

Gli aiuti internazionali: l'alternativa più facile

1. - Discutere i vantaggi degli aiuti internazionali quale strumento per il progresso economico dei paesi sottosviluppati può apparire oggi strano, soprattutto se si considera che i programmi di aiuto dell'Occidente (aiuti finanziari da governo a governo) hanno raggiunto l'ammontare di 2 miliardi di sterline l'anno e forse più. Per molti — politici, studiosi, uomini d'affari — il problema più importante è come incrementare ancora questi aiuti, e tutto fa presagire, dal messaggio speciale inviato dal Presidente Kennedy al Congresso nel marzo 1961 ai discorsi pronunciati alla riunione della Banca mondiale a Vienna lo scorso settembre, che essi verranno aumentati. È proprio in un momento come l'attuale, in cui i programmi dell'Occidente cominciano ad acquistare impeto e consistenza, che è necessario discutere i presupposti di questo massiccio gesto di solidarietà. Spesso si dà per ammesso che la politica dei blocchi è causa del sorgere e del perpetuarsi degli aiuti internazionali. Ciò, in verità, può forse spiegare perché mai né i suoi risultati economici né le sue conseguenze politiche ultime siano stati sufficientemente analizzati o discussi. L'esperienza più che decennale in materia di aiuti internazionali indica che le attuali forme attraverso le quali essi vengono elargiti conducono alla peggiore delle soluzioni, sia per i paesi donanti sia per i beneficiari.

Questo articolo, perciò, si propone di approfondire alcuni problemi che fino ad ora non hanno ricevuto la necessaria attenzione. Primo, la preoccupazione per gli aiuti internazionali ha posto in ombra i fondamentali fattori che determinano la prosperità e il progresso delle economie, ricche e povere, ed ha distolto l'attenzione dalla necessità di attuare politiche più radicali sia nei paesi sviluppati sia in quelli arretrati. Riforme radicali sono oggi appena allo stadio della formulazione, anche perché sotto il comodo riparo degli aiuti internazionali si è diffusa la piacevole illusione che sia possibile uno sviluppo economico senza un mutamento culturale nei paesi arretrati

e senza cambiamenti di struttura in quelli sviluppati. È in questo senso che gli aiuti internazionali costituiscono l'alternativa più facile sia per i governi donanti sia per quelli beneficiari. È questa una critica di fondo e il nostro articolo è in parte un invito ad attuare politiche che meno ostacolino i mutamenti strutturali, che meno favoriscano il mantenimento dello status quo.

Secondo, gli aiuti internazionali conducono ad una inefficiente distribuzione dell'offerta di capitali nel mondo. Terzo, essi promuovono la concentrazione del potere sia nei paesi ricchi sia nei poveri, il che non è desiderabile da molti punti di vista, non foss'altro perché pregiudica l'espansione economica. Oltre a questi argomenti, si farà riferimento brevemente ad alcuni metodi alternativi per incoraggiare lo sviluppo economico dei paesi arretrati; il valore di questo obiettivo non è minimamente in discussione.

2. - Gli aiuti internazionali, strumento prescelto dagli occidentali per favorire lo sviluppo, sono divenuti l'alternativa più facile sia per i paesi beneficiari sia per i paesi donanti. Fare assegnamento ancora su questo metodo è probabile che si riveli, alla lunga, soluzione inefficace e più dispendiosa rispetto a sistemi alternativi, mentre è addirittura possibile che ostacoli l'ordinato sviluppo dei paesi arretrati.

Per ovvi motivi politici, le discussioni sugli aiuti internazionali, di solito, partono dal presupposto esplicito od implicito che lo sviluppo è soprattutto un problema di investimenti, che differenze nel reddito tra paesi poveri e ricchi riflettono sottostanti squilibri nella dotazione di capitale pro-capite, e che queste differenze possono e devono essere colmate o ridotte attraverso trasferimenti monetari su vasta scala. Tali trasferimenti, si argomenta, non è necessario che siano a fondo perduto; avviando essi sicuramente i paesi sottosviluppati sulla strada del progresso economico, li porranno anche in grado di restituire gli aiuti ottenuti. È necessario sottoporre queste credenze al vaglio della critica. Se esaminate attentamente si vedrà che esse incoraggiano lo spreco, rafforzano illusioni pericolose, nascondono i veri fattori che determinano il progresso economico e distolgono l'attenzione dai problemi e dai compiti effettivi dello sviluppo.

Differenze nei livelli e nei tassi di sviluppo, specialmente tra economie ricche ed economie povere, riflettono differenze nella storia, nella dotazione di risorse naturali (compreso il clima), nelle

istituzioni politiche, nelle caratteristiche sociali, nelle attitudini economiche della popolazione, quali l'intraprendenza, la sensibilità a percepire e sfruttare le occasioni favorevoli, le propensioni al lavoro, all'ozio e al risparmio. Non v'è nulla di anormale nè di biasimevole in queste differenze. Nè vi è un diritto naturale di tutti i paesi a godere di un reddito pro-capite quasi uguale, o a muoversi simultaneamente sulla strada del progresso economico.

I fattori fisici, istituzionali ed umani da cui traggono origine queste differenze sono potenti ed hanno radici profonde; alcuni sono inevitabili. Per esempio, il clima e le caratteristiche ambientali dei tropici spiegano parzialmente perchè tutti i paesi tropicali siano economicamente sottosviluppati e perchè quasi tutte le aree depresse si trovino in quella zona. In molti paesi arretrati, specialmente in India e nel mondo islamico, vi sono abitudini mentali tenaci e generali che si oppongono al progresso economico. Facili esempi sono la credenza induista nell'invulnerabilità della vita animale e la divisione in caste; ambedue hanno resistito ai millenni e sono ancor oggi rispettate in gran parte dell'India.

Di estrema importanza sono anche le differenze nelle attitudini economiche dei diversi gruppi etnici, un argomento che raramente viene affrontato in pubbliche discussioni. Sarebbe sciocco mostrarsi dogmatici a proposito dei fattori storici e biologici che determinano il diverso sviluppo economico dei vari popoli. Queste differenze, alcune delle quali dovute certamente al clima e all'ambiente, non sono probabilmente eterne. Ma in ogni momento e nel corso dei decenni o anche dei secoli le qualità e le attitudini dei gruppi etnici hanno importanza notevole. Ciò può osservarsi in molti paesi sottosviluppati. I cinesi nella Malesia, gli indiani nell'Africa Orientale, i libanesi in quella Occidentale, che di solito vi immigrarono privi di capitali e di un'istruzione regolare, sopravanzarono subito la popolazione indigena; nè le speciali condizioni per la loro migrazione sono sufficienti a spiegare interamente le forti differenze nei rispettivi punti di arrivo.

Queste differenze tra paesi ricchi e poveri non sono emerse nei decenni o anche nei secoli a noi più vicini. L'attuale mondo sviluppato era molto più progredito della parte oggi arretrata già al tempo da cui, per convenzione, si fa iniziare la rivoluzione industriale. Già nel XVIII secolo l'Europa era in gran parte governata da un'economia di scambi ed aveva sviluppato attitudini ed istituzioni appropriate. Anche prima d'allora, da secoli, esistevano

in Europa grandi centri industriali e commerciali; da secoli erano in atto i grandi viaggi di scoperta quasi tutti dall'Europa occidentale e dal Nord-America verso l'Est, mentre nessun movimento si era avuto, in sostanza, nell'altro senso. Raffinati concetti matematici ed elaborati strumenti scientifici erano in uso da generazioni. Essi erano il frutto della mentalità sperimentale, della curiosità intellettuale e dell'interesse per il mondo fisico, che avevano caratterizzato l'Europa per secoli, prima della rivoluzione industriale.

Nessuno dei paesi oggi sviluppati raggiunse questo suo stato mediante aiuti internazionali, ed è ingenuo credere che trasferimenti monetari possano appianare le profonde differenze esistenti tra paesi poveri e paesi ricchi in fatto di caratteristiche sociali, attitudini economiche e condizioni fisiche. Ed i programmi odierni, per vasti che siano, rappresentano ben poca cosa se rapportati alla popolazione dei paesi beneficiari.

Molto dell'entusiasmo per gli aiuti internazionali sembra fondato sul comodo assunto che è possibile raggiungere lo sviluppo economico nei paesi sottosviluppati senza un loro mutamento culturale. Si pensa allo sviluppo soltanto come funzione dell'ammontare degli investimenti, piuttosto che delle caratteristiche economiche della popolazione, delle istituzioni e delle attitudini sociali, dell'ambiente fisico.

Questo strano modo di affrontare il problema ha portato a stridenti paradossi, molti dei quali sono solitamente ignorati nei dibattiti pubblici. L'India, il più popoloso paese dopo la Cina e la più grande beneficiaria di aiuti occidentali, ne offre forse il migliore esempio. Da generazioni si è riconosciuto che la credenza induista nella santità della vita animale e specialmente delle mucche, è il maggior ostacolo al progresso economico dell'India. Ciononostante, nell'ultimo decennio, leggi che vietano l'uccisione dei bovini sono state approvate in sei dei più importanti stati indiani, la cui popolazione è pari a circa la metà di quella dell'intera federazione. La legislazione dell'Uttar Pradesh, il più vasto degli stati dell'Unione indiana con una popolazione di 80 milioni di anime circa, assolutamente proibisce l'uccisione dei bovini « inclusi tori, buoi e vitelli ». La legge fu varata contemporaneamente all'inizio ufficiale del secondo Piano quinquennale che pone l'accento sull'industria pesante e sulla siderurgia...

La divisione in caste dell'India non ha avuto nuovo impulso dalla legge, ma gli sforzi del governo per distruggerla sono stati

incerti e i risultati ovviamente magri. Inoltre, alcuni importanti provvedimenti governativi (ad esempio, il sistema di licenze per l'esercizio di attività commerciali e di trasporto e le restrizioni al movimento dei prodotti agricoli) diminuiscono la mobilità geografica delle forze di lavoro, e perciò ritardano la disintegrazione delle caste. Vi sono ancora oltre 60 milioni di intoccabili in India, la maggior parte della popolazione è analfabeta e una grossa percentuale di bambini non riceve nemmeno la più rozza educazione. Ciononostante, la spesa per l'istruzione elementare prevista dal secondo Piano quinquennale è pari a circa la metà del costo di ognuno dei tre impianti siderurgici del settore pubblico. L'India rappresenta il tentativo maggiore di avviarsi verso il progresso economico, senza attuare un mutamento culturale, ma simili esperimenti si possono vedere un po' dovunque tra i paesi sottosviluppati.

La riluttanza dei paesi arretrati ad affrontare un mutamento culturale trova corrispondenza nella resistenza opposta dai paesi sviluppati a introdurre quei cambiamenti di struttura, che potrebbero favorire il progresso economico del mondo sottosviluppato. Le severe restrizioni frapposte dall'Occidente alle esportazioni di prodotti dei paesi arretrati non fanno bene sperare per il futuro. I contingenti applicati dall'America, dalla Gran Bretagna e da altri paesi economicamente sviluppati alle esportazioni di tessuti da Hong Kong, dall'India e dal Pakistan sono note.

A prima vista, sembra un paradosso che i paesi ricchi versino grosse somme per aiuti ai paesi poveri, mentre allo stesso tempo ostacolano le loro esportazioni e perciò il loro sviluppo economico. Gli è che gli « aiuti » sono forniti da diffusi prelievi fiscali, mentre libere importazioni urtano contro interessi settoriali battaglieri e ben organizzati. Ammettere l'importazione su larga scala di tessuti, calzature o articoli di abbigliamento di mediocre qualità dai paesi sottosviluppati richiederebbe modifiche nella struttura produttiva dei paesi industrializzati, che questi ultimi non sono preparati ad affrontare. Perciò gli aiuti all'estero divengono una forma di elemosina, la quale è improbabile si riveli utile ai beneficiati più di quanto lo sia in altri casi normali. Gli aiuti all'estero, d'altra parte, rispondono nei paesi donanti agli interessi di gruppi influenti che cercano mercati per i loro prodotti; tra questi sono da comprendere i produttori di beni capitali che dagli aiuti internazionali sono posti in grado di vendere attrezzature per grandi progetti, il governo e gli agricoltori degli Stati Uniti che desiderano liberarsi delle enormi ecc-

denze di prodotti agricoli. Ecco un esempio della nota regola secondo la quale gli interessi settoriali sono noti, mentre il loro costo per la collettività è sconosciuto.

La natura dell'ambiente umano e sociale nei paesi sottosviluppati, sfavorevole al progresso economico, è in generale ignorata dai fautori degli aiuti internazionali e l'additarla è impopolare. Senonché le discussioni sugli aiuti all'estero che non prendano in considerazione la necessità di più radicali riforme sia nei paesi poveri, sia nei paesi ricchi non giovano. I paesi poveri non si svilupperanno senza profonde modificazioni nell'ambiente fisico e sociale, nei principi di valore, nelle attitudini, accompagnate, s'intende, da mutamenti di struttura nei paesi sviluppati. La carità politica non è un surrogato di questi mutamenti e contribuisce solo in misura limitata al progresso del mondo sottosviluppato. Inoltre, accettato il principio che sostanziali aiuti internazionali sono una condizione necessaria e forse anche sufficiente per lo sviluppo dei paesi poveri, sia lo sviluppo che la stagnazione di tali paesi potranno essere invocati a favore di maggiori aiuti; lo sviluppo potrà essere portato a dimostrazione del valore degli aiuti, la stagnazione a riprova della loro necessità. Infine, una volta che l'Occidente abbia fatto sostanziali sacrifici per aiuti all'estero, diviene praticamente impossibile avanzare ex novo dubbi sull'utilità dei programmi d'aiuto. Quanto più grandi sono i sacrifici, tanto più difficile è riesaminare i principi in base ai quali essi sono stati imposti. Non vi è praticamente alcun limite a questo processo: l'Occidente, in effetti, sta consegnando un assegno in bianco ai paesi arretrati.

Intanto, il flusso degli aiuti internazionali permette agli uomini politici di procrastinare quei mutamenti che ostacolano lo sviluppo dei paesi poveri ed incoraggia i governanti dei paesi ricchi ad evitare gli aggiustamenti di fondo, necessari per offrire più liberi sbocchi ai prodotti dei paesi arretrati.

3. - L'insistenza sugli aiuti internazionali, quale strumento per lo sviluppo dei paesi poveri, ha condotto ad una inefficiente utilizzazione delle scarse risorse di capitale del mondo. Ciò è il risultato di cause economiche, politiche ed ideologiche.

Il saggio di profitto sul capitale è oggi generalmente più alto nei paesi ricchi che nei poveri; perciò il trasferimento di capitali dai primi ai secondi riduce il profitto totale, ed in questo senso conduce ad un inefficiente utilizzo delle risorse disponibili. Nei paesi

ricchi la produttività è più elevata perchè le tecniche di produzione sono più moderne, perchè il progresso tecnologico è più rapido, perchè maggiore è la percentuale di lavoratori specializzati, di tecnici e di amministratori. Inoltre, con gli aiuti internazionali, non v'è più contatto diretto tra coloro che forniscono il capitale e coloro che lo impiegano. L'interesse del mutuante al buon rendimento del capitale prestato e il controllo sul suo impiego erano di solito i principali fattori che ne assicuravano un efficiente utilizzo. Un simile interesse non è facilmente definibile, nè un controllo è facile da esercitare quando si tratta di aiuti internazionali. I trasferimenti tra governi di forti somme non possono essere adattati al meccanismo della domanda e dell'offerta come avviene per i singoli investimenti privati, il che contribuisce a rendere meno efficiente l'uso del capitale. Il fatto che gli aiuti siano di solito offerti senza contropartita, e comunque sempre ad un prezzo inferiore a quello corrente sul mercato dei capitali, rafforza questa conclusione.

La diffusa convinzione che lo sviluppo dipende principalmente dalla spesa per investimenti è un'altra ragione che conduce ad un inefficiente impiego del capitale. Questa ingiustificata credenza ha varie origini, ideologiche e politiche. La definizione di investimento è largamente arbitraria e una spesa non diviene produttiva soltanto perchè è classificata come investimento. Col giustificare indiscriminatamente tutte le spese dette di investimento, quella convinzione incoraggia a spendere senza guardare ai costi. Inoltre, essa provvede una superficiale giustificazione per molti controlli ritenuti necessari per promuovere gli investimenti. L'idea che sia soprattutto l'investimento a determinare lo sviluppo economico, porta a trascurare altri fattori che influenzano tale sviluppo, tra i quali sono la creazione di istituzioni adatte e l'incoraggiamento delle attitudini e delle propensioni economiche. Politicamente, gli aiuti internazionali spingono i governi dei paesi arretrati a ignorare o persino ad eliminare fonti alternative di capitale. Ad esempio si giunge a considerare sciocco e antipatriottico pagare saggi di mercato per il capitale estero, se esso può essere ottenuto — con forme di « aiuto » — più a buon mercato o addirittura gratis. L'insufficiente flusso di investimenti privati esteri che ne consegue può essere poi invocato a sostegno di un aumento degli aiuti internazionali. È uno dei tanti paradossi in questo campo il fatto che la maggior parte dei paesi poveri, che chiedono e ricevono capitali sotto forma di aiuti internazionali, ostacolano il movimento e le operazioni del capitale estero privato, in

parte per ragioni ideologiche, in parte sotto la pressione di interessi settoriali locali miranti a limitare la concorrenza. Se non esistesse un flusso di aiuti internazionali i politici dei paesi poveri sarebbero più riluttanti ad imporre restrizioni ai movimenti del capitale privato.

Queste considerazioni suggeriscono che, da un punto di vista strettamente economico, le nazioni più povere avrebbero da guadagnare se il capitale ora destinato ad « aiuti » fosse impiegato nei paesi più ricchi e i suoi frutti fossero trasferiti gratuitamente ai paesi poveri.

4. - Gli aiuti internazionali conducono ad una concentrazione del potere sia nei paesi donanti che nei paesi beneficiari. Essi sono finanziati da prelievi fiscali a carico *delle persone fisiche e giuridiche* nel paese donante al fine di trasferire mezzi liquidi *ai governi* dei paesi beneficiari. Ciò aumenta le risorse dei governi rispetto a quelle del settore privato. E, come si è già detto, incoraggia i governi ad ostacolare il movimento dei capitali privati, contribuendo così a rafforzare ulteriormente il settore pubblico e ad indebolire quello privato. Sia l'afflusso di capitali privati esteri, sia l'offerta di capitali privati interni ne sono influenzati negativamente. Per esempio, i paesi dell'Africa Occidentale hanno ricevuto aiuti dall'estero, mentre i loro governi sottoponevano i coltivatori locali di prodotti d'esportazione a severe imposizioni fiscali per attuare un risparmio forzato. Ciò non soltanto ha ostacolato la formazione di capitale privato, ma ha anche arrestato lo sviluppo dell'economia di scambio, il formarsi ed il fiorire di imprenditori locali e di una prospera classe agricola — si sarebbe così impedita la costituzione di una classe di kulak! Gran parte del gettito di questi tributi fu dapprima accantonata sotto forma di saldi in sterline; poi, di recente, è stata utilizzata per il finanziamento di progetti antieconomici ufficialmente approvati. Indirizzi di tal fatta han tratto incoraggiamento proprio dagli aiuti internazionali.

Questi risultati non devono sorprendere; essi sono in linea con le politiche che l'Occidente oggi pretende dai paesi sottosviluppati. Nella distribuzione degli aiuti, sono infatti preferiti quei governi che dispongono di un piano generale di sviluppo, che si riservano cioè di determinare gran parte della struttura e della direzione dell'attività economica. Questo criterio è già applicato largamente nell'assegnazione degli aiuti, ed è stato chiaramente confermato dal Presidente Kennedy nel suo messaggio speciale al Congresso nel

marzo 1961, là dove precisa che un piano generale di sviluppo e una politica di risparmio forzato sono le due condizioni perchè ad un paese possano essere concessi aiuti dall'estero. Da queste condizioni non possono sorgere che economie strettamente controllate e altamente centralizzate.

La tendenza alla concentrazione del potere politico, una volta affermata, si sviluppa poi spesso per forza propria e diventa difficile da rovesciare. Spesso i controlli creano una rete di interessi politici, amministrativi ed economici. Inoltre, in un'economia largamente diretta e controllata dal governo, gli ambiziosi, gli intraprendenti abbracceranno la vita politica, non le carriere economiche. La mancanza dei migliori ingegni nell'industria diviene allora un ulteriore motivo per l'estensione dei controlli governativi sull'economia. Nello stesso tempo gli investimenti sono degradati ad atti di demagogia politica con pregiudizio degli investimenti produttivi.

Che queste forze operino di già nei paesi poveri non v'è dubbio. Anche nei paesi più ricchi, peraltro, il sistema degli aiuti all'estero porta alla concentrazione del potere politico. Il finanziamento degli aiuti aumenta la pressione sull'economia, richiede l'inasprimento della tassazione e rende perciò più probabile l'istituzione o la reintroduzione di controlli diretti, incluso il controllo dei cambi. Queste tendenze vengono rafforzate dalla costante enfasi posta sulla necessità di maggiori sacrifici e sulla supposta inadeguatezza degli sforzi attuali in tema di aiuti all'estero. In tal modo, sia nei paesi donanti sia nei paesi beneficiari, gli aiuti internazionali tendono a rafforzare il grado e l'intensità dei controlli pubblici, e a favorire la concentrazione del potere politico. Questo pericolo è tanto più grave, poiché, come si è detto, maggiori aiuti possono essere invocati con superficiale plausibilità, sia che i paesi beneficiari ristagnino sia che si sviluppino.

5. - Le critiche che abbiamo mosso agli aiuti internazionali, cioè di essere di ostacolo a mutamenti di struttura, di rendere inefficiente la distribuzione del capitale e di aumentare la concentrazione del potere, ci inducono a chiederci come mai essi siano stati accettati universalmente. A prescindere dall'influenza degli interessi sezionali, di cui si è già fatta menzione, gli argomenti a favore degli aiuti all'estero sono da ricercarsi in ragioni di carattere politico, sociale ed economico. Ad una ragione di carattere politico si è accennato

nel precedente paragrafo. Occupiamoci ora di una delle ragioni di natura economico-sociale, che è di gran lunga la più importante.

L'incapacità dei paesi poveri ad uscire dal circolo vizioso della povertà e della stagnazione senza aiuti dall'estero, è forse la ragione più largamente invocata. Secondo questa tesi, è la stessa povertà che impedisce il progresso economico, in quanto il basso livello dei redditi impedisce l'accumulazione, senza la quale la produttività e a loro volta i redditi non possono aumentare. Vi sono molte variazioni su questo tema, ma tutte portano alla conclusione che un paese resta povero se è povero; la povertà porrebbe tali ostacoli da rendere impossibile la sua distruzione. Da ciò la necessità di aiuti internazionali che spezzino il circolo vizioso.

Uno sguardo anche superficiale alla storia dei paesi sviluppati o di quelli arretrati è sufficiente a dimostrare che la tesi è inadeguata. La stessa esistenza oggi di paesi economicamente progrediti la smentisce per il semplice motivo che tutti iniziarono il loro sviluppo come paesi arretrati, cioè a reddito e capitale pro-capite bassi. Ciò avrebbe dovuto impedire, secondo la suddetta tesi, il loro sviluppo. Ma essa è respinta anche dall'innalzarsi dalla povertà alla prosperità di innumerevoli gruppi e individui nello stesso mondo sottosviluppato, il che sarebbe impossibile se esistesse realmente un insuperabile circolo vizioso della povertà.

Un'ulteriore smentita è offerta dal rapido progresso che molti paesi arretrati hanno conseguito negli ultimi decenni. Tale sviluppo sembra essere stato ignorato. Alcuni esempi possono perciò tornare utili.

Tra la metà degli anni '30 e la metà degli anni '50, il prodotto nazionale lordo dell'America Latina è aumentato in media ad un tasso annuo del 4% circa, mentre il reddito pro-capite si è incrementato di oltre il 2%. Negli ultimi anni questi tassi sono stati superiori ai corrispondenti saggi degli Stati Uniti. L'Asia del Sud-est e l'Africa Occidentale sono altre regioni che si sono sviluppate molto rapidamente nell'ultimo mezzo secolo. Ciò appare evidente dalle sporadiche cifre sul reddito nazionale, le quali peraltro non vanno molto indietro nel tempo; ma è provato ad abundantiam dalle statistiche del commercio internazionale, della produzione agricola, dei trasporti ferroviari, delle entrate pubbliche, dell'analfabetismo, della mortalità infantile e simili. Alla fine del secolo scorso non vi erano esportazioni di cacao, arachidi o cotone dalla Nigeria o dal Ghana e le esportazioni di prodotti di olio di palma erano appena un

decimo del volume attuale. Prima del 1900, l'industria della gomma non esisteva nell'Asia Sud-orientale. Questi prodotti sono oggi voci importantissime del commercio mondiale e le loro esportazioni ammontano a molte centinaia di milioni di sterline l'anno. Inoltre i prodotti d'esportazione dell'Africa Occidentale sono coltivati soltanto da indigeni (non esistono piantagioni possedute da europei) e la gomma asiatica spetta per due terzi a proprietari non-europei. All'inizio del secolo, questi paesi non importavano farina, zucchero, sigarette, cemento, prodotti petroliferi, macchinari, ferro e acciaio, o ne importavano quantità insignificanti, mentre ne importano oggi su vasta scala.

Sotto molti punti di vista lo sviluppo di Hong Kong è di particolare interesse. Hong Kong ha fatto negli ultimi anni progressi molto rapidi sulla via che la condurrà a diventare un grande centro manifatturiero. Ma essa manca di tutte le risorse naturali, è soggetta ad una elevata pressione demografica ed ha un mercato interno molto piccolo, caratteristiche che si dice rafforzino il circolo vizioso della povertà. Nonostante tutti questi svantaggi e senza aiuti dall'estero, Hong Kong è divenuta un centro esportatore su larga scala di manufatti verso i paesi altamente industrializzati. In verità, ha fatto tanto cammino che si son dovute prendere misure ufficiali in molti paesi occidentali, compresa la Gran Bretagna, per proteggere le industrie interne dalla concorrenza di Hong Kong.

Nonostante che i paesi sottosviluppati siano per definizione poveri, la povertà può coesistere fianco a fianco col progresso anche rapido, se quest'ultimo è di data piuttosto recente ed ha avuto inizio da un livello molto basso. Molte delle discussioni sul cosiddetto circolo vizioso della povertà sono frutto di confusione tra basso livello e saggio nullo di incremento del reddito nazionale. È un errore confondere i due aspetti.

6. - Vi sono altri mezzi, oltre gli aiuti internazionali, con i quali l'Occidente può assistere le economie sottosviluppate. Il più ovvio e immediato è la riduzione delle barriere doganali nei confronti delle loro esportazioni. L'Occidente spende grosse somme in aiuti all'estero per sviluppare le economie dell'Africa, dell'Asia, dell'America Latina, e poi ne esclude i prodotti dal proprio mercato con dazi o contingenti. Ciò mostra come gli aiuti all'estero siano una soluzione di comodo per l'Occidente — una soluzione che gli permette di evitare l'adozione di politiche che, per quanto di molto maggior

efficacia nell'assistenza ai paesi sottosviluppati, sarebbero, tuttavia, politicamente più impopolari dell'addizionale imposizione necessaria per finanziare i cosiddetti aiuti. Per politici, industriali e organizzazioni sindacali gli aiuti sono preferibili al commercio.

Un altro possibile metodo di assistenza ai paesi poveri ha qualche affinità con gli aiuti internazionali. Esso dovrebbe essere realizzato mediante un tentativo molto più sistematico di quello attuato sinora di mettere a disposizione dei paesi arretrati parte del patrimonio di conoscenze amministrative e tecniche accumulato dall'Occidente. L'esistenza nel mondo occidentale di questi frutti del progresso è un fattore latente molto importante per le economie sottosviluppate. Da questo punto di vista i paesi poveri sono in una posizione migliore di quella in cui si trovavano i paesi progrediti all'inizio del loro processo di sviluppo. Naturalmente questo trasferimento di conoscenze è estremamente difficile e richiederebbe fondamentali mutamenti nelle attitudini e nella scala dei valori dei paesi arretrati, ma sarebbe più benefico di semplici trasferimenti monetari.

Anche politiche volte a ridurre l'instabilità delle economie industrializzate gioverebbero alle economie arretrate, poichè attenuerebbero le fluttuazioni dei prezzi dei prodotti primari.

Questo articolo si occupa peraltro degli aiuti internazionali, e non sarebbe opportuno addentrarsi in un'approfondita discussione dei sistemi alternativi di assistenza ai paesi sottosviluppati. Desideriamo soltanto sottolineare che vi sono altre vie attraverso le quali si può intervenire a favore del mondo sottosviluppato.

7. - Checchè si pensi dei meriti degli aiuti internazionali come strumento generale di politica o delle argomentazioni addotte a loro favore, è certo che, in assenza di una guerra, gli aiuti all'estero continueranno su vasta scala. La cosa più utile è quindi vedere come essi potrebbero essere trasformati per soddisfare più efficacemente l'interesse sia dei donanti che dei beneficiari. È necessario a tal fine sottolineare alcune caratteristiche essenziali degli aiuti internazionali, spesso ignorate nei pubblici dibattiti sull'argomento.

Primo, gli aiuti all'estero sono finanziati con il gettito della tassazione, il che toglie ad essi quel carattere morale proprio dell'aiuto volontario o della carità privata. I paesi che ne beneficiano, anche se di solito non distinguono chiaramente tra aiuti internazionali e aiuti volontari privati, in generale, e a ragione, ne avvertono

la differenza. Perciò sospettano delle dichiarazioni in cui si afferma che gli aiuti all'estero sono motivati soprattutto da considerazioni umanitarie, e questa diffidenza spesso li porta ad attribuire ai paesi donanti intenzioni ambigue o addirittura sinistre.

Secondo, l'analogia in voga tra aiuti all'estero e imposizione progressiva è falsa. Basti solo pensare ad una differenza fondamentale: mentre l'imposta progressiva ha per obiettivo la redistribuzione tra famiglie (o persone) ricche e famiglie (o persone) povere, ciò è impossibile a proposito degli aiuti internazionali, essendo molti cittadini dei paesi beneficiari più ricchi di molti contribuenti dei paesi donanti.

Terzo, gli aiuti internazionali sono sempre necessariamente razionati. Essi rappresentano scarse risorse raccolte tra i contribuenti dell'Occidente e trasferite ai governi beneficiari o gratuitamente o a prezzi inferiori a quelli di mercato; onde la domanda eccede sempre l'offerta disponibile. Sono, queste risorse, fortemente ambite in tutto il mondo e possono essere usate produttivamente sia nei paesi ricchi sia nei poveri. Questi ultimi sono ovviamente in concorrenza reciproca, poichè l'intera loro domanda non può essere soddisfatta: gli aiuti concessi ad un paese sono necessariamente aiuti negati ad un altro.

Quarto, gli aiuti internazionali di necessità influenzano la situazione politica dei paesi beneficiari, rafforzano la posizione dei governi che li ottengono e ne giustificano le politiche, quali che siano. Inoltre, accrescendo le risorse del settore pubblico, ne allargano la sfera. Infine possono indurre i governi che intendono chiedere tali aiuti a perseguire politiche interne ben accette ai paesi donanti. In ogni caso, col rafforzare la posizione del governo al potere nel paese beneficiario, il paese donante si trova coinvolto nella vita politica interna di un altro stato.

Il riconoscimento dei suddetti punti è la base per discutere di una politica razionale degli aiuti internazionali, e in particolare dei criteri per la loro ripartizione.

8. - Poichè gli aiuti sono finanziati col denaro dei contribuenti dei paesi donanti, è logico che essi ne servano gli interessi. Nè questi ultimi devono necessariamente essere in conflitto con gli interessi del paese beneficiario, piuttosto, è vero il contrario. L'interesse occidentale allo sviluppo dei paesi arretrati è sicuramente da ricercarsi nell'evolversi e nell'affermarsi di società che possano contribuire al

benessere, cioè alla pace e alla prosperità, delle popolazioni dei paesi donanti. Inoltre questo interesse è molto più probabile che sia soddisfatto dallo sviluppo di società che riescano ad assicurare un innalzamento del tenore di vita della collettività, e siano perciò suscettibili di resistere a tentazioni totalitarie.

Tali società avrebbero in genere le seguenti caratteristiche: economia in sviluppo; larga possibilità di scelta lasciata ai cittadini sia come produttori sia come consumatori; decentralizzazione e dispersione dell'attività di decisione; limitatezza del potere dei singoli; frazionamento della proprietà. Il progresso economico, per avere un senso, deve implicare un aumento nel flusso netto dei beni e dei servizi *desiderati* dalla popolazione e non semplicemente un incremento in volume della produzione di alcuni settori, senza riguardo per le aspirazioni degli individui che compongono la comunità.

Il sorgere e l'affermarsi di società che possano resistere alla lusinga del totalitarismo e la promozione dello sviluppo economico nel senso indicato richiedono sistemi economici, nei quali la composizione della produzione nazionale e la ripartizione delle risorse tra consumi e investimenti siano il frutto soprattutto delle libere decisioni degli operatori economici.

Nè lo sviluppo economico nè il formarsi di società così caratterizzate dipendono soltanto dall'azione statale. Essi, però, presuppongono che il governo possa efficientemente svolgere un gran numero di compiti complessi e delicati, e ciononostante sappia astenersi da minuti, specifici controlli sull'attività economica; gli si chiede cioè una capacità d'azione e insieme di autolimitazione, un impegno ed una competenza ad esercitare determinate funzioni, ma anche la forza di astenersi da certe attività.

I più importanti tra questi compiti positivi sono familiari, anche se il loro adeguato assolvimento non può essere dato purtroppo per realizzato. Essi includono: la formazione di una conveniente intelaiatura istituzionale per le attività dei singoli; il mantenimento dell'ordine e della legalità; l'efficace governo dei sistemi monetario e finanziario per evitare fluttuazioni nel valore della moneta e crisi nella bilancia dei pagamenti; l'apprestamento dei principali servizi per l'igiene e l'istruzione; la creazione di una rete di comunicazioni principali; e spesso anche l'esecuzione di lavori di bonifica agraria. Si tratta di compiti fondamentali che non possono essere esplicitati da singoli o da società private, sia perchè contribuiscono a formare e a modificare la struttura istituzionale entro la quale il settore pri-

vato opera, sia perchè spesso provvedono servizi che — sebbene possano essere richiesti — non possono essere acquistati e venduti sul mercato. L'adeguato adempimento di tali compiti assorbirebbe in toto le risorse amministrative e fiscali dei governi di tutti i paesi sottosviluppati.

Per converso, le politiche e le attività che è più probabile portino a minare la capacità di resistenza di una società al totalitarismo (e insieme ad ostacolare il miglioramento del tenore di vita delle masse) comprendono la determinazione da parte dello stato della direzione e della composizione dell'attività economica, inclusa l'imposizione di risparmio forzato su larga scala; la partecipazione pubblica su larga scala ad attività industriali e commerciali; l'istituzione di monopoli legali; l'espropriazione o la quasi-espropriazione della proprietà privata; i controlli restrittivi della libertà di costituzione e gestione di imprese private; l'assegnazione d'imperio di capitali, divise estere e materiali.

Nella distribuzione degli aiuti all'estero, l'Occidente necessariamente sceglie tra governi che perseguono politiche che differiscono sostanzialmente nei loro effetti sul miglioramento del tenore di vita della collettività e sullo sviluppo di una società libera ed aperta.

9. - Che l'Occidente, nell'assegnazione degli aiuti, debba scegliere tra paese e paese è inevitabile. Il totale degli aiuti è limitato, le richieste sono molte. Di necessità, gli aiuti debbono essere razionati.

Il problema è come si possa congegnare un programma di aiuti che abbia la massima probabilità e di migliorare le condizioni di vita e di promuovere società libere nei paesi arretrati. Si tratta di un compito difficile, soprattutto se si ammette che gli aiuti internazionali di per sé accrescono le dimensioni del settore pubblico e rafforzano in diversi modi il potere dei governi.

Tuttavia dovrebbe essere possibile formulare un piano che riducesse al minimo questi effetti negativi, e a tal fine i criteri suggeriti nei paragrafi precedenti dovrebbero essere tenuti presenti. Ad esempio, l'ammontare degli aiuti potrebbe essere collegato alla volontà del governo beneficiario di attuare una politica compatibile con gli obiettivi sopra accennati, cioè con il miglioramento del tenore di vita e con il rafforzamento della resistenza al totalitarismo. Non è il caso di dibattere in questa sede se questi fini debbano essere espli-

citamente dichiarati o possano emergere dall'attuazione stessa del piano.

Due ovvie obiezioni possono esserci proposte. Primo: una politica condotta su queste linee non rappresenta ancora un deliberato quanto illegittimo intervento nella condotta economica interna dei paesi beneficiari? Senonchè, già si è visto che ogni tipo di aiuto necessariamente influenza la politica interna di un paese. Ciò toglie valore all'obiezione. Inoltre, essendo gli aiuti internazionali necessariamente razionati, i paesi donanti devono continuamente e inevitabilmente compiere scelte tra paesi richiedenti e devono preoccuparsi per forza dell'uso cui saranno destinati i fondi e per conseguenza della politica del governo beneficiario. L'unico problema in discussione è in qual senso debba esercitarsi l'influenza del paese donante. Il Presidente Kennedy, nel suo recente messaggio speciale al Congresso sugli aiuti all'estero, ha dichiarato esplicitamente che essi devono essere collegati alle politiche interne dei paesi beneficiari, quantunque le politiche auspicate dal Presidente Kennedy differiscano sostanzialmente da quelle proposte in questo articolo. Una politica basata sui suggerimenti qui esposti non interferirebbe negli affari interni più di quanto non interferiscano gli attuali programmi di aiuto; anzi, probabilmente interferirebbe meno. Certo interferirebbe meno delle politiche che specificamente subordinano gli aiuti occidentali a determinate politiche economiche dei paesi poveri, o a piani generali di sviluppo predisposti dai governi beneficiari o ad altri indirizzi intesi ad estendere uno stretto controllo governativo sull'economia. Nessun programma di aiuti può evitare di influenzare la politica interna di un paese; soltanto la direzione in cui tale influenza deve esercitarsi è in discussione.

In secondo luogo, si potrebbe obiettare che se l'Occidente non fosse disposto a dare aiuti economici senza tener conto delle politiche interne seguite dai governi beneficiari, l'Unione Sovietica sarebbe pronta a farlo e perciò potrebbe influenzare in senso anti-occidentale i paesi beneficiari. L'argomentazione sottintesa è che l'Occidente non può permettersi di tagliare gli aiuti in alcun caso, ma è costretto a concederli anche quando è chiaro che i fondi saranno destinati a usi sperperatori o a danno dell'Occidente. Vi potrebbe essere del vero in questo strano ragionamento se le risorse a disposizione per aiuti all'estero fossero illimitate, il che ovviamente non è. Gli aiuti concessi ad un paese sono aiuti negati ad un altro paese, che potrebbe essere più disposto ad accettare la guida dell'Occidente; alternativa-

mente le risorse potrebbero essere usate per rafforzare le economie occidentali. D'altra parte, l'Unione Sovietica non è probabile che conceda aiuti se non è convinta dei risultati politici dei fini perseguiti dai paesi beneficiari, o della reale possibilità di influenzare tali fini nel senso da essa desiderato. Vi sono, perciò, chiari, anche se impliciti, criteri che determinano gli aiuti sovietici ai paesi sottosviluppati. Non c'è ragione perchè l'Occidente non debba prestare un po' d'attenzione alle conseguenze politiche dei propri programmi di aiuti.

P. T. BAUER - J. B. WOOD