

# Diritti speciali di prelievo e assistenza ai paesi sottosviluppati

## Premessa

Il principale scopo della tesi che vorrebbe legare la creazione dei DSP all'assistenza ai paesi sottosviluppati (1) è quello di accrescere il flusso di aiuti dei paesi più sviluppati a favore di quelli meno sviluppati. E' vero che si è accennato anche ad altri obiettivi, fra l'altro, al miglioramento del sistema monetario internazionale di cui si dirà più avanti. Ma è certo che se si potesse dimostrare che l'obiettivo fondamentale non può essere realizzato o può esserlo soltanto in piccola e incerta misura, l'entusiasmo per il « collegamento » svanirebbe rapidamente.

Le considerazioni che seguono non pongono in dubbio l'importanza dell'obiettivo fondamentale. Da parte mia lo approvo anzi in pieno. Ritengo però che un notevole aumento nel flusso degli aiuti non possa ottenersi mediante il « collegamento » e che questo sarebbe un sistema inefficiente di fornire assistenza ai paesi sottosviluppati.

## Il « collegamento » complica la creazione di riserve

Come hanno osservato Harry Johnson (2) e altri autori, i DSP incontreranno già abbastanza difficoltà ad affermarsi e a trovare una gestione appropriata senza le ulteriori gravi compli-

---

(1) I primi e più convinti propugnatori di un legame siffatto sono stati Maxwell Stamp e Robert Triffin. Emilio Colombo ne è stato il più deciso sostenitore fra gli esponenti politici dei paesi industriali. Per una breve rassegna bibliografica si veda JOHN R. KARLIK, *On Linking Reserve Creation and Development Assistance*, uno Staff Study preparato per il Subcommittee on International Exchange and Payments of the Joint Economic Committee, Washington, D.C., aprile 1969.

(2) *Linking Reserve Creation and Development Assistance*, Hearing before the Subcommittee on International Exchange and Payments of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, 28 maggio 1969.

cazioni che sarebbero create da un eventuale « collegamento » con gli aiuti ai paesi sottosviluppati. Queste complicazioni aggiuntive non sorgerebbero soltanto all'inizio, al momento dell'introduzione del « collegamento », ma continuerebbero a incidere indefinitamente sulla gestione dei DSP. Una volta introdotto il « collegamento », i paesi sottosviluppati premerebbero continuamente per accrescere il volume di DSP e la quota loro destinata attraverso l'IDA. E questa pressione provocherebbe inevitabilmente resistenze e reazioni da parte dei paesi più sviluppati.

I sostenitori del « collegamento » hanno cercato di dissipare questi timori facendo presente che il 16% dei diritti di voto nel Fondo Monetario può bloccare qualsiasi aumento dell'assegnazione di DSP. Ciò è vero; ma trascura il fatto che il metodo di un voto di minoranza può essere anche applicato dall'altra parte. Una indicazione di ciò che può accadere è fornita da recenti notizie giornalistiche (« New York Times » del 29 settembre 1970, e « The Economist » del 26 settembre 1970, pag. 72), secondo le quali sarebbe in corso un tentativo di organizzare i paesi sottosviluppati membri del Fondo Monetario al fine di votare contro qualsiasi mutamento delle norme statutarie del Fondo stesso, per esempio contro la proposta di allargare il margine delle permesse deviazioni dei tassi di cambio dal valore di parità (la cosiddetta « band proposal »), a meno che l'ampliamento dei margini non sia abbinato con l'introduzione del « collegamento » — ossia, il « collegamento » non sia « collegato » con la « fascia » (oppure con il « crawl »).

A questo punto si può ricordare un altro argomento addotto da alcuni fautori del « collegamento ». Secondo costoro i DSP costituiscono un tipo di aiuto già nella loro odierna forma, con gli Stati Uniti massimi beneficiari grazie all'entità della loro quota nel Fondo Monetario; ma se i DSP sono in ogni caso un aiuto, la loro distribuzione dovrebbe essere resa più equa con assegnazioni ai paesi sottosviluppati. Quest'argomento frammischia di nuovo riserve e aiuti. Un'assegnazione razionale di riserve deve essere governata da criteri del tutto diversi da quelli che regolano la distribuzione di aiuti: per le riserve bisogna guardare al volume degli scambi commerciali, alla loro variabilità, ai pagamenti internazionali e ad analoghi elementi; gli aiuti dovrebbero essere distribuiti in base ai livelli comparativi del reddito reale e della ricchezza o di altri indici del benessere economico.

Ovviamente, si può discutere se l'entità comparativa delle quote dei vari paesi nel Fondo Monetario sia un criterio « corretto » o « razionale ». Dire « iniqua » (si è perfino usata la parola « scandalosa ») la struttura delle quote per il motivo che le quote maggiori spettano ai paesi ricchi ha poco senso, posto che i paesi ricchi, nel loro insieme, non solo hanno mantenuto, nel corso degli anni, le loro riserve ma le hanno anche aumentate. Se *singoli* paesi ricchi hanno ridotto le loro riserve, ciò è avvenuto a « spese » di altri paesi ricchi, che potrebbero lamentare di vedersi imposto un processo inflazionistico. Neppure ha senso far oggetto di critica l'ingente quota attribuita agli Stati Uniti nel Fondo Monetario e nella distribuzione di DSP dal momento che gli Stati Uniti non hanno fatto alcun uso (o solo un uso infinitesimale) delle suddette agevolazioni. La connessa lagnanza che nell'attuale assetto monetario internazionale la « posizione » speciale del dollaro — come principale moneta mondiale di riserva e strumento di intervento e di scambio — conferisce particolari privilegi agli Stati Uniti non è convincente per almeno due ragioni: in primo luogo, non è affatto sicuro che gli Stati Uniti ricavano benefici *netti* dalla loro posizione di « banchiere del mondo »; in secondo luogo, anche se ci fosse un beneficio netto, questo potrebbe essere giudicato in certo senso « equo » oppure « iniquo » soltanto nel contesto della complessiva posizione che hanno gli Stati Uniti nel campo degli investimenti internazionali, del loro contributo allo sviluppo di altri paesi mediante forme di aiuto, delle esportazioni di capitale, e via dicendo. Indagare su questi aspetti porterebbe troppo lontano.

### Il « collegamento » è inflazionistico

Harry Johnson e altri economisti hanno anche fatto presente che il « collegamento » è essenzialmente una proposta di finanziamento inflazionistico dell'aiuto ai paesi sottosviluppati. Fritz Machlup (3) ha mostrato che un aumento della liquidità internazionale realizzato mediante un rialzo del prezzo dell'oro è più inflazionistico di un identico aumento della liquidità realizzato con la creazione di DSP. Per ragioni in larga misura identiche si può dire che il « collega-

(3) *Remaking the International Monetary System. The Rio Agreement and Beyond*, Baltimora, 1968.

mento » sarebbe un metodo di creazione di liquidità più inflazionistico dell'attuale sistema di assegnazione di DSP, anche se meno inflazionistico di un eventuale aumento del prezzo dell'oro. La produzione di oro richiede la spesa di risorse reali; la creazione di DSP non costa nulla. Ma se DSP sono assegnati, grazie al « collegamento », a paesi sottosviluppati allo scopo di fornire aiuti reali, i paesi sottosviluppati li spenderanno. Secondo l'attuale sistema solo un paese in disavanzo impiega, in linea di principio, i suoi DSP; in un sistema di « collegamento », l'obiettivo sarebbe invece una sollecita spendita dei DSP.

Certo, con limitate assegnazioni di DSP e con modeste quote dei medesimi soggette al « collegamento », l'effetto inflazionistico potrebbe essere limitato, almeno all'inizio. Ma sarebbe destinato a crescere continuamente. E l'impiego di un metodo di creazione di liquidità essenzialmente inflazionistico è, in linea di principio, disdicevole.

Sagaci sostenitori del « collegamento » hanno riconosciuto il pericolo inflazionistico, ma hanno cercato di superarlo adducendo ragioni per le quali un certo effetto inflazionistico potrebbe essere benefico e proponendo uno speciale tipo di « collegamento » supposto non inflazionistico. Tra i rappresentanti di questo indirizzo ricordo John R. Karlik e Tibor Scitovsky (4).

Karlik riconosce il pericolo di pressioni inflazionistiche e ammette che in linea di principio gli oppositori del « collegamento » hanno ragione quando criticano la proposta di collegare due problemi del tutto distinti: la creazione di riserve e l'assistenza allo sviluppo. Ma osserva che talvolta è più facile ed efficace affrontare congiuntamente due problemi distinti che non trattarli separatamente; la creazione di liquidità e l'assistenza allo sviluppo sarebbero un caso di questo tipo.

Karlik cerca di dimostrare che il sistema di votazione nel Fondo Monetario è tale che c'è « una forte probabilità che la distribuzione di DSP sia nel suo insieme inadeguata ». Egli aggiunge anche i soliti dubbi riguardo all'ulteriore espansione dell'uso del dollaro come mezzo di riserva. La conseguenza sarebbe una generale insufficienza di riserve, movimenti deflazionistici e restrizioni degli scambi internazionali.

(4) J. R. KARLIK, *op. cit.*, per TIBOR SCITOVSKY si veda il volume di *Hearings* già citato, specie pp. 32-34.

Tutto ciò mi sembra molto dubbio ed esagerato. Non c'è alcun segno nel mondo di tendenze deflazionistiche provocate da una scarsità di liquidità internazionale. Tentativi di controllare pressioni inflazionistiche provocano, è vero, fasi di ristagno e disoccupazione negli Stati Uniti e in altri paesi. Ma queste vicende non hanno nulla da fare con una deficienza di liquidità internazionale. E' difficile nel mondo d'oggi indicare un qualsiasi paese disposto a permettere, al fine di acquisire riserve internazionali aggiuntive, più disoccupazione di quella necessaria per motivi puramente interni a controllare un processo inflazionistico.

Anche l'opinione che la funzione del dollaro come fornitore di riserve internazionali è finita, o non può espandersi ulteriormente, non è più sostenibile. Al contrario, la sostituzione, coronata da successo, del « pool » dell'oro con il doppio mercato dell'oro ha rafforzato la stabilità del sistema a cambio dollaro (5).

Il pericolo dell'impiego di restrizioni degli scambi e dei pagamenti internazionali per combattere squilibri di bilance dei pagamenti è più forte del pericolo di movimenti di deflazione e disoccupazione. Ma è opinione sempre più diffusa che variazioni dei cambi, cambi flessibili o frequenti mutamenti delle parità sono il metodo appropriato per affrontare gravi (fondamentali) squilibri e rendono inutili restrizioni degli scambi e forme serie di disoccupazione.

Ma prescindiamo da tutte queste obiezioni e supponiamo che la liquidità internazionale abbia bisogno di essere aumentata per impedire che certi paesi adottino politiche di deflazione e restrizioni commerciali. Perché l'attuale metodo di assegnazione generalizzata di DSP non dovrebbe essere in grado di affrontare questo problema? Perché il metodo del « collegamento » dovrebbe essere migliore?

Karlik e Scitovsky affrontano ambedue con franchezza questa questione. Qui riporto l'esposizione di Scitovsky che è un po' più esplicita di quella di Karlik. Osserva Scitovsky che una distribu-

(5) Il dr. E. Stopper, presidente della Banca Nazionale Svizzera, ha parlato della « progressiva accettazione di uno standard dollaro de facto » dopo l'introduzione del doppio mercato dell'oro. (Monetary Conference of the American Bankers Association, Hot Springs, 18 maggio 1970). Sulla funzione del dollaro nel sistema monetario internazionale cfr.: G. HABERLER, *Il dollaro e il sistema monetario internazionale*, in questa Rivista, n. 90, 1970; e G. HABERLER and T. WILLERT, *A Strategy for U.S. Balance of Payments Policy*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1971.

zione generale di DSP può non essere accettabile per i presuntivi paesi in surplus. Egli riconosce anche che « se il Fondo Monetario avesse il potere di prestare alla Banca Internazionale o all'IDA una parte delle valute nazionali da esso tenute in contropartita di DSP, oppure se i paesi in surplus fossero richiesti di prestare una parte dei loro avanzi esuberanti, o se i vari paesi dovessero concedere prestiti in connessione con le loro acquisizioni di DSP, ciò quasi certamente accrescerebbe gli avanzi dei paesi in surplus e le pressioni inflazionistiche da tali avanzi create. Il fatto è che i proventi di tutti i prestiti concessi dalla Banca Internazionale e dalle sue filiazioni a paesi sottosviluppati per la realizzazione di specifici progetti devono essere spesi in beni prodotti da chi offre le condizioni più vantaggiose in una gara internazionale; e l'offerente più competitivo ha più probabilità di essere, per ovvi motivi, un'impresa di uno dei paesi in surplus. Un siffatto "collegamento" ha perciò probabilità di accrescere gli avanzi dei paesi in surplus e potenzialmente anche le pressioni inflazionistiche che li riguardano. Tale "collegamento", a mio giudizio, è indesiderabile. Esso aggraverebbe proprio i problemi paventati dagli oppositori della creazione di riserve ».

Si noti che questo indesiderabile tipo di « collegamento » inflazionistico comprende sia il cosiddetto collegamento « organico » (DSP assegnati per il tramite del Fondo Monetario all'IDA o a paesi sottosviluppati) sia il collegamento « non organico » (contributi volontari di DSP da parte di paesi sviluppati). Il « collegamento organico » potrebbe però essere gestito in modo tale da non essere inflazionistico. Né l'esposizione di Karlik né quella di Scitovsky sono al riguardo chiare. A quanto pare, essi proporrebbero il seguente schema. Soltanto « paesi industriali bisognosi di riserve aggiuntive », indicati come « paesi in disavanzo », sarebbero richiesti di acquistare (« buy back ») DSP da paesi sottosviluppati concedendo prestiti o, meglio ancora, contributi « legati alle loro esportazioni » (Scitovsky, *loc. cit.*, pag. 33). In tal modo i paesi in surplus non sarebbero per nulla toccati e non avrebbero motivo di muovere obiezioni (6). Ci si può chiedere se tale

(6) Scitovsky si rende conto che le esportazioni di paesi in disavanzo hanno probabilità di non essere concorrenziali; altrimenti i paesi non sarebbero in disavanzo. Perciò raccomanda contributi o prestiti a mite interesse per superare il basso grado di competi-

schema non implichi un aumento delle pressioni inflazionistiche nei paesi in disavanzo. Scitovsky e Karlik riconoscono questa possibilità; ma aggiungono che, in tal caso, i paesi in disavanzo non faranno uso delle loro opzioni di acquisto di DSP da paesi sottosviluppati. Per citare Scitovsky: « lo schema impone un costo reale e può creare pressioni inflazionistiche nei paesi in disavanzo, pressioni che possono agire come un deterrente e limitare la creazione di DSP e le conseguenti pressioni inflazionistiche sui paesi in surplus ». Per Scitovsky sarebbe questa « un'importante e preziosa funzione di questo tipo di "collegamento" » e, con parole testuali, « la sua giustificazione economica » (pag. 34).

Trovo molto difficile, lo confesso, rappresentarmi il modus operandi del tipo di « collegamento » prospettato da Karlik e Scitovsky. I particolari non sono stati precisati e io non cercherò di individuarli. Ma quali che siano, non ritengo che lo schema di Karlik e Scitovsky possa accrescere di molto l'aiuto ai paesi sottosviluppati. Il candidato ideale dello schema sarebbe un paese in disavanzo che soffre di disoccupazione. Un simile tipo di paese è oggi difficile da trovare. La maggior parte dei paesi in disavanzo soffrono di inflazione e di sovraoccupazione, e non saranno quindi disposti ad addossarsi un onere aggiuntivo che aggraverebbe i loro guai inflazionistici. Quand'anche un paese soffrisse di inflazione e in pari tempo di disoccupazione — combinazione non rara — difficilmente esso si sentirebbe molto più propenso a far uso della nuova facilitazione proposta, poiché sono disponibili soluzioni più attraenti ed efficaci del tipo di « collegamento » suggerito da Karlik e Scitovsky. Paesi in serio disavanzo con inflazione dovrebbero cercare di disinflazionare; se hanno disoccupazione dovrebbero reflazionare e svalutare; se soffrono di « stagflation » (ristagno e inflazione) potrebbero tentare un'espansione monetaria più una politica dei redditi più una svalutazione della moneta. L'aiuto ai paesi sottosviluppati che sono propensi e capaci di dare dovrebbero darlo per il tramite del bilancio pubblico.

Ciò porta a un altro problema.

vità. Egli non considera la possibilità che paesi in surplus possano muovere obiezioni a questo tipo di concorrenza, specie se si tiene presente che i paesi in disavanzo acquisiranno DSP che presumibilmente potrebbero essere usati per finanziare acquisti in paesi in surplus.

### Aiuti mediante il « collegamento » e aiuti con stanziamenti di bilancio

In linea di principio, la maggior parte degli economisti converrebbe, ritengo, che l'aiuto che un paese è disposto a fornire dovrebbe essere deliberato dal Parlamento e assegnato con le normali procedure di bilancio e non determinato come un sottoprodotto della creazione di moneta internazionale. Da una parte, quando l'aiuto passa attraverso il bilancio statale non entrano in gioco elementi inflazionistici « estranei ». D'altro canto, è il Parlamento che dovrebbe deliberare e stanziare gli importi che desidera assegnare all'assistenza all'estero; la decisione non dovrebbe essere lasciata a funzionari internazionali e alle forze di mercato, vale a dire l'onere dell'aiuto non dovrebbe cadere su quei paesi ove i DSP probabilmente finirebbero col concentrarsi (su questo punto tornerò più avanti).

Si potrebbe obiettare che l'approvazione parlamentare sarà in ogni caso richiesta per l'attivazione dei DSP che devono essere « legati » all'aiuto. Ma ciò non invalida né indebolisce i motivi d'opposizione al « collegamento ».

In primo luogo, nel discutere se la proposta distribuzione aggiuntiva di DSP è di importo appropriato o ottimo, i Parlamenti non dovrebbero essere influenzati da considerazioni estranee, come inevitabilmente accadrebbe qualora i DSP fossero « legati » all'aiuto. In secondo luogo, se l'aiuto fornito mediante il « collegamento » con i DSP attraverso l'IDA costituisce un peso non meno dell'aiuto accordato con stanziamenti di bilancio, non si capisce perché dovrebbe essere più facile persuadere i Parlamenti a consentire al « collegamento » piuttosto che a stanziare aiuti in sede di bilancio. La realtà è che i fautori del « collegamento » sperano di accrescere, grazie ad esso, il flusso degli aiuti; è questo, certo, un obiettivo lodevole; ma il successo di una simile strategia dipende dal diffondere l'erronea nozione che per i paesi donatori il costo dell'aiuto mediante il « collegamento » con i DSP sia nullo o almeno inferiore al costo dell'aiuto concesso con stanziamenti di bilancio.

Non gioverebbe dire che in caso di disoccupazione generalizzata il costo reale sarebbe virtualmente zero. Nella seconda metà del nostro secolo situazioni di questo genere sono rare; qualora si verificassero, una politica di espansione monetaria combinata con

una svalutazione della moneta, se necessaria, raggiungerebbe lo stesso risultato che si spera di ottenere dal « collegamento ».

Si incontra peraltro, di frequente, l'affermazione che l'aiuto mediante il « collegamento », o mediante il « collegamento organico », « sarebbe indolore » (7). E' questa un'affermazione fuorviante (talvolta H. Bell qualifica l'aggettivo « indolore » con la specificazione « dal punto di vista del contribuente »). In realtà non c'è un aiuto « indolore ». L'aiuto potrebbe essere indolore soltanto nel senso in cui l'inflazione può dirsi un metodo « indolore » di fornire risorse reali — opinione poco convincente in un'epoca di inflazione.

### La distribuzione dell'onere degli aiuti fra i paesi donatori

Per i paesi industriali donatori considerati nel loro insieme il metodo di fornire aiuti mediante il « collegamento » implica gli stessi oneri del metodo di fornire aiuti con stanziamenti di bilancio. L'onere economico o costo reale dell'aiuto consiste, è ovvio, nel surplus di esportazioni, nel trasferimento di risorse reali dal paese donatore al donatario. Ma la distribuzione dell'onere totale tra i paesi industriali donatori può essere molto diversa a seconda che si adotti l'uno o l'altro metodo.

Con il tradizionale metodo di aiuti mediante stanziamenti di bilancio si tenta di realizzare una distribuzione grossolanamente uguale, se non equa, mirando a ragguagliare gli aiuti di tutti i paesi industriali a una percentuale uniforme del prodotto nazionale lordo: il noto 1% o 0,75% proposto dal Comitato Pearson e da altri organismi. Quest'obiettivo, è vero, non è stato ancora raggiunto, e non è affatto certo che una percentuale uniforme del prodotto nazionale lordo sia la formula ideale. Ma in questo modo è almeno riconosciuto esplicitamente il postulato di un'equa distribuzione ed è possibile misurare le deviazioni dall'ideale postulato.

Con il sistema del « collegamento » la distribuzione reale dell'onere degli aiuti, vale a dire il contributo reale dei diversi donatori, è praticamente impossibile da prevedere. In parte dipenderà dall'entità delle quote assegnate ai vari paesi nel Fondo Monetario, in parte

(7) V., per esempio, HARRY H. BELL, *Institutional Aspects of Linking Development Finance with Reserve Creation under the Rio Agreement*, United Nations Conference on Trade Development, 6 gennaio 1970.

dagli avanzi della bilancia dei pagamenti dei paesi donatori che il sistema, infinitamente complesso, delle forze del mercato mondiale e le politiche nazionali di decine di paesi determineranno.

Non si esagera se si afferma che la differenza fra i due sistemi di aiuto può essere assimilata alla differenza che esiste tra due sistemi tributari, il primo dei quali distribuisca fra i contribuenti l'onere della tassazione nazionale in relazione al reddito e alla ricchezza individuali, e il secondo lo distribuisca con una forma di lotteria.

Karlik e Scitovsky hanno riconosciuto l'ingiustizia del collegamento « non organico », che lo renderebbe inaccettabile ai probabili paesi in surplus (8). La strana distinzione fra « collegamento organico » e « collegamento non organico » deriva probabilmente, almeno in parte, dalla vaga sensazione dell'imprevedibilità e iniquità della distribuzione dell'onere degli aiuti col metodo del « collegamento non organico ». L'inconveniente del « collegamento organico » è che esso lascia agli organismi e funzionari internazionali, senza dar loro precise istruzioni, il compito di determinare in qualche modo quali paesi dovranno sopportare l'onere. Karlik e Scitovsky hanno riconosciuto l'esistenza di questo problema e cercato di indicare, piuttosto vagamente, i principi che dovrebbero essere seguiti nella gestione del « collegamento organico » per renderlo accettabile. Ma il loro schema, come ho cercato di mostrare, non realizzerebbe lo scopo fondamentale del « collegamento »: esso produrrebbe un aumento molto modesto nell'assistenza ai paesi sottosviluppati.

Si è sostenuto che « forse l'argomento più chiaro per legare i DSP alla fornitura di aiuti ai paesi sottosviluppati sta in quest'ordine di argomentazioni: ... i DSP sono un sostituto dell'oro; non costando nulla, rendono possibile un notevole risparmio di risorse reali per la comunità internazionale; i paesi ricchi possono essere richiesti di rinunciare alla loro quota di questo risparmio e lasciare che vada a beneficio di paesi poveri; essi potrebbero far questo acquisendo oro carta allo stesso modo che per l'addietro acquisivano oro merce che accresceva le riserve mondiali » (9). Senonché non è affatto certo che la vera alternativa ai DSP sia più oro. Molti ritengono che i DSP sostituiranno dollari più che oro nelle riserve internazionali. E anche

(8) I due Autori a mio giudizio sono un po' troppo sicuri di poter identificare, in base all'esperienza passata, i paesi in surplus del futuro. La distribuzione degli avanzi e disavanzi può ben cambiare da un periodo all'altro.

(9) EDWARD R. FRED, *International Liquidity and Foreign Aid*, in « Foreign Affairs », luglio 1970, pp. 142-143.

con i DSP un ulteriore sviluppo della funzione di riserva del dollaro non è per nulla esclusa. Il dollaro può ancora finire con l'essere l'attività di riserva più attraente: il rendimento dei saldi in dollari è certo molto superiore all'interesse nominale sui DSP.

L'obiezione decisiva contro la tesi del « collegamento » è, tuttavia, che la distribuzione dell'onere degli aiuti fra i paesi donatori in ragione dei rispettivi prodotti nazionali lordi o di qualcosa di simile è sicuramente molto più equa della distribuzione a casaccio che verrebbe effettuata col sistema del « collegamento ».

GOTTFRIED HABERLER