregiudicare future politiche finanziarie. Tali politiche coinvolgeranno probabilmente la Banca di sviluppo asiatica, eventuali fondi speciali regionali consegnati ad essa, o istituzioni subregionali di finanziamento.

Mentre il progetto è multilaterale, uno degli insegnamenti da trarre da esso è che, nella fase di preinvestimento, contributi locali agli studi del Fondo speciale delle Nu potranno essere ottenuti soltanto grazie alla localizzazione in un determinato paese di ogni aspetto degli studi di preinvestimento. Inoltre ai paesi che hanno effettuato contributi bilaterali è stata presentata una lista di progetti di preinvestimenti, ed è stato loro offerto di scegliere tra il finanziamento di un progetto completo, quello di diversi progetti completi, o quello di una parte soltanto di progetti scelti di preinvestimento. Questo significava l'istituzione di un'associazione di donatori, ma non significava — come da molti ritenuto — una vera organizzazione multilaterale di paesi beneficiari.

In una zona politicamente sensibile, dove azioni multinazionali sono estremamente difficili, si faceva molto affidamento su attività nazionali parallele o coordinate dall'esterno, senza cooperazione multinazionale tra i paesi beneficiari.

Tuttavia, se deve essere realizzato in maniera efficace, lo sviluppo del Mekong richiede investimenti multinazionali ed istituzioni direzionali.

Sono state proposte le seguenti: un'autorità comune per il coordinamento e la programmazione dello sviluppo regionale, con poteri di bilancio per la programmazione degli investimenti, e un ente per le risorse idriche.

La prima e minima alternativa è quella di organizzare imprese per



la vendita dell'energia e dell'acqua alle istituzioni nazionali dei quattro paesi rivieraschi. La seconda e molto piú ambiziosa alternativa è quella di creare lo strumento chiave per la realizzazione di un piano regionale di sviluppo. Occorrerebbero organi ausiliari per la produzione e la distribuzione dell'energia, che funzionassero a livello multinazionale piú o meno come l'Electricité de France funziona a livello nazionale. Occorrerebbe anche un'impresa subregionale per lo sviluppo agricolo delle nuove zone irrigate. Infine, dovrebbe esistere un'impresa di trasporti subregionale. In tutte queste alternative la partecipazione di tutti i quattro paesi rivieraschi è data per scontata.

Ulteriori necessità comprenderebbero: investimenti complementari per le infrastrutture, quali strade, canali e ponti; università comuni ai quattro paesi, centri di addestramento, e centri di ricerca applicata da finanziare bilateralmente o multilateralmente o da parte di fondazioni per le quali questa fosse un'attività particolarmente interessante; imprese industriali multinazionali. Senza industrie di base i paesi rivieraschi raggiungeranno molto difficilmente la fase finale. Le loro risorse limitate sono insufficienti per un'industrializzazione efficace. Ed ecco dove la Banca di sviluppo asiatica potrebbe svolgere un ruolo importante. Naturalmente è impossibile prevedere oggi la formula esatta che sarà accettabile ai governi rivieraschi e alla Banca di sviluppo asiatica. Le imprese private potrebbero svolgere un ruolo determinante nel programma di investimenti per l'industrializzazione.

### **La Banca di sviluppo africana**

In Africa la situazione è molto diversa da quella che presentano l'Asia e l'America latina. Molti dei paesi africani sono usciti solo molto recentemente dalla condizione coloniale. Molti di loro hanno avuto accesso alla Banca solo perché prima dell'indipendenza le potenze coloniali fungevano da garanti e negoziatrici di prestiti. Inoltre gli Stati Uniti non avevano in Africa un'attività assistenziale così vasta e ben collaudata come in Asia ed in America latina.

La Banca di sviluppo africana fu creata per iniziativa delle Nu, dopo due anni di negoziati. Una delegazione africana, rappresentante la maggior parte del continente, visitò le principali capitali per suscitare l'interesse straniero. Infine si decise che, in un continente dove svolgere attività economiche regionali significava valicare zone valutarie, barriere linguistiche, e sistemi commerciali e finanziari ormai da tempo istituiti, il difficile compito di autoassistenza poteva essere svolto meglio da una istituzione africana completamente libera da partecipazione straniera.

Ventinove paesi indipendenti africani hanno finora aderito alla Banca di sviluppo africana; il Sudafrica viene considerato non desidera-

bile, e la Libia, il Madagascar, il Ciad, il Gabon, la Repubblica centro-africana e il Burundi non hanno aderito<sup>8</sup>. È importante sottolineare che cinque paesi di quest'ultimo gruppo sono associati alla Cee, ed hanno quindi accesso a soluzioni alternative di assistenza finanziaria. Nondimeno, la maggior parte dei membri africani associati al Mercato comune (tredici) hanno sottoscritto la partecipazione alla Banca di sviluppo africana.

Gli stati africani hanno dovuto assumersi un fardello finanziario relativamente pesante per fare della Banca una istituzione vitale. Sebbene il capitale autorizzato fosse stato stabilito in 250 milioni, molto al di sotto della dotazione delle altre banche regionali, tale cifra rappresenta in realtà un contributo più vasto di quello che i paesi asiatici in via di sviluppo fecero alla Banca di sviluppo asiatica e corrisponde più o meno al contributo dei paesi latinoamericani alla Banca di sviluppo interamericana. Mentre nell'ambito della Banca interamericana e di quella asiatica la metà del capitale versato è in valuta locale, la metà del capitale versato dai membri della Banca africana deve essere in oro o valuta convertibile. Sulla base della piena sottoscrizione e del pieno pagamento del capitale originariamente autorizzato (sono stati sottoscritti circa 220 milioni), e tenendo conto che alcuni paesi africani, e in particolare la Repubblica araba unita, sono in arretrato, la Banca di sviluppo africana deve ricevere 125 milioni in oro o in valuta straniera. Il capitale versato originariamente della Banca di sviluppo interamericana fu di 125 milioni statunitensi; e la Banca di sviluppo asiatica deve ricevere 75 milioni in oro o valute convertibili da parte dei paesi in via di sviluppo della regione.

Inoltre la Banca di sviluppo africana ha ottenuto il potere eccezionale di richiedere ai membri di prestare valute locali alla Banca stessa; solo la Banca europea degli investimenti ha un simile potere.

A causa degli enormi problemi di sviluppo in Africa e della relativa mancanza di capitali da parte della Banca, essa deve ottenere la cooperazione di governi ed istituzioni non africani. Il governo del Regno Unito ha annunciato che istituirà un «fondo speciale» nell'ambito della Banca, e altri governi hanno manifestato vivo interesse a partecipare in progetti degni di attenzione. Notevole soprattutto è la preannunciata partecipazione degli Stati Uniti, tramite un fondo di crediti.

Il Gruppo della banca mondiale ha aperto un ufficio vicino alla sede centrale della Banca africana ad Abidjan, e si spera che ne seguirà un'attiva collaborazione. Il Programma delle Nu per lo sviluppo (Undp) sta assistendo la Banca di sviluppo africana nelle sue attività di promozione di preinvestimenti e di investimenti, ma occorrerà del tempo

<sup>8</sup> La Botswana ed il Lesotho al momento in cui è stato scritto questo articolo non avevano ancora deciso pro o contro la partecipazione.

prima che la Banca possa prendere a prestito grandi somme sui mercati stranieri di capitali grazie al credito di cui gode. Se la Banca allargherà la propria reputazione come organizzatrice di studi su progetti reali e come solida istituzione finanziaria, essa sarà in grado di attirare ulteriori capitali verso la propria regione tramite finanziamenti paralleli, fondi di crediti e partecipazioni ai prestiti.

L'ampiezza e le procedure delle operazioni della Banca sono stati stabiliti dal suo statuto alle condizioni più vaste e più flessibili, in modo da mettere in grado la Banca di ottenere dalle proprie risorse il maggior potere possibile, quali che siano le condizioni economiche e politiche che essa potrà incontrare nei prossimi anni. Eppure, date le limitazioni dello scarso capitale ordinario disponibile, la direzione deve sottostare a regole specifiche<sup>9</sup> riguardanti il suo trasferimento, quali i limiti massimi di prestiti per progetti nazionali e multinazionali. Il capitale versato può essere prestato soltanto per i cosiddetti «bankable projects» e a condizioni commerciali. La Banca non accorda prestiti dal suo capitale ordinario per progetti sociali quali la costruzione di alloggi, il rifornimento idrico alla campagna, e gli ospedali. Essa non può accordare prestiti per aiuti al bilancio generale, alla bilancia dei pagamenti, o per il rifinanziamento di debiti esistenti.

I governi della Tanzania e dello Zambia hanno chiesto alla Banca di sviluppo africana di assisterli in un progetto al quale la Banca potrebbe dare un contributo relativamente limitato; esso riguarda il finanziamento di una linea ferroviaria dalle miniere di rame dello Zambia al porto di Dar-es-Salaam in Tanzania. Il costo totale è valutato sui 300 milioni di dollari. La Banca mondiale ha già rifiutato di finanziare questo progetto, ed è piuttosto improbabile che si riesca mai a trovare i fondi per un investimento tanto impegnativo, a causa delle implicazioni politiche connesse.

Alla fine dell'aprile 1967 la Banca africana annunciò i suoi primi prestiti. Un prestito di 3 milioni di dollari fu accordato per il miglioramento di due camionabili nel Kenya, che si uniscono alle esistenti strade in Uganda e in Tanzania. Si ottenne poi un finanziamento parallelo per questo progetto, con il contributo di altri 3 milioni della Agency for International Development (Aid) degli Stati Uniti. Il costo totale ammonterà probabilmente a 10 milioni di dollari.

Questo prestito, benché nazionale, fu importante per i due stati confinanti e fornisce un esempio di come le banche di sviluppo regionali possono incoraggiare la cooperazione subregionale. Alla metà del 1966 conversazioni ministeriali, che si svolgevano tra le tre nazioni ri-

<sup>9</sup> Molte delle quali sono contenute nel *Text Concerning the Loan and Investment Policy of the African Development Bank and Its Procedures*, approvato nel dicembre del 1965 dai Direttori esecutivi, e che poneva le basi per le operazioni della Banca.

guardo ad un mercato comune subregionale, erano state interrotte sul disaccordo circa la formula con la quale una banca di sviluppo per l'Africa orientale avrebbe concesso i suoi fondi. Dopo il prestito da parte della Banca di sviluppo africana, il Kenia annunciò la sua disponibilità a riaprire le trattative sulla formula, a condizioni più favorevoli per l'Uganda e la Tanzania. In seguito gli eventi si svolsero rapidamente, e il 6 giugno 1967 i capi di stato dei tre paesi firmarono un trattato che istituiva una Comunità economica e un Mercato comune per l'Africa orientale, comprendente fra le altre istituzioni una Banca di sviluppo per l'Africa orientale.

Nel momento in cui fu annunciato il prestito al Kenia, la Banca africana approvò una piccola partecipazione proposta dalla Sierra Leone in una banca nazionale di sviluppo, nella quale il governo partecipa come azionista, dimostrando così che le restrizioni applicabili agli investimenti dell'Ifc non vengono seguite dalla Banca di sviluppo africana.

## **Il finanziamento**

Una delle principali funzioni di una banca regionale di sviluppo è quella di attirare nella propria regione capitali stranieri. Agendo separatamente i paesi in via di sviluppo in genere non godono di sufficiente credito per ottenere a condizioni favorevoli finanziamenti sufficienti per un'azione di sviluppo a lungo termine. Agendo congiuntamente tramite una banca regionale di sviluppo, essi possono aumentare il loro potere di richiesta di prestiti.

Le banche regionali di sviluppo sono strutturate per tre tipi di risorse finanziarie: capitale versato; fondi ottenuti sui mercati di capitali, contando sulla garanzia offerta dalle riserve e dal capitale non versato; e fondi speciali. Generalmente i due ultimi tipi costituiscono il genere di risorse che una banca attira dall'esterno nella propria regione, per utilizzarle poi negli stati membri in via di sviluppo. Il successo di una banca nell'ottenere tali risorse riflette la sua abilità nel fornire ulteriori capitali alla regione, e determina la portata della sua influenza politico-economica nell'incoraggiare la cooperazione e l'integrazione economica regionale.

La mobilitazione finanziaria operata dalle banche regionali di sviluppo ha portato come conseguenza un'azione comune di cooperazione da parte degli stati membri. Il capitale sottoscritto, per la parte versata, rende possibile l'utilizzazione comune del capitale sottoscritto dai singoli membri. La parte da corrispondere nelle sottoscrizioni dei membri è pagabile alla banca in oro o in valuta convertibile, ove fosse necessario per sostenere gli impegni della banca nei prestiti o nelle garanzie per le operazioni ordinarie. L'insieme del capitale non versato mette le banche in grado di offrire una garanzia maggiore di quanto può in

genere fare un singolo paese in via di sviluppo. Questa maggiore garanzia, ottenuta tramite un'azione comune, attira un numero maggiore di prestiti, sia dall'interno che dall'esterno della regione.

Il limite delle richieste di prestiti delle banche regionali di sviluppo è in proporzione alla parte del proprio capitale non versato che è interamente disponibile ed accettabile da parte delle potenziali fonti di prestiti. La Banca di sviluppo interamericana si è impegnata a non far superare ai suoi debiti totali l'ammontare della parte non versata della sottoscrizione degli Stati Uniti. Nell'aprile del 1967, in occasione della riunione annuale del Consiglio dei governatori tenutasi a Washington, i governatori decisero di aumentare il capitale autorizzato di un miliardo senza chiedere ulteriori versamenti di capitale ai membri<sup>10</sup>. La sottoscrizione di questo aumento da parte degli Stati Uniti aumenterebbe il capitale non versato della Banca, per quanto riguarda questo paese, di più di un miliardo, su un capitale totale autorizzato di 3.150 milioni.

Il 17 gennaio 1967 la Banca di sviluppo interamericana lanciò negli Stati Uniti un prestito pubblico di 50 milioni, a 25 anni, con l'interesse del 5,2%. Nessun paese latinoamericano — nemmeno il Messico — avrebbe potuto assicurare condizioni o interessi tanto favorevoli. Questa emissione di titoli fu la quarta operata dalla Banca sul mercato di capitali statunitense e portò la vendita totale di titoli da parte della Banca su quel mercato a 275 milioni. La Banca ha anche fatto in modo di ottenere un totale di più di 200 milioni sui mercati di capitali al di fuori degli Stati Uniti.

La Banca mondiale e la Banca di sviluppo asiatica hanno il vantaggio di annoverare tra i propri membri tutti i principali paesi dove è possibile condurre operazioni di prestito. Le sottoscrizioni non ancora versate di capitale (distinte dal capitale sottoscritto) che assicurano un'adeguata garanzia alla Banca di sviluppo asiatica, comprendono 100 milioni da parte degli Stati Uniti, 100 milioni da parte del Giappone, 75 milioni da parte di altri paesi sviluppati non appartenenti alla regione, e più di 53 milioni da parte dell'Australia e della Nuova Zelanda<sup>11</sup>.

La Banca di sviluppo africana dovrà crearsi una rispettabilità creditizia attraverso le proprie operazioni, nel corso di diversi anni, poiché il suo capitale non versato è sottoscritto interamente e solamente da

<sup>10</sup> Tutti i membri debbono versare una parte delle loro sottoscrizioni di capitale. Nel 1967 i primi membri del Commonwealth britannico, Trinidad e Tobago, soddisfecero il requisito di diventare membro dell'Organizzazione degli stati americani (Oas) e si unirono all'Idb. Questo fu il risultato di una grande concessione dell'Oas: il permesso accordato ai membri di ricevere preferenze commerciali dall'esterno della regione.

<sup>11</sup> Le sottoscrizioni totali di capitali furono il doppio del capitale non versato per gli Stati Uniti ed il Giappone.

membri africani. La Banca europea degli investimenti ottiene prestiti su una garanzia di 750 milioni di capitale non ancora versato da parte dei propri sei membri, ed il suo statuto consente di ottenere prestiti fino al 250% di tale somma.

Le Banche interamericana, africana ed asiatica debbono negoziare passo per passo per superare numerosi ostacoli, comprendenti l'imposizione di tasse sull'emissione di titoli da parte dei governi nazionali europei. I titoli della Banca di sviluppo interamericana sono stati ammessi all'investimento nel Regno Unito. Negli Stati Uniti è stata votata una legge federale che permetta alle banche commerciali nazionali di investire in tali titoli e il Ministero del tesoro ha ufficialmente regolato quali azioni possono servire come garanzia per i depositi delle banche commerciali presso il governo; anche in molti dei principali stati della federazione sono state votate leggi che ammettono le azioni all'acquisto da parte di istituzioni finanziarie soggette alla legislazione dello stato in questione. Dunque negli Stati Uniti — paese membro — la Banca di sviluppo interamericana ha dovuto ottenere per prima cosa una legge federale, quindi un regolamento esecutivo da parte del Ministro del tesoro, ed infine delle leggi speciali da parte di numerosi dei principali stati per poter agire con successo sul mercato di capitali americano.

La Banca mondiale ed altre banche sono giunte alla conclusione che il mercato mondiale dei capitali non può, nella sua struttura attuale, assorbire ulteriori emissioni massicce per il settore dello sviluppo, nemmeno con garanzie dei governi. Ci si chiede dunque se non si riponga troppa fiducia nelle emissioni sui mercati pubblici; molte emissioni avrebbero forse potuto essere collocate meglio tramite vendite dirette. In alcuni casi le vendite dirette assicurerebbero un maggiore risparmio, riducendo le spese di registrazione, sottoscrizione e direzione.

Ogni volta che le condizioni del mercato dei capitali migliorano, c'è una massa di cosiddette azioni di alta qualità da collocare, per esempio le obbligazioni private statunitensi (che a volte presentano il vantaggio della convertibilità, aggiungendo così una possibilità speculativa al titolo finanziario) o le azioni dei paesi sviluppati. Se il mercato diventa più favorevole per tali azioni esso non lo diventa necessariamente per titoli di carattere finanziario meno attraente.

Nel suo rapporto alle Nu<sup>12</sup> l'autore appoggiò l'utilizzazione di finanziamenti da parte delle banche centrali ed enti pubblici o semi-

<sup>12</sup> Vedi *Regional Development Financing* di Henry S. Bloch, in cooperazione con la Fiscal and Financial Branch del Department of Economic and Social Affairs, United Nations Conference on Trade and Development, 9 febbraio 1966, UN Document TD/B/AC.4/R.3; e *Le Financement Régional et le Développement de l'Amérique Latine* (n. 315), Bruxelles, Société Royale d'Economie Politique de Belgique, marzo 1966.

pubblici come prestiti per le risorse ordinarie delle banche regionali di sviluppo. Si faceva riferimento alla Banca mondiale che per parecchi anni ha ceduto titoli a breve e lunga scadenza a banche centrali. Dopo la pubblicazione di quel rapporto la Banca di sviluppo interamericana ha dimostrato di essere in grado di ottenere tali finanziamenti e non c'è ragione perché le Banche di sviluppo asiatica ed africana non possano usare lo stesso metodo.

La Banca mondiale ha ceduto regolarmente a banche centrali titoli e azioni a due anni e anche più. Questi fondi sono stati regolarmente sostituiti man mano che titoli ed azioni maturavano, rimpiazzandoli ogni volta che le banche centrali registravano un eccesso di dollari. La Bundesbank della Germania occidentale è stata una dei principali acquirenti. Tali vendite forniscono alla Birs risorse finanziarie che, combinate con prestiti a lungo termine, non si affidano più troppo su fondi a breve scadenza per investimenti a lunga scadenza. Le possibilità di questo sistema sono illustrate dalla vendita del marzo del 1967 di titoli a due anni per 100 milioni, effettuata a 43 paesi e alle Nu. I 43 paesi comprendevano una vasta gamma di stati sviluppati e in via di sviluppo, tra i quali il Sudvietnam, il Ghana, la Libia, il Marocco e la Francia<sup>13</sup>.

La Banca di sviluppo interamericana ha cominciato ad usare lo stesso sistema. Il 15 aprile 1966 essa vendette una emissione di 65 milioni di azioni a breve scadenza. Di queste 25 milioni erano azioni ad un anno e al 5%; 29 milioni erano azioni a due anni e al 5<sup>1</sup>/<sub>8</sub>%; e 11 milioni erano azioni a cinque anni e al 5<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%. Dell'emissione 57 milioni furono venduti a banche centrali o altri enti finanziari governativi in quindici dei membri latinoamericani della Banca e i restanti 8 milioni furono venduti ad organizzazioni governative in Spagna e Israele. Il 18 aprile 1967, la Banca interamericana vendette di nuovo direttamente 30 milioni di azioni a più breve scadenza, a banche centrali ed enti finanziari governativi in quattordici dei suoi membri latinoamericani. Questa seconda vendita diretta ai governi consisteva in 16 milioni di azioni ad un anno al 5%, e 14 milioni di azioni a due anni al 5<sup>1</sup>/<sub>8</sub>%.

Vediamo ora rapidamente il terzo tipo di risorse finanziarie per le banche regionali, e cioè i fondi speciali. Questi fondi speciali sono simili ai fondi Ida: dato che sono usati per prestiti a condizioni agevolate, le banche regionali di sviluppo debbono dipendere dai contributi dei governi per ottenerli. Tuttavia, a differenza dell'Ida, le banche regionali possono accettare fondi speciali legati ad acquisti da effettuare nel paese contribuente. Inoltre, tali fondi speciali possono essere amministrati in modo del tutto differente da quello dell'Ida, che

<sup>13</sup> Per ulteriori particolari vedi Press Release 67/10, 6 marzo 1967, dell'International Bank for Reconstruction and Development.

concede prestiti liberi da interessi (con i soli costi di servizio) soltanto ai paesi che si assoggettano ad una «inchiesta sulle necessità del paese».

Il Fondo per le operazioni speciali e il Fondo di crediti per il progresso sociale<sup>14</sup> della Banca di sviluppo interamericana vengono amministrati separatamente dalle risorse ordinarie (contributi di capitali e prestiti). Entrambi i fondi vengono finanziati principalmente dagli Stati Uniti e sono distribuiti come prestiti agevolati. Nel caso di prestiti agevolati concessi dai fondi speciali della Banca di sviluppo interamericana, i tassi d'interesse variano a seconda che i fondi siano usati per lo sviluppo economico o quello sociale. Non viene effettuata alcuna inchiesta sulle necessità nazionali. «Fondi speciali» simili sono progettati per le Banche di sviluppo asiatica ed africana<sup>15</sup>.

### **Prospettive e proposte**

Se verranno osservati i requisiti politici ed economici, le banche regionali di sviluppo potranno svolgere un ruolo di primaria importanza nel finanziamento dell'integrazione economica. Le istituzioni che finanziano lo sviluppo hanno la capacità di apportare mutamenti alla propria organizzazione; esse possono generare organi sussidiari, creare affiliati, ed emendare il proprio statuto. Per le istituzioni finanziarie in genere la struttura amministrativa è meno importante nel procedimento decisionale di quanto non lo sia per le autorità governative centrali. Il sistema amministrativo di queste istituzioni è «a formula aperta» e non segue un modello rigidamente prestabilito.

Importantissimo è tuttavia il fatto che le istituzioni finanziarie, nazionali e internazionali, siano dotate di un alto grado di autodecisione. Come le banche centrali, il Fondo monetario internazionale (Fmi) e la Banca dei regolamenti internazionali (Bri) hanno una vita propria, anche le istituzioni internazionali per il finanziamento dello sviluppo dispongono di un'indipendenza tecnica — se non politica — dai meccanismi governativi. Come i blocchi elettorali all'interno del Fmi, esse sono relativamente stabili e spesso continuano a funzionare abbastanza soddisfacentemente, nonostante la tensione politica esistente tra i membri. Le organizzazioni per il finanziamento dello sviluppo si sono in molti modi dimostrate fattori di unità non solo nelle dichiarazioni, ma anche nelle azioni politiche. Ad esempio, governi che non intrattengono relazioni diplomatiche possono collaborare in una banca regionale di sviluppo.

<sup>14</sup> Il Fondo di crediti per il progresso sociale è quasi totalmente esaurito, e le sue attività vengono svolte in gran parte dal Fondo per le operazioni speciali.

<sup>15</sup> La creazione di un fondo agricolo di vari milioni sotto la direzione della Banca di sviluppo asiatica fu approvata dalla Seconda conferenza ministeriale sullo sviluppo economico asiatico, tenuta a Manila il 27-29 aprile 1967.



I direttori esecutivi di queste istituzioni bancarie per lo sviluppo sono in pratica le supreme autorità nell'interpretazione degli statuti o atti costitutivi. Essi possono quindi far sí che le loro istituzioni reinterpretino i propri termini di riferimento col mutare delle condizioni.

Se le banche regionali di sviluppo sapranno adempiere ai propri compiti come banche per l'integrazione, esse acquisteranno un'importanza di gran lunga superiore a quella che i loro fondatori avevano attribuito loro. Se si dimostreranno troppo deboli finanziariamente (non è il caso delle Banche interamericana ed asiatica, ma è un pericolo per la Banca africana), altre istituzioni dovranno preoccuparsi di colmare i vuoti. In ogni caso, le banche regionali di sviluppo, per poter funzionare come vere banche, debbono poter contare in vasta misura sull'uso di risorse finanziarie al di fuori dei propri capitali ed introiti.

L'integrazione economica può progredire tramite lo sviluppo di comunità economiche subregionali. Il classico esempio è rappresentato dal Mercato comune dell'America centrale che viene appoggiato dall'azione della Cabei; se però questo Mercato comune deve procedere sul cammino di una piú forte integrazione economica dei propri membri, la sua evoluzione deve essere facilitata da una cooperazione stretta e continua anche con la Banca di sviluppo interamericana. In Africa, le associazioni subregionali hanno mostrato una tendenza a sorgere e fallire perché non sono abbastanza forti da sopravvivere da sole alle crisi politiche. Il successo dei gruppi subregionali dipende dalla disponibilità di una riserva di appoggio da parte delle piú vaste istituzioni regionali per permettere di superare le crisi. Il caso della riesumazione del Mercato comune dell'Africa orientale ne è un chiaro esempio. Il nuovo impulso dato allo sviluppo economico subregionale dell'Africa orientale, anche se rischia di aver vita breve, è dovuto ad un'azione lungimirante della Banca di sviluppo africana, in seguito ad un'iniziativa del Kenia. Se l'Asia sudorientale dovrà godere dei benefici dell'integrazione economica, ciò avverrà grazie alle massicce iniezioni di capitale e, molto probabilmente, grazie al forte sostegno della Banca di sviluppo africana, che dovrà agire come fonte di risorse finanziarie e come calamita ed amministratrice dei contributi esterni.

Le banche regionali di sviluppo saranno inutili se non saranno in grado di attirare notevoli fondi dall'America del nord e dall'Europa. La Banca di sviluppo interamericana ha mostrato la via per l'utilizzazione delle relazioni con i paesi fornitori per ottenere finanziamenti esterni, per realizzare vendite dirette, e perfino per entrare nei mercati di capitali. Tuttavia le banche regionali di sviluppo non debbono dipendere dai consorzi di sottoscrittori né dall'utilizzazione dei mercati di capitali privati, perché le loro necessità sono troppo ingenti e la ragione dei loro finanziamenti ha spesso implicazioni troppo politiche per il tipo strettamente commerciale delle associazioni nazionali o in-

ternazionali. Questo, ovviamente, è vero solo fino a un certo punto; certamente, i capitali non versati possono fungere da garanzia e assicurare possibilità di manovra per qualche prestito privato sottoscritto pubblicamente. Nondimeno, il prestare di nuovo tali risorse solo a condizioni commerciali non può soddisfare le esigenze delle varie regioni. Dato che questa limitazione viene lentamente riconosciuta, alcune delle idee sul sovvenzionamento degli interessi, tanto brillantemente sostenute dal Governatore della Banca d'Israele, David Horowitz, hanno ridestato molta attenzione. Il concetto fondamentale del sovvenzionamento degli interessi, già applicato in diversi programmi nazionali, potrebbe eventualmente venir applicato in qualche forma su scala regionale<sup>16</sup>.

Gli ultimi anni hanno mostrato una tendenza molto interessante verso l'uso da parte della Banca mondiale e della Banca di sviluppo interamericana di vendite a breve scadenza a banche centrali, il cui apporto migliora il programma delle scadenze e fornisce una soluzione per le esigenze a breve scadenza. Esistono poi altre istituzioni finanziarie governative o semigovernative che posseggono notevoli risorse, e che potrebbero cederne quantità limitate per scopi giustificabili in termini politici e socio-economici, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, anche se non come contributi a fondo perduto.

Da come è organizzato oggi il mercato dei capitali derivano severe limitazioni ai sistemi di vendita delle azioni, ed è possibile ottenere soltanto fonti piuttosto limitate di risorse finanziarie anche presso i governi dei paesi sviluppati. I consorzi di sottoscrittori sono andati allargandosi negli ultimi anni, e si è verificata una rinascita di grandi associazioni transatlantiche di vendite. Sfortunatamente questi enormi gruppi hanno raccolto cifre minime se paragonate alla necessità dei paesi in via di sviluppo. All'inizio del 1967 la Banca mondiale aveva accumulato debiti per soli 3 miliardi e aveva un capitale potenziale di più di 20 miliardi, di cui 5,7 miliardi da versare da parte degli Stati Uniti. Il «security ceiling» del capitale non versato è dunque un concetto puramente accademico, dato che le condizioni del mercato non consentono l'uso massiccio di crediti nemmeno con le migliori forme di garanzia.

Sono stati suggeriti due metodi per migliorare la situazione: uno relativamente modesto ed uno che richiederebbe un sistema più innovatore. La prima proposta prevede un migliore accesso ai mercati dei capitali: raggiungendo accordi negoziati tra le banche regionali di sviluppo e i paesi esportatori di capitali non facenti parte delle banche stesse; ottenendo speciali esenzioni fiscali; qualificando come legali gli

<sup>16</sup> Sul piano di Horowitz vedi il saggio di Roy Blough in questo volume. Vedi anche la documentazione dell'Unctad e della Birs al riguardo.

investimenti in situazioni fiduciarie, e mediante un sistema piú flessibile di tecnica distributiva, che comprenda vendite dirette a istituzioni finanziarie governative dei paesi fornitori. A questo riguardo potrebbe essere utile ricordare i primi tentativi con le azioni privilegiate della Banca mondiale. In Svizzera, paese non membro, la Banca mondiale dovette concludere un accordo speciale per ottenere personalità giuridica in modo da facilitare l'emissione di titoli; sotto molti aspetti questo accordo con la Svizzera può essere considerato come modello degli accordi che le banche regionali di sviluppo dovrebbero negoziare con gli esportatori di capitali non membri.

Un metodo piú ambizioso consisterebbe in un sistema istituzionalizzato e coordinato secondo il quale i paesi sviluppati effettuassero prestiti diretti alle banche regionali di sviluppo, e fornissero assistenza nella vendita delle azioni di tali banche. Il coordinamento dei prestiti potrebbe essere realizzato tramite le banche centrali dei paesi sviluppati. Le banche regionali di sviluppo potrebbero cedere le azioni ad istituti finanziari pubblici<sup>17</sup>; queste azioni potrebbero essere emissioni speciali e non commerciabili, da negoziare esclusivamente tra governi. Esse verrebbero conservate fino al rimborso, togliendole così dalle fluttuazioni dei mercati dei capitali. La loro caratteristica di essere trasferibili solo tra i vari governi darebbe loro una funzione di riserva, aumentando il favore con cui potrebbero venire accolte, permetterebbe ai paesi sviluppati di adattarsi alle fluttuazioni delle riserve, e fornirebbe una notevole fonte di finanziamenti per le banche di sviluppo ad un basso tasso di interesse. Inoltre le banche centrali potrebbero migliorare e coordinare le emissioni di titoli pubblici. Per poter assistere le vendite di titoli commerciabili, le banche centrali dei paesi sviluppati dovrebbero essere dotate di espliciti poteri per condurre operazioni sul mercato aperto con i titoli pubblici delle banche regionali di sviluppo. Questo sosterrrebbe il mercato ed aumenterebbe il richiamo per gli investitori; le banche regionali di sviluppo otterrebbero cifre maggiori a costi minori.

I principali paesi sviluppati sono già membri della Banca di sviluppo asiatica, gli Stati Uniti sono membri della Banca di sviluppo interamericana, numerosi altri paesi sviluppati partecipano al finanziamento specifico di progetti della Banca interamericana, e i paesi sviluppati forniranno probabilmente risorse anche alla Banca di sviluppo africana. Dunque i futuri prestiti ottenuti da queste istituzioni dovranno essere coordinati. Tale coordinamento è vitale per le banche regionali di sviluppo se esse debbono avere risorse finanziarie sufficienti per promuovere la cooperazione e l'integrazione economica regionale.

<sup>17</sup> Vedi *Regional Development Financing* di Bloch, e *Le Financement Régional et le Développement de l'Amérique Latine*, sempre di Bloch.

L'acquisto di titoli non commerciabili e le operazioni a mercato aperto nelle emissioni pubbliche possono mantenere un flusso costante di ulteriori risorse per le banche regionali di sviluppo senza assoggettarle a periodiche autorizzazioni e stanziamenti da parte di organi legislativi. Attualmente le banche centrali della maggior parte dei paesi esportatori di capitali controllano o influenzano la quantità e il numero di emissioni straniere sui propri mercati di capitali. Sarebbe di gran beneficio per le banche regionali di sviluppo se tali controlli fossero coordinati tramite una cooperazione istituzionalizzata tra le banche centrali.

Le banche regionali di sviluppo hanno l'arduo compito di affermarsi come istituzioni finanziarie, per poter far fronte ai complessi doveri imposti loro dai propri membri. C'è il grande pericolo della gara tra le varie istituzioni regionali per ottenere i fondi; eventualmente tale gara si farà sentire, se ci si renderà conto che il finanziamento regionale senza un coordinamento globale ed una direzione globale corre il rischio di autodistruggersi. In realtà, le banche regionali di sviluppo hanno la possibilità di cambiare la mappa finanziaria del mondo in via di sviluppo.

## VIII. L'assistenza tecnica multilaterale

di Karl Mathiasen III \*

L'assistenza tecnica resta uno strumento per la promozione dello sviluppo insufficientemente compreso. I programmi continuano a crescere, ma i professionisti e gli osservatori accademici sollevano continui dubbi sulla loro efficacia. L'incertezza di oggi contrasta drammaticamente con l'entusiasmo che accompagnò il lancio dei due programmi di assistenza tecnica, che ancor oggi costituiscono un punto di riferimento, il Point Four Program degli Stati Uniti e il Programma ampliato per l'assistenza tecnica (Epta) delle Nazioni unite.

Comunque, la delusione può sempre essere l'inizio della saggezza. Un'accresciuta consapevolezza dei punti oscuri dei programmi e la crescente acquisizione che il sapere e le idee non possono essere rapidamente o utilmente trasferiti attraverso confini culturali e sociali possono portare ad una più realistica comprensione del lavoro da compiere. Coloro che si occupano di assistenza tecnica dovranno, perciò, essere pazienti oltre che perseveranti. È necessario dedicare maggiore attenzione agli obiettivi da raggiungere. Bisogna rafforzare i momenti della sperimentazione, della valutazione di ciò che si è fatto e della ricerca. Soltanto gradualmente potremo migliorare le nostre conoscenze sui modi con cui aiuti non tangibili possono arrivare da una società ad un'altra.

Questo breve studio sull'assistenza multilaterale si situa, dunque, in questo contesto sperimentale. Nelle prossime pagine non sarà tracciato nessuno schema definitivo di programma di assistenza tecnica multilaterale. L'articolo mostrerà, dapprima, quanto vasto e vago sia questo concetto di assistenza. Passerà, poi, a riassumere la storia dei prin-

\* Karl Mathiasen III, già membro della Brookings Institution, è attualmente Direttore esecutivo della University of North Africa di Washington. La traduzione è di Paola Alessandrini.

cipali programmi delle Nu, l'Epta e il Fondo speciale, che sono stati ora inclusi nel Programma delle Nu per lo sviluppo (Undp). Queste iniziative tra loro piuttosto diverse dimostrano quanto diversi possano essere i programmi di assistenza tecnica. Dopo questa introduzione, mi sforzerò di far emergere le tendenze dei programmi multilaterali dedicando un'attenzione particolare alle preferenze dei donatori bilaterali, che dominano il lavoro di assistenza tecnica. Infine sarà discussa più direttamente la speranza che si continui sulla strada dell'apertura, della diversificazione degli strumenti e di una ulteriore sperimentazione, tema questo che ricorrerà più volte in queste pagine.

Altri programmi potrebbero essere serviti come esempi di assistenza tecnica multilaterale. La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs) ha recentemente incoraggiato nuove iniziative nel campo dell'agricoltura e dell'istruzione. Con l'aiuto dell'Organizzazione delle Nu per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco) e l'Organizzazione delle Nu per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao), la Birs spera di aumentare il numero delle attività future e di promuovere l'esecuzione dei principali progetti di investimento. I programmi regionali di assistenza tecnica, come quelli appoggiati dall'Organizzazione degli stati americani (Osa), hanno ottenuto notevoli successi, anche quando dipendevano in gran parte da un'unica sorgente di fondi.

Ma l'Undp, composta di due programmi importanti e di antica data, si dedica esclusivamente all'assistenza tecnica e al preinvestimento. Gli Stati Uniti forniscono quasi il 40% delle risorse del programma, ma gli altri finanziatori e finanziati possono ugualmente esercitare la loro influenza sulla sua politica. La Undp finanzia attualmente l'80% dell'assistenza tecnica intrapresa dalle Nu e dalle agenzie specializzate, e continua a crescere sia come raggio d'azione che come proporzioni. L'Undp rappresenta un condensato dei problemi che assillano le istituzioni multilaterali, istituzioni tenute al rispetto di programmi amministrativi ma spesso poste di fronte ad opportunità di azione veramente uniche.

## **Il raggio d'azione**

Che cosa si intende per assistenza tecnica, quali analisi comuni sono alla base dei suoi obiettivi e dei suoi programmi? Un'utile definizione di ciò fu approvata dal dodicesimo congresso internazionale dell'Istituto internazionale di scienze amministrative a Vienna nel luglio del 1962: «L'assistenza tecnica consiste in una trasmissione di nozioni, conoscenze e tecniche o di risorse materiali o umane allo scopo di aiutare coloro che le ricevono a risolvere problemi specifici nel modo più conveniente per soddisfare i loro bisogni. È un contributo esterno che può assumere una vasta gamma di forme: visite di esperti e tecnici, ricevimento di

borsisti, organizzazione di corsi e seminari, scambio o diffusione di informazioni o documenti e fornimento di materiale ed equipaggiamento e occasionalmente di mezzi finanziari»<sup>1</sup>.

Come fa notare Sidney C. Sufrin nel citare questa definizione nel *Technical Assistance-Theory and Guide Lines*, l'accento è posto «sulla conoscenza e sull'informazione, ponendo in secondo piano il materiale e il finanziamento»<sup>2</sup>. John H. Ohly dell'Agenzia per lo sviluppo internazionale (Aid), gestita dagli Usa, sottolinea questo punto in modo anche più deciso in un foglio interno usato dall'Aid a scopi orientativi. Egli ribadisce che i risultati dell'assistenza tecnica, «sono sempre, in prima istanza, intangibili piuttosto che tangibili, cambiamenti nel carattere della società ricevente e dei suoi abitanti, acquisizione di nuove associazioni mentali, mutate abitudini di lavoro, un più alto livello di istruzione popolare, miglioramento della qualificazione professionale, reperibilità di maggiori informazioni, acquisizione di valori diversi, nascita di organizzazioni nuove o miglioramento di quelle già esistenti pubbliche e non, ed altri passaggi nel processo generale di funzionamento di una società..., il trasferimento di valori intangibili da una persona in una società ad una persona in un'altra società, e l'uso efficace di queste nozioni fatto da colui che le riceve, sono la chiave del processo»<sup>3</sup>. Non bisogna, allora, meravigliarsi se così pochi tentativi sono stati fatti per definire delle teorie sull'assistenza tecnica e se queste affermazioni preliminari, spesso imprecise, hanno fornito delle indicazioni assai limitate agli operatori di assistenza tecnica.

I risultati dell'assistenza tecnica sono spesso tanto ritardati quanto intangibili. I criteri per misurarne il successo o il fallimento, di fatto, ancora ci sfuggono. Quando sono esaminati da vicino, molti fallimenti o successi apparenti, producono prove contraddittorie. Si potrebbe affermare che tutti i progetti riescono per qualche aspetto e falliscono per qualche altro. Dopo aver analizzato un gran numero di progetti di assistenza tecnica di diverse agenzie, osservatori qualificati non sono stati in grado di identificare elementi individuali o serie di fattori che fossero presenti in tutti i casi più riusciti e assenti in quelli meno riusciti.

Si può forse tracciare un paragone con il campo dell'istruzione, dove si discute ancora sulle tecniche migliori e più efficaci per insegnare o, per essere più precisi, per aiutare gli altri ad imparare. Nel campo dell'assistenza tecnica e dell'istruzione siamo ai primi stadi di sperimen-

<sup>1</sup> *Technical Assistance in Public Administration: Lessons of Experience and Possible Improvements*, Istituto internazionale di scienze amministrative; 12° Congresso internazionale, Vienna, p. 12, citato da Sidney C. Sufrin, *Technical Assistance - Theory and Guide Lines*, Syracuse University Press, dicembre 1966, p. 44.

<sup>2</sup> Sufrin, p. 45.

<sup>3</sup> John H. Ohly, *Human Resources, Institution and Technical Assistance*, in *Orientation Handbook*, Washington, United States Government Printing Office, 1964, II, p. 22.

tazione e comprensione. Per entrambi ci rendiamo conto attualmente che non basta una sola modalità d'intervento per trasmettere delle idee a campioni di popolazione altamente variati. Le agenzie di assistenza tecnica, come le scuole, devono impiegare una gamma multiforme di approcci per riuscire nei loro diversi compiti.

La mancanza di un metodo scientifico nell'assistenza non solo rende estremamente difficili giudizi e valutazioni, ma sfida la preparazione e la pazienza dei piú accorti amministratori. Purtroppo, l'ambiguità dell'assistenza tecnica tenta i professionisti ad escogitare metodi molto personali e sollecita lo sviluppo di teorie frettolose sui programmi. Chiaramente, le agenzie devono compiere un lavoro migliore di valutazione del loro operato e ammettere la loro inadeguatezza. Altrettanto chiaramente bisogna cercare di ridurre l'entusiasmo delle agenzie per i loro metodi particolari. È soltanto logico presumere che in paesi diversi, con valori del tutto diversi e diversa coscienza dei bisogni, sia necessario variare anche la risposta alle richieste di aiuto.

Con l'andare del tempo, due temi ricorrenti hanno teso a dominare il campo dell'assistenza tecnica: la fondazione di istituzioni e lo sviluppo delle risorse umane. I donatori hanno imparato a loro spese che i cambiamenti di cultura e di valori che i programmi di assistenza perseguono possono dimostrarsi del tutto illusori se non vengono istituzionalizzati nell'ambiente locale. Se non esistono già istituzioni locali in cui poter innestare i nuovi concetti di cambiamento, i donatori dovrebbero promuovere la fondazione di nuove istituzioni capaci di mantenere i processi di sviluppo in continua crescita. I donatori, poi, attribuiscono sempre maggiore importanza allo sviluppo delle risorse umane e pongono l'accento sull'istruzione e l'addestramento professionale per creare un terreno fertile in cui piantare i semi del cambiamento. Tutti i paesi, dai piú ai meno avanzati, richiedono personale sempre piú qualificato per affrontare i compiti che accompagnano lo sviluppo.

La fondazione di istituzioni e lo sviluppo delle risorse umane non costituiscono, però, la chiave del successo delle imprese nel campo dell'assistenza tecnica. Esse servono a sottolineare la natura a lungo termine dell'assistenza tecnica, ribadendo l'importanza dell'istituzionalizzazione del cambiamento e della promozione della persona umana, che può stimolare il progresso nelle società riceventi gli aiuti.

Coloro che sostengono che la fondazione di istituzioni attentamente pianificate e la promozione della persona umana soddisfano una vasta gamma di esigenze dell'assistenza tecnica, direi che sono piuttosto semplicistici nella fretta di dare una base di certezze alla prassi dell'assistenza tecnica. È necessario compiere massicci sforzi di addestramento professionale in molti campi e a diversi livelli. Queste diverse attività educative possono essere piuttosto disperse e possono non contribuire alla crescita di istituzioni in tempi brevi. I paesi riceventi necessitano di con-



siglieri e operatori di assistenza tecnica per far fronte alla varietà di attività sperimentali e di comunicazione che possono non raggiungere mai dimensioni istituzionali.

Non è sorprendente, quindi, che i mezzi scelti dalle agenzie di assistenza tecnica siano attualmente tanto numerosi e diversi quanto gli obiettivi perseguiti. Le attività dei programmi comprendono imprese di molti milioni di dollari come quel progetto degli Stati Uniti che si propone di ottenere un'assegnazione di superficie per un'università in un paese africano. Fino a 30 tecnici americani saranno necessari ogni anno per 15 o 20 anni, e i riceventi devono fornire personale e grossi aiuti finanziari. L'assistenza tecnica comprende anche un progetto delle Nu di 20.000 dollari che fornisce un consigliere dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo) ad un paese dell'America centrale per dodici mesi. Un altro manda all'estero studenti di un paese dell'Africa centrale per corsi di preparazione generale ad un costo di 40.000 dollari per diversi anni. Ci sono anche progetti che finanziano l'acquisto di mezzi di trasporto grandi e piccoli per il trasferimento di esperti e materiale di addestramento che li aiuti nelle loro dimostrazioni pratiche e attrezzi agricoli che forniscono il materiale iniziale per gli innovatori e gli imprenditori. L'assistenza tecnica prevede anche l'incoraggiamento di cittadini francesi e inglesi perché insegnino nelle scuole locali o per svolgere compiti che abbiano per fine la lotta contro le nuove burocrazie di governo. Se vogliamo includere i Corpi della pace statunitensi ed altri programmi di volontari, la varietà di mezzi e di attività diviene persino più estesa.

L'apparente proliferazione di tentativi e di persone che si impegnano nel campo dell'assistenza tecnica è, comunque, particolarmente seccante per i grossi finanziatori come gli Stati Uniti. La politica delle agenzie delle Nu, i loro progetti piccoli e dispersi, vengono di volta in volta isolati dalle critiche. Sfortunatamente, sembra che sia più importante per gli Stati Uniti la crescita del bilancio delle Nu e l'aumentata multilateralizzazione delle Nu piuttosto che la comprensione che i progetti delle Nu non rispondono agli scopi dei programmi di assistenza tecnica.

### **L'assistenza tecnica multilaterale**

Quali potrebbero essere i compiti propri dell'assistenza tecnica multilaterale? Le sue proporzioni stanno crescendo sempre di più e il suo futuro sembra assicurato, ma probabilmente non dominerà l'intero campo dell'assistenza tecnica. Perché, se, da un lato, riscuote molto successo tra quelli che ricevono gli aiuti, i donatori preferiscono programmi bilaterali. Personalmente penso che queste tendenze contrastanti manterranno in funzione entrambi i canali di aiuto.

Ciascuna agenzia di assistenza tecnica, bilaterale o multilaterale, ha la competenza di gestire un numero limitato di attività, e la scelta che compie dovrebbe riflettere i suoi obiettivi e la sua caratterizzazione. Sfortunatamente non è stato sempre così. Per esempio, ben poche proposte sono state avanzate per accrescere la complementarità dei programmi bilaterali e multilaterali, sebbene questi piani di lavoro siano veramente necessari. Ma credo che la chiave di molti punti di forza e di debolezza dell'assistenza tecnica multilaterale si possa trovare analizzando la storia dell'Epta e del Fondo speciale.

## Il Programma ampliato

Una revisione dell'operato dell'Epta, preparata per il quindicesimo anniversario di questo programma, lo definì così: «Il Programma ampliato è costituito dalla somma di un certo numero di sforzi individuali, tipicamente esemplificato dal borsista africano o asiatico che parte da solo per studiare in Europa o in America, o dall'ingegnere specializzato in irrigazioni, che ispeziona il bacino di un fiume in America latina con un gruppo di assistenti locali, oppure ancora dal capo-contabile indiano che tiene un corso di specializzazione per un gruppo di contabili in un ministero africano. Persino quando l'esperto lavora come membro di un'équipe composta da specialisti di diverse discipline richieste per uno stesso progetto, prevalgono gli elementi di buona volontà individuale e aiuto interpersonale, come lo scambio di nozioni»<sup>4</sup>.

Questo paragrafo esprime l'essenza del Programma ampliato di assistenza tecnica e dà il quadro d'insieme in cui si inseriscono gran parte delle discussioni sugli aspetti qualitativi dell'assistenza tecnica così come viene interpretata e gestita dalle Nu. La natura individuale delle iniziative dell'Epta, l'estensività e la impalpabilità dei 1.500 progetti in più di 130 paesi, suscita veramente qualche perplessità. Inoltre l'assoluta mancanza di una linea unitaria nei campi d'intervento scelti lascia largo spazio per attacchi critici. Mentre per i suoi sostenitori il merito dell'assistenza tipo Epta sta proprio nella sua capacità di rispondere ad una grande varietà di esigenze dei riceventi, a quelli che l'attaccano il suo intervento sembra dispersivo, non programmato, non coordinato e perciò limitato sia nell'impatto che nel valore.

*Istituzione e sviluppi dell'Epta.* L'Epta, fondata dall'Assemblea generale delle Nu nel 1949, riconobbe che alcune agenzie specializzate stavano già conducendo dei programmi di assistenza tecnica. I responsabili di questi furono chiamati a formare il Consiglio per l'assistenza tecnica (Tab) per dirigere l'Epta, e al Segretario generale delle Nu fu dato, poi, il potere di selezionare un presidente esecutivo per il Tab.

<sup>4</sup> Documento delle Nu E/TAC/153, pp. 72-73.

Una Commissione per l'assistenza tecnica (Tac), composta di membri nazionali, approvava, con poteri di revisione limitati, le proposte del Tab e, previa approvazione del Consiglio economico e sociale (Ecosoc) e dell'Assemblea generale delle Nu, autorizzava l'assegnazione di fondi alle «organizzazioni partecipanti», cioè, alle agenzie specializzate e alle Nu stesse, che gestiscono l'assistenza tecnica nella pubblica amministrazione, in campo economico etc. Sebbene questo sistema di assegnazione dei fondi Epta fosse in seguito cambiato in modo tale che i fondi fossero distribuiti sulla base di un rapporto paese-paese piuttosto che agenzia-agenzia, le agenzie specializzate esercitavano un'autorità considerevole sulla struttura dei programmi Epta finché questa non fu incorporata nel Fondo speciale nel 1966, come è spiegato più oltre.

L'Ecosoc pose certe restrizioni sulle agenzie che ne prevenivano l'interferenza politica ed economica nella politica interna dei paesi riceventi l'aiuto. L'assistenza tecnica delle Nu doveva essere data soltanto attraverso i governi e nella forma voluta da ciascun paese e le organizzazioni partecipanti dovevano «evitare distinzioni derivanti dalla struttura politica del paese che richiedeva l'assistenza, dalla razza o dalla religione della sua popolazione»<sup>5</sup>.

Come per la scelta di chi aiutare, ciascun paese decideva da sé se possedeva i requisiti per ricevere aiuti. Né la direzione dell'Epta né gli organismi dirigenti delle Nu tentarono di definire che cos'è un «paese in via di sviluppo» come contrapposto a «paese industrializzato» e alcuni osservatori hanno sollevato diverse questioni su questa restrizione. A parte la difficoltà di accordarsi sui criteri, il Programma ampliato fu concepito come un fondo comune di versamento e ridistribuzione delle risorse. Secondo questa concezione non si doveva escludere alcun paese, neppure tra i più sviluppati. Paesi come la Grecia, Israele, il Libano, il Portogallo, la Cina nazionalista, l'Arabia Saudita e il Venezuela erano ancora paesi assistiti dall'Epta al netto quando il Programma ampliato fu incluso nel Fondo speciale. Cioè, i loro contributi all'Epta erano inferiori agli aiuti ricevuti. Soltanto il Giappone ha cambiato la sua posizione da ricevente a donatore al netto, nonostante riceva ancora aiuti dall'Epta in una certa misura. La Finlandia, l'Italia e il Lussemburgo sembra che siano i soli tre paesi che hanno contato per un certo tempo sull'Epta, poi hanno smesso le loro richieste di aiuto e quindi hanno continuato soltanto come donatori.

Il quadro che emerge è piuttosto sconcertante, particolarmente per gli americani. Ad essi sembra opportuno aiutare solo i paesi poveri e, di contro, sentono la necessità urgente di dividere il peso delle spese con gli altri paesi sviluppati. Il continuo aumento delle cifre nei pro-

<sup>5</sup> ECOSOC, Resolution 222 A (IX), 15 agosto 1949, anno I.

grammi biennali per paesi come la Jugoslavia e il Venezuela, per esempio, e il fatto che i programmi piú massicci siano ancora portati in paesi come il Libano ed Israele inevitabilmente solleva la questione dei criteri con cui le Nu distribuiscono le risorse cosí limitate a loro disposizione.

*I compiti del Programma.* Come messo in evidenza piú sopra, è difficile definire chiaramente quali siano i temi su cui, di volta in volta, si è posto l'accento nella storia dell'Epta. Durante i primi anni di attività c'è stata una predominanza delle attività di analisi e consulenza e l'Epta svolgeva il ruolo di fornire delle valutazioni sulla portata e la natura dei problemi dei riceventi e sulle loro risorse. Alcuni paesi richiedono ancora ai dipartimenti Epta che svolgono questo compito di aggiornare questi studi, ma la quantità di fondi a disposizione per questo è diminuita in parte per l'aumentata attività in questo campo di altri programmi come il Fondo speciale.

Durante i primi quindici anni dell'Epta, c'era un uguale numero di studiosi e di esperti, circa 30.000 per ciascuna categoria, ma piú dei 3/4 delle dimensioni totali dell'Epta erano riservati per l'impiego degli esperti e per i materiali loro necessari. Il fatto che la quantità piú imponente delle risorse Epta fosse impiegata per fornire esperti riflette la natura delle richieste nei paesi assistiti, la loro idea del ruolo e degli obiettivi dell'Epta e il cospicuo numero di opportunità di addestramento fornito dagli altri programmi di aiuto. Inoltre, le Nu, come la maggioranza dei donatori, preferivano e preferiscono preparare professionalmente i cittadini nel loro stesso paese. L'importanza dei corsi tenuti in loco è stata sottolineata sia dal Programma ampliato che, come vedremo poi, dal Fondo speciale delle Nu.

In seguito a considerazioni personali e dall'osservazione della limitazione nel tempo e nella qualità dei progetti, bisogna concludere che l'Epta non ha dato tanta importanza alla «fondazione di istituzioni» come invece hanno fatto le agenzie di assistenza tecnica come l'Aid e il Fondo speciale. Fin dalla creazione del Fondo, i progetti dell'Epta hanno ricercato, gettato le basi o rafforzato le istituzioni. Alcuni di questi tentativi dell'Epta hanno avuto come risultato progetti di fondazione di istituzioni formulati dal Fondo speciale.

La parte Epta dell'Undp continua ad essere caratterizzata da progetti relativamente limitati, a breve termine e di natura pratica, finalizzati alla creazione di opportunità generiche, che spesso non sono legate da alcun filo di continuità. A questo riguardo, sebbene il termine «superamento del divario» sia diventato uno degli obbrobri del lessico usato dalle agenzie di assistenza tecnica, gli addetti all'Epta descrivono spesso il loro compito come compensante i divari trascurati dagli altri donatori o realizzante le iniziative di assistenza che gli altri non vogliono prendere.

L'Epta ha sempre mostrato una notevole, anche se sconcertante, fiducia nella capacità di ciascun paese assistito di definire la priorità dei suoi bisogni e di richiedere il tipo di aiuto più necessario. Nei paesi più arretrati, dov'è concentrata poi l'attività dell'Undp, la macchina governativa è debole e spesso inadeguata al compito di formulare un ordine di priorità e di coordinare l'aiuto. Come conseguenza, il Tab e l'Undp assegnano dei rappresentanti permanenti (Resident Representative) a quei paesi che già ricevono notevole assistenza dalle Nu. Il loro scopo è quello di far sentire una maggiore presenza delle Nu e di fornire una guida più continua nel campo specifico.

In circostanze ideali, dovrebbe articolarsi un dialogo sempre più significativo tra il rappresentante permanente delle Nu, e il coordinatore dello sviluppo nel paese ospitante che esprime la priorità dei bisogni dei suoi ministeri. Quando il coordinamento del paese ospitante è inefficiente, comunque, il rappresentante permanente ha ben poca autorità per esercitare un controllo effettivo o per influenzare i membri delle Nu. In questi casi egli deve agire su due fronti, incoraggiando il governo del paese ospite a concentrare gli sforzi sui bisogni primari e convincendo la sua agenzia a non «vendere» progetti, ma a rispondere ai bisogni espressi dal paese.

La revisione critica dei programmi nazionali Epta è stata poco più che superficiale sia in loco sia nei quartieri generali delle agenzie. I problemi tecnici sono trattati insieme ai problemi di possibilità, costi e adeguatezza dei progetti. Ma non esiste ancora nessun rigoroso esame dei progetti tipo Epta sulla base di una serie di priorità nazionali precedentemente accordate o sulla base dei criteri su cui si muove il programma.

Forse l'Epta dimostrava la tendenza a fare di necessità virtù, visto che le agenzie specializzate non volevano accettare le priorità emerse dalla programmazione preordinata. Ma il personale dell'Epta mostrava anche di non voler imporre nozioni precostruite sulla priorità dello sviluppo. Partendo dal concetto che la responsabilità di preparare le proposte dei progetti Epta spettasse al paese ricevente, il rappresentante permanente cercava di soddisfare il più possibile le richieste del paese stesso.

Le risorse tipo Epta sono ancor più «disperse» che nel caso di aiuti «programmati» dai donatori. I donatori bilaterali di solito chiariscono le loro preferenze per un campo d'intervento particolare o per specifici tipi di progetti. Essi possono persino raccomandare o suggerire progetti se non emergono proposte o se le richieste non sono per «il tipo giusto» di attività. Questo approccio più preciso non caratterizza certo le operazioni dell'Epta.

Le risorse dell'Epta sono distribuite tra i paesi secondo i loro obiettivi, non in risposta a richieste specifiche. Il metodo con cui que-

sti obiettivi sono stabiliti ha intorno a sé un'atmosfera piuttosto mistica. Secondo la relazione sull'Epta, fatta per il suo quindicesimo anniversario, l'obiettivo del paese è «il totale dei fondi Epta che, secondo le migliori valutazioni esistenti, è disponibile per soddisfare le richieste basilari di aiuto del paese per un periodo di due anni di programma... (L'obiettivo è) fissato in parte sulla base di progetti di assistenza già iniziati; ... in parte alla luce... dei bisogni generali del paese, delle sue capacità e dei suoi requisiti particolari per nuovi tipi di assistenza; e in parte anche secondo considerazioni del Direttore esecutivo sull'equità e l'efficienza nella proposta assegnazione di fondi»<sup>6</sup>.

L'attività delle agenzie specializzate e l'influenza politica dei riceventi hanno aiutato a mantenere il modello degli obiettivi dei singoli paesi. Le agenzie sentono di avere una posta di grande importanza nel mantenimento della loro parte di risorse Epta, particolarmente dopo aver aumentato in modo considerevole il loro personale per aiutare l'incremento delle attività Epta. I riceventi hanno voluto essere rassicurati della loro parte in queste risorse, dal momento che essi potevano programmarne l'uso con un minimo di interferenza dei donatori. Essi si sono opposti, quindi, anche ad incrementi notevoli di aiuti per paesi o regioni particolari.

I rapporti piuttosto «permissivi» che esistevano tra agenzie specializzate, riceventi e rappresentanti permanenti, suscitarono alcuni franchi commenti nella relazione Epta: «Nella peggiore delle ipotesi, che difficilmente si verifica ora che il meccanismo governativo preposto alla valutazione degli obiettivi primari è migliorato, i visitatori delle agenzie avranno operato con insufficiente conoscenza o considerazione dei bisogni primari del paese e dell'accettata funzione di coordinamento del Rappresentante permanente. Perciò essi hanno sollecitato i ministeri a chiedere la continuazione o l'istituzione di progetti la cui importanza od urgenza apparirebbe almeno discutibile nell'ambito di una pianificazione sistematica dei reali bisogni del paese. Questo tipo di cosa avviene senza spiegazioni: l'assistenza tecnica è ovunque un'impresa di esseri umani, oltre che per gli esseri umani, e se continua a sostenere alcuni progetti discutibili e persino "Progetti prediletti" questo appare come il risultato di entusiasmo e di idealismo a fin di bene»<sup>7</sup>.

In questo quadro un'iniziativa significativa per la programmazione coordinata delle risorse Epta deve venire dai governi ospitanti. Ma, a meno che questi governi abbiano la capacità di individuare e concentrarsi sulle loro necessità primarie, le agenzie specializzate, e anche altri donatori, determineranno il modello di assegnazione delle risorse ester-

<sup>6</sup> Documento delle Nu E/TAC/153, Rev. I, p. 73.

<sup>7</sup> Documento delle Nu E/TAC/153, pp. 77-78.

ne. È improbabile che il rappresentante permanente dell'Undp abbia la competenza specifica, l'autorità o le forze per imporre un modello di programma alle agenzie specializzate o ai paesi riceventi.

## **Il Fondo speciale**

Il Fondo speciale delle Nu prese le mosse in gran parte sulla linea dell'Epta. Il Fondo speciale fu istituito per adempiere ad un certo numero di compiti primari. Non doveva rispondere a nessuna in particolare e a tutte le richieste, che gli venivano dai governi assistiti. Ciononostante, da un punto di vista generale, il Fondo è stato efficace ed estremamente creativo nella sua attività.

Fin dalla sua istituzione il Fondo speciale mise in risalto i progetti che avrebbero condotto a risultati vicini nel tempo, cercando di accelerare l'investimento di capitali spostando l'intervento dell'assistenza nella sfera del preinvestimento. Si dette importanza a grossi progetti, intorno ad un milione e mezzo di dollari, partendo evidentemente dal concetto che altre organizzazioni avrebbero scelto i progetti piccoli. L'interesse in progetti che duravano meno di 4 o 5 anni era limitato e il Fondo speciale pose un accento particolare sui procedimenti destinati a assicurare che i progetti erano ben pianificati, adeguatamente e tecnicamente organizzati e sufficientemente finanziati. Allo stesso tempo, i progetti dovevano essere integrati nei programmi di sviluppo nazionali, dove questi esistevano. L'assistenza del Fondo speciale poteva restare marginale, ma il personale concentrò le sue speranze sul suo ruolo di promozione degli investimenti.

Le richieste di una partecipazione concreta e di contributi finanziari tangibili del governo ospite, anche se piuttosto elastiche, non sono mai state completamente abbandonate, come invece è occasionalmente accaduto nel corso della storia dell'Epta. Si sono stabilite sempre delle clausole chiarificanti l'azione collaterale che il paese assistito si impegna a seguire, e deve anche essere chiaramente specificato l'aggancio di questa attività con le attività degli altri donatori. Per parafrasare una delle linee-guida del Fondo speciale, i progetti «dovrebbero soddisfare certi criteri basilari come la loro applicabilità a breve termine, la produzione di un sostanziale progresso rispetto alle conoscenze precedenti, la costruzione di una cornice istituzionale adeguata per permettere la continuazione da parte del governo del lavoro intrapreso durante il "periodo di collaborazione", e dovrebbe avere anche un impatto positivo sulla politica di investimenti del governo»<sup>8</sup>.

All'inizio del programma i tre campi scelti per intervenire furono le richieste, l'addestramento professionale e la ricerca. In breve, le attività dovevano soddisfare una di queste tre serie di criteri:

<sup>8</sup> Documento delle Nu SF/PGL/S, p. 4.

1. - Le inchieste dovevano essere finalizzate ad un pronto investimento o ad un aumento nella produttività, e non dovevano essere sostenute inchieste a carattere generale. Per assicurare servizi di assistenza adeguati il Fondo speciale prese in considerazione occasionalmente richieste di addestramento di tecnici oppure si servì del programma per la preparazione di Operational, Executive and Administrative Personal (Opex) per fornire il personale richiesto.

2. - I progetti di addestramento dovevano essere di natura tecnica, collegati in modo diretto allo sviluppo economico. Ricevette impulso la specializzazione di istruttori, capo-operai ed altro personale dirigente, come ingegneri ed altri specialisti direttamente coinvolti nel ciclo produttivo. Il Fondo speciale, come la maggior parte dei donatori, era convinto che l'addestramento di istruttori avrebbe avuto, con tutta probabilità, un ottimo impatto nell'assistenza ai paesi in via di sviluppo. Se da un lato il Fondo speciale preferiva promuovere la fondazione di istituzioni destinate a soddisfare i bisogni primari a lungo termine, accettava anche richieste per programmi di emergenza pur se gli standards dovevano essere abbassati e i corsi di addestramento accelerati per fornire urgentemente il personale richiesto. In genere, però, il Fondo speciale si impegnava in programmi di addestramento, che potevano essere inclusi in istituzioni di maggiori dimensioni.

3. - I progetti di ricerca dovevano essere di natura applicativa, sebbene venissero presi in considerazione anche progetti di ricerca più generali se risultava chiaro il loro sbocco in attività di ricerca applicata e di applicazione a breve scadenza. Le attività di ricerca dovevano anche fornire opportunità adeguate di dimostrazione e diffusione delle scoperte della ricerca stessa. In questi progetti doveva essere incluso l'addestramento di personale nazionale e dovevano essere scelti soltanto quei progetti in cui si riscontrava la prospettiva di un «breakthrough» tecnico nel campo prescelto.

Nel 1965, per esempio, esistevano 522 progetti del Fondo speciale, in confronto ai 2.000 progetti Epta in 130 paesi e territori a basso reddito. Il costo totale dei progetti era di 1.151 milioni di dollari, di cui i governi assistiti pagavano 673 milioni e il Fondo speciale 478 milioni. La componente del Fondo speciale era finanziata dai contributi versati da 115 paesi. Sul numero totale dei progetti, 223 erano ricerche sulle risorse e sulle possibilità di studio, 195 erano dedicate principalmente all'addestramento in campi specifici e 104 mettevano in rilievo la ricerca applicata.

Ancora durante tutto il 1965 quasi il 43% delle risorse del Fondo era stato speso per procurare esperti internazionali e quasi il 14% era stato usato per ottenere servizi su contratto. L'attrezzatura importata costituiva un altro 28% delle disponibilità del Fondo speciale, mentre le borse di studio ammontavano a meno del 3%. Il rimanente



12% dei fondi spesi durante il 1966 fu usato per coprire i costi diretti del Fondo speciale e le spese generali di agenzia. I fondi forniti dai governi assistiti furono utilizzati per ammortizzare il costo del personale locale impiegato in progetti, costruzioni, materiale e servizi necessari in loco.

Verso la fine del 1965 fu dichiarato che gli investimenti successivi agli studi del Fondo speciale ammontavano a 1.068 milioni di dollari, di cui 751 milioni erano costituiti da capitali stranieri. I 25 progetti che hanno prodotto questi investimenti costarono al Fondo intorno a 19,2 milioni di dollari. Ovviamente, è una questione controversa se l'interesse in questi investimenti precedette o seguì le ricerche.

Nel desiderio di vedere un numero anche maggiore di investimenti seguire le attività del Fondo speciale, i funzionari del Fondo, nel gennaio del 1966, raccomandarono al Consiglio direttivo dell'Undp progetti per promuovere nuovi investimenti. Si raccomandò il finanziamento di complessi industriali pilota, su una base di rimborso, dove necessario. Fu proposta una fabbrica di piretro per il Ruanda, e i profitti dovevano essere usati per promuovere altre operazioni industriali. Si raccomandò anche il progetto di una fabbrica di sali di potassio in Polonia a condizioni simili. Un terzo progetto propose il finanziamento dei disegni definitivi per una ferrovia nel Gabon. In questo caso, se il finanziamento fosse stato concesso, il Fondo speciale doveva essere ripagato. Oltre a queste imprese, il personale del Fondo speciale propose nuovi progetti di alfabetizzazione degli adulti in vista della loro occupazione, una ricerca con programma di addestramento per lo sviluppo di una comunità, e lo sviluppo del Centro demografico latino-americano.

La collaborazione tra le attività dell'Epta e quelle del Fondo speciale in quei 130 paesi dove entrambi operano sta diventando sempre più pronunciata. Non soltanto gli esperti Epta hanno aiutato i governi dei paesi assistiti a formulare le richieste per il Fondo speciale, ma in alcuni casi, dopo che l'intervento del Fondo speciale era finito, li hanno aiutati fornendo consulenza e direzione per un ulteriore periodo di tempo. Ci si può aspettare a questo punto che entrambe le aree di relazione, cioè quella che precede e quella che segue il progetto, ricevano una maggiore attenzione nell'Undp.

Al contrario del Programma ampliato di assistenza tecnica, il numero di progetti del Fondo speciale in ciascun paese è limitato a causa della dimensione dei progetti stessi e delle limitate disponibilità di risorse. Mentre il Fondo speciale valuta che i suoi progetti decorrono per un totale di 4 o 5 anni, questi spesso continuano per un totale di 6 o 7 anni, molto di più, come si vede dei 18-24 mesi di vita media dei progetti Epta. L'accento del Fondo speciale sulla fondazione di istituzioni è semplice ma deciso. L'agricoltura è posta in risalto sia dal Fon-

do speciale che dall'Epta, ma mentre i progetti agricoli impegnano il 40% delle risorse del Fondo speciale quelli dell'Epta ne impegnano solo il 25%. Anche i progetti nel campo dell'istruzione sono stati più importanti nel Fondo speciale che nell'Epta.

La linea del Fondo speciale e i principi direttivi che hanno caratterizzato la sua azione hanno messo in evidenza contrasti piuttosto acuti con quelli che guidavano le attività dell'Epta. Il direttore responsabile del Fondo speciale amministrava questo in modo più diretto e centralizzato. Mentre il consiglio di amministrazione del Fondo speciale stabiliva la politica per grandi linee, egli era responsabile della sua interpretazione, della approvazione dei progetti e della scelta delle organizzazioni da promuovere. Le agenzie specializzate avevano nel Fondo speciale meno potere che nel Programma ampliato di assistenza tecnica. Il rappresentante permanente corrispondeva al direttore dei progetti del Fondo speciale e aveva un ruolo chiave nello sviluppo, nei negoziati e nell'amministrazione dei progetti del Fondo speciale. Questo chiaramente non era sempre il ruolo del rappresentante permanente per quanto riguarda i progetti Epta. La scelta delle ricerche, degli istituti di addestramento e delle attrezzature per la ricerca come delle zone a cui dare la precedenza non fu altro che un riflesso di una «linea del donatore» che caratterizzava le operazioni del Fondo speciale. Come messo in luce precedentemente, questa tendenza fu sempre evitata nell'Epta.

## **Il Programma delle Nu per lo sviluppo**

Alla fine del 1965 ci fu la fusione dell'Epta col Fondo speciale nel Programma delle Nu per lo sviluppo. L'assemblea generale approvò questa operazione con sole nove astensioni e senza alcun voto contrario. La fusione fu definita dal Segretario generale U Thant «un passo veramente significativo» che «riafferma uno degli obiettivi fondamentali delle Nu, e pone la nostra organizzazione mondiale in prima linea sul fronte della guerra globale al bisogno, una lotta che è forse la più critica di questi tempi, e certamente la più critica in cui gli uomini si siano mai impegnati»<sup>9</sup>.

I termini della fusione esigono la continuazione delle attività dell'Epta e del Fondo speciale sulla linea attuale per almeno due anni. L'approccio alla programmazione descritto sopra è stato mantenuto sebbene sia stato istituito un solo consiglio direttivo per guidare entrambe le componenti del programma. La struttura del consiglio direttivo è piuttosto allargata — soprattutto perché i paesi assistiti erano ben decisi ad essere ampiamente rappresentati — e le proporzioni stesse

<sup>9</sup> Documento delle Nu ST/SG/SM/396.

del consiglio fanno sí che gran parte del potere e della responsabilità politica siano affidate all'Amministratore e al Coamministratore, rispettivamente, Paul Hoffman e David Owen. Le agenzie specializzate possono cosí essere spogliate del potere che erano riuscite a mantenere nell'Epta. Esse sono rappresentate nel nuovo Consiglio consultivo delle agenzie, un organismo consultivo che ha meno influenza politica di quanta ne avesse il Tab nell'Epta.

La guida creativa e sensibile di Paul Hoffman e di David Owen darà impulso a nuovi progetti e ad una sperimentazione continua. Come indicato prima, il Fondo speciale ha già iniziato nuove attività che estendono il concetto di preinvestimento alla soglia dell'investimento vero e proprio. Coamministratori dovranno anche reagire alle pressioni che saranno esercitate su di loro per accrescere la fusione dei due elementi del Programma.

Gli Stati Uniti, per esempio, furono tra i primi a proporre la unione dei due programmi come mezzo per rendere piú efficiente la assistenza tecnica delle Nu. Nel 1963 questa posizione fu sottoscritta da un'imponente commissione consultiva convocata dal Dipartimento di stato dietro pressione dell'Ufficio del bilancio. La commissione consultiva sulle organizzazioni internazionali, diretta da Sol Linowitz, proclamò «che è essenziale che le agenzie internazionali stesse semplifichino e migliorino il loro funzionamento e che coordinino piú strettamente tra loro le programmazioni e gli interventi sia nei loro quartieri generali che in loco, allo scopo di assicurare una linea d'azione comune ai paesi assistiti»<sup>10</sup>.

Naturalmente, l'Undp offre migliori opportunità di efficienza ed economia. Il personale dei due programmi è stato sostanzialmente riunito. Col tempo i termini e le condizioni delle due parti del Programma si avvicineranno sempre piú. Inoltre, si può prevedere un'articolazione sempre migliore tra il tipo di ricerca e sperimentazione dei programmi Epta e i programmi di preinvestimento del Fondo speciale. A mio avviso, non mancano, però, dei pericoli nello spingere troppo in avanti la fusione tra i due programmi. Ulteriore sperimentazione è necessaria sia per l'assistenza tecnica tipo Epta sia per quella del Fondo speciale. Sforzi per sviluppare dei criteri comuni ad entrambi potrebbero risultare inopportuni e dannosi. Ciononostante, sotto la continua pressione dei principali donatori, questo può avvenire troppo rapidamente.

<sup>10</sup> *The Technical Assistance Cooperation Programs of United Nations Assistance* (Department State Publication, The Report of the Advisory Committee on International Organizations), Washington, United States Government Printing Office, 1963, p. 9.

## Le funzioni dell'assistenza tecnica multilaterale

Data per scontata la mancanza di criteri veloci e sicuri per assegnare ed impiegare le risorse dell'assistenza tecnica, come si può definire il ruolo dell'Undp? La selettività dei donatori bilaterali è un fattore di primaria importanza. In primo luogo i donatori bilaterali collocano le loro risorse in base a ragioni politiche, economiche e di sviluppo e il loro aiuto resta limitato ad un gruppo selezionato di paesi. Nessuno dei principali donatori pretende di estendere il proprio aiuto a tutti i paesi nella stessa misura. Ciascuno tende a concentrarsi sui paesi in cui ha tradizionalmente avuto un ruolo di primaria importanza o dove desidera estendere la sua influenza economica o politica. Gli Stati Uniti, in particolare, concentrano gli aiuti in quei paesi in cui è in giuoco la loro stessa sicurezza. Se queste tendenze sono più appariscenti nell'assegnazione dei capitali che in quella delle risorse tecniche, può essere significativo notare che il personale francese è concentrato soprattutto nell'Africa settentrionale ed occidentale, che l'assistenza tecnica inglese va ai paesi del Commonwealth e che gli Stati Uniti tendono a limitare l'assistenza tecnica all'America latina e al Sudest asiatico.

In secondo luogo, i donatori bilaterali logicamente concentrano le loro limitate risorse in paesi che hanno apparentemente il maggior potenziale di crescita. Tra i paesi su cui si è ristretto il campo di scelta, essi aiutano di solito quelli più popolosi che dominano la regione, quelli che appaiono più stabili e che danno il massimo affidamento per un rapido sviluppo economico.

Infine, nei paesi prescelti, i donatori si interessano soltanto a campi particolari di attività o a certi tipi di progetto. Due esempi potrebbero essere l'interesse della Francia per l'istruzione, particolarmente ai livelli più avanzati e l'importanza che invece la Repubblica federale tedesca dà ai centri di addestramento professionali e per l'apprendistato nell'industria. Gli Stati Uniti, oltre alle note preferenze per i progetti che prevedono la fondazione di grosse istituzioni, fanno di tutto per programmare tutti i loro aiuti in campi strettamente correlati in modo tale che i vari tentativi si rinforzino reciprocamente.

In questo contesto di selettività gli accenti posti dal Fondo speciale e dall'Epta assumono un significato considerevole. Insofferente con le richieste di assistenza tecnica che non producono investimento di capitali, il Fondo speciale si è spostato nell'area grigia tra l'assistenza tecnica e l'investimento di capitali per creare maggiori opportunità e per accelerare il ritmo degli investimenti. Mantenendo la sua posizione tradizionale, l'Epta ha contribuito ad equilibrare l'atteggiamento più selettivo e deciso dei donatori bilaterali. L'Epta ha continuato a finanziare piccole attività pilota di investigazione.

Si spera che la stessa creatività applicata al Fondo speciale guidi l'Epta verso una sperimentazione piú accorta e a valutare piú attentamente questi sforzi sperimentali che possono aiutarla a sviluppare migliori opportunità per tutti i donatori, poiché questo ruolo sperimentale è estremamente importante. Il nuovo Istituto delle Nu per la formazione e la ricerca (Unitar) potrebbe servire come un deposito di informazioni per l'assistenza tecnica, analizzando il valore dei singoli esperimenti di assistenza tecnica per evitare la ripetizione degli stessi errori. L'Unitar potrebbe rendere facilmente reperibili al centro i risultati di queste analisi. Perché, se gli altri donatori e assistiti non sono a conoscenza del risultato degli esperimenti e delle ricerche Undp, sarà ripetuta inutilmente una gran quantità di lavoro.

Gli strumenti di programmazione e valutazione critica multilaterale devono aiutare a mantenere un sufficiente equilibrio negli aiuti riducendo gli aspetti ingiusti del dare e dell'avere nell'assegnazione di aiuti. Le critiche reciproche nell'Alleanza per il progresso mostrano come le istituzioni multilaterali possano allentare le tensioni insite nelle relazioni di assistenza coinvolgendo sia i donatori che i riceventi nella revisione critica della pianificazione e dell'attuazione dello sviluppo. La revisione degli sforzi di pianificazione da parte dei «Nove saggi» e le conseguenti valutazioni del Comitato interamericano dell'alleanza per il progresso (Ciap) costituiscono dei rinnovamenti notevoli. Il comitato, composto di esperti di sviluppo di diversi paesi, revisiona ogni anno le prestazioni per lo sviluppo nei paesi dell'America latina. Questi esami intensivi, che spesso durano cinque o sei giorni, aiutano a convincere i paesi partecipanti dell'utilità di aumentare i loro sforzi. Il donatore evita di porsi nel ruolo di giudice e accusatore nello stesso tempo ed ottiene anche delle utili indicazioni per l'aumento o il decremento nell'aiuto. Gli assistiti diventano desiderosi di migliorare il loro impegno, ma senza la sgradevole sensazione di essere spinti da un donatore troppo invadente.

Le commissioni regionali potrebbero fornire il luogo di questi tentativi reciproci. Nonostante l'opposizione che i quartier-generalis delle Nu facevano in passato alla delega delle responsabilità di programmazione alle commissioni regionali, l'Undp dovrebbe cercare di rafforzare la loro possibilità di enucleare le implicazioni regionali o sub-regionali. Il consiglio direttivo e i Coamministratori possono riservarsi la responsabilità dell'approvazione finale del progetto, ma i consigli della regione possono portare a benefici sia a lungo che a breve termine per la fondazione delle principali istituzioni, il preinvestimento e i programmi pilota di investimento.

A breve termine per l'Undp potrebbe risultare piú facile evitare investimenti marginali nel campo dell'assistenza tecnica in risposta a forti pressioni nazionali. A lungo termine le consultazioni con le com-

missioni regionali possono aumentare la loro qualificazione professionale e la loro capacità di programmare direttamente l'uso delle risorse per lo sviluppo. L'aumentata importanza data al Mercato comune latinoamericano e gli sforzi della Commissione economica per l'Africa (Eca) per incoraggiare una libera associazione commerciale in Africa e un mercato comune hanno dato nuovo impulso all'impostazione regionale.

L'uso di obiettivi nazionali da parte dell'Epta per l'assegnazione delle risorse rappresenta un'ulteriore conferma di ciò. Dal momento che gli obiettivi arrivati dall'alto in modo quasi magico sono difficilmente accettabili, l'Undp dovrebbe continuare la sperimentazione secondo il concetto di fornire risorse ai paesi assistiti perché siano usate in attività per lo sviluppo di loro scelta. L'importanza psicologica di queste risorse «libere» non dovrebbe essere sottovalutata. Persino in paesi che hanno raggiunto indici di sviluppo rispettabili è sempre un argomento delicato quello di mettersi d'accordo su quali siano gli obiettivi prioritari dell'assistenza tecnica. Richiede una notevole larghezza di vedute e capacità di scambiare idee, di comunicare le necessità e le preoccupazioni e di passare da questi scambi di idee a progetti che siano possibili per le disponibilità del donatore e che siano diretti a bisogni considerati fondamentali dal ricevente.

Per quei paesi che sono più lontani dal nostro modo di pensare e dagli standards dei paesi industrializzati è estremamente difficile trovare il modo di discutere e di considerare i problemi da affrontare con le agenzie. I canali di comunicazione non offrono sufficienti garanzie e la programmazione di donatori dalla mano pesante può essere negativa e diventare sorgente di sospetti e risentimenti. Sono proprio questi i paesi che hanno bisogno dell'assistenza tecnica a tutti i livelli.

La preoccupazione di una violazione della sovranità nazionale può essere ridotta se l'agenzia soddisfa le richieste del ricevente senza pregiudizi, assicurando loro risorse adeguate per programmare le attività di assistenza fondamentali che essi scelgono. Sebbene i donatori siano propensi a considerare inutile questo atteggiamento, non abbiamo alcuna prova che i criteri dei donatori siano meno arrischiati. In ogni caso, non è che si escogiti una scorciatoia all'apprendimento attraverso errori e tribunali, ma i riceventi devono sperimentare anche i fallimenti se vogliono arrivare a preparare dei progetti di sviluppo possibili.

I Coamministratori col tempo possono arrivare a formulare dei criteri migliori per la assegnazione delle risorse Epta. Forse si dovrebbe assegnare una maggior quantità di fondi a quei paesi, che ricevono aiuto da un solo grosso donatore. In questi paesi le risorse Epta potrebbero servire a bilanciare il rapporto di completa dipendenza dalle scelte di priorità fatte dal donatore. Un altro tentativo potrebbe essere quello di assegnare maggiori risorse Epta ai paesi più poveri e a quelli

piú in basso nella scala dei potenziali di sviluppo. Questi paesi hanno risorse estremamente limitate per condurre attività di sviluppo di loro scelta. Essi dipendono totalmente per il loro sviluppo dai programmi di assistenza tecnica. Finché i programmi di assistenza li hanno aiutati a formulare nuovi progetti e ad allargare la base per favorire il preinvestimento e l'investimento, essi hanno avuto ben poche possibilità di essere aiutati da altri. È possibile che le istituzioni multilaterali debbano sobbarcarsi fardelli ben pesanti in paesi dove gli altri donatori hanno paura di avventurarsi.

Si possono usare altri criteri per modificare lo schema di assegnazioni dell'Epta. Comunque, se si continua ad accettare il concetto di obiettivo nazionale bisogna dipendere dall'approvazione del consiglio direttivo che giudica se le risorse così spese servano ad uno scopo utile. Le assegnazioni devono essere, perciò, accettabili sia in termini di sviluppo che in termini psicologici.

I progetti individuali proposti dai riceventi, naturalmente, devono rimanere in un ambito accordato e ragionevole. Chiaramente, il progetto deve essere possibile, cioè il personale dell'Undp deve valutare se è pianificato correttamente e se può essere portato a termine. L'Undp deve anche assicurarsi che le agenzie partecipanti o gli altri contraenti abbiano la competenza e le risorse necessarie per attuare il progetto. Il Rappresentante permanente dovrebbe anche chiedere al paese assistito di dimostrare l'importanza delle richieste secondo i propri termini di priorità. Se il ricevente non è in grado di fare ciò e se dimostra una tendenza a richiedere progetti inutili, anno dopo anno, si dovrebbe usare la minaccia di ridurre i finanziamenti. Prima di arrivare a questo, comunque il Rappresentante permanente dovrebbe cercare ogni mezzo per rafforzare la capacità del governo di enucleare i propri problemi e di dare loro un ordine.

La reciprocità dell'Undp può fornire al Rappresentante permanente un'ottima occasione di aiuto per questa via. La programmazione nazionale, lo sviluppo dei bisogni primari e il coordinamento dei tentativi di sviluppo sono assai importanti almeno per i paesi piú arretrati, dove l'assistenza tecnica gioca un ruolo chiave. Ma la possibilità da parte di questi paesi di realizzare questi compiti è assai limitata. Di solito il Rappresentante permanente è descritto come un coordinatore delle attività delle Nu, mentre egli ha la notevole possibilità di forzare la mano al governo, anche se in modo diverso da quei donatori bilaterali che cercano di influenzare il paese dall'esterno.

Nell'assegnare una quantità limitata di personale per svolgere il lavoro del Rappresentante permanente, i Coamministratori dell'Undp dovrebbero dare maggiore importanza alla possibilità che lo stesso ha di aiutare e assistere il paese ricevente nell'adempimento dei compiti di sviluppo. I donatori bilaterali non possono aspettarsi di essere diret-

tamente coinvolti nella programmazione interna, ma il Rappresentante permanente delle Nu può influenzare la programmazione interna del governo. Dove questo non è possibile, le attività delle Nu sono destinate a sostenere altri obiettivi, tenendo presente il fatto che una simile coordinazione ha valore limitato, particolarmente dove l'azione delle Nu è solo una piccola parte dell'aiuto totale.

Nello scegliere i compiti giusti per l'Undp è importante ricordare che il personale delle Nu impegnato nell'assistenza tecnica gode di un certo prestigio. Come ha messo in luce un recente studio, gli addetti delle Nu: «rappresentano l'associazione degli stessi paesi assistiti, rendono al ricevente un servizio al quale ha diritto e per il quale non deve chiedere l'elemosina e la loro presenza è stata approvata in precedenza... Le Nu sono relativamente povere, non minacciano nessuno e cercano solo di svolgere un ruolo di aiuto; i loro tecnici non sono pagati quanto quelli dei donatori bilaterali; i programmi sono su scala relativamente piccola e procedono ad un ritmo più lento, con attrezzature e pubblicità ridotte al minimo. Il ricevente non chiede né si aspetta troppo dall'assistenza tecnica delle Nu e perciò la delusione per le mancanze dei loro programmi non sono così grandi quanto per quelle dei programmi bilaterali. L'intera atmosfera di lavoro è decisamente diversa da quella della maggioranza degli altri programmi e il tecnico delle Nu può usare di questo a suo vantaggio»<sup>11</sup>.

Questo scritto ha dimostrato che può essere utile per l'Undp realizzare le sue attività di aiuto in modo completamente diverso dai principali donatori bilaterali, in particolare dall'Agenzia degli Usa per lo sviluppo internazionale. Chiaramente, sarebbe sciocco cercare di compartimentalizzare l'Epta, l'Aid, e il Fondo speciale e affermare che ciascuno è uno strumento distinto per l'assistenza tecnica. Tuttavia si può affermare che l'Epta, con ricerche limitate e attività pilota, getta le basi per una più massiccia fondazione di istituzioni e per programmi di sviluppo delle risorse umane che incontrano una crescente preferenza da parte dell'Aid e dei donatori bilaterali. Il Fondo speciale con la sua enfasi sul preinvestimento e con il suo originale interesse a favore dei complessi pilota e dei progetti rimborsabili dedica maggiore attenzione all'altro capo dello spettro dell'assistenza tecnica, lavorando intensamente per preparare i progetti e per attrarre l'investimento di capitali.

Man mano che l'Undp cresce di proporzioni, probabilmente intraprenderà una più vasta gamma di attività rispetto agli altri programmi. Dopo tutto, gli addetti delle Nu possono giocare un ruolo piuttosto

<sup>11</sup> Robert W. Iversen, *Personnel For Technical Assistance*, in *Technical Assistance Research Project Staff Report*, Syracuse, N. Y., Syracuse University Press, marzo 1966, p. 21.



importante e diverso da quello del personale di assistenza tecnica delle altre agenzie. Il futuro delle attività Undp sembra brillante, ma se le agenzie delle Nu non accettano l'assistenza tecnica come un'impresa a lungo termine e non sviluppano dei sistemi professionali per rafforzare i loro programmi, i risultati continueranno ad essere insoddisfacenti. L'assistenza tecnica è un elemento importante dell'impegno per lo sviluppo e le agenzie devono considerare più seriamente la selezione, l'addestramento e l'assegnazione di personale. Fortunatamente, la sorgente di personale di assistenza tecnica necessario è stata arricchita dai Corpi della pace delle Nu, da altri programmi di volontari e dal programma delle Nu per esperti associati.

Qualunque sia il corso dell'Undp, i programmatori e i professionisti devono essere preparati ad accettare un certo grado di ambiguità. Se si rivedono tutte le vie informali attraverso cui è stato comunicato il sapere nel passato e i modi con cui i valori sono arrivati ad essere più ampiamente condivisi, diventa chiaro che le strade per l'estensione e il trasferimento di idee non sono state completamente esplorate. È troppo presto, quindi, per fermare o limitare la sperimentazione creativa che si serve di tecniche e modalità diverse, nonostante sia certamente tempo di insistere su una più attenta valutazione di tutti i nostri sforzi.

# IX. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

di Goran Ohlin \*

I problemi dell'assistenza allo sviluppo sono stati ampiamente presenti nell'agenda dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico fin dai tempi della sua fondazione, prima come Organizzazione europea per la cooperazione economica (Oece), poi come Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse). Ricapitolando brevemente, l'Ocse fu creata nel 1948 per provvedere all'esecuzione comune del piano Marshall da parte dei paesi europei e per la stretta collaborazione economica di cui l'aiuto degli Stati Uniti aveva offerto l'occasione. Quale che sia il contributo attuale dell'Ocse, la ricostruzione economica dell'Europa del dopoguerra fu notevolmente veloce. Poche organizzazioni internazionali hanno avuto la soddisfazione di vedere tanto ampiamente soddisfatto il loro programma.

Anche quando fu ristabilita la convertibilità e furono tolte le restrizioni sul dollaro, la cooperazione economica tra gli stati europei non divenne meno necessaria; ma nel frattempo l'Europa era stata divisa nei Sei e nei Sette e il mondo in Nord e Sud. Sebbene l'Ocse avesse compiuto la sua funzione il suo meccanismo era ancora valido: consultazioni e cooperazione tra governi e un segretariato d'alto livello. L'idea di trasformare questo organismo mediante nuove competenze, includendovi prima di tutto gli Stati Uniti e il Canada, appare ora perfettamente giustificata.

A livello ufficiale un comunicato emesso nel dicembre del 1959 dai capi di stato degli Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica federale tedesca e Francia stabilì che il progresso economico dell'Europa occidentale aveva reso possibile la cooperazione dei paesi industriali occi-

\* Goran Ohlin, attualmente membro della Federazione delle industrie svedesi, ha fatto parte del Centro per lo sviluppo dell'Ocse. La traduzione è di Renata Ago.

dentali per una politica che promuovesse lo sviluppo dei paesi meno sviluppati e per collaborare nelle politiche riguardanti il commercio, la crescita e la stabilità economica.

Con lo svolgersi degli avvenimenti, gli Stati Uniti fecero un'altra proposta per attirare l'attenzione sulla necessità di allargare il flusso di capitali ai paesi sottosviluppati e sulla collaborazione nell'assistenza allo sviluppo. Di conseguenza, nel gennaio del 1960 alcuni governi annunciarono che intendevano formare un gruppo con questo scopo e diedero vita al Consiglio di assistenza allo sviluppo (Dag) <sup>1</sup>.

Nel maggio dello stesso anno, nel corso della ristrutturazione dell'Ocse, fu formalmente deciso che il Dag doveva costituirsi come comitato del nuovo Ocse. Tuttavia i lavori per la nuova convenzione e le susseguenti ratificazioni si trascinarono fino alla fine del 1961 quando l'Organizzazione alla fine cambiò nome. Allora il Comitato per l'assistenza allo sviluppo (Dac) assunse ufficialmente il suo posto come parte dell'Ocse.

Data la sua storia il Dac è per certi aspetti diverso dagli altri comitati dell'Ocse. Una sua peculiarità è che i membri del Dac non sono necessariamente membri dell'Ocse e viceversa non tutti i membri dell'Ocse sono nel Dac. Il Giappone era un membro dell'originario Dag e rimase nel Dac sebbene non sia diventato membro dell'Ocse fino al 1964. L'Australia, che non è membro dell'Ocse, fu ammessa nel Dac all'inizio del 1966. La Commissione della Comunità economica europea (Cee), come esecutore di un programma di assistenza indipendente, è membro su basi diverse. D'altro canto, solo i paesi donatori sono membri e anche tra di essi alcuni furono lenti ad aderire. La Norvegia e la Danimarca aderirono rispettivamente nel 1962 e nel 1963, l'Austria nel 1964 e la Svezia nel 1965.

Un altro retaggio, e forse il più importante, del precedente prototipo del Dac è la regola secondo cui la presenza del Comitato è tenuta in permanenza da un delegato degli Stati Uniti che non è un delegato regolare all'Ocse. I due presidenti che il Dac ha finora avuto — l'ambasciatore James Riddleberger e l'ambasciatore Willard L. Thorp — hanno lavorato molto, in virtù sia della loro personalità sia delle loro ampie conoscenze nel campo della diplomazia economica, per dare un carattere personale al Comitato e, a questo riguardo, alla carica stessa. Nella maniera elusiva che caratterizza il lavoro e l'influenza del Comitato il Presidente è diventato un «funzionario semi indipendente nell'Ocse ma non proprio dell'Ocse, capace di guidare le iniziative del Dac e le politiche dei suoi membri» <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> I membri originari erano Belgio, Canada, Francia, Italia, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti, e Germania occidentale; il Giappone entrò a farne parte nella prima sessione.

<sup>2</sup> Seymour J. Rubin, *The Conscience of the Rich Nations: The Development*

Nella Segreteria il Comitato si è servito del Dipartimento per lo sviluppo. Il ruolo della Segreteria è stato estremamente importante. Insieme al Presidente del Dac essa si è sempre fatta portavoce per aiuti maggiori e migliori. Ha anche dato un importante contributo alla definizione teorica della politica degli aiuti economici, stabilendo categorie comuni per la misurazione e la valutazione dello sforzo negli aiuti e creando un linguaggio comune per la discussione delle tante e varie iniziative che cadono sotto la voce «assistenza allo sviluppo».

Attualmente, nessun ramo dell'Ocse è rimasto interamente fuori dal comune problema dello sviluppo. Soprattutto per quel che riguarda la pratica commerciale, i problemi dei paesi in via di sviluppo si urtano con i problemi derivanti dalla cooperazione tra paesi membri.

Bisogna anche menzionare il Centro per lo sviluppo anche se per la sua stessa concezione è messo a lato dei principali organi dell'Ocse. L'idea che l'Ocse dovesse creare un qualche tipo di centro per la ricerca applicata e l'insegnamento nel campo dello sviluppo, affiorò molto presto. Ma tuttavia solo alla fine del 1962 si tentò di definirne il ruolo e solo durante il 1963 il Centro cominciò ad assumere la forma di un ramo semiautonoma dell'organizzazione, con l'ampio mandato di «riunire le disponibili conoscenze ed esperienze dei paesi partecipanti sullo sviluppo economico e sulla formulazione ed esecuzione di politiche economiche generali; di adattare tali conoscenze ed esperienze ai bisogni attuali dei paesi o delle regioni in fase di sviluppo economico, e di mettere, con mezzi appropriati, i risultati a disposizione dei paesi interessati»<sup>3</sup>.

Il Centro originariamente non doveva servire il Dac. Il suo Presidente rispondeva direttamente al Segretario generale e il suo compito era di farsi guidare dai paesi in via di sviluppo. Il primo presidente del Centro era un eminente uomo politico francese con una lunga esperienza sulla decolonizzazione francese, Robert Buron. Assistito da un professore universitario di economia, doveva far funzionare il Centro con la collaborazione di cinque economisti d'alto livello. Nonostante questa forma di collegialità, la ricerca accademica non diventò un'attività preponderante del Centro. Il suo programma di lavoro ha incluso la creazione di un servizio di documentazione a beneficio degli operatori politici dei paesi in via di sviluppo; la predisposizione di un certo numero di seminari per funzionari statali, da tenersi nelle capitali dei suddetti paesi; e un programma per promuovere la collaborazione fra gli istituti per l'istruzione e quelli per la ricerca nel campo dello sviluppo economico.

*Assistance Committee and the Common Aid Effort*, New York, Harper & Row (for the Council on Foreign Relations), 1966, p. 80.

<sup>3</sup> *The OECD Development Centre*, «The OECD Observer», ottobre 1963, n. 6, p. 12.

Tuttavia le relazioni — o la mancanza di relazioni — tra il Dac e il Centro per lo sviluppo hanno generato una grande confusione, perfino nel Consiglio dell'Ocse che aveva deciso di fondare il Centro. Perciò le attività del Centro sono state soggette a frequenti critiche francamente scettiche da parte del Consiglio. È stato soprattutto criticato l'esperimento dei seminari itineranti, perché si contestava la possibilità che tale programma nel corso di poche settimane realizzasse uno stretto contatto intellettuale con funzionari governativi che mantenevano le loro regolari occupazioni a tempo ridotto. In loro difesa è stato detto che sono un modo per mantenere i contatti negli stati minori, delle occasioni per franche discussioni sul concetto di sviluppo, e delle opportunità per il Centro di studiare le varie esperienze che lo sviluppo offre. Dei seminari tenuti nel 1966 (nel Camerun, Costa d'Avorio, Guinea, Iran, Perù, Ecuador, Cambogia e Ceylon) i migliori sono stati contrassegnati da una entusiastica partecipazione, i peggiori dalla presenza indifferente di una folla eterogenea.

Da quando nel 1967 a Biron successe un economista francese, André Philip, si è cominciato a valutare diversamente l'attività del Centro. Ci sono forti pressioni per riavvicinare il Centro al Dac e il suo dipartimento per la ricerca ha preso ad assistere la Segreteria del Dac in varie questioni. Ma fino ad ora sembra che, se del Presidente del Dac si può dire che è «nel ma non dell'Ocse», del Centro si può dire l'opposto: che ha cercato di far sì parte dell'Ocse ma di non farsi del tutto incorporare.

Da tempo anche l'Ocse fornisce assistenza tecnica ai suoi membri meno sviluppati. Questa è la sola assistenza allo sviluppo fornita dall'Ocse stesso ed è amministrata dalla Segreteria sotto la forma di aiuti alla attuazione della politica economica in vari campi della pianificazione. Un importante progetto, in un campo leggermente diverso, è stato il progetto regionale per il Mediterraneo, che rappresenta un considerevole sforzo di programmare lo sviluppo delle facilitazioni all'istruzione, in accordo con le necessità di manodopera richieste dai piani generali di sviluppo<sup>4</sup>. Si sono fatti estesi rilevamenti nei paesi partecipanti, si è affrontato il problema con una seria ricerca sulla economia dell'istruzione e ci si è resi garanti e sostenitori di nuove istituzioni. È forse troppo presto per dare una valutazione di un progetto così a lungo termine, ma esso ha attirato molti interessi da altre parti del mondo; soprattutto tra i pianificatori dell'istruzione in America latina e ha portato la Segreteria a collaborare in vari modi con i paesi in via di sviluppo al di fuori dell'Ocse. I contatti tra l'Ocse e il Terzo mondo sono così aumentati attraverso canali di comunicazione insospet-

<sup>4</sup> Questo progetto comprendeva Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Turchia e Jugoslavia.

tati. Tuttavia qualsiasi tentativo di far luce sul lavoro dell'Ocse in relazione allo sviluppo economico, deve prima focalizzarsi sull'aspetto più importante dell'interesse dell'Ocse per lo sviluppo economico su scala mondiale, e cioè il Dac.

## **Il Comitato per l'assistenza allo sviluppo**

Il Dac non ha fondi propri ma almeno i 9/10 del flusso totale di capitali pubblici e privati che vanno ai paesi sottosviluppati provengono da paesi membri del Dac e la maggior parte di essi fluiscono attraverso canali bilaterali. L'importanza che il Dac e l'Ocse possono assumere nel campo della politica dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo può perciò sembrare molto ampia. Ma bisogna tener presente che gli aiuti in base ad accordi bilaterali hanno generalmente una buona ragione per essere su base bilaterale. In gran parte derivano da circostanze storiche o da qualche interesse particolare. Per questo il compito del Dac deve consistere in gran parte nella esplorazione dei margini nei quali sia possibile o venga resa possibile una politica comune.

In una riunione tenuta a Londra nel marzo del 1961, il Dac adottò una risoluzione sugli aiuti collettivi che esprime la premessa principale su cui è fondato il lavoro del Dac. La nozione di sforzo comune implicava, secondo le parole di un acuto osservatore, che i motivi generali dei donatori fossero «se non identici almeno compatibili»<sup>5</sup>. Si raccomandò che i membri si sforzassero per «assicurare l'espansione del volume complessivo di risorse disponibili per i paesi meno sviluppati e per migliorare la loro efficacia...»<sup>6</sup>.

All'epoca gli Stati Uniti si ponevano come obiettivo di spingere gli europei ad aumentare le loro quote di aiuti allo sviluppo, che generalmente si pensava fossero basse, finché le statistiche del Dac non dimostrarono il contrario. La «divisione dell'onere» richiedeva che si assumesse l'impegno di uno sforzo comune e inoltre che fossero fissate delle norme che regolassero le singole quote. La risoluzione di Londra raccomandò di studiare il modo di stabilire i principi per un'equa determinazione del contributo di ogni membro. Questi studi sono stati fatti; si sono esplorate le possibilità di distribuire il carico finanziario sulla base di un tributo proporzionale o progressivo sulle entrate ma si sono anche rivelate le grandi difficoltà che ciò implica. La definizione di onere non è così semplice. Secondo alcuni punti di vista gli aiuti economici dovrebbero essere considerati come parte di una politi-

<sup>5</sup> Rubin, p. 5.

<sup>6</sup> Testo della risoluzione sul comune sforzo di aiuto in *Development Assistance Group. Concludes Fourth Meeting*, Dipartimento di stato, «Bulletin», 17 aprile 1961, vol. 44, n. 1138, p. 554.

ca occidentale globale di sicurezza e formare tutt'uno con le spese militari. Ma anche da un punto di vista piú limitato sull'assistenza allo sviluppo era chiaro che dei prestiti di natura commerciale a condizioni gravose sono un onere meno pesante di un aiuto a modalit  favorevoli. Per quel che riguarda la possibilit  di pagare si riconobbe che gli aiuti sarebbero diventati un sacrificio maggiore di fronte a difficolt  della bilancia dei pagamenti. Ma questi studi e queste considerazioni si scontrarono soprattutto con il problema di fondo: che assistenza allo sviluppo   un nome che copre una moltitudine di cose e che ben spesso i paesi donatori non sanno chiaramente se si impegnano in essa per promuovere i loro interessi o per un atto di splendida generosit .

Di fronte alla prima ipotesi parlare di onere sarebbe pura ipocrisia.

Non stupisce che alla fine nessun membro si sia dimostrato ansioso di introdurre formule rigide e criteri espliciti in questa materia cos  delicata. La Segreteria ha per  continuato a calcolare le quote di aiuti in base a percentuali su reddito nazionale e su questa base avvengono comunemente le discussioni nel Comitato. Tuttavia, precisando, si pu  dire che lo stesso Dac con la sua continua sorveglianza sulla politica dell'aiuto dei suoi membri sia, tra le altre cose, un mezzo, un modo per la divisione dell'onere. L  dove una formula fallirebbe nel rappresentare la complessit  del problema si fa affidamento su quello che l'Ocse chiama «confronto».

Attualmente nel Dac le esortazioni reciproche sono state forse pi  importanti che la nozione di divisione di un dato onere. L'espansione del flusso di capitale verso i paesi sottosviluppati e il miglioramento dell'assistenza allo sviluppo sono stati gli argomenti di principale attenzione del Comitato.

Tutto questo ha avuto qualche effetto? Analizzando un certo numero di argomenti che hanno avuto un posto preminente nell'agenda del Comitato, si pu  avere l'impressione che gran parte del suo lavoro sia stato inutile. Il volume globale del flusso di capitali verso i paesi in via di sviluppo   rimasto quasi stagnante da quando il Dac   stato insediato. I termini degli aiuti — saggi d'interesse e condizioni di pagamento — sono stati discussi per anni, perch  da molto tempo ormai   chiaro che il pagamento dei debiti sta diventando un problema predominante per molti paesi in via di sviluppo. Si   fatto qualche piccolo progresso appena sufficiente ad intaccare il problema del debito. Progressi ancora minori sono stati fatti per scoraggiare il vincolamento degli aiuti. Un aiuto vincolato a favore del donatore   fonte di irritazione sia per i paesi riceventi sia per gli altri donatori.   stato ripetutamente discusso e deplorato nel Dac, ma in pratica si ricorre sempre di pi  a questo sistema.

Per quanto poco entusiasmante possa essere questa testimonian-

za, sarebbe avventato dare un verdetto negativo sull'attività svolta dal Dac. In vari modi il lavoro del Dac ha indubbiamente lasciato la sua impronta sia nella teoria che nella pratica dell'aiuto allo sviluppo.

Al centro di questo lavoro c'è la «Annual Aid Review». In risposta ad un questionario della Segreteria ogni governo membro presenta un memorandum sullo stato del suo programma di aiuti. Questo viene esaminato in una riunione del Comitato con tre altri paesi che fungono da esaminatori principali. Come per le analoghe riunioni che trattano della politica economica generale dei membri nel Comitato per la politica economica dell'Ocse, lo stato in esame è rappresentato da una delegazione di funzionari della capitale. Alcune domande sono preparate in anticipo dalla Segreteria e generalmente i membri ne fanno molte altre nel corso di riunioni che possono durare per tutto un giorno o più. A conclusione degli esami sul paese il Presidente prepara il suo rapporto sulla rassegna dell'anno.

L'«Annual Aid Review» è stata definita un'esercitazione nel far pressioni tramite il senso di vergogna. I funzionari che si presentavano per l'interrogatorio sembravano, perlomeno le prime volte, accusati personalmente dimenticando il loro ruolo di diplomatici. A volte la colpa di risultati inadeguati è stata addossata ad un'opinione pubblica indifferente o perfino ai governi e allora l'atmosfera della riunione ha assunto i toni camerateschi di uomini che dividono una stessa causa. Questo naturalmente può influenzare l'azione personale dei delegati, e il pensiero delle spiegazioni di fronte ai colleghi, l'anno dopo a Parigi, può risultare di stimolo. Bisogna tuttavia tener presente che i funzionari non sono gli autori della politica dell'aiuto e sarebbe difficile trovare un miglioramento singolo nelle politiche dell'aiuto che si possa chiaramente attribuire all'«Aid Review». Forse il relativo miglioramento dei termini di aiuto al principio degli anni 60 può essere attribuito alle pressioni dell'opinione internazionale manifestatasi in queste ed in altre riunioni del Dac. Ma è stato probabilmente più importante il fatto che durante gli anni 60 in molti paesi donatori si siano fatti tentativi per consolidare l'amministrazione dell'aiuto. Lo scambio di esperienze attraverso l'«Aid Review» servì perlomeno ad evitare quegli ampi studi sulle condizioni degli altri paesi donatori che altrimenti sarebbero stati necessari.

L'«Aid Review» è di importanza fondamentale e di frequenza periodica, ma sebbene il Presidente e la Segreteria abbiano cercato di ottenere una certa varietà cambiando ogni anno il tema delle domande sullo «sforzo per gli aiuti», queste riunioni stanno diventando una routine. Ma il Dac, durante un'esplorazione sperimentale delle sue possibilità, ha analizzato un vasto campo di altre attività. Per esempio, ha tenuto un certo numero di incontri su questioni geografiche e ha discusso dei problemi dell'aiuto in grandi regioni o nei singoli stati individuali nel



Terzo mondo — America latina, Estremo Oriente, Africa orientale, Thailandia, Indonesia, Pakistan e altri. In Thailandia questo portò ad una cooperazione in loco tra donatori, ma per la maggior parte le speranze di collaborazione furono infrante, e perfino gli incontri meglio preparati sono rimasti scambi di vedute di dubbia utilità.

In un campo diverso, il Dac ha compiuto un buon lavoro: nello studio e nella discussione di aspetti tecnici specifici della politica dell'aiuto — il problema del debito, le condizioni dell'aiuto, i modi di stimare le richieste di aiuto, la possibilità di stabilire criteri di comportamento per chi riceve gli aiuti, ecc. Una parte di questo lavoro è risultata nell'adozione di raccomandazioni ai governi membri. Le più solenni sono state adottate nel così detto «Incontro ad alto livello» che si tiene in estate prima che il Dac, come il resto di Parigi, vada in vacanza nel mese di agosto. Nel 1965, per esempio, fu raccomandato ai membri di rispettare quell'1% (cioè la percentuale minima delle entrate nazionali che la Conferenza delle Nu sul commercio e lo sviluppo, Unctad, chiese ai paesi economicamente avanzati di fornire come risorse finanziarie per i paesi meno sviluppati), di migliorare le condizioni del prestito in modi specifici, e di mitigare i danni derivanti dagli aiuti vincolati. Nel 1966 si chiese di dare più importanza ed attenzione all'assistenza agricola e agli aiuti alimentari.

Per valutare tutto questo lavoro bisogna distinguere tra almeno tre tipi diversi di attività: inchiesta, istruzione, esportazione. Dei tre, l'ultimo sembra aver avuto il minor successo. Nonostante tutti gli sforzi per elevarne la dignità, l'«Incontro ad alto livello» non è diventato un'occasione durante la quale i governi si scambiano promesse impegnative. Anche se le risoluzioni del Dac non vengono ignorate dai governi membri sarebbe difficile dimostrare che vengono prese molto sul serio. La loro funzione più importante può ben essere di articolare la dottrina del Dac e lo spirito in cui le sue deliberazioni sono prese.

Invece, il Dac ha indubbiamente dato un grande contributo all'analisi e alla comprensione dei problemi dell'aiuto allo sviluppo. L'intero panorama statistico delle finanze internazionali dello sviluppo è stato il prodotto della Segreteria dell'Ocse per i bisogni del Dac. I rapporti su *The Flow of Financial Resources to Less Developed Countries* (Il flusso di risorse finanziarie ai paesi meno sviluppati) sono diventati fonti indispensabili e i rapporti del Presidente sotto il titolo *Development Assistance Efforts and Policies* (Sforzi e politiche di assistenza allo sviluppo) sono documenti notevoli ed autorevoli che hanno probabilmente più di ogni altro contribuito a far comprendere al pubblico la questione degli aiuti. L'unica pecca in questo risultato deriva inevitabilmente dai termini di riferimento usati dal Comitato, che tende a nascondere il carattere eterogeneo dell'aiuto bilaterale sotto la blanda copertura di «assistenza allo sviluppo». L'idea che l'as-

sistenza allo sviluppo fluisca dalla generosità dei paesi ricchi verso il «Terzo mondo» e che sarebbe un compito naturale prendere da alcuni secondo le loro possibilità e dare ad altri secondo i loro bisogni, sembra essere stata a volte la dottrina operante della Segreteria. Nel Dac ha rappresentato una specie di minimo comune denominatore sulla base del quale si può discutere di tutti i problemi dell'assistenza. La debolezza evidente di questo procedimento risulta dal fatto che le profonde difficoltà della politica dell'aiuto, anche se sono diventate sempre più familiari ai membri della Segreteria e ai delegati, sono state raramente toccate negli incontri del Comitato — anche se lo sono state nei corridoi — e non si è mai alluso ad esse nelle pubblicazioni.

Ma lo sforzo di inchiesta del Dac non si arresta a quello che è reso pubblico. Il Dac ha richiesto e ricevuto validi studi su di un gran numero di argomenti. Un risultato di questa ricerca e del dialogo tra donatori, che lo riguarda direttamente, è stata la funzione istruttiva del Dac. L'intero concetto di assistenza allo sviluppo bilaterale era così nuovo alla fine degli anni 50 che a malapena esisteva un linguaggio comune per discuterne. Il Dac non è stato il solo foro internazionale per discutere i problemi dell'aiuto, ma è stato il solo in cui i programmi di aiuto bilaterali sono stati analizzati nei particolari. Anche se sarebbe difficile provarlo, non si può non avere l'impressione, come si è già detto, che questo abbia avuto una certa influenza sui modi di programmare ed amministrare gli aiuti in molti paesi membri. L'influenza del Dac si è fatta maggiormente sentire probabilmente a livello tecnico e tra gli amministratori degli aiuti.

Oltre questo livello il Dac non arriva facilmente. Ma le decisioni basilari sulle politiche dell'aiuto, decisioni sul suo volume e direzione, sono prese altrove — in importanti riunioni di ministri delle finanze e degli affari esteri o nei gabinetti. Alcune proposte per aumentare la efficacia del Dac si sono incentrate su questo problema e vorrebbero, per esempio, che il Presidente perseguisse contatti più diretti con i governi membri o rendesse pubbliche le critiche del Comitato verso quei governi che non compiono il loro dovere di donatori.

Chiaramente il Dac non può essere più di quello che i suoi membri vogliono che sia. Quando i paesi membri sembrano essere d'accordo sul fatto che il Comitato serve ad uno scopo, in generale ciò succede perché il Dac aiuta a creare una struttura in un campo di attività ancora senza limiti e regole precise. In quasi tutti i paesi membri c'è una lacuna tra la teoria e la pratica degli aiuti che non può essere colmata semplicemente migliorando la pratica, perché è altrettanto importante capire i problemi teorici dell'aiuto. In questo campo, tra diffuse immagini e confuse realtà, il Dac ha avuto un margine di manovra che è stato abilmente usato dal suo Presidente. Col tempo, se la politica degli aiuti si cristallizza in schemi fissi, l'utilità del Dac po-

trà diminuire. Ma non è probabile che questo accada. È praticamente sicuro che il sistema internazionale di aiuti dovrà cambiare carattere. L'attuale fiducia nei prestiti su larga scala produce inevitabilmente un problema del debito di dimensioni assurde. Sembrerebbe che ci siano solo tre vere alternative: 1) l'aiuto potrebbe diventare dono; 2) gli attuali aiuti sotto forma di prestiti potrebbero essere sostituiti da misure sistematiche per ricatalogare e consolidare il debito e differirne il pagamento, oppure: 3) l'aiuto dovrebbe essere nettamente ridotto. La conclusione naturalmente si presenta sotto una luce diversa ai diversi destinatari, ma l'ombra del problema del debito si allarga sull'aiuto internazionale. Il Dac si sta già preoccupando attivamente della questione e non dimenticherà i suoi compiti.

### **Unctad e Ocse**

Nella primavera del 1964 si tenne a Ginevra la prima Conferenza delle Nu sul commercio e lo sviluppo (Unctad) e più di mille delegati si incontrarono per quella che fu probabilmente la seduta più tempestosa di un organismo internazionale che si occupi dei problemi dello sviluppo. La Conferenza ebbe un'influenza immediata sul lavoro dell'Ocse. L'impressione che i paesi industriali fossero messi sotto accusa e sottoposti a domande irragionevoli e perentorie generò un'atmosfera difensiva che, quando l'Ocse riprese i lavori alla fine del 1964, minacciò per un momento di oscurare il fatto che molte delle soluzioni proposte a Ginevra erano nell'agenda dell'Ocse da lungo tempo.

In parte questa fu proprio la ragione per cui l'Unctad divenne irritante dal punto di vista dei paesi sviluppati. Da parte dei paesi in via di sviluppo non c'era stata alcuna notevole espressione di approvazione per gli sforzi dei paesi donatori singolarmente o collettivamente presi, ma al contrario un buon livello di bellicosità. Ad ogni modo la reazione personale di molti delegati occidentali fu di indignazione e di fastidio. Ed era sicuramente vero, come fece notare il Presidente del Dac nel suo rapporto del 1965, che quasi tutti i suggerimenti concepibili per stimolare l'assistenza allo sviluppo ed aumentare la sua efficacia già ricevevano la dovuta attenzione.

Ma la Conferenza di Ginevra toccò alcuni punti veramente dolenti. Nel campo della politica commerciale la controversia fu autentica e profonda. E non era solo una questione di richieste stravaganti da parte dei paesi meno sviluppati. Come scrisse diplomaticamente l'ambasciatore Thorp nel suo rapporto del 1965, la politica commerciale «deve tener conto non solo di teorie altamente rispettate ma anche delle varie politiche nazionali ed internazionali che si sono da lungo tempo affermate...»<sup>7</sup>. Quello che aveva dimostrato il confronto in

<sup>7</sup> *Development Assistance Efforts and Policies of the Members of the Deve-*

sede Unctad su queste questioni — preferenze, accessi ai mercati, manipolazione del prezzo internazionale dei prodotti primari — era una grave spaccatura tra gli stessi membri dell'Ocse. Questa mancanza di accordo fu molto preoccupante durante la Conferenza, dove fu lamentata da molti delegati dell'ampio gruppo dei paesi in via di sviluppo che volevano negoziare seriamente con i paesi occidentali.

Dopo la Conferenza del 1964 l'Ocse diede subito vita ad una speciale Commissione di lavoro sulle proposte dell'Unctad e furono invitate a parteciparvi l'Australia, la Nuova Zelanda e la Finlandia. In questa Commissione le raccomandazioni passate a Ginevra furono analizzate sistematicamente. E l'Ocse cominciò così ad esercitare la sua parte in lavori diretti ad armonizzare le posizioni dei paesi occidentali.

All'interno dell'Ocse le questioni di politica commerciale erano di competenza del Comitato per il commercio che cominciò quindi ad occuparsi maggiormente dei problemi del mondo in via di sviluppo. Anzi il Comitato per il commercio lavorò insieme al Dac e si ebbero così riunioni, documenti comuni, ecc. La nuova tendenza, dopo la prima Unctad, di considerare i problemi del commercio e dell'aiuto in una prospettiva comune, imponeva una certa elasticità alla normale divisione del lavoro nell'Ocse, dove si era cercato di mantenere le questioni delle tariffe fuori dai compiti del Dac e della sua Segreteria e dove i problemi dell'aiuto non venivano toccati dal Comitato per il commercio. Probabilmente questa separazione istituzionale fu in parte causa della preparazione inadeguata alla Conferenza di Ginevra.

Nel Dac, una risposta alla Conferenza di Ginevra fu la creazione di gruppi speciali che studiassero due proposte di importanza fondamentale per qualsiasi valutazione dell'attività d'aiuto complessiva dei donatori. Una di queste questioni era se e come si potesse valutare il bisogno d'aiuto dei paesi in via di sviluppo. A Ginevra Raúl Prebisch aveva citato un calcolo delle Nu secondo cui esisteva un gap commerciale di venti miliardi di dollari per il 1970, ma stime di entità molto minore erano state presentate da altri e molti paesi donatori citavano la mancanza di progetti adeguati come una ragione della loro bassa percentuale di spesa per l'aiuto. Una Commissione di lavoro sulle richieste d'aiuto, aiutata da uno speciale gruppo di esperti di tecniche analitiche esaminò questo problema molto attentamente. In questa analisi si tracciò una netta distinzione tra il bisogno di capitali e il bisogno di valuta estera, dato che in alcuni paesi sottosviluppati la cosiddetta carenza di risparmio e in altri la mancanza di valuta sembravano essere il maggiore impedimento allo sviluppo. Soprattutto nei paesi meno sviluppati la cosa più seria è la mancanza di persone tecnicamente ed

*Development Assistance Committee: 1965 Review*, Rapporto di Willard L. Thorp, Presidente del Comitato per l'assistenza allo sviluppo (Dac), Parigi, Ocse, settembre 1965.

amministrativamente preparate, e stime analitiche ed econometriche di tali bisogni sembravano impossibili. In tutti i casi la nozione di bisogno d'aiuto assoluto e indispensabile è inadeguata, a meno che il piano di sviluppo sul quale esso è ipotizzato sia realistico, cosa che non si può determinare se non attraverso un profondo studio delle capacità dello stato ricevente di ideare e rendere effettiva una politica di sviluppo. Sebbene sia stato dimostrato che le tecniche analitiche hanno valide applicazioni, molti membri del Dac trovarono le stime specifiche delle necessità di aiuto economico troppo rigide ed arbitrarie per essere utilizzate nella diplomazia economica pratica.

Sebbene il Dac non cercasse un motivo per abbandonare la sua dottrina tradizionale che un aumento del volume di assistenza era altamente desiderabile, sia nei lavori del Comitato che nella politica dell'aiuto dei singoli stati donatori, si accentuava l'importanza dell'attività dei paesi riceventi, dell'autoaiuto. Veramente ci si era sempre occupati dell'uso inadeguato dell'aiuto, ma era inevitabile che la risposta all'Unctad fosse che anche i paesi sottosviluppati dovevano prendersi la loro parte di responsabilità.

Analogamente si costituì una Commissione di lavoro sugli aspetti finanziari dell'assistenza allo sviluppo per studiare in profondità una seconda questione: il problema dell'indebitamento all'estero dei paesi in via di sviluppo. Questo compito sta occupando sempre di più la Commissione di lavoro per quei casi particolarmente seri in cui il consolidamento del debito è imminente o è già divenuto necessario. Il gruppo cercò anche di arrivare ad una posizione comune su molte raccomandazioni dell'Unctad come quella delle «misure finanziarie supplementari», che era stata sviluppata in qualche particolare dal personale della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs).

Non si deve pensare che lo sforzo intensificato di studi e consultazioni possa rimuovere tutti i conflitti interni al gruppo occidentale generati dall'Unctad del 1964. Soprattutto dal punto di vista dell'Ocse, è un'assurda esagerazione pensare che i suoi paesi membri formino un blocco compatto, particolarmente per quel che riguarda le gravi e irrisolte questioni del commercio internazionale. Quello che è chiaro però è che se rimane qualche disaccordo perlomeno non deriva da preparazione inadeguata e da mancanza di consultazione reciproca. I prossimi confronti all'Unctad dimostreranno quanto le cose siano cambiate.

## **Conclusioni**

Che cosa è cambiato fino ad ora? Come si può valutare il contributo dell'Ocse allo sviluppo economico? Queste domande possono essere sciocche, ma non sono del tutto senza senso. Come qualsiasi altra organizzazione, l'Ocse viene costantemente giudicata sia dai suoi mem-

bri che dai non membri. Ma è particolarmente difficile valutare un contributo che rientra per la maggior parte nel campo intangibile della diplomazia.

Diversamente da quasi tutte le organizzazioni internazionali nel campo economico, l'Ocse non è un organismo operativo con un compito specifico che adempie con maggiore o minore efficienza. È prima di tutto un foro, uno strumento per stimolare e dare una struttura alla comunicazione fra i suoi membri, aumentare la loro comprensione dei problemi che affrontano e cercare di condurli ad un accordo maggiore.

Le proposte di cambiare l'Ocse in un organismo operativo dimenticano un fatto importante: che i suoi membri si oppongono strenuamente a tali tendenze. Si insiste sempre sul carattere consultivo dell'Organizzazione e le proposte di progetti «operativi» sono fermamente respinte. Anche se sembra chiaro che i suoi membri danno valutazioni molto diverse dall'Ocse, nelle loro posizioni c'è una gran parte d'implicita approvazione e il vasto campo di collaborazione che esso garantisce soddisfa indubbiamente un gran numero di bisogni reali.

Il contributo specifico alle politiche per lo sviluppo bilaterale può essere stato maggiore all'inizio della vita del Dac di quanto non lo sia ora. Le politiche dell'aiuto dei paesi membri si sono stabilizzate e quel misto di persuasione e di intimidazione che conteneva il lavoro del Dac è meno incisivo ora di quanto non lo fosse quando tali politiche erano ancora fluide. D'altro lato, l'Unctad ha fornito un nuovo e tangibile compito in cui la coordinazione sembra più urgente e più accessibile che non nell'amministrazione dell'aiuto bilaterale, dove il Dac non è assolutamente riuscito a realizzarla.

Tra i non membri, e soprattutto nei paesi sottosviluppati, le opinioni sull'Ocse vanno dall'ignoranza e indifferenza alla circospezione. L'Ocse è un'organizzazione discreta appena conosciuta perfino dal pubblico dei suoi membri. Se per caso è conosciuta nel Terzo mondo, è spesso fraintesa. Come «club di ricchi» attira sospetti di un potere che in realtà non possiede. D'altra parte i governi di molti paesi sottosviluppati hanno imparato ad apprezzare lo spirito e la competenza della sua Segreteria e nelle questioni dell'Unctad è logico che l'Ocse assuma il ruolo dell'opposizione in un dialogo che ambedue le parti desiderano veder diventare costruttivo.

L'assenza di ogni rappresentanza di paesi sottosviluppati ai lavori del Dac e dell'Ocse può dare a questi lavori un carattere diverso da quello delle organizzazioni internazionali più grandi. Indubbiamente rende possibile una maggiore franchezza e la sua attività relativamente modesta probabilmente conduce all'efficienza. Ma nel contesto dell'assistenza allo sviluppo non c'è molta differenza tra le dottrine prevalenti all'Ocse e quelle delle Nu e dei suoi organismi. I membri dell'Ocse

perseguono certamente molte attività d'aiuto nelle quali le considerazioni dei loro interessi specifici sono dominanti, ma l'eterogeneità di questi obiettivi fa in modo che non si possa identificare l'Ocse con gli scopi interessanti solo i paesi occidentali. Le teorie di un indirizzo cospiratorio e neocolonialista dell'aiuto occidentale non sono certo confermate dalle deliberazioni di Château de la Muette.

# X. Verso un programma demografico mondiale

di Richard N. Gardner \*

Il mondo sta assistendo non solo ad un'esplosione demografica, ma ad una rivoluzione nel controllo delle nascite. Per la prima volta nella storia vi sono segni manifesti che la gente di quasi tutte le parti del mondo accetta il principio della necessità di una programmazione delle nascite e desidera che siano messi a sua disposizione i servizi di tale programmazione. E per la prima volta nella storia abbiamo i mezzi tecnici per mettere in pratica dei programmi di controllo delle nascite — la pillola, lo «intrauterine contraceptive device» (Iucd), ed altri metodi. Inoltre le ricerche attualmente in corso fanno pensare che il sistema della pillola da prendere giornalmente, o dell'Iucd che si è rivelato insoddisfacente per il 25% delle persone che lo hanno usato, saranno un giorno di interesse semplicemente storico, delle semplici ombre che rifletteranno un'età molto oscura nella storia della programmazione delle nascite. I ricercatori hanno già ottenuto alcuni successi con un anticoncezionale iniettabile che assicura una lunga immunità dalla gravidanza.

È chiaro che i problemi da affrontare nella maggior parte dei paesi meno sviluppati nel campo della programmazione delle nascite non sono né la resistenza popolare agli anticoncezionali né la mancanza di immaginazione da parte degli esperti del settore. I problemi principali sono i fondi inadeguati, la debole amministrazione, il personale insufficiente, e, in taluni casi, la mancanza di buona volontà da parte dei governi nel portare avanti un'azione in questo campo. Il problema è:

\* Richard N. Gardner, durante l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1962, presentò la prima proposta ufficiale degli Stati Uniti per aiuti al controllo delle nascite nei paesi in via di sviluppo. La traduzione è di Barbara Marcucci.



cosa si può fare per ovviare a questi inconvenienti tramite l'assistenza bilaterale e multilaterale? Ed in particolare cosa si può fare tramite le Nazioni Unite e le loro istituzioni specializzate?

### **Crescita demografica e sviluppo economico**

La situazione dell'esplosione demografica mondiale è ben nota. Ci sono voluti centinaia di migliaia di anni, dall'inizio della vita sulla terra all'inizio di questo secolo, perché la popolazione mondiale raggiungesse il miliardo e mezzo. Nei primi due terzi del secolo questa cifra si è raddoppiata fino a raggiungere l'attuale totale di poco superiore ai 3 miliardi. Se continuerà questo andamento, nell'ultimo terzo del secolo questa cifra si raddoppierà superando i 7 miliardi.

Questo incredibile aumento del numero di esseri umani sta creando problemi anche nei paesi altamente sviluppati. Gli Stati Uniti, con un ritmo di crescita della popolazione di circa l'1,5 per cento all'anno, vedranno probabilmente aumentare la propria popolazione, attualmente di 200 milioni di persone, fino a raggiungere e superare i 300 milioni nell'anno 2000. La fertilità incontrollata sta influenzando negativamente la salute delle madri e dei bambini, la vita familiare, la possibilità di avere condizioni decenti nelle abitazioni, nell'educazione, nell'impiego, e nel raggiungimento di un livello di vita superiore. Il ritmo relativamente alto delle nascite nelle famiglie colpite dalla povertà è un importante fattore che contribuisce alla loro povertà; esso condanna una vasta parte della popolazione americana a vivere in condizioni di privazioni economiche e culturali. La rapida crescita demografica sta aggiungendo altra tensione alla società americana, sotto forma di inquinamento dell'atmosfera e delle acque, disastri nei trasporti di massa, sovraffollamento delle zone urbane, esaurimento di preziose risorse naturali, e distruzione delle zone ricreative e degli spazi aperti necessari.

I risultati dell'attuale andamento della popolazione sono ancora più inquietanti nelle zone meno sviluppate del mondo. L'aumento medio annuale della popolazione in questi paesi è circa del 2,5%, sufficiente a raddoppiare la popolazione ogni 28 anni. In molti paesi la crescita annuale della popolazione ha raggiunto o superato il 3%. Nell'America latina, la regione del mondo dove è maggiore la crescita demografica, la popolazione totale aumenterà dai poco più di 200 milioni di oggi a circa 600 milioni alla fine del secolo, sempre se continuerà l'attuale andamento. Le cifre relative ad altri paesi chiave non sono meno allarmanti: l'India, da 500 milioni a 1 miliardo; l'Indonesia da 100 a 200 milioni; la Repubblica araba unita, da 30 a 70 milioni. C'è poi la Repubblica popolare cinese sulla cui popolazione poco si sa, ma che comunque, al ritmo attuale di crescita, aumenterà da 800 milioni ad almeno 1,2 miliardi.

Il pubblico esame del problema della popolazione ha concentrato l'attenzione sul rapporto tra il numero di persone e gli approvvigionamenti alimentari. Nei paesi meno sviluppati, nel loro insieme, la produzione alimentare negli ultimi anni non ha potuto tenere il passo con la crescita demografica. Nell'annata agricola 1965-1966, la produzione alimentare procapite in Asia, Africa ed America latina è diminuita in realtà tra il 4 e 5%. Secondo valutazioni della Fao, la produzione alimentare mondiale dovrà almeno triplicarsi entro la fine del secolo per poter soddisfare le necessità dell'aumentata popolazione mondiale. Un tale aumento appare impossibile senza una radicale trasformazione nelle istituzioni e nelle tecniche agricole esistenti nelle zone meno sviluppate. Come conseguenza dell'attuale andamento della produzione alimentare e della popolazione, i paesi in via di sviluppo si trovano in una situazione di sempre maggiore dipendenza dagli Stati Uniti per colmare i loro deficit alimentari. Ma i crescenti e massicci trasferimenti di generi alimentari non possono durare all'infinito. Tralasciando i problemi economici e sociali che ne derivano, potrebbe venire il giorno in cui nemmeno gli Stati Uniti saranno più in grado di colmare il deficit alimentare dei paesi in via di sviluppo. Lo spettro della fame nel mondo negli anni 70 e 80 si farà sempre più minaccioso a meno che non si apportino mutamenti drastici alle politiche alimentari e demografiche.

Eppure la ragione che costringe i paesi meno sviluppati a tentare di ridurre il ritmo di crescita della popolazione non è soltanto quella di evitare la fame né è la principale. Questi paesi, i cui cittadini hanno un reddito medio di poco superiore ai 100 dollari l'anno, stanno perseguendo l'obiettivo di un rapido aumento del loro livello di vita. Per raggiungere questo obiettivo essi debbono ottenere una notevole quantità di investimenti e nello stesso tempo debbono soddisfare le proprie necessità di consumo. Tuttavia tutto ciò che molti di questi paesi possono fare è di aumentare la produzione economica totale con lo stesso ritmo con cui aumentano le bocche da sfamare, di modo che resta poco o niente da aggiungere alle riserve di capitali. Recenti studi economici hanno dimostrato che il costo, sia in investimenti interni che in aiuti stranieri, necessario per evitare una nascita è pari all'1% del costo necessario per fornire ad un'ulteriore persona per tutto l'arco della sua vita gli attuali bassi standard di vita. Quindi una efficace programmazione demografica può aumentare enormemente il potenziale delle limitate risorse di capitali dei paesi meno sviluppati, per incrementare i livelli di vita individuali.

Le Nu stabilirono come obiettivo del loro Decennio per lo sviluppo il raggiungimento entro il 1970 di un aumento annuale del 5% del reddito nazionale dei paesi meno sviluppati. Allo stato attuale delle cose, nella maggior parte di questi paesi non si raggiunge il ritmo di investimenti necessario per raggiungere questo obiettivo, perché risor-

se che potrebbero essere altrimenti messe a disposizione degli investimenti, debbono essere usate per provvedere alle necessità di una popolazione in rapido aumento. Inoltre, anche se si raggiungesse il traguardo del 5%, l'attuale ritmo della crescita demografica diminuirebbe di molto i risultati sul livello individuale di benessere. Per i molti paesi in via di sviluppo il cui aumento demografico si aggira sul 3% l'anno, il raggiungimento dell'obiettivo delle Nu significherebbe un aumento nel livello individuale di vita del 2% soltanto all'anno; in altre parole, un aumento medio nel reddito annuale procapite di circa 2 dollari.

E non è nemmeno possibile calcolare i danni dell'aumento demografico in soli termini economici. In molti paesi l'aumento della popolazione — anche se accompagnato da modesti aumenti nel reddito individuale — può minacciare le basi di uno standard di vita agiato e perfino le fondamenta della società civilizzata. L'aumento della popolazione e la sua migrazione dalle campagne hanno superato in molte delle grandi città del mondo le possibilità di fornire, sia pure ad un livello minimo, abitazioni, assistenza sanitaria, istruzione e trasporti. La fertilità incontrollata è stata accompagnata da un aumento degli aborti, sia legali che illegali. Inoltre un numero sempre crescente di bambini illegittimi sta crescendo senza i benefici della vita familiare. Queste condizioni moltiplicano l'insoddisfazione individuale e si ripercuotono sulla società sotto forma di delinquenza, crimini, rivoluzioni, e perfino guerra.

Sfortunatamente non esistono soluzioni rapide e semplici per i molti problemi collegati al rapido aumento demografico. Ci vorrà del tempo prima che le adeguate misure per la limitazione delle nascite possano essere messe a disposizione di tutti coloro che vorrebbero farne uso. Ed anche nel caso che il ritmo delle nascite diminuisse, si riscontrerebbero in futuro aumenti nella popolazione dovuti alla crescita demografica passata, man mano che più persone superano l'infanzia. Inoltre l'applicazione della scienza e della medicina moderne nei paesi meno sviluppati ridurrà ulteriormente la percentuale di decessi ed aiuterà l'aumento della popolazione.

Quindi i programmi di sviluppo per i paesi più arretrati dovranno tener conto dell'aumento vasto e continuo della popolazione. La programmazione delle nascite non potrà alterare rapidamente o facilmente la situazione demografica; né potrà sostituire altre misure necessarie per aiutare i paesi meno sviluppati. Tuttavia, il successo con il quale si applicherà nel mondo una politica di programmazione volontaria delle nascite nei prossimi anni potrà rappresentare la differenza tra un aumento demografico compatibile con la dignità umana e quello che significherebbe miseria certa per una maggioranza sempre crescente di persone nel mondo intero.

## Il «gap» nella programmazione familiare

Si parla molto in questi tempi di «gap negli aiuti» e di «gap nel commercio» e di «gap alimentare». Ma nessuno di essi potrà essere colmato se non si ridurrà prima il «gap nella programmazione familiare demografica», la differenza cioè tra il numero di donne sposate che hanno accesso alle moderne tecniche di controllo delle nascite ed il numero di donne sposate che le utilizzerebbe se ne avesse l'opportunità.

Una certa approssimazione di questo divario a livello mondiale e delle spese necessarie per colmarlo può essere fatta mediante le statistiche demografiche del 1965, l'anno più recente per cui siano disponibili le cifre necessarie<sup>1</sup>. La popolazione mondiale era nel 1965 di 3,3 miliardi. Di questo totale circa il 43%, cioè 1,4 miliardi, erano persone che avevano superato l'infanzia, tra i 15 e i 44 anni; metà di esse, cioè 700 milioni, erano donne, di cui circa l'80%, cioè 560 milioni, sposate. Circa 430 milioni di esse si trovavano nei paesi meno sviluppati dell'America latina, dell'Africa e dell'Asia.

Studi condotti nei paesi meno sviluppati indicano che, in media, circa il 20% delle donne sposate sono sterili o poco feconde, usano correntemente anticoncezionali o hanno il marito assente, e che un altro 30% sono incinte, stanno allattando, o desiderano un bambino. In altre parole, un totale di 50% non è esposto al rischio di una gravidanza non voluta, mentre il restante 50% lo è. Ciò significa che esistono circa 215 milioni di donne nei paesi meno sviluppati esposte al rischio di una gravidanza non voluta. Di questi 215 milioni, 169 milioni si trovano in Asia, 27 milioni in Africa, e 19 milioni nell'America latina. Se si esclude la Cina comunista, la cifra totale per i paesi meno sviluppati sarebbe di 140 milioni. Se si calcola che il numero di donne esposte al rischio di una gravidanza non voluta nei paesi sviluppati è di circa 10 milioni, si può affermare che il «gap» totale della programmazione familiare concerne circa 225 milioni di donne, o 150 milioni se si esclude la Cina comunista.

La maggior parte di queste donne sono sposate già da alcuni anni, dato che si è già tenuto conto di quelle che desiderano un altro bambino. Sempre sulla base degli studi condotti nei paesi meno sviluppati, si arriva alla conclusione che una donna su quattro, di quelle prese in considerazione, dà alla luce un bambino ogni anno. Ciò significa che i 150 milioni di donne esposte al rischio di una gravidanza non voluta, al di fuori della Cina comunista, danno alla luce circa 37,5 milioni di bambini all'anno. Poiché il numero totale di nascite al di fuori della Cina comunista è di 95 milioni all'anno, si ottiene la strabiliante con-

<sup>1</sup> Si ringrazia vivamente il personale del Population Council che ha contribuito alla preparazione delle stime seguenti.

clusione che circa il 40% dei bambini nati nel mondo, al di fuori della Cina comunista, sono indesiderati, nel senso che essi non sarebbero nati se le loro madri avessero avuto accesso ai moderni metodi di programmazione familiare! Queste cifre danno un'idea delle conseguenze in sofferenze individuali e in costo sociale derivanti dall'assenza di servizi di programmazione familiare.

Quanto costerebbe colmare questo divario? Nella Repubblica di Corea (Corea del Sud), dove si è stabilito uno dei piú positivi programmi nazionali di controllo delle nascite, il costo medio per uomo o per donna a cui si forniscano consigli e materiali per il controllo delle nascite, è stato di 5,14 dollari all'anno. Gran parte di questa somma rappresenta equipaggiamenti in cliniche, veicoli, comunicazioni, e — soprattutto — l'addestramento di medici e personale sanitario. Il costo degli anticoncezionali è un fattore minore. Nei paesi meno sviluppati un Iucd può essere ottenuto per circa 2,5 cents, mentre altri semplici apparecchi hanno un costo altrettanto basso. Perfino una scorta di pillole sufficiente per un anno costa soltanto dagli 1,50 ai 2,00 dollari, e questi costi stanno diminuendo rapidamente.

La cifra coreana di 5,14 dollari deve essere raddoppiata fino a circa 10 dollari per essere applicabile ai paesi meno sviluppati nel loro complesso, dato che la maggior parte di essi sono meno avanzati della Corea per quanto riguarda i trasporti, le comunicazioni, l'istruzione e l'assistenza sanitaria. Inoltre l'esperienza insegna che è necessario calcolare un ulteriore aumento del 40% in questa valutazione, dovuto al normale logorio, dato che molti uomini e donne usano in maniera discontinua un particolare dispositivo, rendendo necessaria una duplicazione della spesa iniziale. Quindi, sarebbe necessaria una spesa di circa 14 dollari in media per mettere a disposizione di una donna nei paesi meno sviluppati una protezione contro la gravidanza per circa un anno.

Il costo approssimativo necessario per colmare il «gap» della programmazione familiare, quindi, è il seguente: per i paesi meno sviluppati nel loro complesso (215 milioni di donne esposte al rischio di una gravidanza non voluta) circa 3 miliardi di dollari; per i paesi meno sviluppati, escludendo la Cina comunista (140 milioni di donne esposte al rischio di una gravidanza non voluta), circa 2 miliardi di dollari. È da notare che queste cifre danno il costo necessario per mettere in piedi i servizi per il controllo delle nascite, servizi attualmente inesistenti o inadeguati, in modo da poter fornire protezione per un anno contro la gravidanza involontaria. Il costo annuale, dopo la partenza iniziale, diminuirebbe di qualche cosa. E la rete sanitaria, creata per fornire l'assistenza alla programmazione demografica, potrebbe assicurare anche altri servizi<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> È difficile stabilire una stima media dei costi relativi ai 10 milioni di donne esposte al rischio di una gravidanza non voluta nei paesi sviluppati. Il livello medio

Cosa succederebbe alle statistiche vitali mondiali se il «gap» della programmazione demografica venisse colmato? Le attuali stime per mille sono: ritmo delle nascite, 36; ritmo delle morti, 15; aumento netto, 21. Eliminando le nascite indesiderate, sempre escludendo la Cina comunista, i nuovi tassi sarebbero: nascite, 25; morti, 15; aumento netto, 10. In altre parole, l'eliminazione dei 37,5 milioni di nascite indesiderate all'anno al di fuori della Cina comunista, ridurrebbe l'aumento annuale della popolazione mondiale dal livello attuale del 2,1% all'1%.

Quest'ultima percentuale si riferisce al mondo intero e presuppone ancora un alto ritmo di nascite in Cina. L'eliminazione dei 37,5 milioni di nascite indesiderate all'anno, al di fuori della Cina comunista, ridurrebbe l'aumento annuale della popolazione mondiale, non tenendo conto della Cina comunista, alla metà dell'1%. Supponendo che continui l'attuale ritmo dei decessi, l'aumento della popolazione mondiale, escludendo la Cina comunista, può essere ridotto all'1% con un costo dimezzato in confronto alla stima di 2 miliardi di dollari all'anno fatta sopra, cioè a circa 1 miliardo di dollari all'anno.

Finora non abbiamo fatto alcuna distinzione tra i paesi che applicano una politica ufficiale che favorisce o permette i programmi per il controllo delle nascite ed i paesi che non hanno invece tali politiche. Ovviamente, non è possibile spendere niente nei paesi che non permettono l'istituzione di programmi per il controllo delle nascite. Nei paesi meno sviluppati al di fuori della Cina comunista, esistono circa 75 milioni di donne esposte ad una gravidanza non voluta, in paesi che favoriscono o permettono la programmazione demografica. Il costo necessario per colmare il «gap» in questi paesi è quindi di circa 1 miliardo di dollari. Questo va suddiviso come segue: 921 milioni di dollari per l'Asia, 76 milioni per l'Africa, e 53 milioni per l'America latina. Per i tre maggiori paesi asiatici, esclusa la Cina comunista, il costo annuale necessario per colmare il «gap» risulta di 616 milioni di dollari per l'India, 126 milioni per il Pakistan, e 140 milioni per l'Indonesia.

Ovviamente l'ostacolo alla soluzione del «gap» nella programmazione demografica non è soltanto il fattore finanziario. Oltre che dalla mancanza di fondi, infatti, i programmi di controllo delle nascite sono

superiore delle condizioni sanitarie, delle comunicazioni, dei trasporti e dell'istruzione è un fattore che riduce il costo dei servizi di programmazione demografica nei paesi sviluppati, nei confronti di quello necessario nei paesi meno sviluppati. D'altra parte le strutture generali dei costi ed il livello sanitario debbono essere superiori per essere considerati soddisfacenti; ed è più probabile che si utilizzino anticoncezionali più perfezionati (la pillola). Supponendo che la voce di 14 dollari a persona, usata per i paesi meno sviluppati, sia un valido punto di riferimento per i paesi sviluppati, dovremmo aggiungere circa 100-200 milioni di dollari alle cifre fornite sopra per avere una stima globale dei costi necessari per risolvere il problema demografico, comprendente sia i paesi sviluppati che quelli meno sviluppati.

ostacolati dall'assenza di capacità amministrative, di personale addestrato, di istruzione, di comunicazioni efficienti, e forse soprattutto dall'assenza di volontà di portare avanti il lavoro. Non potremmo spendere 1 miliardo di dollari all'anno negli stati membri delle Nu che permettono la programmazione demografica, neppure se questa somma fosse realmente disponibile. Ma questa stima approssimata può servire come termine di paragone per misurare l'adeguatezza delle somme spese attualmente per questo scopo.

Quando verrà il giorno in cui potremo utilizzare 1 miliardo di dollari per la programmazione demografica negli stati membri delle Nu che permettono tali programmi, non solo allevieremo le sofferenze di milioni di persone, faremo anche risparmiare ai loro governi miliardi necessari per l'istruzione, le abitazioni, l'assistenza sanitaria, ed altri costi. E soprattutto, elimineremo qualcosa di più pericoloso per la civilizzazione, nelle sue conseguenze a lunga scadenza, perfino della bomba all'idrogeno, la produzione di milioni di bambini indesiderati, destinati a crescere nel mondo senza le dovute cure dei genitori o adeguate opportunità di avere una vita decente. È difficile immaginare altra utilizzazione di 1 miliardo di dollari che facesse di più per alleviare le sofferenze umane e portasse maggiori benefici alla razza umana nel suo complesso.

### **Direttive d'azione**

In considerazione della grave minaccia posta dall'attuale ritmo di crescita della popolazione allo sviluppo economico e delle vaste dimensioni del «gap» nella programmazione familiare, è ovvio che è necessario operare maggiori investimenti nei programmi per il controllo delle nascite. Parleremo di questo in seguito. Ma il danaro da solo non potrà compiere l'opera a meno che non sia accompagnato da una solida linea politica. Qui di seguito elenchiamo alcune direttive per un'azione nazionale ed internazionale che possono facilitare i progressi in questo settore difficile ed ancora controverso. Anche se non vi è unanimità su nessuna di esse, si nota una sempre maggiore concordanza, sia da parte degli esperti che dei profani, dei paesi sviluppati e di quelli meno sviluppati, e dei membri di tutte le comunità religiose.

I - *Dobbiamo preoccuparci della qualità delle condizioni di vita.* L'obiettivo centrale della politica di sviluppo è quello di incrementare il benessere e la dignità del singolo essere umano. Occorre considerare non soltanto le necessità economiche, ma anche quelle politiche, psicologiche e culturali, fondamentali per ogni uomo. Le statistiche di carattere generale, come il prodotto nazionale lordo e la produzione industriale ed agricola, seppure strumenti di analisi necessari, possono anche trarre in inganno in quanto indici di progresso in questo senso più

vasto, quando sono accompagnate da una rapida crescita demografica. Nemmeno le cifre relative al reddito individuale possono essere considerate un termine di paragone sufficiente per misurare la positività dello sviluppo.

Come abbiamo fatto notare sopra, il ritmo attuale di crescita demografica non solo può ritardare l'aumento del reddito individuale — esso può causare scarsità di alimentazione, condizioni critiche per quanto riguarda la situazione sanitaria, l'istruzione e gli alloggi, aggravare la sovrappopolazione nelle città, ed alimentare la tensione sociale, la delusione e la violenza. Se siamo interessati ad uno sviluppo positivo, nel senso più vasto della parola, dobbiamo concentrare i nostri sforzi sul benessere individuale oltre che sulle statistiche a largo raggio e su indici extraeconomici oltre che su quelli economici. E se vogliamo ottenere uno standard di vita qualitativamente elevato, dobbiamo preoccuparci della quantità degli esseri umani.

II - *Dobbiamo perseguire la massima divulgazione delle conoscenze e la massima libertà di scelta.* Almeno due persone su tre nel mondo intero, e circa nove su dieci nei paesi sottosviluppati, non possono disporre delle informazioni e dei servizi relativi alla programmazione familiare. È necessario far sì che i canali di informazione ed i servizi raggiungano tutte quelle persone che desiderano esserne a conoscenza. Se si farà questo, si eliminerà una forma di discriminazione particolarmente biasimevole, esistente nel mondo d'oggi: la discriminazione contro le persone alle quali vengono negati le informazioni ed i servizi relativi alla programmazione familiare, a causa della loro povertà o ignoranza o per altri fattori che esulano dal loro controllo.

La libertà di limitare le dimensioni della propria famiglia al numero di bambini desiderati è un diritto fondamentale del genere umano. Il nostro scopo deve essere quello di mettere in grado ogni coppia di determinare le dimensioni della propria famiglia, attraverso la propria scelta. Questo scopo non può essere raggiunto se i servizi per una moderna programmazione demografica non sono disponibili. Quando essi saranno disponibili, tuttavia, non bisognerà operare alcuna forma di coercizione. I singoli individui dovranno essere liberi di scegliere le dimensioni della propria famiglia ed i metodi di controllo delle nascite, alla luce delle necessità personali e dei valori religiosi e culturali propri.

Se vogliamo che un programma di limitazione volontaria delle nascite abbia successo, il fattore tempo è essenziale. Il ritmo di crescita della popolazione mondiale è così rapido — e le sue conseguenze così gravi — che questa potrebbe essere l'ultima generazione che abbia la opportunità di limitare la crescita demografica sulla base della libera scelta. Se non rendiamo possibile un controllo delle nascite basato sulla volontà dei singoli in questa generazione, potremmo rendere inevitabile nelle prossime un controllo obbligatorio.



III - *La programmazione delle nascite comincia in casa.* La politica di programmazione familiare deve essere applicata fattivamente sia in patria che all'estero. I paesi sviluppati non possono chiedere ai paesi in via di sviluppo di fare cose che essi stessi non sono preparati a fare. Essi non possono dare l'impressione di favorire la limitazione delle nascite in altri paesi, quando non lo fanno in casa loro.

I paesi ricchi come gli Stati Uniti debbono mettere in pratica ciò che predicano, se vogliono che le proprie parole abbiano peso e i propri sforzi oltremare non siano fraintesi. Naturalmente la ragione principale per accelerare i programmi di limitazione delle nascite nei paesi sviluppati è che tali programmi sono utili a quei paesi. Se è giusto che le donne asiatiche, africane e latinoamericane siano libere dal rischio di una gravidanza non voluta, è giusto che anche le donne americane lo siano.

IV - *L'assistenza alla programmazione familiare deve essere accordata ad un paese esclusivamente su sua richiesta.* Nell'assistenza relativa alla programmazione demografica, come in altri tipi di assistenza, un paese o un ente internazionale donatore può agire soltanto con il consenso e la collaborazione del paese ricevente. Se la cooperazione internazionale nella programmazione demografica deve diventare realtà, essa deve rispondere alle necessità e alle richieste dei paesi interessati.

V - *La responsabilità principale della realizzazione dei programmi di limitazione delle nascite in un determinato paese deve essere assunta dalla gente di quello stesso paese.* In questo settore dell'assistenza straniera, come in qualsiasi altro, tutto quello che possiamo fare è aiutare la gente ad aiutarsi. Gli aiuti ed i consigli nel campo della programmazione demografica possono essere di valido appoggio agli sforzi nazionali, ma essi inevitabilmente falliranno se questi sforzi saranno inadeguati. L'impegno basilare in termini di politica, di direzione e di personale specializzato deve venire dall'interno del paese interessato.

I moderni metodi di programmazione familiare non saranno certo presentati ai contadini indiani da assistenti sociali di New York. La gente accetterà i sistemi nuovi ed inconsueti della programmazione familiare soltanto se il proprio governo li sosterrà vigorosamente e soltanto se verranno presentati da persone di cui si fida e che comprende.

VI - *I programmi di limitazione delle nascite dovranno essere parte di più vasti programmi di assistenza sanitaria e sociale.* C'è chi pensa alla programmazione demografica come ad un problema essenzialmente economico da risolvere per mezzo di qualche miracolo tecnologico. Ma, come disse il dr. Frank W. Notestéin, presidente del Population Council: «Se, in virtù di un miracolo, noi imparassimo a fare della preghiera un efficace anticoncezionale, non avremmo a disposizione il meccanismo organizzativo e di istruzione per fare un valido

uso della scoperta»<sup>3</sup>. La necessità di portare i moderni metodi della programmazione familiare alle popolazioni rurali richiede una rete di servizi sanitari e sociali che non esiste nella maggior parte dei paesi interessati. Richiede amministratori, medici e personale ausiliario, mezzi di trasporto, dispensari, attrezzature sanitarie e per le comunicazioni, così come pillole, Iucd, e altri dispositivi anticoncezionali. Ad esempio, per ridurre il ritmo delle nascite in India, tanto da rendere valido lo sviluppo economico, nel prossimo decennio il governo indiano dovrebbe incoraggiare più di 50 milioni di coppie a praticare la limitazione delle nascite. Tenendo conto che l'India ha più di 375 milioni di persone che non sanno leggere, 550.000 villaggi isolati, e solo 3,5 milioni di coppie che praticano attualmente la limitazione delle nascite, è ovvio che una tale azione non può essere portata avanti senza prima rafforzare i servizi rurali attualmente inadeguati.

Inoltre, la programmazione demografica sarà accettata più facilmente se non sarà un programma separato, ma piuttosto un elemento di un più vasto programma per l'assistenza alle madri ed ai bambini. È più probabile che una donna si interessi alla pillola e all'Iucd quando questi le vengono presentati dallo stesso sanitario che ha fatto nascere suo figlio. Come ha concluso M.G. Candau, Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms): «L'integrazione dei servizi per la programmazione demografica con altre attività sanitarie utilizza le attrezzature ed il personale sanitario esistenti, impedisce la frammentazione dei servizi sanitari, utilizza il personale che ha già stabilito contatti con i pazienti ed evita di indebolire quello che spesso è un programma sanitario di base già limitato»<sup>4</sup>.

VII - *La programmazione familiare non sostituisce gli aiuti stranieri; ciò che occorre è un aumento di entrambi.* Nulla potrebbe rendere vane le azioni della programmazione demografica e degli aiuti stranieri più del considerare la prima come sostituto del secondo. Per il prossimo futuro dovranno essere entrambi incrementati.

Abbiamo già osservato che i programmi demografici non possono avere successo senza massicci investimenti in servizi sanitari e in altri servizi di base. Questo richiederà ulteriori finanziamenti esterni. Certo, la programmazione demografica può ridurre la quantità di assistenza internazionale necessaria per produrre un dato aumento nel reddito individuale e può avvicinare il giorno in cui certi paesi potranno essere sostanzialmente autosufficienti. Ma, per l'immediato futuro, anche con la più vigorosa azione di programmazione demografica, occorrerà un au-

<sup>3</sup> *A critical evaluation of national family planning programs*, discorso tenuto all'VIII Conferenza internazionale della International Planned Parenthood Federation, Santiago, Cile, aprile 1967, p. 11.

<sup>4</sup> Dichiarazione fatta alla XLIII sessione del Consiglio economico e sociale (Ecosoc), WHO Press Release, WHO/24, 14 luglio 1967.

mento sostanziale negli aiuti internazionali per raggiungere livelli di vita, nei paesi meno sviluppati, compatibili con un minimo di dignità umana. Come minimo i paesi sviluppati dovrebbero impegnarsi in un costante aumento dei loro aiuti, tale da raggiungere entro il 1975 l'1% sul proprio prodotto nazionale lordo come raccomandato dagli organi delle Nu. Dato l'attuale ritmo di crescita economica in tali paesi, questo significherebbe raddoppiare gli aiuti stranieri provenienti da paesi sviluppati<sup>5</sup>.

Dal punto di vista psicologico, inoltre, è probabile che i programmi per la limitazione delle nascite incontrino l'opposizione a livello governativo e popolare, se vengono presentati come un mezzo per ridurre gli investimenti nella guerra contro la povertà. Dichiarazioni come quella secondo la quale «un dollaro investito nel controllo delle nascite vale 200 dollari di aiuti» possono soltanto sollevare sospetti che i paesi ricchi offrano con una mano l'Ucud e ritirino con l'altra i fondi per gli aiuti. Gli estremisti di Potere negro, che negli Stati Uniti hanno incitato i negri americani ad opporsi ai programmi di controllo delle nascite, hanno il loro corrispondente in altri paesi; opposizioni che sfrutteranno qualsiasi segno secondo cui la programmazione demografica viene usata dai ricchi per scansare le proprie responsabilità verso i poveri.

VIII - *L'assistenza sui problemi demografici deve essere affidata per quanto possibile al lavoro degli enti internazionali, ed in particolare alle varie istituzioni delle Nu.* Le ragioni per cui gli aiuti multilaterali si rivelano in certe situazioni più efficaci di quelli bilaterali sono ben note, e vengono affermate validamente in questo volume. In un settore delicato come quello della programmazione demografica l'esigenza di aiuti multilaterali è particolarmente sentita. E gli enti internazionali possono contribuire a promuovere un vasto consenso sulla natura dei problemi demografici e su ciò che va fatto per risolverli; essi possono convincere i vari paesi a dividersi la responsabilità di alcune azioni controverse, che verrebbero ostacolate da specifici interessi interni; possono contribuire ad evitare che la programmazione demografica diventi una ragione per una guerra fredda che coinvolga ideologie politiche, o un argomento di disaccordo tra gruppi nazionali o razziali. Nell'era nucleare, nessuna razza o paese può raggiungere la prosperità ed il potere attraverso la fertilità incontrollata. E gli enti internazionali sono in una posizione ideale per trasmettere questo messaggio vitale.

Le Nu e la loro famiglia di istituzioni rappresentano quindi il logico

<sup>5</sup> Per una proposta in questo senso, vedi *Time for a New Marshall Plan* dello stesso autore, «The New York Times», 3 giugno 1967, p. 30, e la sua dichiarazione contenuta in Association of the Bar of the City of New York, *Law and Policy-Making for Trade Among «Have» and «Have Not» Nations*, Dobbs Ferry, N. Y., Oceana Publications, 1968.

ambiente per un'azione di cooperazione tendente a risolvere il problema demografico. Ma cosa è stato capace di fare il sistema delle Nu in passato? E cosa potrà fare in futuro?

### **I primi passi delle Nazioni Unite**

Le Nu furono terribilmente lente nel cominciare ad occuparsi del problema demografico. Per i primi quindici anni della propria esistenza, praticamente nulla fu fatto dalle Nu o dalle proprie istituzioni nel campo della programmazione familiare.

Gli storici possono giudicare questa mancanza come uno dei più seri insuccessi dell'organizzazione mondiale. Un'azione svolta in quegli anni cruciali avrebbe potuto ridurre il problema demografico a dimensioni più maneggevoli. L'occasione fu sprecata ed ora il mondo deve recuperare il tempo perduto, in un'atmosfera di crisi.

L'inattività delle Nu in quegli anni, tuttavia, non fu altro che il riflesso degli atteggiamenti dei loro membri. I paesi prevalentemente cattolici dell'America latina e dell'Europa occidentale, unitamente al blocco comunista, si opposero a qualsiasi azione delle Nu tendente ad agevolare la programmazione familiare. Gli Stati Uniti ed altri membri con importanti minoranze cattoliche sostennero la politica del «me ne lavo le mani», non soltanto per paura di ripercussioni politiche interne, ma anche per una riluttanza a provocare confronti su questo problema che indebolissero le Nu. Pochi dei membri meno sviluppati e dei paesi scandinavi insistettero per un'azione, ma i loro voti non furono sufficienti. In pratica non esisteva una consapevolezza comune che il problema demografico esisteva realmente, ed ancor meno c'era concordanza su cosa occorreva fare.

Conseguentemente, nei primi quindici anni delle Nu, anche se i vari delegati si riferivano occasionalmente ai problemi demografici, non ci fu un solo dibattito all'Assemblea generale o al Consiglio economico e sociale (Ecosoc) dedicato al problema demografico. Il Segretario generale ed altri funzionari delle Nu avevano poco da dire in proposito, ed evitarono di presentare proposte di azione. Nella riorganizzazione operata nel 1955 da Dag Hammarskjöld la sezione demografica del Segretariato delle Nu fu perfino degradata da Divisione a Ramo, ed il suo personale fu notevolmente ridotto. Alla fine degli anni 50 ed inizio dei 60, B.R. Sen, Direttore generale della Fao, e Eugene Black, Presidente della Birs, misero in guardia contro le conseguenze del ritmo di crescita della popolazione, ma un'azione in questo campo era al di fuori degli scopi dei loro enti.

Nell'ambito dell'Oms, l'istituzione delle Nu che avrebbe dovuto sopportare la maggior parte delle responsabilità per la realizzazione di un programma di controllo delle nascite, la situazione era particolarmente sfavorevole. Secondo l'art. 1 della sua Costituzione, l'Oms era

stata creata per favorire «il raggiungimento da parte di tutti i popoli del piú alto livello possibile di salute». Questo obiettivo fu pienamente realizzato attraverso programmi di sradicamento delle malattie — i progressi nel controllo della malaria, del vaiolo, del colera, della frambesia, e del tracoma furono spettacolari — ed attraverso azioni locali di miglioramento delle condizioni igieniche, della nutrizione e dell'assistenza alle madri e ai bambini. Indubbiamente queste attività dettero un contributo fondamentale allo sviluppo economico. Le malattie sono una causa importante di bassa produttività nei paesi meno sviluppati, non solo perché riducono l'efficienza dei lavoratori sul lavoro, ma anche perché tolgono dei lavoratori ormai esperti dalla forza lavorativa, per morte o incapacità premature.

Nondimeno, l'azione quasi unilaterale dell'Oms, in attuazione del proprio mandato di elevare il livello di vita, creò paradossalmente nuovi problemi. I progressi nella diminuzione della mortalità, non bilanciati da alcuna azione di controllo delle nascite, aggravarono ulteriormente lo squilibrio demografico. Negli anni 50 non solo la popolazione dei paesi meno sviluppati aumentò con ritmo senza precedenti, ma questo ritmo stesso aumentò come mai prima. Naturalmente le responsabilità principali non erano certo dell'Oms. Anche i programmi di aiuti degli Stati Uniti, Regno Unito, Francia ed altri paesi sviluppati mostravano lo stesso squilibrio, nel sottolineare l'importanza della limitazione della mortalità, senza proporre azioni di controllo delle nascite, e lo stesso avveniva nei piani di sviluppo degli stessi paesi piú arretrati. Ma, in qualità di principale istituzione che si occupi di sanità, l'Oms contribuì certamente a rafforzare questo pericoloso squilibrio. I risultati furono contrari allo sviluppo economico e al raggiungimento di un accettabile livello sanitario.

Alcuni membri dell'Oms tentarono di mutare l'astensione dell'organizzazione da un'azione di programmazione familiare, ma senza successo. Alla seconda assemblea mondiale della sanità, svoltasi nel 1949, Ceylon chiese alla Oms di esaminare un piano di programmazione demografica su vasta scala. Il delegato britannico replicò che la programmazione demografica non era di competenza dell'Oms, ed il problema fu lasciato cadere. Nel 1950 Ceylon propose che l'Oms creasse un comitato di esperti per l'esame degli aspetti sanitari della popolazione. Questa proposta apparentemente innocua fu bocciata senza discussioni con 30 voti contro 1, e 5 astensioni. Nel 1952 la Norvegia ripropose l'idea del comitato, provocando un animato dibattito, nel corso del quale l'Irlanda minacciò di ritirarsi dall'organizzazione nel caso che la proposta venisse adottata. Gli Stati Uniti ed altri importanti apportatori di capitali presero la posizione secondo cui la proposta era prematura e politicamente pericolosa per l'Oms, ed essa venne lasciata cadere senza nemmeno votarla. Nemmeno nel 1961 Ceylon e la Norvegia poterono

ottenere che fosse accettata la modesta proposta, secondo la quale il Direttore generale doveva raccogliere informazioni su ciò che i vari paesi stavano facendo riguardo alla programmazione familiare.

Ma sarebbe sbagliato esprimere un giudizio totalmente negativo sull'atteggiamento assunto nei primi quindici anni dalle Nu verso il problema della popolazione. Benché nessuna azione pratica venisse intrapresa per sostenere gli sforzi della programmazione demografica, vennero gettate le basi per una azione futura. L'ottimo lavoro dell'Oms nell'addestramento dei medici e nel rafforzamento dei servizi sanitari nazionali contribuì a creare delle infrastrutture essenziali alla realizzazione dei programmi di controllo delle nascite. Fondi sempre maggiori per la creazione di tali infrastrutture furono resi disponibili non solo dal bilancio dell'Oms, ma anche dalle istituzioni centrali delle Nu: il Programma ampliato per l'assistenza tecnica (Epta) e il Fondo speciale delle Nu.

Ci fu un contributo forse anche maggiore da parte delle Nu nel campo demografico, nel corso di quei primi anni. È necessario capire un problema prima di poterlo affrontare validamente. E le Nu fecero molto per rendere possibile questa comprensione: attraverso le unità demografiche nel Segretariato, attraverso la Commissione demografica (un gruppo di esperti che si riunivano ogni due anni), attraverso la Conferenza mondiale demografica, tenuta nel 1954 sotto gli auspici delle Nu, attraverso il lavoro demografico delle commissioni economiche regionali, e attraverso i centri regionali di ricerca e addestramento demografici, istituiti nell'America latina, in Africa e in Asia.

Non bisogna sottovalutare l'importanza di queste attività delle Nu. Quando la Commissione demografica si riunì per la prima volta, nel 1947, le statistiche demografiche, compresi il censo e le statistiche vitali, erano talmente incomplete che era praticamente impossibile parlare di tendenze o problemi demografici mondiali. Senza l'opera appassionata delle sezioni demografica e statistica del Segretariato delle Nu, dipendente dalle Commissioni demografica e statistica, ancora oggi sarebbe difficile avere una visione chiara del problema demografico mondiale o dei problemi delle regioni principali. Inoltre le Nu svolsero un ruolo fondamentale nell'incoraggiare ed assistere i governi membri ad ottenere informazioni valide sulle dimensioni, composizione e tendenze delle rispettive popolazioni e sul rapporto tra crescita demografica e sviluppo economico. Esse contribuirono ad addestrare cittadini dei paesi meno sviluppati a svolgere censimenti ed indagini demografiche. Lentamente ma sicuramente, esse contribuirono a rendere i nuovi capi dei paesi in via di sviluppo consapevoli dei pericoli di una crescita demografica troppo rapida. Il sistema delle Nu non era ancora pronto ad affrontare il problema della programmazione delle nascite, ma le basi per un'azione in profondità erano state gettate.

## 1962-1967: gli anni dell'azione

L'azione delle Nu in direzione di una programmazione demografica cominciò nel dicembre 1962. In quel mese l'Assemblea generale si trovò finalmente di fronte alla voce dell'ordine del giorno «Crescita demografica e sviluppo economico», presentata per la prima volta l'anno precedente dal governo svedese. Essa non solo tenne il primo dibattito della sua storia sul problema demografico, ma adottò con 69 voti favorevoli, nessuno contrario, e 27 astensioni, una risoluzione storica che istituiva un programma di cooperazione internazionale<sup>6</sup>. A partire da questa risoluzione, la famiglia delle Nu cominciò a gettare le fondamenta legislative e istituzionali per un aiuto diretto ai programmi nazionali di programmazione demografica.

Da cosa fu causata questa azione? Come già abbiamo detto, gli anni di lenta ed attenta raccolta di informazioni di base da parte degli organi delle Nu contribuirono a ridestare l'attenzione dei governi membri. Lo stesso fece il lavoro pionieristico di enti privati. La International Planned Federation con organizzazioni affiliate in molti degli stati membri delle Nu, ed in particolare la Federazione americana, influenzarono l'opinione pubblica e gli ambienti ufficiali di tutto il mondo. Il Population Parenthood Council e le Fondazioni Ford e Rockefeller incoraggiarono le ricerche tendenti ad ottenere delle tecniche anticoncezionali meno costose e maggiormente valide, e dimostrarono la loro efficacia nei paesi meno sviluppati. Anche altri enti, troppo numerosi per poterli nominare tutti, parteciparono a questa azione. Durante il dibattito del dicembre 1962, ai posti di molti delegati alle Nu era possibile vedere la copertina rossa di un eloquente opuscolo intitolato «Sovrapposizione significa povertà?», finanziato dalla Fondazione Albert e Mary Lasker.

Un ruolo decisivo fu svolto anche dagli stessi paesi meno sviluppati. L'India, il Pakistan, la Tunisia, l'Egitto erano spinti dalle loro stesse esperienze, per aver dovuto affrontare l'esplosione demografica, a premere insistentemente per ottenere un'azione da parte delle Nu. E nel 1962 i paesi meno sviluppati poterono disporre dei voti che prima erano loro mancati per infrangere l'opposizione dei paesi cattolici dell'America latina e dell'Europa occidentale.

Un altro elemento fu il mutamento nell'atteggiamento degli Stati Uniti. Il dibattito alle Nu del dicembre 1962 provocò un drammatico cambiamento nella linea d'azione americana, che a sua volta diede nuovo impeto ad un'ulteriore azione delle Nu. Questa azione comune delle Nu e degli Stati Uniti sul problema demografico illustra chiaramente come le organizzazioni internazionali possano essere strumenti di progresso su problemi delicati. Vale la pena di descriverla nei suoi dettagli.

<sup>6</sup> Risoluzione 1838 (XVII) dell'Assemblea generale, 18 dicembre 1962.

Fino al dicembre 1962 il governo degli Stati Uniti non aveva alcuna linea d'azione sul programma demografico, o forse è più esatto dire che seguiva una linea d'azione contraria ad un impegno da parte del governo statunitense stesso per programmi di controllo delle nascite, sia all'interno che all'estero. Le missioni dell'Agency for International Development (Aid) ricevevano istruzioni che impedivano loro di fornire assistenza e consigli di qualsiasi genere in questo settore, conformemente alla dichiarazione del presidente Dwight D. Eisenhower: «Non posso prendere in considerazione un argomento che non sia attività, funzione o responsabilità propriamente politica o governativa»<sup>7</sup>. E fu con questa dichiarazione che il presidente Eisenhower bocciò le storiche raccomandazioni del suo gruppo di esperti per l'assistenza all'estero, guidato dal generale William H. Draper Jr., gruppo che aveva sollecitato l'assistenza statunitense ai paesi in via di sviluppo nel campo della programmazione demografica.

L'elezione di John F. Kennedy nel 1960, il primo presidente cattolico degli Stati Uniti, fu interpretata da alcuni come un ostacolo insuperabile a qualsiasi progresso della politica statunitense demografica. Ed in effetti un tentativo da parte dell'autore di includere un riferimento al problema demografico nel rapporto presentato al neo-eletto presidente dal suo Task Force per l'assistenza all'estero, nel gennaio del 1961, fu bocciato. Ma il presidente Kennedy si fece un'idea pratica e lungimirante del problema demografico, senza lasciarsi influenzare dalla dottrina religiosa. Ed essendo cattolico, egli era più preparato del suo predecessore a valutare la reazione politica interna e a manovrarla validamente.

Durante il 1961 ed il 1962 il problema demografico fu oggetto di crescente attenzione da parte del Dipartimento di Stato e dell'Aid, ma c'era una certa riluttanza in molti ambienti a sollecitare una nuova linea d'azione presso la Casa Bianca. Occorreva un incentivo perché il problema fosse portato all'aperto. E questo si verificò nel dicembre 1962, quando l'Assemblea generale si trovò finalmente a discutere la proposta svedese. Improvvisamente gli Stati Uniti dovettero chiarificare la loro posizione. L'autore venne scelto come rappresentante degli Stati Uniti nel dibattito, e, in un discorso approvato dallo stesso presidente Kennedy, dichiarò all'Assemblea generale che gli Stati Uniti non solo erano favorevoli ad un ruolo più attivo delle Nu nel campo demografico, ma avevano ora intenzione di «aiutare gli altri paesi, su loro richiesta, a trovare fonti potenziali di informazione e di assistenza sul come trattare i problemi demografici»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> «The New York Times», 3 dicembre 1959, p. 18.

<sup>8</sup> Richard N. Gardner, *Population Growth, Economic Development, and the United Nations*, «Bulletin» del Dipartimento di Stato, 7 gennaio 1963- (vol. 48, n. 1228), p. 18.



Poco dopo, vennero impartite nuove istruzioni alle missioni dell'Aid sparse per il mondo, citando questa dichiarazione come base per una nuova linea di azione. Il presidente Kennedy, nell'aprile 1963, confermò la nuova linea politica rispondendo ad una domanda nel corso di una conferenza stampa, e dichiarò che era necessario «sapere di più su tutto il ciclo riproduttivo» e che queste informazioni avrebbero dovuto poi «essere messe a disposizione di tutto il mondo».

Il presidente Lyndon B. Johnson riprese vigorosamente il problema, dopo la scomparsa del presidente Kennedy. Nel suo messaggio sullo stato dell'unione del 1965, egli dichiarò: «Ho intenzione di cercare nuovi modi per utilizzare le nostre conoscenze come contributo alla soluzione dell'esplosione demografica mondiale e della crescente scarsità delle risorse mondiali»<sup>9</sup>.

Nel periodo 1965-1967 egli rilasciò più di 30 dichiarazioni nelle quali riaffermava il suo impegno verso i problemi demografici interni ed esteri. Negli Stati Uniti l'amministrazione Johnson cominciò col rendere disponibili i servizi di programmazione familiare per mezzo dell'Office of Economic Opportunity e del Department of Health, Education, and Welfare. All'estero essa chiarì e riaffermò l'offerta di assistenza volutamente ambigua contenuta nel discorso del 1962 all'Assemblea generale. Nel marzo 1965 l'Aid diede mandato alle sue missioni all'estero di soddisfare le richieste di assistenza tecnica, finanziaria e di materiale, come aiuto ai programmi di controllo delle nascite. La sola limitazione a questo mandato era che l'Aid non avrebbe preso in considerazione richieste di attrezzature anticoncezionali o di materiale per la loro produzione. Nell'aprile 1967 fu eliminata anche questa limitazione, e nel dicembre 1967 l'Aid annunciò un prestito all'India per l'acquisto di anticoncezionali. Nessuna di queste azioni provocò importanti reazioni contrarie all'interno. Ed infatti il Congresso degli Stati Uniti confermò l'autorizzazione alla politica dell'amministrazione, nella legislazione per l'assistenza all'estero e in quella Food for Peace, così come in varie leggi interne per la sanità e per la guerra contro la povertà.

Questi furono quindi alcuni dei fattori che resero possibile la risoluzione del 1962 dell'Assemblea generale e le azioni più ambiziose delle Nu che seguirono. Oggi la risoluzione del 1962 sembra relativamente moderata; ma nel quadro della situazione all'epoca, i suoi provvedimenti, espressi con grande cautela, rappresentarono un grande passo avanti.

Per prima cosa, il Segretario generale fu incaricato di condurre «un'indagine» tra gli stati membri «relativa ai problemi particolari da risolvere, che fossero conseguenza della reciproca azione dello sviluppo

<sup>9</sup> «Bulletin» del Dipartimento di stato, 25 gennaio 1965 (vol. 52, n. 1335), p. 96.

economico e dei mutamenti nella popolazione». Questa indagine, che prese la forma di un questionario inviato ad ogni stato membro delle Nu e alle sue istituzioni specializzate, contribuì a concentrare l'attenzione dei funzionari responsabili in ogni paese sulle implicazioni delle tendenze demografiche per la programmazione economica e sociale; ad aprire canali di comunicazione tra gli uomini politici e gli esperti demografici locali; e ad incoraggiare i governi sprovvisti di esperti del ramo a richiedere l'assistenza esterna. Quando le risposte all'indagine vennero compilate, analizzate e presentate agli stati membri, due anni dopo, le Nu avevano davanti il quadro più completo di informazioni mai raccolte sugli atteggiamenti e sulle linee d'azione dei vari governi, per quanto concerneva il problema demografico. E fu chiaro, senza ombra di dubbio, che i paesi meno sviluppati necessitavano e richiedevano l'assistenza internazionale per avviare e condurre dei programmi di controllo delle nascite.

In secondo luogo, l'Ecosoc fu incaricato, in cooperazione con le istituzioni specializzate, le commissioni economiche regionali e la Commissione demografica, di «intensificare i suoi studi e le sue ricerche sui rapporti tra crescita demografica e sviluppo economico e sociale, con particolare riferimento alle necessità da parte dei paesi in via di sviluppo di investimenti in attrezzature sanitarie e di divulgazione...».

Queste direttive stimolarono un'intensificazione nel programma di lavoro della sezione demografica delle Nu, delle commissioni economiche regionali, e dei centri regionali di ricerca ed addestramento demografico, ed incoraggiarono studi paralleli su problemi di sanità e istruzione pubblica da parte dell'Oms e dell'Unesco.

In terzo luogo, l'Ecosoc fu incaricato di riferire i risultati delle sue indagini, con tutti i precedenti, all'Assemblea generale. Questo gettò le basi per il successivo balzo in avanti dell'Assemblea nel 1966.

Quarto, le istituzioni delle Nu furono incaricate di incoraggiare ed assistere i governi, particolarmente quelli dei paesi meno sviluppati «per ottenere informazioni di base e svolgere importanti studi sugli aspetti demografici, e su altri aspetti, dei loro problemi di sviluppo economico e sociale».

Quinto, la Conferenza demografica mondiale, prevista per il 1965, fu incaricata di «prestare particolare attenzione ai rapporti tra crescita demografica e sviluppo economico e sociale, soprattutto nei paesi meno sviluppati...».

È di basilare importanza rilevare che questa risoluzione fu approvata senza alcun voto contrario; ma questo fu ottenuto solo eliminando una sezione chiave inclusa nella risoluzione originale, che sollecitava «le Nu a fornire assistenza tecnica, su richiesta dei governi, per progetti e programmi nazionali relativi ai problemi demografici»<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> UN Document A/C.2/L.657.

Questa sezione era stata interpretata come una richiesta alle Nu di assistenza nella realizzazione dei programmi di limitazione delle nascite. Non era ben chiaro se ciò impegnava le Nu ad addestrare la gente ad usare anticoncezionali e se le Nu avrebbero dovuto materialmente distribuire tali anticoncezionali. Il paragrafo fu approvato con stretto margine dal Secondo comitato (economico e finanziario), ma nella sessione plenaria, dove è necessaria la maggioranza dei due terzi per i problemi importanti, esso fu bocciato con 34 voti favorevoli, 34 contrari e 32 astensioni. Un certo numero di paesi che avevano votato a favore della risoluzione, compresa la sezione per l'assistenza tecnica, nell'ambito del Comitato, si astennero nella votazione separata della sezione. Gli Stati Uniti furono tra questi, ma tennero a sottolineare che l'eliminazione di quel paragrafo non avrebbe in alcun modo diminuito l'esistente autorità delle Nu di fornire assistenza tecnica su richiesta dei governi membri<sup>11</sup>. L'astensione sulla sezione controversa — e la conseguente bocciatura della stessa — furono il prezzo da pagare per ottenere un vasto consenso tra i membri; esse furono anche il prezzo che gli Stati Uniti ed altri membri dovettero pagare per poter effettuare questo primo grande passo avanti, data l'incerta situazione della propria opinione pubblica.

Considerando oggi la questione, è chiaro che tale prezzo era necessario e che valse la pena di pagarlo. Il dibattito all'Assemblea generale dimostrò che, nonostante i mutamenti avvenuti nelle posizioni nazionali sul problema demografico, esistevano ancora importanti differenze tra i vari membri. È possibile distinguere almeno quattro diversi punti di vista.

Il primo era rappresentato dal governo svedese e dagli altri sostenitori della risoluzione: Ceylon, la Danimarca, il Ghana, la Grecia, il Nepal, la Norvegia, il Pakistan, la Tunisia, la Turchia, l'Uganda e la Repubblica araba unita. Questi dodici paesi sostenevano che la crescita demografica creava gravi problemi per lo sviluppo economico e sociale e che occorreva un'azione immediata per poterli risolvere. Essi reclamavano un notevole aumento dell'attività delle Nu nel settore demografico, che comprendesse anche l'assistenza tecnica nella programmazione familiare. Questo punto di vista veniva espresso dalla maggior parte dei paesi musulmani (p. es. la Repubblica araba unita, la Tunisia, la Turchia, ed il Pakistan), da alcuni paesi asiatici (p. es. l'India, il Nepal, la Thailandia, la Malesia e il Giappone) ed alcuni paesi africani (p. es. il Ghana, la Guinea e l'Uganda), ma trovò scarso appoggio nell'America latina.

Un secondo punto di vista — espresso da un gran numero di stati

<sup>11</sup> «Bulletin» del Dipartimento di stato, 7 gennaio 1963 (vol. 48, n. 1228), p. 19.

membri, compresi la Francia ed altri paesi dell'Europa continentale, alcuni paesi dell'Africa francofona, ed alcuni latinoamericani — riconosceva l'esistenza di problemi demografici in alcune aree, ma sosteneva che un'azione da parte delle Nu doveva essere rimandata in attesa di ulteriori studi. Essi si opposero al punto controverso dell'assistenza tecnica e si assunsero l'iniziativa di proporre un'indagine sui problemi demografici degli stati membri.

Un terzo punto di vista venne espresso dall'Argentina e dall'Irlanda, col sostegno di pochi altri paesi, soprattutto latinoamericani. Questi paesi mettevano in dubbio l'esistenza di un vero problema demografico, ed il diritto delle Nu di discuterne, e si opponevano vigorosamente ad un eventuale programma delle Nu relativo alla programmazione demografica, programma finanziato con i fondi per l'assistenza tecnica ai quali essi contribuivano.

Un quarto punto di vista venne infine espresso dai membri del blocco sovietico. Nel corso del dibattito all'Assemblea generale l'Unione Sovietica ed alcuni degli stati dell'Europa orientale affermarono la posizione comunista secondo la quale le discussioni occidentali sul problema demografico erano basate su «sofismi neomaltusiani» e che tale problema avrebbe cessato di esistere sotto il comunismo. Questa posizione fu scarsamente accettata dai paesi meno sviluppati. Un rappresentante di un paese in via di sviluppo rinfacciò perfino all'Unione sovietica di favorire programmazioni in tutti i settori della vita economica tranne che in quello umano, il più importante per le sue ripercussioni sullo sviluppo economico e sociale.

Analizzando le dichiarazioni e l'atteggiamento passato di questi quattro gruppi, è chiaro che l'eliminazione del paragrafo per l'assistenza tecnica rendeva possibile una votazione favorevole alla risoluzione da parte di molti paesi del secondo gruppo e l'astensione, invece del voto contrario, da parte di molti paesi del terzo e quarto gruppo.

Inoltre, le successive attività delle Nu, rese possibili dalla risoluzione dell'Assemblea del 1962, confermarono subito che l'eliminazione del paragrafo per l'assistenza tecnica non aveva alcuna importanza pratica. I paesi della Commissione economica per l'Asia e l'Estremo Oriente (Ecafe), molto più uniti sul problema di quanto non lo fosse l'Assemblea generale, presentarono domanda di assistenza tecnica alla Conferenza demografica asiatica del 1963 e alla riunione annuale dell'Ecafe del 1964. Nel 1967 l'Ecafe si spinse fino ad istituire a Bangkok un centro di assistenza per i propri membri nella realizzazione dei loro programmi di controllo delle nascite. Sulla base dell'azione dell'Ecafe del 1963 e 1964, nella sua sessione estiva del 1965, l'Ecosoc chiese al Segretario generale «di fornire... servizi consultivi e di addestramento sui programmi di azione nel campo demografico, su richiesta dei go-

verni che chiedevano assistenza in questo settore»<sup>12</sup>. E, nel dicembre 1966 il ciclo fu completato quando l'Assemblea generale approvò all'unanimità una risoluzione che invitava le istituzioni delle Nu «ad assistere, su richiesta, l'ulteriore sviluppo e rafforzamento delle attrezzature nazionali e regionali per l'addestramento, la ricerca, l'informazione e i servizi consultivi nel campo demografico...»<sup>13</sup>.

Ugualmente importante fu il fatto che il Segretariato delle Nu, incoraggiato dalla risoluzione del 1962, lasciò cadere la sua reticenza verso la programmazione demografica. La sezione demografica al quartier generale delle Nu fu rafforzata e portata al grado di Divisione. Milos Macura, un abile studioso jugoslavo di demografia, ne fu nominato direttore, nomina che contribuì a tenere il problema demografico fuori dalle dispute ideologiche. Anche senza disporre di una sezione di assistenza tecnica, il Segretariato delle Nu rispose nel 1965 ad una richiesta dell'India ed inviò una missione di esperti per consigliare quel governo sul suo programma di limitazione delle nascite. Il problema demografico veniva sempre più sottolineato nelle dichiarazioni del Segretario generale U Thant e di Philippe de Seynes, Sottosegretario per gli affari economici e sociali. In occasione della Giornata per i diritti dell'uomo, il 10 dicembre 1966, il Segretario generale diede la seguente risposta ad un appello da parte di dodici capi di stato di paesi in via di sviluppo, che chiedevano un'azione concreta per il problema demografico: «È mia opinione che noi dobbiamo dare un posto importante nella storia umana al diritto dei genitori di determinare il numero dei propri figli. Perché, come risultato dell'arretratezza umana, il ritmo di crescita demografica è molto più alto nei due terzi poveri del mondo di quanto non lo sia nei paesi più privilegiati, e ci si rende sempre più conto che, tra due o tre decenni, se gli attuali sforzi mondiali tesi ad aumentare la produzione alimentare non saranno coronati da pieno successo, il problema della crescente scarsità di generi alimentari non potrà essere risolto in molti casi senza uno sforzo parallelo per moderare la crescita demografica»<sup>14</sup>.

Nell'estate del 1967 il Segretario generale colse l'occasione del suo discorso annuale all'Ecosoc per sollecitare «un programma di azione più coraggioso e più efficace teso a risolvere il problema demografico»<sup>15</sup>.

Il crescente interesse verso la programmazione demografica manifestato dalle istituzioni centrali delle Nu si riflesse nel lavoro delle istituzioni chiave delle Nu stesse. Il passo più importante fu forse fatto da Henry R. Labouisse, Direttore esecutivo del Fondo d'emergenza

<sup>12</sup> Risoluzione dell'Ecosoc 1084 (XXXIX), 30 luglio 1965.

<sup>13</sup> Risoluzione 2211 (XXI) dell'Assemblea generale, 17 dicembre 1966.

<sup>14</sup> UN Press Release SG/SM/620, 9 dicembre 1966, pp. 1-2.

<sup>15</sup> UN Press Release ECOSOC/198, SG/SM/51, 11 luglio 1967, p. 3.

delle Nu per la protezione dell'infanzia (Unicef). In un rapporto emesso nel marzo 1966, egli raccomandava che l'Unicef si inserisse nel campo della programmazione demografica come naturale allargamento della sua opera di assistenza alla maternità e all'infanzia. Egli sottolineò che i centri dell'Unicef per l'assistenza alla maternità e all'infanzia erano gli ambienti migliori per svolgere dei programmi di controllo delle nascite. Egli propose che le risorse dell'Unicef venissero usate, tra l'altro, non solo per l'educazione e l'addestramento di cittadini dei paesi in via di sviluppo nelle tecniche di programmazione familiare, ma anche per la distribuzione di dispositivi anticoncezionali. Questo rapporto formò l'oggetto di un'animata discussione alla sessione estiva del 1966 del Consiglio esecutivo dell'Unicef, soprattutto quando fu proposto che l'Unicef soddisfacesse le richieste di assistenza in questo settore, avanzate dall'India e dal Pakistan e già bocciate dall'Oms. Una decisione sul rapporto del Direttore esecutivo fu rimandata, ma in una successiva votazione postale fu approvata l'assistenza all'India e al Pakistan. I progetti comportano un costo di 800.000 dollari e comprendono materiali anticoncezionali da usarsi nell'ambito dei programmi di assistenza alla maternità e all'infanzia. Nella sessione estiva del 1967 il Consiglio esecutivo dell'Unicef approvò una linea d'azione che permetteva di accordare assistenza alle attività di programmazione demografica come parte dei servizi sanitari nazionali.

Anche le istituzioni delle Nu che si occupano di educazione e di comunicazioni hanno cominciato a prepararsi a svolgere un loro ruolo nell'azione di programmazione demografica. La Conferenza generale dell'Unesco del novembre 1966 invitava il Direttore generale a nominare un comitato speciale «per stabilire le responsabilità dell'Unesco nel campo demografico, e per considerare in particolare i seguenti settori per un'eventuale azione dell'Unesco: 1 - condurre studi sociologici sui fattori sociali, culturali e simili, che influenzano l'atteggiamento verso la programmazione demografica...; 2 - fungere da centro di raccolta per lo scambio di ricerche sociologiche e delle conoscenze nel campo della programmazione demografica»<sup>16</sup>.

Il programma 1967-1968 dell'Unesco inoltre prevedeva un'azione di ricerca da parte dell'Unesco, su richiesta degli stati membri, sulla validità delle varie informazioni e tecniche di divulgazione relative alla programmazione familiare. È la Sezione per la scienza e la tecnologia degli uffici centrali delle Nu accettò una sovvenzione da parte della Fondazione Ford per svolgere uno studio sugli aspetti motivazionali e di comunicazioni della programmazione familiare. Con l'aiuto di tale

<sup>16</sup> Organizzazione delle Nu per l'educazione, la scienza e la cultura, *Approved Program and Budget for 1967-1968*, Parigi, gennaio 1967, p. 328.

sovvenzione si sta istituendo un sistema elettronico per lo scambio di dati relativi alla programmazione familiare.

Anche l'Oms, che resta sempre l'ambiente piú sensibile di tutto il sistema delle Nu per la discussione della programmazione demografica, a causa delle sue specifiche responsabilità nel campo dell'assistenza sanitaria, cominciò a muoversi — anche se non senza difficoltà. Assistito da una sovvenzione di 500.000 dollari da parte degli Stati Uniti per una ricerca sui «problemi della riproduzione umana» (la frase neutra fu scelta attentamente a quell'epoca per comprendere sia i problemi della sterilità che quelli della fecondità), un gruppo scientifico dell'Oms emise dei rapporti relativi alla sicurezza e all'efficacia dal punto di vista medico della pillola e dell'Iucd. M.G. Candau, il Direttore generale brasiliano che in passato aveva seguito una linea d'azione alquanto incerta sulla programmazione demografica, presentò all'Assemblea mondiale per la sanità del 1965 delle proposte che prevedevano una piú ampia partecipazione dell'Oms alla programmazione demografica. Nell'approvare le proposte del Direttore generale, l'Assemblea lo incaricò di sviluppare ulteriormente i programmi da lui proposti sia nel campo dei relativi servizi (studi sugli aspetti medici del controllo della sterilità e della fecondità ed aspetti sanitari della dinamica demografica) che «nel campo dei servizi consultivi... tenendo presente che tali servizi si riferiscono, sotto la responsabilità dell'Oms, a pareri tecnici sugli aspetti medici della riproduzione umana e non debbono comprendere attività pratiche...»<sup>17</sup>.

Tuttavia, all'Assemblea mondiale per la sanità del 1966, un tentativo di rafforzare tale mandato incontrò molte difficoltà. Una coalizione di paesi dell'Europa occidentale, paesi comunisti, latinoamericani e dell'Africa francofona bocciò una risoluzione che avrebbe autorizzato il Direttore generale ad ampliare i servizi consultivi dell'Oms sulla programmazione familiare «attraverso vie, quali pareri di esperti sulla progettazione e l'esecuzione di tali programmi, l'addestramento del personale e la valutazione dei programmi» e che lo avrebbe anche incaricato di studiare «come i servizi di programmazione familiare possano essere integrati nella programmazione sanitaria generale — particolarmente per quanto riguarda i servizi sanitari per la maternità e la infanzia — di quei paesi che ne sentano la necessità...»<sup>18</sup>.

Gli oppositori di questa risoluzione affermavano che l'Oms doveva procedere lentamente con l'attività di programmazione demografica e non incoraggiare alcuna particolare linea d'azione demografica. Parecchi paesi espressero la loro preoccupazione che le limitate risorse

<sup>17</sup> Risoluzione dell'Assemblea mondiale per la sanità, WHA 18.49, 21 maggio 1965.

<sup>18</sup> Oms, *Official Records* (XIX assemblea), n. 152, p. 368.

dell'Oms venissero dirottate dalla tradizionale opera sanitaria alle attività di programmazione demografica. Lo stesso Direttore generale si pronunciò contro la risoluzione, avvertendo che in alcuni paesi meno sviluppati i servizi per la malaria e la tubercolosi avevano già sofferto per il dirottamento dei fondi alla programmazione familiare. «Il promuovere la programmazione demografica a spese dei servizi sanitari», dichiarò, «non era certo una decisione da prendersi da parte di un'organizzazione internazionale che operi nel campo sanitario»<sup>19</sup>. Infine la Assemblea mondiale per la sanità del 1966 approvò il programma proposto dal Direttore generale, basato sulla risoluzione dell'anno precedente e confermò che «il ruolo dell'Oms è quello di fornire ai membri pareri tecnici, su loro richiesta, per lo sviluppo di attività di programmazione economica, come parte di un servizio sanitario organizzato, senza ostacolare le sue normali funzioni preventive e curative...»<sup>20</sup>.

Alla luce della controversia avutasi all'Assemblea mondiale per la sanità del 1966, del rifiuto dell'Oms di attuare i progetti per l'India e per il Pakistan, successivamente realizzati dall'Unicef, e della prudenza spesso dimostrata dai rappresentanti dell'Oms nelle riunioni tra le varie istituzioni sulla questione demografica, è difficile prevedere quanto lontano potrà andare l'Oms. Tuttavia la grande evidenza data al problema demografico dal Direttore generale nel suo rapporto alla sessione estiva del 1967 dell'Ecosoc, incoraggia le previsioni ottimistiche: «L'Organizzazione mondiale per la sanità ha continuato a fornire informazioni sugli aspetti biologici, clinici e di salute pubblica della fertilità, della sterilità, della programmazione familiare e del controllo delle nascite. Parecchi governi hanno richiesto diverse forme di assistenza consultiva, quali quelle relative all'istituzione o al rafforzamento di una programmazione familiare unitamente ai servizi di assistenza alla maternità e all'infanzia, o all'integrazione dei programmi di controllo delle nascite con tali servizi. Le richieste di pareri sugli effetti marginali dei moderni anticoncezionali, sullo sviluppo di un'unità di ricerca biomedica per la fisiologia riproduttiva, e su un riesame delle ricerche vengono ora condotte con l'intenzione di fare raccomandazioni per un ulteriore sviluppo e di stabilire delle priorità sulla base delle richieste degli stati membri... L'Oms è pronta a fornire la sua assistenza, su richiesta, nella valutazione dei servizi di programmazione familiare negli stati membri»<sup>21</sup>.

Con tante istituzioni che si stanno finalmente muovendo in risposta alla minaccia della crescita demografica, la famiglia delle Nu sembra sulla strada della realizzazione di un «programma coordinato fra le

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 384.

<sup>20</sup> Risoluzione dell'Assemblea mondiale per la sanità, WHA 19.43, 20 maggio 1966.

<sup>21</sup> WHO Press Release, WHO/24, 14 luglio 1967, p. 5.



varie istituzioni» per un'ampia ricerca e dei servizi consultivi del tipo richiesto dalla Commissione demografica nella sua tredicesima sessione nel 1965<sup>22</sup>. Un importante strumento per il raggiungimento di tale coordinamento è il sottogruppo del Comitato amministrativo e di coordinamento (Acc) istituito nel 1966 e che comprende rappresentanti delle istituzioni delle Nu attualmente operanti nel campo demografico. Ed infatti, come disse il Segretario generale alla sessione estiva del 1967 dell'Ecosoc, «le Nu dispongono ora delle infrastrutture istituzionali che, con l'aggiunta di qualche altro elemento, possono essere utilizzate più validamente come sostegno a programmi su vasta scala»<sup>23</sup>.

### **La necessità di un piano**

Grazie all'azione svolta nel periodo 1962-1967, non c'è più alcun dubbio sulla disponibilità degli Stati Uniti e delle Nu a fornire assistenza ai paesi meno sviluppati nel campo della programmazione familiare. Ma la teoria non è stata ancora interamente tradotta in programma pratico. Per dirla schiettamente, la distanza tra il dire e il fare è ancora molto vasta.

Il programma di assistenza statunitense ha appena sfiorato questo aspetto vitale dello sviluppo economico ed umano. Nell'anno fiscale 1967 l'Aid ha stanziato meno di 9 milioni di dollari per attività relative al problema demografico, somma che rappresenta meno dei quattro decimi dell'1% del totale speso dagli Stati Uniti per l'assistenza all'estero. Gran parte di quei 9 milioni furono usati per studi accademici, studi statistici, e studi sugli atteggiamenti dei vari ambienti — studi che furono estremamente utili, ma che di per sé non aumentavano la disponibilità di informazioni e tecniche demografiche per quelli che desideravano averle. Soltanto in un paese, la Turchia, l'Aid fornì degli aiuti sostanziosi oltre a quelli spesi in studi, e questo sotto forma di jeeps per il personale che si occupava di programmazione demografica e di aiuto allo sforzo divulgativo. Il solo programma svolto in Turchia, richiese 3,5 milioni di dollari, più di un terzo cioè del bilancio per il settore demografico dell'anno fiscale 1967 dell'Aid. Per l'anno fiscale 1968 l'Aid ha progettato di spendere circa 20 milioni di dollari per la assistenza ai programmi di controllo delle nascite.

La situazione non è molto più incoraggiante nelle Nu. Dei 130 milioni di dollari del bilancio normale delle Nu per il 1967, solo 1,7 è dedicato all'attività demografica. Questa somma, che deve sostenere l'opera della Commissione demografica e della Divisione demografica, oltre che il lavoro delle commissioni economiche regionali, fu quasi in-

<sup>22</sup> Per il rapporto della Commissione vedi Ecosoc, *Official Records* (XXXIX sessione), supplemento, n. 9.

<sup>23</sup> UN Press Release Ecosoc/198, SG/SM/51, 11 luglio 1967, p. 3.

teramente dedicata a ricerche e addestramento nei settori statistici, demografici ed economici della crescita demografica. Diverse istituzioni delle Nu stanno inoltre spendendo altre piccole cifre per il lavoro demografico, ma a parte i due progetti dell'Unicef ammontanti a 800.000 dollari, il contributo diretto ai programmi per il controllo delle nascite è alquanto scarso. Solo una minuscola parte del bilancio annuale dell'Oms di 70 milioni di dollari viene impiegato a tale scopo.

A meno che non si verifichi un vasto aumento nella scarsa assistenza internazionale alla programmazione demografica, adeguati programmi, studiati per ridurre il ritmo delle nascite nei paesi meno sviluppati, non potranno mai materializzarsi. In India l'attuale piano quinquennale stanziava 306 milioni di dollari nell'arco dei cinque anni per il settore demografico, cioè una media di 61 milioni di dollari all'anno. Una dozzina di altri paesi hanno adottato programmi di controllo delle nascite considerati come parte integrante delle attività sanitarie nazionali e con bilanci che variano da poche migliaia di dollari a molti milioni. In più di 50 paesi dei gruppi privati di volontari, consociati della International Planned Parenthood Federation, stanno operando pressioni per una azione più vigorosa. In quasi tutti i casi, pubblici o privati, la mancanza di fondi è l'ostacolo principale per l'ampliamento dei programmi, programmi che risultano popolari, benefici da un punto di vista sanitario, ed estremamente importanti per gli obiettivi economici globali. Anche se sarà possibile reperire i fondi necessari tra i paesi meno sviluppati, c'è una necessità grande e crescente di assistenza tecnica per addestrare gli amministratori, i medici, ed il personale sanitario, nonché di altra assistenza per acquistare i mezzi di trasporto e le attrezzature per le comunicazioni non disponibili sul luogo. Senza questo genere di assistenza i nuovi progressi scientifici, che hanno semplificato e semplificheranno ancora i sistemi anticoncezionali, non avranno valore per i paesi meno sviluppati.

Fatte queste considerazioni, un numero sempre crescente di individui e di organizzazioni private hanno cominciato a reclamare un'ampia espansione dell'assistenza per i programmi di limitazione delle nascite. Nel dicembre 1965 un Comitato per la popolazione<sup>24</sup>, istituito come parte della National Citizen's Commission del presidente Johnson per offrire raccomandazioni al governo statunitense, nel corso dell'Anno di cooperazione internazionale, fece le seguenti raccomandazioni: «Che il governo degli Stati Uniti sia pronto a mettere a disposizione fino a

<sup>24</sup> L'autore svolge le funzioni di presidente di questo comitato. Gli altri membri erano Eugene R. Black, Cass Canfield, Leslie Corsa Jr., Gardner Cowles, A. W. Dent, Gen. William H. Draper Jr., Albert D. Lasker, David E. Lilienthal, John D. Rockefeller III, Edith S. Sampson, George N. Shuster, ed Aaron Stern. Per il testo del rapporto vedi Richard N. Gardner (ed.), *Blueprint for Peace*, New York, McGraw-Hill, 1966, cap. 6.

100 milioni di dollari all'anno per i prossimi tre anni, per aiutare, su richiesta, altri paesi a realizzare i programmi per il controllo delle nascite e a rafforzare i servizi nazionali sanitari e sociali necessari per sostenere la programmazione familiare. Che l'assistenza degli Stati Uniti ed altri paesi in tutti questi settori venga affidata per quanto possibile all'azione di istituzioni multilaterali, in particolare le istituzioni competenti delle Nu, comprese l'Oms, l'Unicef e l'Undp»<sup>25</sup>.

Nella primavera del 1967 il senatore J. William Fulbright, unitamente ad altri diciotto sostenitori, presentò lo S. 1264, un progetto di legge che emendava il Foreign Assistance Act. Sia il senatore Fulbright che il senatore Charles Percy, nel presentare tale progetto citarono le raccomandazioni chiave del Comitato per la popolazione e dichiararono che il loro progetto le avrebbe messe in pratica. Esso autorizzava lo stanziamento di 50 milioni di dollari all'anno per tre anni, piú le valute estere dovute agli Stati Uniti, da usarsi per contribuire ai programmi di controllo volontario delle nascite nei paesi amici. Esso stabiliva che tale contributo doveva essere messo a disposizione, con procedure che impedissero ogni forma di coercizione, dei governi esteri, delle istituzioni specializzate delle Nu, delle organizzazioni benefiche statunitensi ed estere, delle università, degli ospedali, delle istituzioni sanitarie accreditate, e delle organizzazioni sanitarie volontarie o di altre organizzazioni qualificate. Esso autorizzava una grande varietà di azioni, comprendente studi demografici, ricerche mediche e psicologiche, addestramento del personale, addestramento e rifornimento di personale per le cliniche ed i centri sanitari rurali, addestramento di medici, produzione di attrezzature mediche, divulgazione di informazioni per la programmazione demografica, e la prestazione di assistenza medica ai singoli individui che la richiedevano.

Nel novembre 1967 il progetto Fulbright fu trasformato in legge sotto forma di un nuovo Title X al Foreign Assistance Act del 1961, intitolato «Programmi relativi alla crescita demografica». Le sue condizioni erano essenzialmente le stesse del progetto originale, eccetto il fatto che i 50 milioni per tre anni venivano ridotti a 35 per l'anno fiscale 1968 e che l'enunciazione finale specificava che tale somma era disponibile soltanto per contribuire ai programmi di controllo delle nascite. Il riferimento all'assistenza multilaterale veniva alterato per autorizzare contributi «alle Nu, alle loro istituzioni specializzate, e ad altre organizzazioni e programmi internazionali».

Durante le udienze dedicate nel 1967 all'assistenza all'estero, l'autore presentò un bilancio illustrativo per dimostrare come 100 milioni di dollari all'anno, in dollari e in valute locali, potevano essere validamente spesi per la programmazione demografica. Questo bilan-

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 140.

cio, illustrato nella tavola che segue, comprende 20 milioni per addestramento, 6 milioni per nuovo personale per l'Aid, 10 milioni per progetti dimostrativi, 10 milioni per programmi informativi, 15 milioni per materiali (comprendenti attrezzature, trasporti, e rifornimenti), 11 milioni per ricerche e stime, 8 milioni per organizzazioni benefiche private, e 20 milioni per programmi delle Nu e di organizzazioni internazionali. Suddiviso geograficamente esso mostra 42 milioni per l'Asia, 26 milioni per l'Africa, 19 milioni per l'America latina, e 13 milioni per l'assistenza in addestramento e contributi negli Stati Uniti, compresi gli uffici centrali delle Nu <sup>26</sup>.

*Proposta di bilancio dell'Aid per la programmazione demografica.  
(Compresi i fondi della controparte, dove disponibili).*

Paesi	Addestramento (attrezzature comprese)	Personale dell'Aid	Progetti dimostrativi	Informazioni	Materiali equipagg. trasporti	Ricerche e stime	Gruppi privati	Enti delle Nu ed internazionali	Totali
Asia	9	3	3	4	8	4	4	7	42
Africa	3	1	4	4	4	3	2	5	26
America lat.	2	1	3	2	3	2	2	4	19
Stati Uniti	6	1	—	—	—	2	—	4	13
	20	6	10	10	15	11	8	20	100

Tre delle voci di assistenza presenti in questa tavola necessitano di una spiegazione particolare. La prima è la voce di 15 milioni in materiali. Questa voce comprenderebbe l'acquisto di attrezzature anticon-

<sup>26</sup> Per le reazioni del congresso al bilancio illustrativo e alla proposta dell'autore per un Programma demografico mondiale sotto gli auspici delle Nu, vedi U. S. Congress House, Committee on Foreign Affairs, *Hearings, Foreign Assistance Act of 1967*, XC congresso, prima sessione, 1967, parte V, pp. 971-1011, e parte VI, pp. 1127-1157; e US Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings, Foreign Assistance Act of 1967*, XC congresso, prima sessione, 1967, pp. 47-74.

cezionali, nei casi in cui il finanziamento statunitense venisse considerato necessario per la realizzazione di programmi validi. Il progetto Fulbright autorizza esplicitamente l'uso di fondi di assistenza per l'acquisto o la produzione di tali materiali, uso che l'Aid considera ora adeguato. Questo tipo di stanziamento può diventare sempre più necessario man mano che i paesi stranieri si avvicinano dallo stadio di progettazione alla realizzazione su vasta scala dei loro programmi. Ed è probabile che sarà necessario ora che l'esperienza ha dimostrato che la pillola svolgerà un ruolo importante nei programmi di controllo delle nascite, unitamente all'Iucd. Dato che la pillola è più costosa, potranno esserci delle occasioni in cui il governo statunitense dovrà fornire assistenza finanziaria per renderla disponibile.

La seconda voce è l'assistenza finanziaria alle istituzioni private. Le Fondazioni Ford e Rockefeller, il Population Council, la Planned Parenthood Federation of America, e la International Planned Parenthood Federation, per non menzionarne altre, possono spesso svolgere attività informative, ricerche, e progetti pilota più efficacemente delle istituzioni governative. All'epoca della presentazione del progetto Fulbright, l'Aid aveva fatto stanziamenti di soli 400.000 dollari in favore di enti privati. La cifra proposta di 8 milioni all'anno sarebbe giustificata dai più vasti obiettivi che verrebbero affidati in questo campo alle istituzioni private.

La terza voce è quella dell'assistenza alle istituzioni delle Nu. Senza un maggiore vantaggio da parte degli Stati Uniti e di altri apportatori di capitali, un valido programma delle Nu di assistenza alla programmazione demografica non potrà mai essere varato. Ciò che occorre in realtà è un Programma demografico mondiale, diretto dalle Nu e finanziato da un fondo speciale formato da contributi volontari. Gli Stati Uniti dovrebbero offrire fino a 20 milioni di dollari all'anno per questo programma, non soggetti ai soliti conflitti di interessi, ed incoraggiare contributi dal maggior numero possibile di altri stati, con lo scopo di raggiungere un totale di 50 milioni annui. Se questo modesto inizio avrà successo, sarà poi possibile ottenere un livello di sforzi sostanzialmente più alto.

Una parte dei fondi del Programma demografico mondiale potrebbe essere usata per ampliare l'attuale opera delle Nu nel fornire informazioni demografiche ed addestramento per specialisti demografici. Ma il grosso dei fondi dovrebbe essere utilizzato per attività pratiche, come contributo diretto ai programmi di controllo delle nascite. In particolare il Programma demografico mondiale dovrebbe finanziare:

- 1 - Un aumento del personale degli uffici centrali delle Nu e delle commissioni regionali economiche, che aiuti i paesi a preparare progetti per la programmazione demografica, progetti che potrebbero poi essere sostenuti dalle Nu.

2 - Centri di addestramento, per il personale necessario ai programmi di controllo delle nascite: medici, personale sanitario, amministratori, specialisti di comunicazioni.

3 - Progetti pilota o dimostrativi per la realizzazione di programmi nazionali o regionali. Dei gruppi interdisciplinari composti da rappresentanti di varie istituzioni delle Nu — medici, amministratori, esperti demografici, economisti, esperti di comunicazioni — potrebbero lavorare in zone campione con personale del governo ospitante. Agevolati dai pareri consultivi e dall'addestramento forniti dalle Nu sulla organizzazione, l'amministrazione, l'esecuzione e la valutazione dei programmi, i paesi ospitanti potrebbero gradualmente imparare a svolgere programmi a carattere nazionale con i propri sforzi.

Il Programma demografico mondiale dovrebbe essere diretto dal Segretario generale delle Nu, tramite l'Amministratore dell'Undp. Fondi dovrebbero essere assegnati alle varie istituzioni delle Nu, quali l'Unicef, l'Oms e i centri regionali, ma un bilancio ed un'amministrazione centralizzati agli uffici centrali delle Nu incoraggerebbero un lavoro di squadra piú efficace nei programmi regionali e nazionali.

Molti stati membri delle Nu, compresi gli Stati Uniti, hanno una linea d'azione generale contraria all'istituzione di nuovi programmi volontari nell'ambito delle Nu. Come regola generale questo principio è valido, ma vi sono eccezioni giustificate dal fatto che non esiste altro modo di fare un lavoro particolare che deve essere fatto. Gli Stati Uniti fecero un'eccezione a questo principio quando lanciarono un programma volontario individuale nell'ambito dell'Oms per l'eliminazione della malaria e quando diedero un contributo volontario di 500.000 dollari per il programma di ricerca dell'Oms sulla riproduzione umana.

È ora necessario un nuovo programma volontario se il sistema delle Nu deve dare un'efficace assistenza alla programmazione familiare. In termini pratici, sarà impossibile reperire fondi sufficienti per la programmazione demografica, nel bilancio normale delle Nu o nei bilanci delle istituzioni delle Nu, in conflitto con altre attività. Come detto in precedenza, il Direttore generale dell'Oms ha già avvertito contro le conseguenze di un dirottamento dei fondi delle attività tradizionali dell'Oms verso gli sforzi per una programmazione demografica. Altri funzionari delle Nu potrebbero assumere un atteggiamento simile. Inoltre, dato che alcuni paesi hanno ancora delle riserve sull'uso del loro denaro per la programmazione demografica, è preferibile avere un fondo separato per questo scopo, per quelli che sono pronti a contribuire. Un fondo volontario separato, in cui i membri delle Nu che desiderino fornire assistenza in questo settore a quelli che desiderino riceverla, va infatti al di là dei problemi politici.

Si potrebbe fare ancora di piú, per avviare i programmi e stimolare i fiacchi sforzi di assistenza bilaterale, tramite un'altra organizzazione internazionale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse). Anche i consorzi della Banca internazionale per l'India ed il Pakistan ed il consorzio dell'Ocse per la Turchia potrebbero essere chiamati in causa. Ognuno di questi paesi ha avviato dei programmi di controllo delle nascite a carattere nazionale, ma in ognuno di essi c'è grande carenza di esperti per l'addestramento di medici e personale sanitario nelle tecniche della programmazione demografica. I membri dei consorzi dovrebbero considerare la possibilità di creare un «pool» di medici, che l'India, il Pakistan e la Turchia potrebbero utilizzare per l'assistenza alla programmazione demografica. Gli esperti per l'addestramento di personale sanitario potrebbero essere messi a disposizione diretta di tali paesi, oppure indirettamente sotto gli auspici delle Nu o dell'Oms. In genere, si dovrebbe operare uno sforzo maggiore per stimolare ulteriore assistenza nella programmazione demografica da parte dei paesi scandinavi, del Giappone e del Regno Unito, che sono tutti in grado di fare di piú.

La prospettiva — incoraggiata dai dibattiti sul progetto Fulbright — secondo la quale sarà possibile mettere a disposizione una maggiore assistenza statunitense per un programma delle Nu nell'ambito della programmazione demografica, ottenne una pronta risposta dagli uffici centrali delle Nu. Il Segretario generale dichiarò alla sessione estiva dell'Ecosoc tenutasi nel 1967, che il Segretariato aveva preparato un programma minimo di cinque anni per l'espansione dell'opera delle Nu nel settore demografico e che egli avrebbe chiesto all'Assemblea generale un aumento graduale negli stanziamenti di bilancio. Quindi aggiunse: «Ho deciso di istituire un fondo di crediti al quale spero che governi ed istituzioni vorranno accordare contributi volontari. Questo ci aiuterà a gettare le fondamenta per centri di addestramento così come per esperimenti pilota, che aiuteranno i paesi meno sviluppati ad organizzare ed ampliare le proprie amministrazioni e i propri programmi»<sup>27</sup>. Gli Stati Uniti ed altri paesi dichiararono immediatamente la propria disponibilità a contribuire.

Il fondo di crediti aperto nell'estate del 1967 potrebbe essere il primo passo verso un Programma demografico mondiale e verso una azione realmente efficace delle Nu contro la minaccia della crescita demografica. Almeno, questa è la speranza di tutti. A lungo andare que-

<sup>27</sup> UN Press Release Ecosoc 198, SG/SM/51, 11 luglio 1967, p. 3. Vedi anche *Additional Financing of the Expanded United Nations Population Programme*, memoria fatto circolare dal Segretariato delle Nu tra i governi e gli enti privati nel luglio 1967.

sto potrebbe significare che l'Organizzazione è il contributo vitale principale per il benessere dell'Umanità, secondo soltanto al mantenimento della pace. In una questione di importanza così fondamentale per la umanità intera, le Nu vengono a situarsi al centro del quadro.



# XI. Per un programma mondiale di sviluppo

di Jan Tinbergen \*

## Un programma mondiale indicativo

La programmazione economica è diventata un'attività di routine per numerose organizzazioni, oltre che per le pubbliche autorità a vari livelli, e in particolare i governi nazionali. È giunto il momento di fare un tentativo per creare un'intelaiatura per tutte queste attività al livello piú alto, cioè a quello mondiale. In questa parte introduttiva esamineremo molti degli argomenti piú importanti favorevoli alla realizzazione di tale programmazione «indicativa»<sup>1</sup> per lo sviluppo mondiale.

*Evitare duplicazioni nelle programmazioni nazionali.* La programmazione di qualsiasi paese, a prescindere dal suo carattere specifico, richiede sempre, come parte dei suoi dati, delle cifre sull'andamento dei mercati mondiali, per le importazioni ed esportazioni. Pochi enti per la programmazione nazionale conducono analisi approfondite sulla probabile espansione dell'offerta e della domanda mondiale e sui prezzi; tali analisi richiedono previsioni sullo sviluppo probabile di un certo numero di fattori autonomi, quali la spesa pubblica e l'investimento privato, per numerosi paesi stranieri, nonché sui raccolti e alcuni dei principali prodotti agricoli; infine esse richiedono la conoscenza di numerosi coefficienti o rapporti standard di vario tipo per i paesi e prodotti analizzati. È chiaro quindi che si verifica un notevole grado di dupli-

\* Jan Tinbergen, già Direttore dell'ufficio di pianificazione centrale del governo olandese tra il 1945 ed il 1955, attualmente Docente di pianificazione dello sviluppo alla Scuola di economia dei Paesi Bassi, è stato recentemente insignito del Premio Nobel per l'economia. La traduzione è di Barbara Marcucci.

<sup>1</sup> Per programma indicativo intendiamo un programma che non viene affidato ad alcuna istituzione, ma serve esclusivamente come guida per l'attività delle istituzioni interessate (governi, aziende, famiglie, ecc.).

cazione in questo lavoro, che potrebbe essere evitato se esistesse un sistema internazionale di informazione e di coordinamento, che costituirebbe in pratica un'operazione di programmazione su vasta scala.

*Fornire alle aziende informazioni di analisi di mercato.* Parallelamente agli enti di programmazione nazionale, anche numerose grandi aziende stanno svolgendo studi del tipo appena esaminato, studi che vengono generalmente concentrati, nella loro parte finale, su alcuni gruppi di prodotti. Gli indici piú generali dei probabili sviluppi delle entrate, dei prezzi, dei costi, sottoprodotti di una operazione di programmazione internazionale, potrebbero dunque semplificare il loro lavoro. Esiste anche la possibilità, che discuteremo piú avanti, che gli studi specifici, caratteristici di un'analisi di mercato svolta da un'azienda per prodotti singoli e strettamente definiti, si rivelino utili per la programmazione pubblica a livello sia nazionale sia internazionale.

*Contribuire all'istituzione di un ordinamento internazionale.* Il mondo contemporaneo ha urgente necessità di un rafforzamento di tutte le procedure di ordine e di mantenimento della pace, nonché delle relative forme e tipi di cooperazione tra i paesi. In altre parole, si manifesta una necessità impellente di un ordinamento internazionale che regoli il comportamento caotico dei governi nazionali: questo è un problema vecchio che presenta una grande varietà di aspetti, prima di tutto politici e militari. Nella situazione attuale, è difficile stabilire cosa si potrebbe fare nei settori politico e militare, e sarebbe anche al di fuori degli obiettivi di questo saggio; eppure lo sfondo socioeconomico ha la sua importanza. Dato che i problemi economici e sociali sono tra le principali preoccupazioni della maggior parte del mondo — i paesi a basso reddito — un ordinamento internazionale deve svolgere compiti importanti anche in questo campo, come è stato riconosciuto sin dall'inizio dai fondatori dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; questo appare chiaramente dall'articolo 1 (3) e dagli articoli 55-72 dello statuto delle Nu. Date le circostanze attuali però questi articoli sono troppo generici e troppo vaghi per poter essere di aiuto all'instaurazione di un ordinamento internazionale. Di conseguenza l'Assemblea generale nella sua 1498<sup>a</sup> riunione plenaria, svoltasi il 19 dicembre 1966, adottò la risoluzione 2218 (XXI), che nella sua Parte A incarica il Segretario generale «di preparare un'indagine concisa e sistematica sui vari principi, direttive e linee d'azione nel campo dello sviluppo, contenuti nelle risoluzioni, dichiarazioni e testi simili delle Nazioni Unite ed enti relativi ed in altre fonti pertinenti»; e nella sua Parte B «di elaborare... una intelaiatura preliminare di strategia per lo sviluppo internazionale per gli anni 70, nell'ambito della quale si possano concentrare gli sforzi iniziali sull'elaborazione di obiettivi specifici per i singoli settori e componenti».

Un programma indicativo mondiale è un ingrediente indispensabile per una risposta appropriata ad entrambe le domande; e a parte questo, noi lo riteniamo un elemento essenziale anche per qualsiasi ordinamento internazionale nei campi economico e sociale. Parlando in generale, il gruppo di istituzioni delle Nu è di gran lunga troppo debole per rappresentare un vero ordinamento internazionale nel campo delle politiche economiche; per essere più efficienti queste istituzioni dovrebbero essere dotate di un potere economico maggiore. Tale potere potrebbe essere utilizzato validamente soltanto se esistesse una politica economica internazionale, e questo richiederebbe ancora una volta un programma.

Nel paragrafo seguente e nella seconda parte di questo articolo discuteremo su questo aspetto della questione.

*Specificare gli scopi delle direttive economiche internazionali.* Sebbene la maggior parte delle decisioni politiche vengano ancora prese a livello nazionale, la natura dei problemi da risolvere ha già imposto ai governi nazionali varie forme di cooperazione internazionale per quanto riguarda le direttive economiche. Gli elementi tecnici di tali problemi costringono anche il governo più nazionalista ad ammettere la necessità di tale cooperazione. Alla fine risulterà evidente che la divisione del mondo in stati autonomi è antiquata e che i futuri sviluppi tecnologici ed extranazionali in genere finiranno per fare a pezzi questa struttura antiquata. Già le attuali deboli forme di cooperazione, per poter essere svolte nel modo più redditizio, debbono avere degli scopi da perseguire. Un'azione efficace esige che venga tralasciata ogni politica incoerente. È incoerente, ad esempio, lottare per lo sviluppo economico dei paesi a basso reddito senza adattare a questa azione le politiche commerciali dei paesi sviluppati. Ed in fondo un'azione incoerente danneggerebbe anche gli interessi degli stessi paesi sviluppati, per non parlare dei danni già arrecati agli interessi dei paesi in via di sviluppo. Anche se non saremo mai in grado di evitare tutte le incoerenze da 100 diversi piani nazionali, potremo almeno ridurre alcune delle più gravi.

Ed ancora, il solo modo di formulare un insieme coerente di politiche nella sfera economica internazionale è quello di costruire un programma indicativo mondiale. Nel suo ambito si dovranno formulare numerosi traguardi relativi alla espansione del reddito e della produzione delle varie parti del mondo e nei settori che compongono il programma; se ne valuteranno le conseguenze sugli investimenti, i consumi e il commercio. Da tutto ciò potranno derivare alcuni dei mezzi principali da applicare per influenzare l'economia nella direzione desiderata. Questi potranno essere le «direttive e linee d'azione» che corrispondono poi alla «intelaiatura strategica per lo sviluppo internazionale» chiesta dall'Assemblea generale nella risoluzione summenzionata.

*Esercitare pressioni sui paesi sviluppati.* È noto che i risultati del Decennio per lo sviluppo sono stati deludenti. Il Segretario generale è tornato in varie occasioni su questo penoso argomento<sup>2</sup>; nel suo discorso inaugurale all'Istituto di studi sociale dell'Aja, Hans Linnemann definì il Decennio per lo sviluppo come «il piano che è fallito». Ovviamente le ragioni sono molte. Un aspetto molto grave del ritardo nello sviluppo, ad di là dei modesti traguardi finora perseguiti, è che uno dei principali ostacoli è la mancanza di cambio estero, o in altre parole di assistenza finanziaria da parte dei paesi sviluppati. È a dir poco imbarazzante il fatto che sia stata proprio una mancanza da parte di questi paesi a diventare il punto dominante della situazione. Mentre nelle prime fasi degli sforzi per lo sviluppo da parte delle Nu, la capacità assorbente dei paesi in via di sviluppo poteva essere invocata come ragione principale della sempre maggiore differenza tra il benessere dei paesi più ricchi e quello dei paesi più poveri, oggi questo argomento non è più valido. Per parecchi anni il presidente della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs) ha dichiarato che il gruppo di organismi della Banca mondiale — ed in particolare l'Associazione internazionale per lo sviluppo (Ida) — poteva convogliare circa 3 o 4 miliardi di dollari in più all'anno verso i paesi in via di sviluppo. I rappresentanti dei governi dei paesi ricchi convalidarono con il loro voto la risoluzione dell'Assemblea generale citata sopra, che «invita tutti gli interessati a fare il maggior sforzo possibile verso la realizzazione dei modesti obiettivi dell'attuale Decennio delle Nu per lo sviluppo».

Eppure il Congresso degli Stati Uniti ha ripetutamente ridotto gli aiuti proposti dal Presidente, e tendenze simili prevalgono anche in alcuni paesi europei. Sono tendenze che dimostrano una paurosa mancanza di comprensione da parte di tali paesi per quanto riguarda i loro stessi interessi a lunga scadenza. Un esempio piuttosto diffuso di tale incomprensione è il fatto che una situazione contraria nella bilancia dei pagamenti viene spesso considerata come scusa da parte di un paese ricco per non portare avanti la sua azione di assistenza. E quello che è ancor più grave è che l'opinione pubblica di questi paesi non si rende conto dei pericoli derivanti alla propria popolazione dalla situazione disperata che potrebbe verificarsi in alcuni dei più vasti paesi in via di sviluppo. Altri aspetti preoccupanti nella futura situazione economica sono il problema della disoccupazione (e lo stato di tensione conseguente) che ci si aspetta in molti dei paesi in via di sviluppo e, naturalmente, la situazione alimentare.

<sup>2</sup> Vedi *The United Nations Development Decade at Mid-Point: an Appraisal by the Secretary-General*, United Nations Publication Sales N.: 65-1-26; UN Document E/4071/Rev. I, New York, 1965, ed i rapporti successivi.

La scarsa attività nel campo dello sviluppo internazionale è dovuta anche in parte alla mancanza di istituzioni responsabili del benessere mondiale, come contrapposto al benessere dei singoli paesi, e dotate nello stesso tempo di un maggiore potere economico. Se, ad esempio, alla Segreteria delle Nu fosse stato assegnato un bilancio molto più vasto, esso avrebbe potuto esercitare pressioni, a seconda di come veniva speso tale danaro, sui governi membri, proprio come fa un governo federale che influenza i governi statali cambiando il sistema di sussidio di alcune attività statali o gli ordini assegnati a un dato stato. Una volta incaricati di una tale responsabilità mondiale, eminenti statisti seguirebbero probabilmente una politica diversa da quella seguita attualmente, semplicemente perché essi hanno ora responsabilità meramente nazionali.

Un programma mondiale indicativo può anche contribuire ad influenzare i governi ed il pubblico dei paesi ricchi, mostrando con cifre comparative quale situazione disperata ci si può aspettare se «tutti gli interessati» non faranno «il maggior sforzo possibile», ed in particolare quelli che possono permettersi con relativa facilità di fare gli sforzi che è logico attendersi da loro.

Tutti questi argomenti non sono certo nuovi e non sono stati trascurati da quei pochi che, nonostante il sostegno del tutto insufficiente avuto dall'opinione pubblica, hanno nondimeno tentato di creare gli inizi di una programmazione indicativa mondiale. Numerose istituzioni internazionali all'interno e fuori delle Nu hanno avviato svariate attività che formano una solida base per un'azione futura<sup>3</sup>. Nel frattempo il Comitato per la programmazione economica delle Nu ha tenuto la sua prima riunione ed ha presentato il suo primo rapporto al Consiglio economico e sociale (Ecosoc)<sup>4</sup>, delineando un programma per un'azione futura, in particolare legato al Centro per la programmazione, i progetti e le politiche di sviluppo, creato nell'ambito degli uffici centrali delle Nu.

Il presente saggio esaminerà numerosi problemi tecnici legati alla programmazione a livello mondiale, alcuni dei quali sono stati prospettati in un altro articolo dello stesso autore<sup>5</sup>. Seguendo una distinzione che abbiamo proposto altrove<sup>6</sup> tra i compiti, i metodi e le procedure della programmazione, ce ne occuperemo in questa stessa successione nelle rimanenti parti dello studio.

<sup>3</sup> Per un breve studio su queste attività vedi *International Economic Planning* di Jan Tinbergen, «Daedalus», primavera del 1966, vol. 95, n. 2, pp. 537-544.

<sup>4</sup> *Economic Planning and Projections, Report of the Committee for Development Planning on Its First Session*, UN Document E/4207 e Add. 1-2, 12 maggio 1966.

<sup>5</sup> Tinbergen, «Daedalus», vol. 95, n. 2, pp. 544-557.

<sup>6</sup> J. Tinbergen, *Central Planning*, «Studies in Comparative Economics», n. 4, New Haven, Conn., Yale University Press, 1964, pp. 8, 14 e 22.

## I compiti del programma

I compiti di un programma indicativo mondiale possono essere compendati in uno solo: la elaborazione dettagliata di una politica o strategia di sviluppo mondiale; esamineremo dettagliatamente questo argomento piú avanti. È bene distinguere tra l'aspetto qualitativo e quello quantitativo di tale elaborazione.

Qualitativamente, l'elaborazione di qualsiasi politica, e quindi anche di una politica internazionale di sviluppo, consiste nell'elencare le mete di tale politica e i mezzi da usare. Affronteremo questo punto soltanto nei suoi aspetti generali.

Per ragioni pratiche, riteniamo che le mete principali siano l'aumento della produzione e quindi del reddito, e la distribuzione di tale aumento tra i paesi del mondo e tra i gruppi sociali interessati. Di conseguenza si determinerà anche la distribuzione di tale aumento tra le varie industrie e le varie attività economiche.

I mezzi necessari per raggiungere queste mete sono molteplici e debbono essere applicati a diversi livelli: a livello nazionale, a livello inferiore, fino alle autorità locali, le aziende private e le singole persone; ed anche a livello sopranazionale. Per la politica internazionale di sviluppo, l'ultimo è il piú importante. Tra i vari mezzi spiccano gli investimenti in beni di produzione cosí come in esseri umani, tramite la istruzione e l'addestramento. Tali investimenti possono essere pubblici o privati; gli investimenti pubblici possono essere intrapresi dalle stesse autorità; quelli privati possono esser incoraggiati e stimolati da un sistema di assicurazione contro i rischi non economici, da agevolazioni fiscali e sussidi, e da vari tipi di assistenza tecnica da parte di organizzazioni pubbliche e private, comprese le aziende private. Occorre anche considerare attentamente la giusta scelta dei settori da sviluppare, ad esempio l'agricoltura o vari tipi di industrie di trasformazione. Per quanto riguarda l'istruzione, la scelta dei metodi da usare non è meno importante della quantità di attrezzature disponibili.

Occorreranno vaste risorse finanziarie per mettere in pratica un programma di sviluppo; una parte considerevole di tali risorse deve essere procurata dai governi in via di sviluppo: ciò significa che l'esazione delle tasse e i risparmi sulle spese correnti rappresenteranno fattori importanti.

Altre misure dovranno essere adottate per salvaguardare il flusso delle necessarie importazioni nei paesi in via di sviluppo. Questo potrà essere fatto, prima di tutto tramite l'espansione delle entrate dovute a esportazioni di tali paesi. Dato che gran parte delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo consiste in prodotti di base, sarà necessario ritoccare il mercato di alcuni di tali prodotti in modo da ottenere una

certa stabilità nei profitti delle esportazioni. È un problema vecchio quello della regolamentazione dei mercati; in ogni caso i mercati caratterizzati da un lungo periodo di produzione, come quello necessario alla crescita di alberi per la produzione di un prodotto (caffè, gomma), hanno assoluto bisogno di essere controllati. Ci sono poi altri mercati che necessitano di una regolamentazione a causa del loro squilibrio di base, dovuto alla politica seguita in passato: uno di questi è quello dello zucchero. Anche se una certa stabilità a lunga scadenza è stata organizzata o può comunque essere prevista a priori, le ben note fluttuazioni irregolari a breve scadenza, dovute alle variazioni nei raccolti, richiedono un sistema di finanziamento supplementare; nell'ambito di un sistema di questo genere un paese i cui profitti per esportazioni fossero al di sotto delle previsioni più ragionevoli riceverebbe un finanziamento supplementare da un fondo appositamente istituito. Un abbozzo di tale sistema fu preparato su iniziativa della prima Conferenza delle Nu sul commercio e sullo sviluppo (Unctad)<sup>7</sup>.

I paesi in via di sviluppo stanno incontrando difficoltà per quanto riguarda alcuni dei principali prodotti da esportazioni, come conseguenza delle politiche commerciali restrittive seguite dai paesi sviluppati: vedi, tra l'altro, il caso dello zucchero, di alcuni minerali, e dei prodotti tessili. Tali restrizioni debbono essere ridotte. Oltre a questo, i paesi sviluppati hanno delle tariffe «antiraffinazione»: i materiali grezzi vengono importati liberamente, o con dazi molto bassi, mentre gli stessi dazi sono decisamente più alti per i prodotti lavorati. Finora si è fatto ben poco per cambiare questa struttura che rappresenta un freno all'industrializzazione dei paesi in via di sviluppo.

Se è desiderabile un'espansione più vasta possibile delle esportazioni, essa da sola non sarà sufficiente a mettere in grado i paesi in via di sviluppo di importare tutti i beni di produzione ed i materiali grezzi necessari al proprio sviluppo: resta quindi la necessità di trasferimenti finanziari diretti, a un livello maggiore di quello presente.

Alla lista già fornita si potrebbero aggiungere molti altri elementi fondamentali per una politica di sviluppo ben impostata; per gli scopi di questo studio citeremo soltanto la programmazione demografica. Fintanto che l'espansione della popolazione dei paesi in via di sviluppo non verrà frenata, molte delle altre misure proposte avranno poca importanza. Infatti un aumento dell'efficienza generale, fondamentale nelle ulteriori fasi di sviluppo, non potrà avere effetti favorevoli sotto molti aspetti se esisterà una gran quantità di disoccupati.

Mentre è auspicabile un riconoscimento generale — magari nel

<sup>7</sup> Vedi *Supplementary Financial Measures: A Study Requested by the United Nations Conference on Trade and Development*, Washington, Birs, dicembre 1965.

testo di qualche documento per lo sviluppo — della necessità di usare i mezzi qui riassunti, è molto più importante che una strategia di sviluppo venga espressa in forma quantitativa. In ogni situazione pratica è possibile assegnare dei compiti — e controllarli validamente — soltanto se ad essi viene data un'espressione numerica. Se realmente ci sentiamo impegnati in uno sforzo teso ad ottenere delle politiche di sviluppo, dobbiamo sottometterci ad aride cifre, anche se c'è il rischio di qualche arbitrarietà. Finché non si presenteranno delle cifre, anche il più piccolo contributo fatto in qualsiasi direzione potrà servire da scusa per posporre sforzi maggiori. La maggior parte dei programmi illustrati sopra sono già in corso, ma il punto cruciale è che essi non vengono svolti su una scala abbastanza vasta. Occorrono quindi delle cifre; ma tali cifre debbono essere tra loro coerenti ed è esattamente questo che si richiede ad una programmazione: un insieme coordinato di mete e di mezzi. Ed in vasta misura le mete determinano la portata dei mezzi. Esaminiamo dunque per prima cosa le mete: tra queste spicca la crescita media dei paesi sviluppati ed in via di sviluppo.

Gli obiettivi della programmazione debbono soddisfare la condizione fondamentale secondo la quale la differenza tra il benessere dei paesi in via di sviluppo e quello dei paesi sviluppati deve essere ridotta. Dato che sarebbe arduo ridurre il ritmo di crescita dei paesi sviluppati, azione d'altronde non auspicabile nemmeno per i paesi in via di sviluppo, riteniamo che un ritmo annuale globale di incremento procapite nel loro prodotto nazionale reale di circa il 3% — quale è stato in media durante gli ultimi quindici anni — sia tuttora desiderabile. Partendo da questa premessa, non esiste in pratica alcuna alternativa ad un'azione tendente a raggiungere un ritmo annuo di crescita del 7% nelle entrate nazionali totali dei paesi in via di sviluppo. L'unico argomento contrario finora sorto è che tale meta è difficilmente raggiungibile. Sarebbe però ancora più difficile trovarsi fra dieci anni a lottare con le conseguenze dovute ad un ritmo di crescita inferiore al 7%. Molti di noi sembrano non aver ancora compreso quanto grave sia la sfida che ci viene rivolta<sup>8</sup>.

Una volta accertata la necessità di un ritmo medio di crescita del 7% per il mondo in via di sviluppo nel suo complesso, uno dei compiti dei programmatori è quello di differenziare questa meta tra paesi

<sup>8</sup> Max F. Millikan considera il criterio qui scelto come un modo indesiderabile per sostenere che è necessario per i paesi in via di sviluppo un ritmo di crescita molto più alto di quello attuale. Il suo argomento principale per arrivare alla stessa conclusione è che soltanto con i ritmi di crescita citati c'è una prospettiva reale secondo la quale si può raggiungere una diminuzione del periodo di dipendenza da aiuti su larga scala. Comunque si consideri il problema, la conclusione comune è che i ritmi di crescita citati sono quelli necessari.



con un ritmo di crescita demografica piú o meno alto, un piú o meno alto livello di reddito iniziale, e piú o meno alte potenzialità. Il saggio su questo argomento pubblicato da Paul N. Rosenstein-Rodan<sup>9</sup> risale al 1960 e, a mio parere, deve essere ormai rivisto; non posso fare a meno di pensare che esso fosse troppo modesto.

Dal ritmo di crescita dei singoli paesi possiamo derivare il ritmo di crescita necessario per le varie industrie, cosí come la distribuzione di questi settori nei vari paesi. Ritengo che questo sia il problema principale per una programmazione, e nei prossimi capitoli esporrò alcuni suggerimenti per la sua soluzione.

Occorre anche specificare in che misura dovranno essere applicati i vari mezzi; e qui bisogna fare attenzione ai margini di errore presenti anche nelle nostre migliori previsioni. Tra i vari mezzi spiccano i trasferimenti finanziari e l'addestramento; essi derivano dalla necessità di avere investimenti e di disporre di personale addestrato, sottraendo ciò che i paesi in via di sviluppo possono fare da sé. Perciò il livello di trasferimenti finanziari dai paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo, che resta la cifra piú importante tra i vari mezzi, non può essere valutato con precisione e può contenere un errore di piú di un miliardo di dollari all'anno. Tuttavia l'evidenza pratica suggerisce che la cifra — valutata a circa 10 miliardi di dollari dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse)<sup>10</sup> — venga aumentata almeno dei 3 o 4 miliardi di dollari citati in varie occasioni dal presidente della Banca mondiale. È mia opinione che si debbano anche stabilire dei compiti per i singoli paesi ricchi, definire cioè ed accettare qualche criterio di distribuzione: come principio, quello proposto da Rosenstein-Rodan è l'unico disponibile.

Questa specificazione dell'assistenza finanziaria che deve essere fornita dai paesi sviluppati va controbilanciata da traguardi da stabilire per le risorse occorrenti ai singoli paesi in via di sviluppo. Si potrebbe anche immaginare una scala mobile dei contributi esteri che dipenda dagli sforzi fatti da ogni paese in via di sviluppo.

Gli obiettivi quantitativi, nel campo della regolamentazione dei mercati e della politica commerciale, possono in genere esprimersi in termini di prezzi dei singoli prodotti di base o di livelli dei singoli dazi doganali, ma essi potrebbero forse esprimersi in maniera piú pratica in termini di importazioni globali dai paesi in via di sviluppo nei soli paesi

<sup>9</sup> P. N. Rosenstein-Rodan, *International Aid for Underdeveloped Countries*, «Review of Economics and Statistics», maggio 1961, vol. 43, n. 2, pp. 107-138.

<sup>10</sup> *Development Assistance Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee: 1966 Review* (rapporto di Williard L. Thorp, presidente del Comitato per l'assistenza allo sviluppo), Parigi, Ocse, settembre 1966, p. 27.

sviluppati o di percentuale sulle importazioni globali nei paesi sviluppati di quelle originarie dei paesi in via di sviluppo.

Ci sono poi altre due importanti mete. I paesi in via di sviluppo debbono porre a se stessi degli obiettivi nel campo delle esportazioni da perseguire tramite una politica di promozione delle esportazioni piú sistematica; molti paesi in via di sviluppo colpiti dall'inflazione debbono inoltre porsi delle mete da perseguire nel campo dell'esazione delle imposte, in modo da far diminuire l'inflazione stessa.

Riassumendo, riteniamo che per una efficace politica internazionale di sviluppo, i singoli paesi — siano essi sviluppati o in via di sviluppo — debbano porsi dei compiti suffragati da cifre, in relazione ai principali scopi e mezzi di tale politica. Dato che una politica efficace è nell'interesse di tutti i paesi, dobbiamo superare le difficoltà, per quanto grandi esse sembrino, se vogliamo occuparci seriamente dell'argomento. Le cifre maggiormente necessarie sono quelle relative all'aumento previsto nel reddito e nella produzione dei vari paesi e settori, i trasferimenti finanziari e le finanze pubbliche interne dei paesi di origine e destinazione, e le cifre relative al commercio dei vari paesi. I paesi in via di sviluppo piú piccoli possono essere raggruppati in modo da ridurre il lavoro di dettaglio. La valutazione delle cifre citate rappresenta il compito di un programma mondiale indicativo.

## **I metodi del programma**

Con il vocabolo «metodi» indichiamo il procedimento scientifico per stabilire un primo abbozzo di quell'insieme di cifre che ogni programma vuole raggiungere. Sarebbe andare al di là dello scopo di questo saggio trattare nei dettagli il problema di quali metodi siano disponibili; si potrebbe riempire un'intera libreria con ciò che è stato scritto al riguardo. Noi intendiamo soltanto sottolineare alcuni aspetti che sembrano ancora meritare un'attenzione maggiore di quella finora prestata loro.

A causa della complessità del problema, tali metodi debbono essere matematici; ma esistono metodi matematici di vario grado e livello. Tutte le procedure atte a dare utili contributi debbono essere sperimentate e confrontate tra loro per quanto riguarda i risultati. Non ci sono dubbi che siano possibili soltanto metodi e modelli approssimativi; una limitazione è posta dalla capacità del calcolatore, ma limitazioni molto piú strette vengono poste dalla necessità di comunicare su questo argomento con i responsabili della decisione finale. Mentre altri sono molto piú qualificati di me nel progettare modelli dettagliati e complicati del tipo programmazione matematica, io tenterò di abbozzare un modello che può rivelarsi utile per scopi di controllo e di comunicazioni.

In un esercizio di programmazione quale quello descritto, non si può trascurare l'elemento della distanza e della mobilità dei prodotti. Dato che è praticamente impossibile introdurre costi di trasporto e simili per superare le distanze per ogni singolo prodotto, è opportuno operare una classificazione dei prodotti stessi secondo il loro grado di mobilità. Una di queste categorie è rappresentata dai prodotti domestici e non commerciabili<sup>11</sup>, i prodotti cioè che non possono essere importati o esportati per ragioni tecniche o culturali (fabbricati, molti servizi, merci deperibili, merci richieste esclusivamente da consumatori locali, e spesso l'elettricità; inoltre, come prima approssimazione, le merci molto pesanti). Nel complesso la loro produzione ammonta alla metà del reddito nazionale nella maggior parte dei paesi. Un'altra categoria, comprendente principalmente la maggior parte dei prodotti agricoli, minerari e manufatti, verrà chiamata categoria delle merci internazionali o commerciabili. È caratteristico dei prodotti della prima categoria che la loro produzione debba essere uguale alla domanda da parte del paese in cui essi vengono prodotti, e si può prevedere che, una volta fissati gli obiettivi di reddito per il paese, la loro domanda e quindi la loro produzione possano essere determinate direttamente.

Il problema di valutare gli aumenti della produzione per paese e per gruppo di prodotti è limitato quindi alla categoria dei prodotti internazionali. Quello che stiamo cercando di ottenere qui può anche essere definito come la «migliore divisione del lavoro» tra i paesi del mondo. Più precisamente si tratta del problema di ridurre al minimo i costi di produzione di tutti questi prodotti, nell'ambito di numerose restrizioni. I costi devono essere considerati quali costi d'opportunità trascurando dunque i costi delle risorse abbondanti anche se sostenuti, usando in altre parole dei prezzi-ombra quando necessario. I costi debbono essere anche considerati come costi a lungo termine, tenendo conto dei risparmi dovuti all'esperienza. Infine i costi debbono essere interpretati in modo da comprendere anche quelli dei processi di produzione complementari. Nel nostro contesto ciò significa che per la espansione di qualsiasi industria internazionale in qualsiasi paese occorre sviluppare numerose industrie nazionali, con i necessari provvedimenti per le infrastrutture, ed alcune industrie pesanti internazionali (se non sono già state classificate come nazionali). Ho escogitato un metodo noto come «semi-input-output method» allo scopo di valutare questi costi complementari.

Le principali restrizioni sono di due tipi. Primo, la domanda globale per ogni gruppo di prodotti sarà determinata dall'aumento delle entrate. Secondo, gli aumenti nella produzione programmati per ogni singolo paese dovranno essere sufficienti per raggiungere il reddito

<sup>11</sup> Questa espressione è di Ian M. D. Little.

programmato per quel paese. Entrambi i tipi di restrizione dipendono dunque dagli obiettivi scelti per il reddito. Questo sottolinea l'importanza della scelta di tali obiettivi, i cui principi sono stati illustrati nel capitolo precedente.

Un'implicazione di tali restrizioni deve essere ben compresa. Ogni singolo gruppo di prodotti non deve essere necessariamente prodotto nel luogo dove è piú a buon mercato. Questo potrebbe portare ad aumenti troppo ridotti nei redditi dei paesi meno sviluppati. Il programma non deve cercare di trovare il minimo assoluto dei costi di produzione di tutte le merci nel loro complesso, ma il minimo relativo: i paesi in via di sviluppo possono dover produrre un certo numero di merci per le quali essi, pur non essendo ancora concorrenziali, sono tuttavia, in termini relativi, «il piú concorrenziali possibile».

In un altro articolo ho brevemente presentato i fattori principali da considerare per trovare questo minimo relativo dei costi<sup>12</sup>. Esamineremo ora i metodi possibili per ottenere l'optimum cosí definito. Supponiamo che la dotazione di risorse naturali sia la stessa dovunque e che il nostro modo di affrontare il problema degli ostacoli ai trasporti sia accettato come sufficiente. Piú avanti elimineremo queste semplificazioni. Procedendo con queste ipotesi, tuttavia, il problema principale rimane quello della distribuzione delle industrie e dei paesi del mondo secondo il loro grado di intensità di capitale. Per intensità di capitale di un'industria intendo il rapporto tra capitale (compreso il capitale d'istruzione) e la mano d'opera (non specializzata) utilizzata nell'industria. Per alcune industrie questo non è un rapporto fisso ma una gamma di rapporti<sup>13</sup>. Per intensità di capitale di un paese si intende il rapporto tra capitale e mano d'opera (definiti nello stesso modo) di cui dispone il paese, dopo aver sottratto la quantità di entrambi i fattori necessaria per le industrie domestiche. Sia i paesi che le industrie (nel senso piú vasto) possono essere organizzati a seconda della loro intensità di capitale. In queste semplici circostanze, la migliore divisione del lavoro consisterebbe nella specializzazione di ogni paese — per quanto riguarda le industrie internazionali — in modo che l'organizzazione dei paesi corrisponda all'organizzazione delle industrie. Naturalmente non si dovrebbe produrre per ogni prodotto internazionale niente di piú di quanto richieda la domanda mondiale, che può essere valutata dall'insieme di obiettivi relativi al reddito. Avendo classificato i prodotti nell'ordine della loro intensità di capitale e conoscendo la domanda per ognuno di essi, ed avendo anche classifica-

<sup>12</sup> Tinbergen, «Daedalus», vol. 95, n. 2, p. 551.

<sup>13</sup> Vedi *Economic Choice of Human and Physical Factors in Production: an Attempt to measure the micro-economic and macro-economic possibilities of variation in factor-proportions of productions*, di Gerard Karel Boon, «Contributions to Economic Analysis», 35, Amsterdam, 1964.

to i paesi secondo la loro disponibilità di capitale procapite, suggerirei che i prodotti che concentrano la minore quantità di capitale venissero prodotti dai paesi aventi il minore capitale procapite; i prodotti che concentrano la quantità di capitale immediatamente successiva, dai paesi dotati della seconda disponibilità di capitale procapite, e così via. Anche in questo modo succederà che i paesi più poveri disporranno di capitali troppo ridotti. Questo problema dovrà essere risolto con trasferimenti di capitale o con i cosiddetti aiuti.

Fin qui l'esercizio è semplice: dobbiamo ora introdurre l'elemento delle risorse nazionali. Tale elemento potrebbe venir considerato come una correzione alla distribuzione finora ottenuta, tendente a sostituire alcune delle industrie assegnate ad ogni paese con altre più rispondenti alle disponibilità dei vari paesi e con le necessità da parte delle industrie di alcune risorse naturali. Sarà necessario riconoscere una vasta gamma di risorse naturali, ognuna rappresentata da qualche prodotto di base. Il problema da risolvere è: quale influenza deve essere data alla struttura industriale di ogni paese alla presenza o all'assenza di un certo numero di particolari risorse naturali. Penso che si possa utilizzare un metodo simile a quello abbozzato per il fattore capitale, usando ora diversi fattori e conseguentemente applicando metodi più complessi, noti ai matematici come «multidimensionali», per catalogare sia i prodotti che i paesi.

È chiaro che per la decisione finale sull'estensione di ogni industria in ogni paese sarà necessario intraprendere la normale valutazione di programma. Ma è possibile ottenere un primo vago abbozzo con l'aiuto del metodo suggerito o di altri metodi simili.

Infine, occorrerà prospettare, in un modo più adatto, l'elemento dei costi dei trasporti. Per alcune categorie di merci pesanti è possibile introdurre esplicitamente tali costi. Qui siamo soltanto alle prime fasi della ricerca sistematica, specialmente quando si considera l'economia nel suo complesso, ma sono stati suggeriti vari metodi<sup>14</sup>. È anche possibile studiare questo fattore separatamente per ogni industria, come ulteriore correzione alle approssimazioni iniziali.

I metodi discussi finora sono intesi come tendenti a trovare una prima approssimazione per un insieme coerente di cifre per gli aumenti della produzione. Un confronto di queste cifre con i previsti aumenti nei consumi fornirà indicazioni sui cambiamenti nelle relative importazioni ed esportazioni.

La prima approssimazione qui illustrata dovrebbe essere considerata come un insieme di cifre che l'ente di programmazione centrale sottometta agli enti a «livello inferiore» interessati. Questi ultimi do-

<sup>14</sup> Vedi la pubblicazione del Netherlands Economic Institute, *The Element of Space in Development Planning*.

vranno sostenere i maggiori oneri del lavoro di programmazione, ma avranno bisogno di qualche termine di riferimento paragonabile a quelle che nell'Unione sovietica sono note come «cifre di controllo», in India come «abbozzo di piano», e a ciò che senza un nome specifico venne svolto anche dalla Organizzazione europea per la cooperazione economica (Oece), durante il periodo del Piano Marshall. Questo ci porta all'ultimo argomento da trattare, le procedure di una programmazione mondiale.

## La procedura del programma

Usiamo qui il termine procedura per indicare la successione e la natura dei contatti con l'esterno necessari ad un ente centrale per costruire il suo programma. È ormai convinzione comune che il primo passo in un processo di programmazione è la presentazione, da parte dell'ente di programmazione centrale agli organi politici responsabili, di un primo blocco sperimentale di obiettivi e di mezzi. Si suppone poi che gli organi politici lo approvino, dopo eventuali emendamenti. Il primo blocco di cifre viene quindi inviato a vari organi a livello inferiore con richiesta di presentare programmi parziali più dettagliati. Questi organi a «livello inferiore» possono e debbono essere a livello geografico o settoriale, o essere costituiti da governi nazionali o da rappresentanti di settore, ove esistenti. Questi programmi parziali debbono poi essere nuovamente coordinati, resi cioè coerenti tra loro, dall'ente di programmazione centrale. Potrebbe rendersi necessaria più di una consultazione con gli organi a livello inferiore. Infine il programma integrato viene nuovamente sottoposto agli organi politici per la approvazione finale.

A livello mondiale questa procedura si rivela molto più difficoltosa che non a livello nazionale; questo perché non esiste un governo mondiale, se non in forma molto debole, quella dell'Assemblea generale delle Nu, con il Consiglio economico e sociale quale organo competente in materia economica. In altra sede ho difeso una procedura che veda il Consiglio svolgere il ruolo di organo politico centrale<sup>15</sup>. Ho suggerito anche che venga assegnato un altro carattere alle riunioni annuali dell'Ecosoc, e che vi si discutano davvero gli obiettivi economici mondiali, così come — secondo l'esempio dell'Oece — le politiche dei singoli paesi alla luce di tali obiettivi. Ho anche affermato che sarebbe necessario un sottile compendio di tatto e di coraggio, e ho suggerito di affrontare il problema in maniera scientifica.

L'altra enorme difficoltà per qualsiasi programmazione mondiale, anche se soltanto indicativa, è costituita dalle dimensioni dell'area in-

<sup>15</sup> Tinbergen, «Daedalus», vol. 95, n. 2.

teressata: il mondo intero. Ciò significa che verrebbero implicati più di 100 governi. C'è anche il problema di molte industrie che non sono abbastanza ben organizzate a livello mondiale per poter contribuire al programma.

Il numero di 100 o più governi rende necessario un livello intermedio, per il quale gli unici organi disponibili nella maggior parte del mondo sono le commissioni economiche regionali delle Nu — ma tale meccanismo non esiste nella regione occidentale asiatica e nell'Asia comunista. Probabilmente quest'ultima regione non desidera alcuna forma di cooperazione di questo tipo, e delle cifre ipotetiche per essa potrebbero essere valutate ad esempio dalla Commissione economica per l'Asia e l'Estremo Oriente (Ecafe). In ogni modo queste complicazioni causeranno una maggior perdita di tempo, con la possibilità che si debbano inserire nella programmazione delle cifre che non sono state comunque valutate dai governi dei paesi interessati.

In alcune industrie, quali l'agricoltura, esiste un ente ormai ben organizzato come l'Organizzazione delle Nu per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao), pienamente capace di svolgere il ruolo che ci si aspetta da rappresentanti settoriali. Per quanto riguarda l'industria di trasformazione, esistono alcune organizzazioni private di carattere mondiale, anche se non è ben certo che esse siano sufficientemente equipaggiate per poter cooperare; nondimeno tale cooperazione deve essere incoraggiata. Anche l'Organizzazione delle Nu per lo sviluppo industriale (Unido) potrebbe portare qualche utile contributo. Esistono organizzazioni capaci anche nel settore delle industrie dei servizi, soprattutto nel campo dei trasporti: è necessario ricercare la loro cooperazione. L'Organizzazione delle Nu per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco), nel settore dell'istruzione, e l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), nel settore sanitario, sono poi dei collaboratori naturali.

Occorrerà poi consultare le associazioni industriali e commerciali per consigli e suggerimenti; in questo campo esistono già delle organizzazioni adatte a questo scopo. Sarà inoltre disponibile l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oit). In genere la cooperazione di tutte le istituzioni specializzate delle Nu dovrà essere richiesta come procedura normale; questo in particolare per l'Unctad.

La procedura si svolgerà schematicamente nel modo seguente: il Centro delle Nu per la programmazione, i progetti e le politiche di sviluppo comincia a stabilire un primo blocco di cifre coerenti relative agli obiettivi e ai mezzi necessari. Queste cifre vengono sottoposte all'Ecosoc ed attraverso esso all'Assemblea generale. Dopo eventuali emendamenti questo «schema di programma» viene quindi presentato alle commissioni economiche regionali delle Nu che consulteranno i governi della propria zona. Contemporaneamente lo schema di programma

viene presentato agli enti specializzati e ad alcune organizzazioni private interessate.

Sarà un esperimento di grande portata per il Centro per la programmazione, i progetti e le politiche di sviluppo, ricevere le reazioni di tanti organi a «livello inferiore» e cercare di trovare un comun denominatore per il loro coordinamento. Si tende ad «aspettare di vedere» ciò che porterà il primo esperimento. Come ogni altra nuova attività umana, la programmazione mondiale è un processo di sperimentazione nel quale svolgeranno la loro parte i tentativi e gli errori insieme all'apprendimento. Occorrerà senso delle proporzioni e molta saggezza e coraggio per eliminare i problemi poco importanti, concentrando la dovuta attenzione su quelli realmente pertinenti.

Il periodo giusto per iniziare la procedura costituirà il problema più arduo. L'esperimento coprirà probabilmente il periodo 1971-1980; è difficile che si possa pensare ad un periodo più prossimo, anche se sarebbe auspicabile.

In conclusione desidero sottolineare che questo studio ha voluto essere soltanto un abbozzo di come un programma indicativo mondiale potrebbe essere strutturato. Numerosissimi dettagli non sono stati nemmeno sfiorati; in parte questo è stato fatto perché essi sono ben noti ad ogni programmatore o uomo politico, in parte perché tante decisioni su questioni particolari possono essere prese soltanto dopo aver iniziato l'esperimento ed aver incontrato difficoltà che non possono essere previste. Nonostante ciò, esistono importanti ragioni che sollecitano la realizzazione di tale programma, prima di tutto perché esso è necessario, e in secondo luogo perché l'esperienza con programmazioni a livello inferiore rende fiduciosi che le difficoltà non sono poi insuperabili.



# Appendici

## Bibliografia selezionata

### Opere generali sullo sviluppo commerciale ed economico

- Asher, Robert E. and others, *The United Nations and Promotion of the General Welfare*, Brookings Institution, Washington, 1957, xvi + 1216 pp.
- Balassa, Bela, *Trade Liberalization Among Industrial Countries: Objectives and Alternatives*, McGraw-Hill (for the Council on Foreign Relations), New York, 1967, xvi + 251 pp.
- , *Trade Prospects for Developing Countries*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1964, 450 pp.
- Balassa, Bela and associates, *Studies in Trade Liberalization: Problems and Prospects for the Industrial Countries*, Johns Hopkins Press, Baltimore, Md., 1967, 346 pp.
- Bhagwati, Jagdish, *The Economics of Underdeveloped Countries*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1966, 252 pp.
- Brendel, Gerhard, *The Developing Countries and World Trade*, «German Foreign Policy», 1965 (Vol. 4, No. 6), pp. 443-451.
- Broches, Aron, *Le financement du développement économique: Aspects politiques, juridiques, et économiques*, «Chronique de Politique Étrangère», July 1967 (Vol. 20, No. 4), pp. 401-417.
- Butler, William, *Trade and the Less Developed Areas*, «Foreign Affairs», January 1963 (Vol. 41, No. 2), pp. 372-383.
- Cooper, C. A. and B. F. Massell, *Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries* (RAND Corporation paper P-2919-1.), RAND Corporation, Santa Monica, Calif., 1965, 27 pp.
- Davis, Frederick, *The Regulation and Control of Foreign Trade*, «Columbia Law Review», December 1966 (Vol. 66, No. 8), pp. 1428-1460.
- Delaume, Georges R., *Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., 1967, 371 pp.
- De Vries, Margaret G., *Trade and Exchange Policy and Economic Development: Two Decades of Evolving Views*, «Oxford Economic Papers», March 1966 (Vol. 18, No. 1), pp. 19-44.
- Diebold, William, Jr., *New Horizons in Foreign Trade*, «Foreign Affairs», January 1967 (Vol. 45, No. 2), pp. 291-303.
- Ebb, Lawrence F., *Regulation and Protection of International Business: Ca-*

- ses, *Comments and Materials*, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1964. See especially Part III, *National and International Regulation of Government Barriers to International Trade*, pp. 679-876.
- , *The Encouragement and Protection of Investment in Developing Countries*. A report of a conference held on September 28-29, 1961, under the joint auspices of the Federal Trust for Education and Research, The British Institute of International and Comparative Law, and The Institute of Advanced Legal Studies, «International and Comparative Law Quarterly», London, 1962 (Supplementary Publication No. 3).
- Evans, John W., *U. S. Trade Policy: New Legislation for the Next Round*, Harper & Row (for the Council on Foreign Relations), New York, 1967, 105 pp.
- Falk, Richard A. and Saul H. Mendlovitz (ed.), *The Strategy of World Order*, Vol. 4: *Disarmament and Economic Development*, World Law Fund, New York, 1966, pp. xv + 672.
- Fatouros, A. A., *Comments on International Law and Economic Development*, «Proceedings of the American Society of International Law», 60th annual meeting, Washington, April 28-30, 1966, pp. 18-28.
- Feliciano, Florentino P., *Comments on «The Relevance of International Law to the Development Process»*, «Proceedings of the American Society of International Law», 60th annual meeting, Washington, April 28-30, 1966, pp. 15-17.
- Frank, Isaiah, *New Perspectives on Trade and Development*, «Foreign Affairs», April 1967 (Vol. 45, No. 3), pp. 520-540.
- Friedman, Irving S., *In defence of development*, «World Today», April 1966 (Vol. 22, No. 4), pp. 142-151.
- Friedmann, Wolfgang G., *The Relevance of International Law to the Processes of Economic and Social Development*, «Proceedings of the American Society of International Law», 60th annual meeting, Washington, April 28-30, 1966, pp. 8-15.
- Friedmann, Wolfgang G., George Kalmanoff, and Robert F. Meagher, *International Financial Aid*, Columbia University Press, New York, 1966, 498 pp.
- Galbraith, Virginia L., *World Trade in Transition*, Public Affairs Press, Washington, 1965, 104 pp.
- Gardiner, R. K. A., *Development and Trade in Africa*, «African Affairs», January 1966 (Vol. 65, No. 258), pp. 1-14.
- Gardner, Richard N. (ed.), *Blueprint for Peace*, McGraw-Hill, New York, 1966, vi + 404 pp.
- , *In Pursuit of World Order; U. S. Foreign Policy and International Organizations*, 2nd ed. revised, Frederick A. Praeger, New York, 1966.
- , *Legal-economic Problems of International Trade*, «Columbia Law Review», March 1961 (Vol. 61, No. 3), pp. 313-321.
- , *World Trade in Crisis: Legal and Policy Issues*, in *The Rule of Law at the International Level*, Bar Association of St. Louis, St. Louis, 1965, pp. 12-25.
- Higgins, Benjamin, *Economic Development: Principles, Problems, and Policies*, W. W. Norton & Company, New York, 1959, 803 pp.
- Horowitz, Irving Louis, *Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification*, Oxford University Press, New York, 1966, xiv + 475 pp.
- Howell, David, *New Paths for World Trade*, «Journal of Common Market Studies», July 1965 (Vol. 3, No. 3), pp. 293-301.
- Informe de Raul Prebisch, Secretario General de la Conferencia de las Nacio-*

- nes Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, «Revista de Economía Política», January-April 1964 (No. 36), pp. 205-354.
- International Association of Legal Sciences, *Les Aspects Juridiques du Développement Economique. Legal Aspects of Economic Development*, études préparées à la requête de l'Unesco sous la direction de André Tunc, Librairie Dalloz, Paris, 1966, 206 pp.
- International Financing and Investment*, proceedings of the Second Conference on International Trade and Investment, Yale University Law School, 1962. Edited by John F. McDaniels. Oceana Publications (for the World Community Association), Dobbs Ferry, N. Y., 1964, 738 pp.
- Jacobson, Harold Karan, *The USSR and the UN's Economic and Social Activities*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Ind., 1963, xviii + 309 pp.
- Johnson, Harry G., *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Brookings Institution, Washington, 1967, 279 pp.
- , *The World Economy at the Crossroads: A Survey of Current Problems of Money, Trade, and Economic Development*, Oxford University Press, 1966, 106 pp.
- Joyce, James Avery, *Decade of Development: The Challenge of the Underdeveloped Nations*, Coward-McCann, Inc., New York, 1967, 121 pp.
- Kaldor, Nicholas, *International Trade and Economic Development*, «Journal of Modern African Studies», December 1964 (Vol. 2, No. 4), pp. 491-511.
- Kirdar, Üner, *The Structure of United Nations Economic Aid to Underdeveloped Countries*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1966, xxiv + 361 pp.
- Kitamura, Hiroshi, *Foreign Trade: Foreign Trade Problems in Planned Economic Development*, in *Economic Development: With Special Reference to East Asia*, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association. Edited by Kenneth Berrill, St. Martin's Press, New York, 1964, pp. 191-211.
- Krivine, David (ed.), *Fiscal and Monetary Problems in Developing States*, Proceedings of the Third Rehovath Conference, Frederick A. Praeger, New York, 1967, 404 pp.
- Lacharrière, Guy de, *Commerce Extérieur et Sous-Développement*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964, 279 pp.
- Lakdawala, D. T., *Commercial Policy and Economic Growth*, in *Trade Theory and Commercial Policy in Relation to Underdeveloped Countries*, proceedings of the seminar on international trade held under the auspices of the Indian School of International Studies in March 1963. Edited by A. K. Das Gupta. Asia Publishing House, London, 1965, pp. 29-41.
- Lasswell, Harold D., *The Relevance of International Law to the Development Process*, «Proceedings of the American Society of International Law», 60th annual meeting, Washington, April 28-30, 1966, pp. 1-8.
- Lewis, W. Arthur, *Economic Development and World Trade*, in *Problems in Economic Development*, proceedings of a conference held by the International Economic Association. Edited by E. A. G. Robinson, Macmillan, London, 1965, pp. 483-497.
- Little, I. M. and J. M. Clifford, *International Aid: A discussion of the flow of public resources from rich to poor countries, with particular reference to British policy*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1966, 302 pp.
- Mangone, Gerard J. (ed.), *UN Administration of Economic and Social Programs* (Columbia University Studies in International Organization, No. 3), Columbia University Press, New York, 1966, xxii + 291 pp.
- Marcus, Edward and Mildred Rendl Marcus, *International Trade and Finance*, Pitman Publishing Corporation, New York, 1965, 616 pp.

- Meier, Gerald M., *International Trade and Development*, Harper & Row, New York, 1963, 208 pp.
- Metzger, Stanley D., *Development of Rules Relating to International Trade*, «Proceedings of the American Society of International Law», 59th annual meeting, Washington, April 22-24, 1965, pp. 28-33.
- , *International Law, Trade and Finance: Realities and Prospects*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., 1962, 184 pp.
- , *Law of International Trade: Documents and Readings*, 2 vols., Lerner Law Book Company, Washington, 1966, 1753 pp.
- Millikan, Max F. (ed.), *National Economic Planning*, National Bureau of Economic Research, New York, 1967, 413 pp.
- Montgomery, John D., *Foreign Aid in International Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1967.
- Nwogugu, E. I., *The Legal Problems of Foreign Investment in Developing Countries*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., 1965, 320 pp.
- Onitiri, H. M. A., *The Terms of Trade*, in *Problems in Economic Development*, proceedings of a conference held by the International Economic Association. Edited by E. A. G. Robinson. Macmillan, London, 1965, pp. 510-529.
- Parthasarathy, G., *The Rich and the Poor Nations and International Economic Co-operation*, in «The Indian Yearbook of International Affairs, 1963», Diocesan Press, Madras, 1963, pp. 465-486.
- Patterson, Gardner, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues: 1945-1965*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1966, 414 pp.
- Paul, Arthur, *The Role of Trade in Development Program*, in *Developmental Revolution: North Africa, Middle East, South Asia*, Middle East Institute, Washington, 1963, pp. 226-236.
- Pincus, John A., *Trade, Aid, and Development: The Rich and Poor Nations*, McGraw-Hill (for the Council on Foreign Relations), New York, 1967, 400 pp.
- Prebisch, Raúl, *Some Fundamental Problems of World Trade*, «UN Monthly Chronicle», February 1966 (Vol. 3, No. 2), pp. 44-52.
- Pryor, Frederic L., *Economic Growth and the Terms of Trade*, «Oxford Economic Papers», March 1966 (Vol. 18, No. 1), pp. 45-57.
- Re Qua, Eloise G. and Jane Statham, *The Developing Nations: A Guide to Information Sources Concerning Their Economic, Political, Technical and Social Problems* (Management Information Guide: 5), Gale Research Company, Detroit, 1965, 339 pp.
- Robinson, Austin, *Foreign Trade: Foreign Trade in a Developing Economy*, in *Economic Development: With Special Reference to East Asia*, proceedings of a Conference held by the International Economic Association. Edited by Kenneth Berrill. St. Martin's Press, New York, 1964, pp. 212-227.
- Sarre, David A. Godwin, *The Law of International Trade and the Developing Countries*, in «Journal of Business Law: 1963». Edited by Clive M. Schmitthoff Stevens & Sons Limited, London, 1963, pp. 108-118.
- Seers, Dudley, *International Trade and Development — The Special Interests of Africa*, in *African Primary Products & International Trade*, papers delivered at an international seminar in the University of Edinburgh, September 1964. Edited by I. G. Stewart and H. W. Ord. Edinburgh University Press, Edinburgh, 1965, pp. 19-25.
- Seidman, Robert B., *Law and Economic Development in Independent English-*

- speaking Sub-Saharan Africa*, «Wisconsin Law Review», Fall 1966 (Vol. 67, No. 4), pp. 999-1070.
- Sewell, J. P., *Functionalism and World Politics: A Study Based on United Nations Programs Financing Economic Development*, Oxford University Press, London, 1966, 359 pp.
- Shonfield, Andrew, *The Attack on World Poverty*, Random House, New York, 1962, 269 pp.
- Society for International Development, *International Development: 1965*. Edited by Stefan H. Rabock and Leo M. Solomon. Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., 1966, 197 pp.
- Stanovnik, Janez, *Aid, Trade and Economic Development: The Changing Political Context*, «Foreign Affairs», January 1964 (Vol. 42, No. 2), pp. 242-254.
- Stern, Robert M., *Policies for Trade and Development*, «International Conciliation», May 1964 (No. 548).
- Stewart, Charles F. and George B. Simmons (comp.), *A Bibliography of International Business*, Columbia University Press, New York, 1964, 603 pp.
- Sufrin, Sidney C., *Technical Assistance — Theory and Guidelines*, Syracuse University Press, Syracuse, N. Y., 1966, 160 pp.
- Thompson, Dennis (ed.), *Expansion of World Trade: Legal Problems and Techniques*, a conference report published under the auspices of the British Institute of International and Comparative Law, Stevens & Sons Limited, London, 1965, 81 pp.
- Trade Problems between Countries having Different Economic and Social Systems*, «Economic Bulletin for Europe», November 1964 (Vol. 16, No. 2), pp. 31-87.
- Trade Theory and Commercial Policy in Relation to Underdeveloped Countries*, proceedings of the seminar on international trade held under the auspices of the Indian School of International Studies in March 1963. Edited by A. K. Gupta. Asia Publishing House, London, 1965, 108 pp.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Trade and Development: Trends, Needs and Policies, Part I: World Economic Survey: 1963* (UN Documents ST/ECA/84, E/3408), United Nations, New York, 1964, 306 pp.
- United States Tariff Commission, *List of Selected Publications Relating to United States Tariff and Commercial Policy and to the General Agreement on Tariffs and Trade* (Tariff Commission Publication No. 83), 7th edition, U. S. Government Printing Office, Washington, March 1963, 181 pp.
- U. S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on the United Nations Charter, *The United Nations and the Specialized Agencies* (Staff Study No. 10), U. S. Government Printing Office, Washington, 1955, 37 pp.
- Vartikar, V. S., *The Role of Commercial Policy in the Development of a Subsistence Economy*, «Weltwirtschaftliches Archiv», 1966 (Vol. 95, No. 1), pp. 102-125.
- Ward, Barbara, *The Decade of Development: A Study in Frustration?* (Occasional Paper 9), Institute of Economic Affairs, London, 1966, 58 pp.
- Weintraub, Sidney, *The Foreign-Exchange Gap of the Developing Countries* (Essays in International Finance, No. 48), International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, N. J., September 1965, 27 pp.
- Woods, George D., *The Development Decade in the Balance*, «Foreign Affairs», January 1966 (Vol. 44, No. 2), pp. 206-215.

## II Trade Expansion Act del 1962 e il Kennedy Round

(Vedi anche i titoli indicati nella sezione: GATT)

- Ball, George W., *Major Aspects of the Trade Expansion Act*, «Bulletin», Department of State, April 9, 1962 (Vol. 46, No. 1189), pp. 597-605.
- Blumenthal, W. Michael, *The Kennedy Round*, «Bulletin», Department of State, April 26, 1965 (Vol. 52, No. 1348), pp. 628-635.
- Brainard, Harry G., *The Trade Expansion Act - 1962*, «Business Topics», Winter 1963 (Vol. 11, No. 1), pp. 7-19.
- Camps, Miriam, *The Kennedy Round*, «World Today», May 1964 (Vol. 20, No. 5), pp. 215-222.
- Clubb, Bruce E., *Dismantling Trade Barriers: Implementation of the Trade Expansion Act*, «University of Illinois Law Forum», Fall 1965 (Vol. 1965), pp. 366-398.
- , *Dismantling Trade Barriers: Implementation of the Trade Expansion Act*, in *International Trade, Investment, and Organization*. Edited by Wayne R. LaFave and Peter Hay. University of Illinois Press, Urbana, 1967, pp. 32-64.
- Coppock, Joseph D., *Trade Policy Choices Facing the United States*, «Bulletin», Department of State, June 25, 1962 (Vol. 46, No. 1200), pp. 1027-1031.
- Dale, William B., *United States Programs to Expand International Trade*, «The Patent, Trademark, and Copyright Journal of Research and Education», 1962 (Vol. 6, Conference Number), pp. 132-138.
- Dugimont, Jacques, *Les Négociations du Kennedy Round*, «Etudes Economiques», April 1966 (Nos. 127-128), pp. 85-104.
- General Agreement on Tariffs and Trade, *Obstacles to the Trade of Less-Developed Countries*, in *Proceedings of the Meeting of Ministers* (27-30 November 1961), Geneva, 1962, pp. 89-170.
- Givens, Richard A., *The Search for an Alternative to Protection*, «Fordham Law Review», 1961 (Vol. 30), pp. 17-58.
- Gossett, William T., *The Kennedy Round - Progress and Promise*, «Bulletin», Department of State, August 19, 1963 (Vol. 49, No. 1260), pp. 291-296.
- Greggersen, Joachim, *Trade Agreements Program and Trade Expansion Act of 1962 der Vereingten Staaten von Amerika*, Bundestelle für Aussenhandels-information, Köln, 1964, 76 pp.
- Herter, Christian A., *The Kennedy Round: A Progress Report*, «Bulletin», Department of State, July 5, 1965 (Vol. 53, No. 1358), pp. 31-34.
- , *U. S. Aims in the Kennedy Round*, «Atlantic Community Quarterly», Summer 1964 (Vol. 2, No. 2), pp. 240-246.
- Johnson, Harry G., *The Kennedy Round*, «World Today», August 1967 (Vol. 23, No. 8), pp. 326-333.
- Kenen, Peter B., *The Trade Expansion Act of 1962 and U. S. Tariff Policy*, «American Review» (Bologna), December 1962 (Vol. 2, No. 3), pp. 118-147.
- Kennedy, John F., *A New Foreign Trade Program*, «Bulletin», Department of State, February 12, 1962 (Vol. 46, No. 1181), pp. 231-238.
- La loi Américaine «d'expansion du commerce»: Réflexions sur quelques problèmes futurs*, «Revue du Marché Commun», February 1963 (No. 55), pp. 67-71.
- La «longue marche» du Kennedy Round*, «Revue du Marché Commun», November 1964 (No. 74), pp. 480-485.

- Mathews, Craig, *Non-tariff Import Barriers and the Kennedy Round*, «Common Market Law Review», 1965 (Vol. 11), pp. 403-419.
- Metzger, Stanley D., *The Prospects for the Kennedy Round*, «Journal of Business Law: 1965». Edited by Clive M. Schmitthoff. Steven & Sons Limited, London, 1965, pp. 103-113.
- , *Trade Agreements and the Kennedy Round: An analysis of the economic, legal and political aspects of the Trade Expansion Act of 1962 and the prospects for the Kennedy Round of negotiations*, Coiner Publications Ltd., Fairfax, Va., 1964, 119 pp.
- , *The Trade Expansion Act of 1962*, «Georgetown Law Journal», Spring 1963 (Vol. 51, No. 3), pp. 425-469.
- La Négociation Kennedy. Quelques points d'interrogation*, «Revue du Marché Commun», July-August 1966 (No. 93), pp. 633-637.
- Reischer, Otto Richard, *Trade Adjustment in Theory and Practice*, prepared for the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, U. S. Government Printing Office, Washington, 1961, 98 pp.
- Robertson, James, *Adjustment Assistance under the Trade Expansion Act of 1962: A Will-o-the-Wisp*, «George Washington Law Review», June 1965 (Vol. 33, No. 5), pp. 1088-1107.
- Roussakis, Emmanuel N., *Les négociations Kennedy et la politique commerciale des Etats-Unis d'Amérique*, «Revue du Marché Commun», April 1964 (No. 68), pp. 168-173.
- Sonderegger, Fritz, *Die Kennedy-Runde als Integrationsinstrument*, «Europa-Archiv», May 25, 1966 (21st Year, No. 10), pp. 377-382.
- Surrey, Walter Sterling, *Legal Problems to be Encountered in the Operation of the Trade Expansion Act of 1962*, «North Carolina Review», 1963 (Vol. 41), pp. 389-400.
- Trade Expansion Act of 1962*, «International Legal Materials», August 1962 (Vol. 1, No. 1), pp. 340-371.
- Weiss, Leonard W., *The New Trade Expansion Act* (Department of State Publication No. 7372), U. S. Government Printing Office, Washington, 1962, 18 pp.
- Wells, S. J., *The Kennedy Round*, in «The Year Book of World Affairs: 1965». Edited by George W. Keeton and Georg Schwarzenberger. Stevens & Sons Limited, London, 1966, pp. 201-219.
- Wilbur, Richard C., *International Aspects of United States Trade Policy*, «Notre Dame Lawyer», 1961 (Vol. 37, No. 1), pp. 98-105.
- Wortmann, Herman R., *Is the Kennedy Round a Giant Step Toward Trade Liberalization?*, «Business Horizons», Spring 1965 (Vol. 8, No. 1), pp. 25-34.

## **La Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD)**

- Ali, S. Amjad, *United Nations Conference on Trade and Development*, «Pakistan Horizon», Third Quarter 1964 (Vol. 17, No. 3), pp. 262-271.
- Bloch, Henry Simon, *The Challenge of the World Trade Conference*, Occasional Paper of the School of International Affairs, Columbia University, Columbia University Press, New York, 1965, 56 pp.
- Bochet, Bernard, *Notes sur l'Organisation et les Travaux de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement*, «Tiers-Monde», October-December 1964 (Vol. 5, No. 20), pp. 865-884.



- La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement*, «Développement et Civilisations», September 1964 (No. 19), pp. 20-63.
- La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Deux ans d'activité*, «Chronique de Politique Etrangère», March 1967 (Vol. 20, No. 2), pp. 153-226.
- Dell, Sidney, *UNCTAD: Retrospect and Prospect*, «Annual Review of United Nations Affairs: 1964-1965». Edited by Richard N. Swift. Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., 1966, pp. 52-85.
- Dharma, Kumar, *U. N. Conference on Trade & Development*, «India Quarterly», July-September 1965 (Vol. 21, No. 3), pp. 311-315.
- Etra, Aaron, *Time for a Change: the U. N. Conference on Trade and Development*, «Revue belge de droit international», 1966 (Vol. 2, No. 1), pp. 50-67.
- Fletcher, Arthur, *What UNCTAD (sic) is About*, «Far Eastern Economic Review», March 26, 1964 (Vol. 43, No. 13), pp. 669-673.
- Frank, Isaiah, *Aid, Trade and Economic Development: Issues Before the U. N. Conference*, «Foreign Affairs», January 1964 (Vol. 42, No. 2), pp. 210-226.
- Gal-Edd, Israel, *A Framework for Trade between Developed and Less-Developed Countries*, in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March - 16 July 1964. Vol. V: Financing and Invisibles, Institutional Arrangements.* (UN Document E/CONF. 46/141/Vol. V), United Nations, New York, 1964, pp. 493-501).
- Gall, Henryk, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, «Foro Internacional» (Mexico), July-September 1964 (Vol. 5, No. 1), pp. 99-129.
- Gardner, Richard N., *GATT and the United Nations Conference on Trade and Development*, «International Organization», Autumn 1964 (Vol. 18, No. 4), pp. 685-704.
- Goodwin, G. L., *The United Nations Conference on Trade and Development: Beginning of a New Era?*, in «The Year Book of World Affairs: 1965». Edited by George W. Keeton and Georg Schwarzenberger. Stevens & Sons Limited, London, 1966, pp. 1-25.
- Haelen, A. van, *La première année d'existence de l'UNCTAD*, «Les Problèmes de l'Europe», 1965 (No. 30), pp. 27-41.
- Hagras, Kamal M., *United Nations Conference on Trade and Development: A Case Study in U.N. Diplomacy*, Frederick A. Praeger, New York, 1965, 184 pp.
- Hasselblatt, Waldemar B., *Die Weltkonferenz für Handel und Entwicklung*, «Wirtschaftsdienst» (Hamburg), January 1964 (44th Year, No. 1), pp. 25-30.
- Hoffman, Michael L., *UNCTAD and the Businessman*, «International Development Review», September 1965 (Vol. 7, No. 3), pp. 11-14.
- International Monetary Issues and the Developing Countries: Report of the Group of Experts* (UN Documents TD/B/32, TD/B/C.3/6, November 1, 1965).
- Jeftić, Bora, *Consultations of the 77 Developing Countries*, «Review of International Affairs» (Belgrade), April 20, 1966 (Vol. 17, No. 385), pp. 18-20.
- Johnson, G. Griffith, *A Perspective on the United Nations Conference on Trade and Development*, «Bulletin», Department of State, March 16, 1964 (Vol. 50, No. 1290), pp. 410-415.
- Lacharrière, Guy de, *La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et*

- le Développement. Bilans et perspectives*, «Revue du Marché Commun», October 1964 (No. 73), pp. 438-443.
- Maes, Albert, *La signification de la conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, «Chronique de Politique Etrangère», January 1965 (Vol. 18, No. 1), pp. 31-49.
- New Directions for World Trade*, proceedings of a Chatham House Conference, Bellagio, September 16-24, 1963, Oxford University Press, New York, 1964, 241 pp.
- Prebisch, Raúl, *Portée de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement: Rapport adressé au Secrétaire général des Nations Unies par le Secrétaire général de la Conférence*, «Tiers-Monde», July-September 1964 (Supplement, Vol. 5, No. 19), 16 pp.
- , *Spirit of Conciliation*, «UN Monthly Chronicle», July 1964 (Vol. 1, No. 3), pp. 71-77.
- Proehl, Paul O., *The Geneva Proposals to Reform International Trade: «A Clear Convergence of Responsibilities?»*, «George Washington Law Review», June 1965 (Vol. 33, No. 5), pp. 1031-1066.
- Shonfield, Andrew, *Trade as a Tool of Development - The Issues at Geneva*, «International Affairs», April 1964 (Vol. 40, No. 2), pp. 219-231.
- The Significance of the United Nations Conference on Trade and Development: Report to the Secretary-General* (UN Document E/CONF. 46/140, July 9, 1964), 15 pp.
- Silva, G. R. W. de, *Problems of trade promotion of developing countries*, «International Trade Forum» (Geneva), December 1964 (Vol. 1, No. 1), pp. 10-14.
- Singer, H. W., *The Geneva Conference on Trade and Development*, in «Annual Review of United Nations Affairs: 1963-1964». Edited by Richard N. Swift. Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., 1965, pp. 47-79.
- Subham, Malcolm, *UNCOTAD (sic) at Work*, «Far Eastern Economic Review», April 30, 1964 (Vol. 44, No. 5), pp. 257-259.
- Tough Issues for New UN Trade Board*, «The Banker» (London), April 1965 (Vol. 115, No. 470), pp. 230-235.
- Towards a New Trade Policy for Development: Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development*. (UN Document E/CONF. 46/3), United Nations, New York, February 1964, 125 pp.
- United Nations Trade and Development Board, *Report of the Trade and Development Board 1 January - 29 October 1965* (General Assembly Officials Records (20th session), Supplement No. 15), United Nations, New York, 1965, 79 pp.
- United Nations Trade and Development Board, Committee on Invisibles and Financing Related to Trade, *Consideration of the Adequacy of Rates of Growth Achieved by the Developing Countries: Problems and Issues: Note by the Secretary-General of UNCTAD* (UN Document TD/B/C. 3/4, October 1965).
- Ward, Barbara, *The United Nations and the Decade of Development*, «World Justice», March 1966 (Vol. 7, No. 3), pp. 308-335.
- Weintraub, Sidney, *After the U.N. Trade Conference: Lessons and Portents*, «Foreign Affairs», October 1964 (Vol. 43, No. 1), pp. 37-50.
- Worsnop, Richard L., *World Trade Parleys*, «Editorial Research Reports», March 11, 1964 (No. 10).

## Accordi commerciali

- Action by Governments to Stabilise Primary Commodity Prices*, «International Labor Review», March 1962 (Vol. 85, No. 3), pp. 207-233.
- Aubrey, Henry G., *International Commodity Markets as a Factor in Development Planning*, in *Science, Technology, and Development*. Vol. 8: *Organization, Planning and Programming for Economic Development*. United States papers prepared for the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas. U. S. Government Printing Office, Washington, 1963, pp. 55-67.
- Baranyai, L. and J. C. Mills, *International Commodity Agreements*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Mexico City, 1963, 190 pp.
- Bauer, P. T. and B. S. Yamey, *Organized Commodity Stabilization with Voluntary Participation*, «Oxford Economic Papers», March 1964 (Vol. 16, No. 1), pp. 105-113.
- Benoit, Emile, *Purchase Guarantles as a Means of Reducing Instability of Commodity Export Proceeds of Underdeveloped Countries*, «Kyklos», 1959 (Vol. 12, No. 3), pp. 300-306.
- Bilder, Richard B., *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation*, «Law and Contemporary Problems», Spring 1963 (Vol. 28, No. 2), pp. 328-391.
- Black, John D. and Stanley S. Tsou, *International Commodity Arrangements*, «Quarterly Journal of Economics», August 1944 (Vol. 53, No. 4), pp. 521-552.
- Blau, Gerda, *International Commodity Arrangements and Policies*, «Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics» (Food and Agriculture Organization of the United Nations), September 1963 (Vol. 12, No. 9), pp. 1-9.
- , *International Commodity Arrangements and Policies - 11: Commodity Export Earnings and Economic Growth*, «Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics» (Food and Agriculture Organization of the United Nations), December 1963 (Vol. 12, No. 12), pp. 1-19.
- , *International Commodity Arrangements and Policies* (Special Studies Program No. 1), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1964, 52 pp.
- , *International Commodity Arrangements*, in *Problems in Economic Development*, proceedings of a conference held by the International Economic Association. Edited by E. A. G. Robinson. Macmillan, London, 1965, pp. 553-573.
- Blau, Gerda and D. A. Music, *Agricultural Commodity Trade and Development Prospects, Problems and Policies: A reference paper* (Special Studies Program No. 2), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1964, 117 pp.
- Blumenthal, W. Michael, *Commodity Trade and Economic Development*, «Bulletin», Department of State, May 27, 1963 (Vol. 48, No. 1248), pp. 844-848.
- , *International Commodity Problems*, «Bulletin», Department of State, June 18, 1962 (Vol. 46, No. 1199), pp. 997-1002.
- Brodie, Henry, *Commodity Agreements - A Partial Answer to the Trade Problems of Developing Countries*, «Bulletin», Department of State, July 19, 1965 (Vol. 53, No. 1360), pp. 111-117.
- Caine, Sydney, *Commodity Agreements - A New Look*, «Lloyds Bank Review», January 1963 (No. 67), pp. 14-29.

- Chamber of Commerce of the United States, *Commodity Agreements - Their Role in the World Economy*, Report of the Committee on Economic Policy, U. S. Government Printing Office, Washington, 1963, 46 pp.
- Commodities and the Underdeveloped Countries*, «Westminster Bank Review», August 1963, pp. 27-37.
- Dantwala, M. L., *Commodity Terms of Trade of Primary Producing Countries in Problems in Economic Development*, proceedings of a conference held by the International Economic Association. Edited by EAG Robinson. Macmillan, London, 1965, pp. 498-509.
- Dupriez, Léon H., *Commodity and Trade Policy in Africa: The Terms of Trade of African Producers*, in *Economic Development for Africa South of the Sahara*, proceedings of a conference held by the International Economic Association. Edited by E.A.G. Robinson. Macmillan, London, 1964, pp. 503-531.
- Ferrero, Romulo, *Trade of the LDC's: /No Dead End for Primary Producers*, «Columbia Journal of World Business», Summer 1966 (Vol. 1, No. 3), pp. 51-62.
- Gerhard, Hans W., *Commodity Trade Stabilization Through International Agreements*, «Law and Contemporary Problems», Spring 1963 (Vol. 28, No. 2), pp. 276-293.
- Hanson, Simon G., *The Experience with the International Coffee Agreement*, «Inter-American Economic Affairs», Winter 1965 (Vol. 19, No. 3), pp. 27-65.
- , *The International Coffee Agreement*, «Inter-American Economic Affairs», Autumn 1963 (Vol. 17, No. 2), pp. 75-94.
- Harbury, C. D., *An Experiment in Commodity Control: The International Wheat Agreement, 1949-1953*, «Oxford Economic Papers», February 1954 (Vol. 6, No. 1), pp. 82-97.
- Haviland, William E., *International Commodity Agreements*, Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, Montreal, 1963, 79 pp.
- Hemmi, Kenzo, *International Commodity Agreements: Reality and the Future*, «The Developing Economies», December 1964 (Vol. 2, No. 4), pp. 358-372.
- Heymann, H., *The International Tin Scheme*, in *Problems in Economic Development*, proceedings of a conference held by the International Economic Association. Edited by E.A.G. Robinson. Macmillan, London, 1965, pp. 599-616.
- Hooft-Welvaars, M. J., *The Organization of International Markets for Primary Commodities*, in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March - 16 July 1964*. Vol. 111: *Commodity Trade* (UN Document E/CONF. 46/141/Vol. 111), United Nations, New York, 1964, pp. 458-521.
- Hudson, S. C. and Randolph Gherson, *Trading Problems in International Markets: Competition in International Trade with Particular Reference to Agricultural Commodities*, «Journal of Farm Economics — Canadian Journal of Agricultural Economics» (proceedings of the joint annual meeting, August 20-22, 1958, Winnipeg, Canada, issued as December 1958 (Vol. 40, No. 5) issue of the «Canadian Journal of Farm Economics» and 1958 (Vol. 6, No. 2) issue of the «Canadian Journal of Agricultural Economics»), pp. 1717-1728.
- International Organization of Commodity Trade*, «Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics» (Food and Agriculture Organization of the United Nations), February 1966 (Vol. 15, No. 2), pp. 1-8.

- Janton, Henri, *L'organisation du marché des produits de base*, «Développement et Civilisations», December 1965 (No. 24), pp. 19-24.
- Krumme, Robert D., *International Commodity Agreements: Purpose, Policy, and Procedure*, «George Washington Law Review», April 1963 (Vol. 31, No. 4), pp. 784-811.
- Lacarte, Julio A., *The Problem of Primary Commodity Exports*, in *International Development: 1965*. Edited by Stefan H. Rabock and Leo M. Solomon. Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., 1966, pp. 167-173.
- Liaqat, Ali, *Principle of Buffer Stock and its Mechanism and Operation in the International Tin Agreement*, «Weltwirtschaftliches Archiv», 1966 (Vol. 95, No. 2), pp. 141-187.
- MacBean, Alasdair I., *Export Instability and Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1967, 367 pp.
- Meade, J. E., *International Commodity Agreements*, «Lloyds Bank Review», July 1964 (No. 73), pp. 28-42.
- , *International Commodity Agreements*, in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March - 16 July, 1964*. Vol. 111: *Commodity Trade*. (UN Document E/CONF. 46/141/Vol. 111), United Nations, New York, 1964, pp. 451-457.
- Mikesell, Raymond F., *Commodity Agreements and Aid to Developing Countries*, «Law and Contemporary Problems», Spring 1963 (Vol. 28, No. 2), pp. 294-312.
- , *Commodity agreements and aid to developing countries*, in *Law of International Trade: Documents and Readings*. Edited by Stanley D. Metzger. 2 vols. Lerner Law Book Company, Washington, 1966, Vol. 11, pp. 1178-1201.
- Nichols, Clarence W., *Policy Problems in International Trade of Agricultural Products*, «Bulletin», Department of State, March 16, 1964 (Vol. 50, No. 1290), pp. 416-423.
- Onitiri, H.M.A., *The Role of International Organizations in Developing African Primary Products*, in *African Primary Products & International Trade*, papers delivered at an international seminar in the University of Edinburgh, September 1964. Edited by I. G. Stewart and H. W. Ord. Edinburgh University Press, Edinburgh, 1965, pp. 8-18.
- Pincus, John A., *Aid, Trade and Economic Development: What Policy for Commodities?*, «Foreign Affairs», January 1964 (Vol. 42, No. 2), pp. 227-241.
- , *Commodity Agreements: Bonanza or Illusion?*, «Columbia Journal of World Business», January-February 1967 (Vol. 2, No. 1), pp. 41-50.
- Richter, John Hans, *Agricultural Protection and Trade: Proposals for an International Policy*, Frederick A. Praeger, New York, 1964, xi + 148 pp.
- Rowe, J. W. F., *Primary Commodities in International Trade*, Cambridge University Press, London, 1965, 223 pp.
- Schmidt, Wilson E., *The Case Against Commodity Agreements*, «Law and Contemporary Problems», Spring 1963 (Vol. 28, No. 2), pp. 313-327.
- Swerling, Boris C., *Current Issues in Commodity Policy* (Essays in International Finance No. 38), International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, N. J., 1962, 41 pp.
- , *Financial Alternatives to International Commodity Stabilization*, «Canadian Journal of Economics and Political Science», November 1964 (Vol. 30, No. 4), pp. 526-537.
- , *Principles of Economic Policy, Consistent and Inconsistent: International Commodity Stabilization: Problems of International Commodity*

- Stabilization*, «American Economic Review», May 1963 (Vol. 53, No. 2), pp. 65-111.
- Tarr, R., *Bibliographie commentée sur le commerce international des produits de base et la stabilisation de leurs prix*, «Les Problèmes de l'Europe», 1961 (No. 14), pp. 179-189.
- United Nations Cocoa Conference, *Preparation of Draft International Cocoa Agreement* (UN Document TD/COCOA.1/3, April 18, 1966).
- United Nations Economic Commission for Africa, *International Action for Commodity Stabilization and the Role of Africa* (UN Document E/CN.14/68, November 5, 1960).
- Walker, Herman, *The International Law of Commodity Agreements*, «Law and Contemporary Problems», Spring 1963 (Vol. 28, No. 2), pp. 392-415.

## Finanziamento compensativo

- Compensatory Financing of export fluctuations*, «Economic Review», Central Bank of Egypt, 1963 (Vol. 3, No. 1), pp. 1-13.
- Fund Policies and Procedures in Relation to the Compensatory Financing of Commodity Fluctuations*, «International Monetary Fund Staff Papers», 1960 (Vol. 8), pp. 1-76.
- Grubel, Herbert G., *The Case against an International Commodity Reserve Currency*, «Oxford Economic Papers», March 1965 (Vol. 17, No. 1), pp. 130-135.
- Hart, Albert G., *Monetary Reform to Further Economic Development*, «Political Science Quarterly», September 1964 (Vol. 79, No. 3), pp. 360-377.
- International Bank for Reconstruction and Development, *Supplementary Financial Measures. A Study Requested by the United Nations Conference on Trade and Development*. 1964, Washington, 1965, 125 pp.
- International Monetary Fund, *Compensatory Financing of Export Fluctuations: A Report by the International Monetary Fund on Compensatory Financing of the Fluctuations in Exports of Primary Exporting Countries*, Washington, 1963, 27 pp.
- Kindleberger, Charles P., *Terms of Trade for Primary Products*, in *Natural Resources and International Development*. Edited by Marion Clawson. Johns Hopkins Press, Baltimore, Md., 1964, pp. 339-365.
- Kruse-Rodenacker, Albrecht, *Die Organisation der Weltagrarmärkte: Eine gemeinsame Aktion der wirtschaftlich unentwickelten Länder* (European Economic Community Studies, Agricultural Series No. 15), European Economic Community, Brussels, 1964, 52 pp.
- Lehti, Teuvo, *Liquidity Creation and the Financing of Commodity Arrangements*, «Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics» (Food and Agriculture Organization of the United Nations), March 1966 (Vol. 15, No. 3), pp. 1-9.
- Lovasy, Gertrud, *Survey and Appraisal of Proposed Schemes of Compensatory Financing*, «International Monetary Fund Staff Papers», 1965 (Vol. 12), pp. 189-223.
- Morgan, D. J., *International Commodity Problems and Schemes for International Compensatory Financing*, «Quarterly Review», Banca Nazionale del Lavoro, December 1962 (Vol. 16, No. 63), pp. 307-331.
- , *International Compensatory Financing Applied to the Federation of Malaya and Singapore*, «Malayan Economic Review», October 1962 (Vol. 7, No. 2), pp. 64-76.

- United Nations Commission on International Commodity Trade, *Consideration of Compensatory Financial Measures to Offset Fluctuations in the Export Income of Primary Producing Countries. Stabilization of Export Proceeds through a Development Insurance Fund. A Study by the Secretariat* (UN Document E/CN.13/43, January 18, 1962).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade* (UN Document E/3447), United Nations, New York, April 1961, xi + 96 pp.
- United Nations Secretariat, *International Compensatory Financing in Relation to Fluctuations in the Prices of Primary Commodities: Application to Individual Commodities. A Development Insurance Fund for Single Commodities* (UN Document E/CN.13/45, February 6, 1962).

## Tariffe preferenziali

- Iai, *Preferenze e paesi in via di sviluppo*, atti di una tavola rotonda tenutasi il 10 settembre 1968, Istituto Affari Internazionali, ciclostilato, Roma, 1968, pp. 73.
- Johnson, Harry G., *Trade Preferences and Developing Countries*, «Lloyds Bank Review», April 1966 (No. 80), pp. 1-18.
- McNeill, Robert L., *Tariff Preferences for Developing Countries*, «Proceedings of the American Society of International Law» 60th annual meeting. Washington, April 28-30, 1966, pp. 93-102.
- Mundell, Robert A., *Tariff Preferences and the Terms of Trade*, «The Manchester School of Economics and Social Studies», January 1964 (Vol. 32, No. 1), pp. 1-13.
- Ndegwa, Philip, *Preferential trade arrangements among developing countries*, «East African Economics Review», December 1965 (Vol. 12, No. 2), pp. 1-22.
- Patterson, Gardner, *Would Tariff Preferences Help Economic Development?*, «Lloyds Bank Review», April 1965 (No. 76), pp. 18-30.
- Les Préférences: le rôle qu'elles pourraient jouer dans le cadre d'une politique d'aide à l'expansion commerciale des pays en voie de développement. Un débat nouveau sur des thèmes anciens*, «Revue du Marché Commun», September 1965 (No. 83), pp. 371-375.
- Rom, Michael, *A Suggestion for a Preferential Scheme in the Developed Countries for Imports of Manufactures and Semi-Manufactures from Developing Countries*, «Aussenwirtschaft» (Zurich), March 1966 (Vol. 21, No. 1), pp. 43-53.
- Sundara Rajan, K. S., *Tariff Preferences and Developing Countries*, «Proceedings of the American Society of International Law», 60th annual meeting, Washington, April 28-30, 1966, pp. 86-93.

## Dispositivi di cooperazione regionale

- Aliboni, R., *Europa e Africa: per una politica di cooperazione*, Quaderni Iai, Il Mulino, Bologna, 1969, 160 pp.
- Anselme-Rabinovitch, Leon, *Les Accords de Coopération: Etape de l'Intégration Africaine*, «Genève-Afrique», 1964 (Vol. 3, No. 2), pp. 243-254.
- Balassa, Bela, *Economic Development and Integration*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Mexico City, 1965, 157 pp.

- Balogh, Thomas, *Africa and the Common Market*, «Journal of Common Market Studies» (n. d.), (Vol. 1, No. 1), pp. 79-112.
- Botero, Rodrigo, *Una Propuesta para Acelerar la Integración Económica en América Latina*, «Revista del Banco de la República» (Bogotá), December 1966 (Vol. 39, No. 470), pp. 1390-1394.
- Bruyas, J., *La Convention de Yaoundé: Charte de l'Association conclue entre la C.E.E. et dix-huit Etats africains et malgache (20 juillet 1963)*, in «1965 Annales Africaines», prepared under the auspices of the Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Dakar, Editions Pédonne, Paris, 1965, pp. 129-172.
- Cardosi, Gabriella, *Movimenti di Integrazione Economica in Africa*, «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», September-October 1964 (72nd Year, No. 5), pp. 473-486.
- Dell, Sidney, *Experiencias de la Integración Económica en América Latina*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Mexico City, 1966, 374 pp.
- , *A Latin American Common Market?*, Oxford University Press (for the Royal Institute of International Affairs), London, 1966, 336 pp.
- , *Trade Blocs and Common Markets*, Alfred A. Knopf, New York, 1963, 384 pp.
- Diab, Muhammad, *The Arab Common Market*, «Journal of Common Market Studies», May 1966 (Vol. 4, No. 3), pp. 238-250.
- Farag, A. A., *Economic Integration in Latin America*, «Economia Internazionale», November 1963 (Vol. 16, No. 4), pp. 714-724.
- Fernandez-Shaw, F., *Estado Actual de la Integración Económica Centroamericana*, «Revista de Política Internacional», November-December, 1964 (No. 59), pp. 76-106.
- Gardiner, Robert K., *Integrated Economic Development in Africa: The Role of the Economic Commission*, «International Development Review», June 1965 (Vol. 7, No. 2), pp. 7-10.
- Garnick, Daniel H., *Regional Integration and Economic Development in the Middle East*, «Middle Eastern Affairs», December 1961 (Vol. 12, No. 10), pp. 294-300.
- Haas, Ernst B. and Philippe C. Schmitter, *The Politics of Economics in Latin American Regionalism: The Latin American Free Trade Association After Four Years of Operation*, University of Denver Press, Denver, Colo., 1965, 78 pp.
- Hafez, Hamadi, *The Proposed Arab Common Market*, «Scribe», December 1964 (Vol. 9, No. 5), pp. 37-39.
- Harrod, Roy, *Economic Development and Asian Regional Cooperation*, «Pakistan Development Review», Spring 1962 (Vol. 2, No. 1), pp. 1-22.
- Harrod, Roy and Douglas C. Hague (ed.), *International Trade Theory in a Developing World*, Macmillan, London, 1963, 571 pp.
- Hazlewood, Arthur, *The East African Common Market: Importance and Effects*, «Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics», February 1966 (Vol. 28, No. 1), pp. 1-18.
- Herrera, Felipe, *América Latina Integrada*, Editorial Losada, S. A., Buenos Aires, 1964, 240 pp.
- , *Aspectos Políticos e Económicos de Integração da América Latina*, «Revista Brasileira de Política Internacional», March 1965 (8th Year, No. 29), pp. 22-45.
- Herrera, Felipe and others, *Document: Proposals for the Creation of the Latin American Common Market*, «Journal of Common Market Studies», September 1966 (Vol. 5, No. 1), pp. 83-110.



- Hirschman, Albert O. (ed.), *Latin American Issues: Essays and Comments*, The Twentieth Century Fund, New York, 1961, 201 pp.
- Huelin, David, *Economic Integration in Latin American: Progress and Problems*, «International Affairs», July 1964 (Vol. 40, No. 3), pp. 430-439.
- Khan, M. A., *A Plea for an Asian Common Market*, «Pakistan Review», March 1962 (Vol. 10, No. 3), p. 23.
- Leduc, Michel, *Note sur les Marchés Communs Africains*, in «1962 Annales Africaines». Vol. 2: *Colloque des Facultés de Droit de Mai 1962*, prepared under the auspices of the Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Dakar. Edition Pédone, Paris, 1963, pp. 370-382.
- Manzanares, H., *La Convención de Asociación de los Estados Africanos y Malgache a la C.E.E.*, «Revista de Política Internacional», May-June 1965 (No. 63), pp. 91-105.
- Mills, Joseph C., *La Política de Desarrollo y los Convenios Regionales de Comercio: El Caso de América Latina*, «El Trimestre Económico», July-September 1963 (Vol. 30 [3], No. 119), pp. 383-396.
- Mundell, Robert A., *Tariff Preferences and the Terms of Trade*, «The Manchester School of Economic and Social Studies», January 1964 (Vol. 32, No. 1), pp. 1-13.
- Pennisi, G., *L'Europa e il sud del mondo*, Quaderni Iai, Il Mulino, Bologna, pp. 376.
- Perloff, Harvey S. and Romulo Almeida, *Regional Economic Integration in the Development of Latin America*, «Economía Latinoamericana», November 1963 (Vol. 1, No. 2), pp. 150-179.
- Prebisch, Raúl, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, (UN Document E/CN.12/680/Rev. 1.), United Nations, New York, 1963, 103 pp.
- Rifaat, M. A., *Afro-Asian organization for economic co-operation (AFRASEC)*, «Civilisations» (Vol. 15, No. 1), pp. 73-78.
- Segal, Aaron, *The Integration of Developing Countries: Some Thoughts on East Africa and Central America*, «Journal of Common Market Studies», March 1967 (Vol. 5, No. 3), pp. 252-282.
- Shoup, Carl S. (ed.), *Fiscal Harmonization in Common Markets*, Columbia University Press, New York, 1967, 2 vols.
- Singh, Lalita Prasad, *The Politics of Economic Cooperation in Asia: A Study of Asian International Organizations*, University of Missouri Press, Columbia, 1966, 271 pp.
- Urquidi, Victor L., *Free Trade and Economic Integration in Latin America: Toward a Common Market*, translated by Marjory M. Urquidi, University of California Press, Berkeley, 1962, 190 pp.
- Ustünel, Besim, *Western Regionalism and Developing Countries*, in «The Turkish Yearbook of International Relations, 1963», The Institute of International Relations of the Faculty of Political Science, University of Ankara, Ankara, 1965, pp. 63-80.
- Vieira, M. A., *L'Association Latino-Américaine de Libre Commerce (A.L.A. L.C.): Ses Principaux Aspects Juridiques*, «Journal du Droit International», July-August-September 1966 (83rd Year, No. 3), pp. 617-621.
- Wionczek, Miguel S. (ed.), *Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, Mexico City, 1964, 381 pp.
- Wood, R. N., *The East African Common Market: A Reassessment*, «Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics», November 1966 (Vol. 28, No. 4), pp. 273-279.

## **Banche per lo sviluppo regionale**

- Founding of the Arab Development Bank*, «Lands East», January-February 1959 (Vol. 4, No. 1), pp. 4-7.
- Houk, J. T. Dock, *Financing and Problems of Development Banking*, Frederick A. Praeger, New York, 1967.
- Parkinson, F., *The Alliance for Progress*, in «Year Book of World Affairs, 1964». Edited by George W. Keeton and Georg Schwarzenberger. Stevens & Sons Limited, London, 1964, pp. 96-127.
- United Nations Economic Commission for Africa and the Far East, *Regional economic co-operation in Asia and the Far East: The Asian Development Bank and trade liberalization* (UN Document E/CN.11/707), (Regional Economic Co-operation Series No. 2.), United Nations, New York, 1965, 137 pp.
- U. S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings, Asian Development Bank Act*, 89th Congress, 2nd session, February 16, 1966.

## **L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)**

- Hambidge, Gove, *The Story of FAO*, D. Van Nostrand Company, Inc., New York, 1955, 303 pp.

## **L'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)**

- Allen, James Jay, *The European Common Market and the General Agreement on Tariffs and Trade: A Study in Compatibility*, «Law and Contemporary Problems», Summer 1961 (Vol. 26, No. 3), pp. 559-571.
- Balensi, A., *La technique des négociations au G.A.T.T.*, «Revue du Marché Commun», May 1962 (No. 47), pp. 193-198.
- Catudal, Honoré M., *The General Agreement on Tariffs and Trade: An Article-by-Article Analysis in Layman's Language*, «Bulletin», Department of State, June 26, 1961 (Vol. 44, No. 1148), pp. 1010-1020.
- Curzon, Gerard, *Multilateral Commercial Diplomacy: An Examination of the Impact of the General Agreement of Tariffs and Trade on National Commercial Policies and Techniques*, Michael Joseph, London, 1965, 367 pp.
- , *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, Frederick A. Praeger, New York, 1966, xii + 367 pp.
- Dam, Kenneth W., *Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception*, «University of Chicago Law Review», Summer 1963 (Vol. 30, No. 4), pp. 615-655.
- The Developing Countries and the GATT: The New Chapter on Trade and Development*, Secretariat of the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, February 1965, 10 pp.
- The Developing Countries in GATT*, in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March - 16 July 1964*. Vol. V: *Financing and Invisibles, Institutional Arrangements*. (UN Document E/CONF. 46/141/Vol. V), United Nations, New York, 1964, pp. 430-469.

- Fisher, M. H., *What Chance of Lower Tariffs?: GATT and the Kennedy Round*, «World Today», May 1963 (Vol. 19, No. 5), pp. 208-212.
- Galbraith, Virginia, *The General Agreement on Tariffs and Trade*, «Current History», July 1963 (Vol. 43, No. 25), pp. 23-38.
- GATT and the Developing Countries: Complex Kennedy Round Negotiations at Geneva*, «National and Grindlays Review», April 1965 (Vol. 11, No. 2), pp. 11-17.
- GATT Programme for Expansion of International Trade: Trade of Less-Developed Countries: Development Plans*, The Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, 1962, 60 pp.
- Haves and Have-Nots*, «New Republic», March 28, 1964 (Vol. 150, No. 13, Issue 2572), pp. 6-7.
- Hoffman, M. L., *Can the G.A.T.T. System Survive?*, «Lloyds Bank Review», July 1964 (No. 73), pp. 1-14.
- International Trade: 1964*, The Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, 1965, 185 pp.
- Issue Facing GATT in the New Trading World*, «Bulletin», Department of State, January 1, 1962 (Vol. 46, No. 1175), pp. 3-10.
- Kunugi, Tatsuro, *State Succession in the Framework of GATT*, «American Journal of International Law», April 1965 (Vol. 59, No. 2), pp. 268-280.
- Linder, Staffan B., *The Significance of GATT for Under-Developed and Less-Developed Countries*, in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva 23 March - 16 July 1964*. Vol. V: *Financing and Invisibles, Institutional Arrangements*. (UN Document E/CONF.46/141/Vol. V), United Nations, New York, 1964, pp. 502-533.
- Ramoin, Raoul, *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, «Journal du Droit International», July-August-September 1960 (87th Year, No. 3), pp. 731-760.
- The Role of GATT in Relation to Trade and Development*, The Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, 1964, 56 pp.
- The Role of GATT in Relation to Trade and Development*, in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March - 16 July 1964*. Vol. V: *Financing and Invisibles, Institutional Arrangements* (UN Document E/CONF.46/141/Vol. V), United Nations, New York, 1964, pp. 470-492.
- Schwenger, Robert B., *Synthesis of Trade and Agricultural Policy in GATT*, «Journal of Farm Economics», May 1958 (Vol. 40, No. 2), pp. 238-248.
- United States Participation in the General Agreement on Tariffs and Trade*, «Columbia Law Review», March 1961 (Vol. 61, No. 3), pp. 505-562.
- Vernon, Raymond A., *America's Foreign Trade Policy and the GATT* (Essays in International Finance No. 21), International Finance Section, Department of Economics and Sociology, Princeton University, Princeton, N. J., 1954, 25 pp.
- Wells, S. J., *The Kennedy Round*, in «The Year Book of World Affairs: 1966». Edited by George W. Keeton and Georg Schwarzenberger. Stevens & Sons Limited, London, 1966, pp. 201-219.
- White, Eric Wyndham, *GATT as an International Trade Organization: Some Structural Problems of International Trade*, Secretariat of the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, 1961, 29 pp.
- Willmann, Joachim, *La Négociation Kennedy au G.A.T.T.*, «Politique Etrangère», 1964 (29th Year, No. 3), pp. 248-259.

## **L'Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA)**

- Caulfield, Daniel Webster, *The International Atomic Energy Agency and its Relationship to the United Nations*, Walhalla und Praetoria Verlag, Regensburg, 1959, 121 pp.
- Kramish, Arnold, *The Peaceful Atom in Foreign Policy*, Harper & Row (for the Council on Foreign Relations), New York, 1963, 276 pp.
- Nieburg, H. L., *The International Atomic Energy Agency: A Critical Appraisal*, in «Year Book of World Affairs: 1965». Edited by George W. Keeton and Georg Schwarzenberger. Stevens & Sons Limited, London, 1965, pp. 47-68.

## **La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD) e l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA)**

- Cairncross, Alexander K., *The International Bank for Reconstruction and Development* (Essays in International Finance, No. 33), International Finance Section, Department of Economics and Sociology, Princeton University, Princeton, N. J., 1959, 36 pp.
- Morris, James, *The Road to Huddersfield: A Journey to Five Continents*, Pantheon Books, New York, 1963, 235 pp.
- Ordoobadi, Abbas, *The Loan Policy of the World Bank Group: IBRD, IFC, and IDA*, Frederick A. Praeger, New York, 1966, 200 pp.
- Reid, Escott, *The Future of the World Bank: An Essay*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 1965, 71 pp.
- Weaver, James H., *The International Development Association: A New Approach to Foreign Aid*, Frederick A. Praeger, New York, 1965, 268 pp.

## **L'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)**

- Roberts, Richard S., Jr., *Economic Development, Human Skills and Technical Assistance: A Study of I.L.O. Technical Assistance in the Field of Productivity and Management Development*, Librairie Droz, Geneva, 1962, 157 pp.
- Sulkowski, Joseph, *The Competence of the International Labor Organization Under the United Nations System*, «American Journal of International Law», April 1951 (Vol. 45, No. 2), pp. 286-314.

## **Il Fondo monetario internazionale (IMF)**

- Ausfricht, Hans, *The International Monetary Fund: Legal Bases, Structure, Functions*, Frederick A. Praeger (for the London Institute of World Affairs), New York, 1964, 125 pp.
- Communiqué of Ministers and Governors and Report of Deputies* [on improvements needed in the international monetary system], Communiqué of the Ministerial Meeting of the Group of Ten on July 25-26, 1966, in The Hague, International Monetary Fund, Washington, 1966, 25 pp.
- Gardner, Richard N., *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collabo-*

- ration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Clarendon Press, Oxford, 1956, 392 pp.
- Harrod, Roy F., *Reforming the World's Money*, St. Martin's Press, New York, 1965, viii + 181 pp.
- International Monetary Issues and the Developing Countries: Report of the Group of Experts* (UN Documents TD/B/32, TD/B/C. 3/6, November 1, 1965).
- Triffin, Robert, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1960, 195 pp.
- , *The World Money Maze: National Currencies in International Payments*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1966, xii + 585 pp.

## **L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD)**

- Esman, Milton J. and Daniel S. Cheever, *The Common Aid Effort: The Development Assistance Activities of the Organization for Economic Co-operation and Development*, Ohio University Press, Columbus, 1967, 412 pp.
- The OECD at Work*, McGraw-Hill, New York, 1964.

## **La Commissione delle Nazioni Unite per l'applicazione delle scienze e della tecnologia a favore delle aree meno sviluppate**

- Science and Technology for Development: Report on the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas*. Vol. I: *World of Opportunity* (UN Document E/CONF.39/1, Vol. I) and Vol. VII: *Science and Planning* (UN Document E/CONF. 39/1, Vol. VII), United Nations, New York, 1963, 167 pp. and 267 pp., respectively.

## **Il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)**

- Mangone, Gerard J. (ed.), *UN Administration of Economic and Social Programs* (Columbia University Studies in International Organization, No. 3), Columbia University Press, New York, 1966, xxii + 291 pp.
- Report of the Economic and Social Council: 1 August 1965 - 5 August 1966* (General Assembly Official Records [21st session], Supplement No. 3), United Nations, New York, 1966, 122 pp.
- United Nations Development Programme: Report of the Governing Council: Second Session (8-24 June 1966)* (Economic and Social Council Official Record [41st session], Supplements Nos. 11 and 11A), United Nations, New York, 1966, 82 pp.

## **L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)**

- Shuster, George N., *UNESCO: Assessment and Promise*, Harper & Row (for the Council on Foreign Relations), New York, 1963, 130 pp.

## **L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO)**

*Activities in the Field of Industrial Development: Report of the Ad Hoc Committee on the United Nations Organization for Industrial Development* (UN Document A/6229 and E/C.5/145, May 4, 1966).

*Activities in the Field of Industrial Development: Report of the Second Committee* (UN Document A/6508, November 11, 1966).

## **Le Commissioni economiche regionali delle Nazioni Unite**

Asfour, Edmond Y., *International Co-operation in Africa and the Establishment of the Economic Commission for Africa*, «Civilisations», 1960 (Vol. 10, No. 2), pp. 181-189.

Gregg, Robert W., *The UN Regional Economic Commissions and Integration in the Under-developed Regions*, «International Organization», Spring 1966 (Vol. 20, No. 2), pp. 208-232.

Loknathan, Palamadai Samu, *ECAFE, the Economic Parliament of Asia*, in «The Indian Yearbook of International Affairs: 1953». Edited by Charles Henry Alexandrowicz. Diocesan Press, Madras, 1953, pp. 3-27.

## Siglarlo

*(Elenco di sigle con relative denominazioni italiane ed inglesi che compaiono in questo volume).*

### ITALIANO

Acabq - Comitato consultivo sulle questioni amministrative e di bilancio.

Acc - Comitato amministrativo e di coordinamento.

Adb - Banca di sviluppo africana.

Aid - Agenzia per lo sviluppo internazionale.

Aiea - Agenzia internazionale per l'energia atomica.

Bei - Banca europea degli investimenti.

Birs - Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo.

Bri - Banca dei regolamenti internazionali.

Cabei - Banca centroamericana per l'integrazione economica.

Cacm - Mercato comune dell'America centrale.

Cee - Comunità economica europea.

Ciap - Comitato interamericano dell'alleanza per il progresso.

### INGLESE

ACABQ - Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions.

ACC - Administrative Committee on Coordination.

ADB - African Development Bank.

AID - Agency for International Development.

IAEA - International Atomic Energy Agency.

EIB - European Investment Bank.

IBRD - International Bank for Reconstruction and Development.

BIS - Bank for International Settlements.

CABEI - Central American Bank for Economic Integration.

CACM - Central American Common Market.

EEC - European Economic Community.

CIAP - Inter-American Committee on the Alliance for Progress.

Cict - Commissione per il commercio internazionale dei prodotti di base.	CICT - Commission on International Commodity Trade.
Cid - Comitato per lo sviluppo industriale.	CID - Committee for Industrial Development.
Cpc - Comitato del programma e del coordinamento.	CPC - Committee for Program and Coordination.
Dac - Comitato di assistenza allo sviluppo.	DAC - Development Assistance Committee.
Dag - Consiglio di assistenza allo sviluppo.	DAG - Development Assistance Group.
Eca - Commissione economica per l'Africa.	ECA - Economic Commission for Africa.
Ecafe - Commissione economica per l'Asia e l'Estremo Oriente.	ECAFE - Economic Commission for Asia and the Far East.
Ecla - Commissione economica per l'America latina.	ECLA - Economic Commission for Latin America.
Ecosoc - Consiglio economico e sociale.	ECOSOC - Economic and Social Council.
Edi - Istituto per lo sviluppo economico.	EDI - Economic Development Institute.
Efta - Associazione europea di libero scambio.	EFTA - European Free Trade Association.
Fao - Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura.	FAO - Food and Agriculture Organization.
Fmi - Fondo monetario internazionale.	IMF - International Monetary Fund.
Gatt - Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio.	GATT - General Agreement on Tariffs and Trade.
Iccica - Comitato interinale per il coordinamento degli accordi internazionali sui prodotti di base.	ICCICA - Interim Co-ordinating Committee on International Commodity Agreements.
Ida - Associazione internazionale per lo sviluppo.	IDA - International Development Association.
Idb - Consiglio per lo sviluppo industriale.	IDB - Industrial Development Board.
Idb - Inter-Development Bank.	IDB - Inter-Development Bank.
Ifc - Società finanziaria internazionale.	IFC - International Finance Corporation.



Ito - Organizzazione internazionale del commercio.	ITO - International Trade Organization.
Itu - Unione internazionale per le telecomunicazioni.	ITU - International Telecommunication Union.
Nu - Nazioni Unite.	UN - United Nations.
Ocse - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.	OECD - Organization for Economic Cooperation and Development.
Oece - Organizzazione europea per la cooperazione economica.	OEEC - Organization for European Economic Cooperation.
Oil - Organizzazione internazionale del lavoro.	ILO - International Labor Organization.
Omm - Organizzazione meteorologica mondiale.	WMO - World Meteorological Organization.
Oms - Organizzazione mondiale della sanità.	WHO - World Health Organization.
Opex - Operational, Executive, and Administrative Personnel.	OPEX - Operational, Executive, and Administrative Personnel.
Osa - Organizzazione degli stati americani.	OAS - Organization of American States.
Otc - Organizzazione per la cooperazione commerciale.	OTC - Organization for Trade Cooperation.
Lafta - Associazione latinoamericana di libero scambio.	LAFTA - Latin American Free Trade Association.
Sunfed - Fondo speciale delle Nazioni Unite per lo sviluppo economico.	SUNFED - Special United Nations Fund for Economic Development.
Tab - Consiglio per l'assistenza tecnica.	TAB - Technical Assistance Board.
Uncsat - Conferenza delle Nu sulla applicazione della scienza e della tecnica a beneficio delle aree in via di sviluppo.	UNCSAT - Conference on the Applications of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas.
Unctad - Conferenza delle Nu sul commercio e sullo sviluppo.	UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development.
Undd - Decennio delle Nu per lo sviluppo.	UNDD - United Nations Development Decade.
Undp - Programma delle Nu per lo sviluppo.	UNDP - United Nations Development Program.

Unesco - Organizzazione delle Nu  
per l'educazione, la scienza e la  
cultura.

Unicef - Fondo d'emergenza delle  
Nu per la protezione dell'infanzia.

Unido - Organizzazione delle Nu  
per lo sviluppo industriale.

Unitar - Istituto delle Nu per la  
formazione e la ricerca.

Wfp - World Food Program.

UNESCO - United Nations Educa-  
tional Scientific, and Cultural Or-  
ganization.

UNICEF - United Nations Child-  
ren's Fund.

UNIDO - United Nations Indu-  
strial Development Organization.

UNITAR - United Nations Institu-  
te for Training and Research.

WFP - World Food Program.

# L'Italia nella politica internazionale

**Bollettino trimestrale**  
a cura di Massimo Bonanni

Con questa pubblicazione trimestrale l'Istituto Affari Internazionali vuole fornire agli operatori politici ed economici uno strumento di lavoro che renda conto del modo con cui le varie componenti del nostro paese si inseriscono nella realtà internazionale.

Il bollettino, che è frutto di un lavoro di gruppo sotto la direzione di Massimo Bonanni, è stato già sperimentato per un anno nell'edizione inglese dello Spettatore Internazionale su cui continuerà ad apparire regolarmente, sia pure in forma meno estesa. Esso è organizzato in otto schede fisse (di cui tre seguono l'attività di organi, mentre cinque sono dedicate a settori di attività) e in una rubrica di «Note e documentazioni».

Le schede sono le seguenti: 1 - **La politica internazionale al Parlamento:** gli argomenti trattati in Parlamento (aula e commissioni; discussioni, interpellanze, interrogazioni) aventi qualche connessione con la politica internazionale (e quindi non solo la politica estera in senso stretto). 2 - **L'Italia e l'integrazione europea:** le posizioni assunte dall'Italia esaminate non solo a livello di dichiarazioni ufficiali ma anche a livello di amministrazione e di gruppi di interesse. 3 - **L'Italia alle Nazioni Unite:** anche in questa scheda l'interesse maggiore sarà concentrato non sui discorsi in assemblea, ma sui lavori delle commissioni. 4 - **Il commercio estero: politica e affari:** la bilancia dei pagamenti e quella commerciale; la politica e l'espansione dei settori produttivi e delle aziende. 5. - **I rapporti economici, commerciali e industriali:** gli accordi pubblici e privati, l'import-export, gli affari superiori ai 500 milioni conclusi tra l'Italia e i vari paesi. 6 - **L'Italia e la cooperazione economica multilaterale:** il sistema monetario internazionale, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo; i problemi della cooperazione scientifica internazionale. 7 - **La politica militare:** le organizzazioni internazionali; coproduzioni, licenze, forniture; la politica italiana degli armamenti; le esercitazioni; la diplomazia militare; opinioni e dibattiti. 8 - **La politica culturale:** gli accordi bilaterali e la cooperazione culturale multilaterale.

Prezzo di un fascicolo: L. 2500 - Abbonamento annuo (4 numeri) L. 9500.

Il bollettino, a circolazione limitata, verrà diffuso solo in abbonamento. A richiesta degli abbonati la relazione potrà fornire, ove disponibili, maggiori ragguagli sulle varie notizie.

# Le collane dell'Istituto affari internazionali

## LO SPETTATORE INTERNAZIONALE (collana di volumi edita dal Mulino)

- I. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**, a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
- II. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**, di Franco Celletti - In preparazione.

## I QUADERNI (collana di volumi edita dal Mulino)

Sono usciti:

- I. **L'America nel Vietnam**, atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.
- II. **Introduzione alla strategia**, di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.
- III. **La Nato nell'era della distensione**, saggi di Benzoni, Calchi Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.
- IV. **Per l'Europa**, atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.
- V. **Investimenti attraverso l'Atlantico**, di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.
- VI. **L'Europa e il sud del mondo**, di G. Pennisi - Pagine 180 - L. 1.500.
- VII. **Una politica agricola per l'Europa**, di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.
- VIII. **La diplomazia della violenza**, di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.
- IX. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**, a cura di S. Silvestri - Pagine 310 - L. 3.000.
- X. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**, a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.
- XI. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**, a cura di A. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.
- XII. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**, a cura di R. Gardner e M. Millikan - Pagine 312 - L. 4.000.

I volumi delle collane sono inviati gratuitamente ai soci ordinari e corrispondenti dell'Istituto affari internazionali (Iai), i quali possono chiederne altre copie con lo sconto del 30%. Tutte le richieste vanno indirizzate a Iai, 88 Viale Mazzini, 00195 Roma. Su domanda si effettua l'invio contro-assegno.

Chiunque voglia abbonarsi a tutte le pubblicazioni Iai per il 1970 (Collana: Lo spettatore internazionale, L'Italia nella politica internazionale, Iai informa) può chiedere di divenire socio corrispondente pagando una quota di L. 20.000 o di L. 10.000 ove si tratti di studenti o di giovani di età inferiore ai 25 anni.

Finito di stampare nel mese di Feb-  
braio 1970 dalle Officine Grafiche S.T.A.  
di Vicenza per conto della Società edi-  
trice «IL MULINO» - Bologna

