



KIM BIZZARRI

BENI PUBBLICI GLOBALI

Come gestire la Globalizzazione
nel 21° Secolo



Fondazione Culturale
RESPONSABILITÀ ETICA
onlus



Campagna per
la Riforma della
Banca Mondiale

Marzo 2005

Campagna per la Riforma della Banca Mondiale
Fondazione Culturale Responsabilità Etica

BENI PUBBLICI GLOBALI

Come gestire la Globalizzazione nel 21° Secolo

di: Kim Bizzarri
redazione: Martin Koehler
info@crbm.org

Prefazione

L'anno 2005 si profila come l'anno della riforma dell'ONU e, più in generale, delle relazioni tra il Sud ed il Nord del mondo. Nell'autunno dell'anno scorso, un gruppo di esperti di alto livello ha pubblicato uno studio approfondito sulle possibilità di rimettere l'ONU al centro di un mondo più sicuro e più responsabile. Alcuni mesi prima, il governo inglese ha proposto un nuovo meccanismo per finanziare i bisogni più urgenti dei paesi in via di sviluppo. Inoltre, recentemente i governi francesi, spagnoli, cileni e brasiliani hanno avanzato idee riguardo a come istituire tasse globali per finanziare gli obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals, MDG). La dinamica politica creatasi tramite tali iniziative avrà il suo apice durante la prossima Assemblea Generale dell'ONU fissata per metà settembre 2005.

Da dieci anni, dall'anno della prima edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli a Perugia in 1995, non abbiamo più assistito ad un tale interesse politico per la riforma dell'ONU e dei rapporti istituzionali tra il Sud ed il Nord del mondo. In questi dieci anni, il mondo è diventato un posto più insicuro e più ingiusto, tanto da fare emergere un consenso sulla necessità di cambiare rotta con urgenza. Purtroppo, però, come dieci anni fa, anche questa volta gli interessi miopi delle potenze più forti restringono la portata delle riforme possibili. Abbiamo da temere che anche questa volta la volontà di riforme si esaurisca in alcuni atti cosmetici di poco valore concreto.

Ma a differenza di dieci anni fa, la società civile globale oggi trova forme di cooperazione e di capacità propositiva al punto da proporsi come soggetto politico in questo dibattito. Il processo del Forum Sociale Mondiale e dei Fori Sociali regionali è diventato il simbolo di questa capacità. E sempre più realtà di lotta popolare per un mondo più equo e giusto, nel Nord come nel Sud del mondo, confluiscano su questa ipotesi di rifondare e riappropriarsi del sistema dell'ONU tramite una sua profonda riforma nelle sue funzioni per un mondo più sicuro per tutti.

La riforma dell'ONU, in quest'ottica, non si limita al quadro istituzionale, come ad esempio una diversa composizione del Consiglio di Sicurezza, bensì riguarda l'approccio verso uno sviluppo sostenibile globale da custodire tramite l'ONU. Un forte movimento globale per un'altra ONU si realizzerà solo con proposte innovative e convincenti che daranno un'idea che "un altro mondo è possibile".

In questo contesto la proposta introdotta con questa pubblicazione merita la nostra attenzione. È una proposta complessa, visionaria, ma anche concreta, realizzabile, convincente: in un mondo ormai totalmente interdipendente, la convivenza tra i popoli deve basarsi su alcune sicurezze da dare ad ogni essere umano direttamente e senza costi, come beni pubblici globali. Da cominciare con sicurezze fondamentali come la pace, la tutela dell'ambiente, il controllo delle malattie infettive, la stabilità finanziaria e altre che non possono più essere garantite a livello dei singoli stati. Spetta alla comunità internazionale di provvedere al finanziamento di tali beni e di gestire la loro fornitura a tutti in modo equo.

È una proposta con un messaggio chiaro: usciamo dall'idea che il mercato riesca a soddisfare tutti i nostri bisogni, usciamo dalla sottomissione di ogni forma di convivenza al dettato delle regole del mercato. Recuperiamo uno spazio per il bene pubblico.

È uno slogan conosciuto in tante battaglie di questi anni a livello locale e nazionale. Conosciamo anche la risposta dei vari governi nostrani ed in altri paesi, che ci dicono che le casse comuni sono vuote oramai e che la globalizzazione richiede di lasciare al mercato quello che lo stato non è più in grado di provvedere.

Allora, tiriamo le conseguenze. Allarghiamo l'idea dei beni pubblici al mondo intero. Chiediamo che la comunità internazionale sotto la guida dell'ONU, provveda alla promozione ed alla fornitura di alcuni beni pubblici globali. Se la globalizzazione è diventato un dato di fatto, diamole finalmente una dimensione di sicurezza umana.

Sembra un'idea futuristica, ma all'interno del dibattito politico la teoria dei Beni Pubblici Globali (BPG) sta già assumendo una crescente centralità, a dimostrazione dello stretto legame che unisce il destino dei beni pubblici – anche quelli nostri nazionali – al percorso della globalizzazione.

Temi, questioni ed attività un tempo circoscritti a realtà prettamente nazionali stanno infatti assumendo, tramite il fenomeno della globalizzazione, una dimensione sempre più internazionale – si pensi al caso delle reti di comunicazione o agli investimenti finanziari.

Se però la dissoluzione di queste barriere nazionali ha favorito la comunicazione tra le realtà più eterogenee del pianeta, allo stesso tempo la globalizzazione ha rafforzato profonde spaccature tra paesi, popolazioni e gruppi sociali, a favore di un ordine che è ormai tanto fratturato quanto globale. Questo fractured global order non è altro che

l'inevitabile conseguenza della mancata integrazione di adeguati meccanismi di governance nella globalizzazione dell'economia e della finanza.

Se la privatizzazione e la liberalizzazione hanno infatti caratterizzato gli ultimi vent'anni della globalizzazione, ne hanno incoraggiato allo stesso tempo un suo "sviluppo insostenibile". Questo lo testimoniano ad esempio le recenti crisi finanziarie internazionali o l'attuale conflitto tra i diritti di proprietà intellettuale ed il diritto alla salute. Eppure, nonostante questo loro forte legame, beni pubblici e globalizzazione hanno beneficiato solo di recente di un'analisi congiunta.

In parte il merito è attribuibile alla società civile, che tramite le sue campagne e le sue lotte ha aiutato a mettere in evidenza questo legame. Si pensi ad esempio alle richieste degli ambientalisti per la riduzione dell'inquinamento ambientale su scala globale. Ciò che essi reclamano è un consumo sostenibile del bene comune dell'ambiente. Allo stesso modo, quando il 15 febbraio 2003 la società civile scese nelle piazze delle capitali di tutto il mondo per manifestare contro la guerra in Iraq, ciò che difendeva era il bene pubblico globale della pace e della sicurezza mondiale.

Gestire la globalizzazione significherà dunque strutturare la fornitura dei beni pubblici, secondo una logica che ne assicuri i benefici al pubblico globale. Ciò avrà però bisogno principalmente di una profonda riforma sia dell'attuale sistema multilaterale, sia dei principi su cui si fonda la struttura globale di governance.

Se fino ad oggi la privatizzazione e la liberalizzazione dei mercati hanno spinto la globalizzazione, da ora in poi la politica e l'azione pubblica ne dovranno diventare il fattore trainante.

È in questo contesto storico che il concetto dei Beni Pubblici Globali si sta stagliando come un possibile approccio per la risoluzione di questo fractured global order, sia a livello analitico che politico.

Sin dalla preparazione della conferenza internazionale su "Finanza per lo Sviluppo" svoltasi nel marzo 2002 a Monterrey, in Messico, l'approccio dei Beni Pubblici Globali è entrato nei dibattiti delle istituzioni politiche. A Monterrey prevaleva ancora il dubbio da parte di alcuni governi sulla portata del concetto, che tocca principi sacri agli stati, come la sovranità nazionale. Così, ogni riferimento ai Beni Pubblici Globali è stato tolto dal documento finale della Conferenza. Ma alcuni stati hanno indicato il loro forte interesse a proseguire il dibattito ed a renderlo politico.

Non a caso, troviamo alcuni stati membri dell'Unione Europea, più inclini a porre le tematiche in un'ottica multilaterale, in una posizione di avanguardia. L'impegno soprattutto dei governi di Svezia e Francia, ha fatto sì che l'Unione Europea, al suo vertice di Barcellona nel marzo 2002, formalizzasse il suo impegno di creare un gruppo di lavoro tematico e di aprirlo ad altri stati interessati. Durante la conferenza sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, svoltasi nel settembre 2002, il gruppo di lavoro è stato inaugurato in cooperazione con il programma di sviluppo dell'ONU (UNDP). Ogni anno la Commissione Europea pubblica un rapporto sui progressi fatti in merito ai "Commitments of Barcelona", includendo una parte sulle iniziative della "Informal International Task Force" sui Beni Pubblici Globali. Al momento, il gruppo sta lavorando per sviluppare definizioni pratiche per misurare la fornitura di alcuni beni specifici come la sicurezza dei voli civili, la ricostituzione dello strato atmosferico di ozono, la gestione dell'inquinamento marino e la lotta contro l'HIV/AIDS.

Parallelamente, possiamo constatare un crescente consenso politico sul bisogno di erogare tasse globali per finanziare l'approvvigionamento dei beni pubblici globali. Nel settembre 2004, i governi di Francia, Spagna, Brasile e Cile hanno elaborato una proposta concreta in tale senso. Già prima, il Parlamento belga si era pronunciato in favore di una tassa globale del tipo Tobin Tax per il mercato finanziario globale.

Ormai l'approccio dei Beni Pubblici Globali è arrivato al punto d'intersezione tra teoria e politica, ed è ora che la società civile prenda posizioni in un campo che potrebbe segnare una svolta nelle relazioni internazionali. Questa pubblicazione vuole contribuire a lanciare la discussione anche in Italia.

Antonio Tricarico

Campagna per la riforma della Banca Mondiale

Ugo Biggeri

Fondazione Culturale Responsabilità Etica

	DEFINIZIONE DI ALCUNI CONCETTI BASE
Bene:	Inteso come “cosa” (per esempio la figura giuridica) o una “condizione” (come la stabilità finanziaria)
Male:	Un bene che ha un'utilità negativa (l'inquinamento atmosferico, l'instabilità finanziaria, la diffusione di una malattia ecc).
Pubblico:	Si riferisce alla popolazione generale, organizzazioni della società civile, <i>corporate citizens</i> e Stati.
Globale:	Inteso come l'annullamento di ogni sorta di barriera - confini, settori, gruppi di attori. Includendo ciò che è a livello locale, nazionale ed internazionale.
Esternalità:	Intesa come un'azione che influenza il benessere di terzi senza che questi paghino o ricevano delle compensazioni. Vi possono essere esternalità positive (la ristrutturazione di un palazzo recherà benefici ad un quartiere) o negative (l'emissione di sostanze inquinanti). Solitamente per esternalità si intendono quei costi o quei benefici che non riflettono il prezzo del bene in sé.
Internalizzazione delle esternalità:	Si tratta di strumenti economici mirati a compensare le esternalità negative create da un'azione, come meccanismi di tassazione e la creazione di un mercato specifico.
Consumo del bene:	Attività economiche e non, tramite le quali un individuo beneficia dalla fornitura del bene, ad esempio, il godimento dei diritti civili tramite la fornitura del sistema giuridico come bene pubblico; oppure il consumo dell'aria pulita fornita dal bene pubblico della stabilità ambientale. Il consumo del bene può dividersi tra consumo sostenibile e non sostenibile, ossia, il consumo del bene deve essere proporzionale alla sua fornitura (consumo sostenibile) in modo da garantire le caratteristiche non-rivali e non-escludibili del bene, mentre un consumo eccessivo (consumo insostenibile) può causarne la sotto fornitura e rendere tale bene, ed i benefici ad esso connessi, rivale ed escludibile (si pensi ad esempio all'attuale consumo eccessivo della stabilità ambientale).
Regime Internazionale:	Insieme di misure (trattati, convenzioni, accordi) adottate da più paesi per la gestione di una qualunque questione, come ad esempio il Protocollo di Kyoto per l'ambiente.

	GLOSSARIO
PVS	Paesi in via di sviluppo
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
BPG	Beni Pubblici Globali
MDGs	Millennium Development Goals (Obiettivi del Millennio)
ODA	Official Development Assistance (Aiuti allo Sviluppo)
FAO	Food and Agricultural Organization
MDBs	Multilateral Development Banks (Banche multilaterali per lo Sviluppo)
IMF	International Monetary Fund (Fondo Monetario Internazionale)
GEF	Global Environmental Facility (Fondo Globale per l'Ambiente)
R&S	Ricerca e Sviluppo
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
OIL	Organizzazione Internazionale del Lavoro
ILO	International Organization of Labour
IFI	International Financial Institutions / Istituzioni Finanziarie Internazionali
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change
UNDP	United Nations Development Program
BIS	Bank for International Settlement (Banca dei Regolamenti Internazionali)
CBD	Convention on Biological Diversity (Convenzione sulla Biodiversità)
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Aspetti commerciali relativi alla tutela delle proprietà intellettuali)
WTO	World Trade Organisation (Organizzazione Mondiale del Commercio)
IPC	International NGO/CSO Planning Committee (Comitato Internazionale degli ONG per la Pianificazione)

INDICE

1. Concetti	8
1.1 La teoria dei Beni Pubblici	8
1.2 La definizione dei Beni Pubblici Globali	9
2. I Meccanismi di Fornitura per i BPG	10
2.1 I quattro meccanismi di offerta per i Beni Pubblici Globali	11
2.2 I vari livelli di fornitura dei BPG	11
2.3 Conclusioni del capitolo	13
3. I meccanismi di Finanziamento dei Beni Pubblici Globali	13
3.1 Il dominio del nazionale sul locale	13
3.2 Beni Pubblici Globali versus Aiuti allo Sviluppo	14
3.3 Il Nord come finanziatore principale dei BPG	15
3.4 Meccanismi per il finanziamento dei BPG	15
3.5 Conclusioni del capitolo	18
4. Alcuni Esempi di Beni Pubblici Globali	18
4.1 Stabilità Finanziaria Internazionale	19
4.2 Biodiversità	22
4.3 Controllo e riduzione delle malattie infettive	25
4.4 Equità (rappresentativa e partecipativa)	29
5. Beni Pubblici Globali: Governance, Democrazia ed Efficienza	31
5.1 Tra politica e beneficenza: BPG ed i <i>Millennium Development Goals</i>	31
5.2 Sovranità politica e sovranità territoriale: il bisogno di un nuovo sistema multilaterale	32
5.3 Nuove Forme di <i>Governance</i>	32
5.4 Verso una seconda generazione di <i>Public Policy Networks</i>	35
5.5 Dai Fondi di Fiducia ai Fondi Contrattuali	35
5.6 Conclusioni del capitolo	38
6. Conclusioni del Documento	38
6.1 Il vantaggio di un approccio tipo Beni Pubblici Globali	38
6.2 I problemi connessi ad un approccio tipo Beni Pubblici Globali	39
7. Riferimenti Bibliografici Essenziali	40

INDICE INSERTI E TABELLE

Inserto 1 Il ruolo dello stato e del mercato nell'economia del benessere	9
Inserto 2 Beni Pubblici Regionali	9
Inserto 3 <i>Free-riding</i> e il dilemma del prigioniero	10
Inserto 4 Il ' <i>ability to pay principle</i> '	10
Inserto 5 I costi dei BPG	14
Inserto 6 La Tobin Tax	22
Inserto 7 TRIPS versus CDB	24
Inserto 8 TRIPS versus accesso alla salute	28
Tabella 1 I beni pubblici secondo le loro caratteristiche esclusive e rivali	8
Tabella 2 I beni pubblici intermedi e finali	11
Tabella 3 Sistema di fornitura per la stabilità finanziaria	12
Tabella 4 I costi di sotto-fornitura per una stabilità finanziaria internazionale	20
Tabella 5 Funzioni e servizi offerti dagli ecosistemi	22
Tabella 6 Ripartizione della ricchezza e salute tra Nord e Sud	25
Tabella 7 Il costo della salute	26
Tabella 8 Composizione delle delegazioni ai negoziati multilaterali	29
Tabella 9 La sotto-rappresentanza dei paesi emergenti nel Fondo Monetario	30

1. CONCETTI

1.1 La teoria dei Beni Pubblici

Le prime teorie sui “beni pubblici” risalgono almeno al 1739, quando David Hume postulò il suo discorso sulla fornitura dei “beni comuni”. Da lì seguirono i lavori di molti altri economisti classici, tra cui David Ricardo, Thomas Malthus e perfino Adam Smith, i quali già allora sostennero l'impossibilità per le nazioni di raggiungere un livello di ricchezza socialmente ottimale, se all'operato del libero mercato (la famosa “mano invisibile”) non fosse corrisposta la fornitura da parte dello Stato di quei beni socialmente indispensabili che a causa o del loro scarso potenziale economico, o dei loro costi troppo elevati, avrebbero finito con l'essere sotto-forniti da parte del mercato (vedere Inserto 1). Adam Smith identificò in quei beni la difesa nazionale, la giustizia, l'ordine pubblico, gli ospedali e scuole. Fu però solo nel 1954 che la teoria dei beni pubblici raggiunse una maturità analitica. Ciò avvenne con l'opera di Paul Samuelson, “*The Pure Theory of Public Expenditure*”, nella quale il concetto di bene pubblico “puro” fu concepito come espressione del massimo grado di “pubblicità” di un bene ed il rispetto di due condizioni necessarie per garantirne il consumo:

Non esclusione – intesa come l'impossibilità tecnica, politica o economica di escludere un individuo dal consumo del bene. Per esempio l'impossibilità di escludere un individuo dal consumo dell'illuminazione stradale, della sicurezza nazionale o dalla vista di un monumento;

Non rivalità – intesa come il consumo di un bene da parte di un individuo senza che questi ne limiti il consumo da parte di altri. L'esempio della conoscenza è tipico: un soggetto non viene privato della sua conoscenza del teorema di Pitagora se la condivide con altri.

Questo in contrasto con le caratteristiche di esclusione e rivalità tipiche dei beni privati – l'esempio da manuale è il bicchiere di latte, in quanto il consumo da parte di un individuo ne impedirà il consumo ad altri (bene sia rivale che esclusivo). Se opposti però, beni pubblici *puri* e beni *privati*, non costituiscono che gli antipodi di una vasta gamma di beni il cui consumo è dipendente da una combinazione più o meno marcata delle due caratteristiche, e per questo definiti *misti* (vedere Tabella 1).

Tabella 1

I beni pubblici secondo le loro caratteristiche esclusive e rivali

	NON-RIVALE	RIVALE
NON ESCLUDIBILE	Bene Pubblico Puro › Illuminazione pubblica; › Difesa Nazionale; › Stabilità finanziaria; › Sistema Giuridico.	Bene Misto quasi pubblico › Parco Naturale; › Atmosfera;
ESCLUDIBILE	Bene Misto quasi privato › Norme e standard; › Diritti di Proprietà Intellettuale; › Strade/ponti con pedaggio; › Segnali televisivi	Bene Privato Puro › Beni di consumo tipici.

Riadattata da Kaul et al, 2003

Beni misti possono essere a loro volta suddivisi in beni *quasi pubblici* e beni *quasi privati*, a seconda della prevalenza di una o dell'altra caratteristica, ad esempio: il consumo dei segnali televisivi non è rivale, bensì esclusivo – è infatti indispensabile possedere l'apparecchiatura necessaria per poterli captare (bene *misto quasi privato*); oppure il consumo dell'atmosfera terrestre, rivale ma non esclusivo – è infatti impossibile impedirne il consumo, nonostante un suo consumo eccessivo da parte di alcuni individui ne precluderà il consumo ad altri (bene *misto quasi pubblico*).

Per la maggior parte dei beni però, il potenziale rivale ed esclusivo del loro consumo è una questione prettamente politica. Si prenda l'esempio della conoscenza, di fatto un bene pubblico “puro” – in quanto sia non-rivale che non-esclusivo – ma che per il suo forte impatto economico è stato reso escludibile tramite l'ideazione di attenti meccanismi legali – quali i diritti di proprietà intellettuale. Allo stesso modo l'edu-

cazione, essenzialmente un bene privato, ma al cui consumo sono state associate un numero di esternalità socialmente positive – quali la diminuzione dei conflitti, un maggiore rispetto per l’ambiente, il miglioramento sanitario, ed una crescita economica – è stato reso non-rivale e non-esclusivo tramite coscienti scelte sociali. Distinguere dunque tra le proprietà *de facto* pubbliche/private di un bene, e le sue caratteristiche *potenzialmente* rivali ed escludibili, è fondamentale per determinarne il consumo.

INSERTO 1 - IL RUOLO DELLO STATO E DEL MERCATO

L’economia del benessere pone le condizioni necessarie affinché in un mercato il benessere di un individuo non possa essere incrementato se non a discapito di altri. Lasciato al semplice gioco delle sue forze però, il mercato non riesce a garantire risultati ottimali. Lo Stato subentra, quindi, nelle economie nazionali affinché le imperfezioni del mercato siano corrette. Questo avviene principalmente tramite tre strumenti:

Produzione pubblica diretta dei beni e dei servizi – Come il sistema sanitario nazionale britannico o italiano, dove lo Stato si fa carico sia di erogare direttamente e gratuitamente – o quasi – una vasta gamma di servizi, sia di gestire il loro finanziamento e coordinamento.

Sussidi, positivi o negativi (tassazione) – Tramite mezzi coercitivi come la tassazione, lo Stato impone ai propri cittadini il finanziamento di certi beni pubblici, come per l’appunto i sistemi sanitari, i quali rischierebbero la sotto-fornitura se lasciati a meccanismi finanziari volontari. Incentivi e sussidi fiscali garantiscono invece la produzione, privata, di certi beni pubblici come ad esempio quei medicinali dal basso ritorno economico ignorati dal mercato farmaceutico – si pensi agli incentivi fiscali adottati negli USA per stimolare la R&S di “medicinali orfani”.

Regolamentazione delle attività economiche – Nell’economia liberale, lo Stato garantisce la salvaguardia della concorrenza dei vari attori privati all’interno del mercato - si pensi alle leggi antitrust per la prevenzione di situazioni monopolistiche -, e del livello di informazione tra venditore ed acquirente – si pensi alle politiche di etichettatura dei prodotti OGM che riescono ad assicurare ai consumatori una libera e consapevole scelta d’acquisto.

1.2 La definizione dei Beni Pubblici Globali

La trasposizione di molte attività e problemi locali su scala globale tramite le loro esternalità che coinvolgono sempre di più l’intero mondo sta forzando interi popoli, paesi e generazioni a condividere un destino comune – si pensi alla piaga dell’AIDS, all’instabilità finanziaria e alle questioni legate alle problematiche ambientali. Allo stesso tempo però, questo contesto globale sta mettendo a dura prova le capacità degli Stati di gestire singolarmente il fenomeno della globalizzazione, rendendo un approccio cooperativo tra Stati assolutamente necessario. In linea generale dunque, i beni (o mali) pubblici globali possono essere definiti come:

quei beni pubblici i cui benefici, o costi, coinvolgono più o meno tutta l’umanità in termini geografici;
i cui effetti esprimono una forte componente inter-generazionale; e
la cui fornitura richiede una forte componente cooperativa dagli Stati.

Più semplicemente i beni pubblici globali (BPG) possono essere riassunti con la seguente formula:

$$\text{BPG} = \text{Beni Pubblici Nazionali} + \text{Cooperazione Internazionale}$$

Non bisogna però commettere l’errore di assumere che la globalizzazione dei beni pubblici implichi una corrispettiva globalizzazione dei loro meccanismi nazionali di finanziamento e di fornitura. Al contrario, come i capitoli successivi dimostreranno, i meccanismi tipici della fornitura e del finanziamento dei beni pubblici a livello nazionale risultano del tutto incompatibili con la loro realtà globale. Questo poiché il divario politico ed istituzionale tra la dimensione nazionale e globale del bene è tale da rendere assolutamente necessaria l’ideazione di meccanismi di fornitura e di finanziamento che riflettano non solo le realtà del sistema politico internazionale, ma anche il bisogno di adattare i suddetti sistemi ad un approccio cooperativo – di per sé una innovazione dato il carattere fino ad oggi esclusivamente nazionale dei beni pubblici. Dalla discussione che seguirà diverrà apparente come anche le questioni legate alla fornitura ed al finanziamento dei BPG siano il risultato di coscienti decisioni politiche.

INSERTO 2

La letteratura sui Beni Pubblici Globali distingue tra beni pubblici di fatto *globali* – ossia le cui esternalità coinvolgono il mondo intero – e beni pubblici definiti *regionali* – le cui esternalità coinvolgono invece regioni geografiche specifiche. Un esempio di bene pubblico regionale è il controllo delle piogge acide, le cui cause ed i cui effetti hanno una dimensione geografica molto ristretta, spesso interessando paesi geograficamente vicini tra loro, ma non tutto il pianeta. Si potrebbe comunque argomentare che la preservazione delle foreste dalle piogge acide costituisce un interesse globale in quanto il biossido di carbonio rimosso dalla vegetazione beneficia la popolazione mondiale intera.

Il confine tra i beni pubblici nazionali, regionali e globali è quindi ambiguo, soprattutto considerando la crescente interdipendenza dei tanti fenomeni a livello mondiale. Per questa ragione, al posto di “beni pubblici *globali*” la letteratura spesso fa uso del termine più generale “bene pubblico *internazionale*”.

2. I MECCANISMI DI FORNITURA DEI BPG

Le caratteristiche di non-esclusione e di non-rivalità dei beni pubblici influenzano notevolmente i meccanismi di fornitura e di finanziamento di tali beni. Se infatti i beni pubblici si contraddistinguono dai beni privati per una condivisione estesa del loro consumo - ossia riservarne il consumo esclusivo ai loro finanziatori risulta impossibile - i loro beneficiari si tratterranno dal rivelare le proprie preferenze, in maniera tale da non doversi fare carico dei costi di fornitura dei beni ma di goderne ugualmente del loro consumo (esternalità positive). Conseguentemente, il normale funzionamento di domanda e di offerta, tipico del mercato dei beni privati, viene a mancare e la produzione del bene pubblico diventa inevitabilmente vulnerabile al problema del *free-riding* e al *dilemma del prigioniero* (vedere Inserto 3). Questi problemi si verificano sia a livello nazionale che internazionale.

A livello nazionale, queste difficoltà connesse alla fornitura ed al finanziamento dei beni pubblici sono state risolte principalmente tramite meccanismi fiscali, ovvero attraverso l'utilizzo del gettito ricavato dall'esazione delle imposte da parte dello Stato, su base proporzionale del reddito del soggetto (*ability to pay principle*, vedere Inserto 4), e tramite l'erogazione del servizio, come le tasse scolastiche o i ticket sanitari. La fornitura dei beni pubblici a livello nazionale è stata resa possibile grazie all'autorità sovrana che lo Stato esercita sui propri cittadini. L'obbligatorietà del pagamento fa sì che le preferenze di ciascun individuo siano espresse tramite un processo politico elettivo e rappresentativo, e portate in seguito sul tavolo decisionale sul quale i partiti stessi negoziano le modalità legate alla fornitura dei beni.

INSERTO 3

Nel caso dei beni pubblici globali si parla spesso di una situazione di non-cooperazione strutturale, riassumibile nella formula del *dilemma del prigioniero*. Questa formula prevede una situazione in cui due o più individui, non comunicanti tra loro, giudichino più efficace agire individualmente che tramite una azione cooperativa. L'esempio tipico prevede due prigionieri tenuti divisi ed accusati di un crimine comune. Le prove sono insufficienti per incriminarli e l'unico strumento in mano alla giustizia è la confessione personale. Qualora entrambi i prigionieri confessassero il crimine, otterrebbero cinque anni di prigione a testa, ma qualora solo uno dei due prigionieri confessasse, uno otterrebbe la libertà e l'altro sconterebbe dieci anni di galera. Nel caso nessuno dei due confessasse il crimine, subirebbero entrambi una pena di un anno di carcere a testa.

Chiaramente, la collaborazione rappresenterebbe la situazione favorevole, che li porterebbe ad un anno di carcere ciascuno. Dal punto di vista del singolo però, la soluzione ottimale resta la non collaborazione e la possibilità di non scontare alcuna pena, a discapito dell'altro.

Questo atteggiamento di non cooperazione è solitamente descritto con il termine *free-riding*, che nel caso dei beni pubblici globali si traduce nella scelta del singolo Stato di non collaborare nella fornitura del bene, nella speranza che siano altri a farsi carico dei costi. Questo atteggiamento crea però spesso delle situazioni di stallo politico, in cui l'avanzamento di qualunque processo è ostacolato dal timore dei vari attori politici di farsi carico dei costi a vantaggio di terzi.

La fornitura dei beni pubblici si basa dunque su due elementi principali:

L'espressione di preferenze – ossia quali beni i cittadini vorrebbero nel dominio pubblico, e quanto sono disposti a pagarli;

Processi politici – ovvero le trattazioni a livello governativo sulle modalità di fornitura dei beni pubblici.

A livello internazionale, i meccanismi tipici del sistema di fornitura dei beni pubblici nazionale vengono a mancare a causa dell'inesistenza sia di una autorità internazionale, pubblica e sovrana, paragonabile a quella dello Stato – capace dunque di imporre il finanziamento necessario per una fornitura ottimale dei BPG – sia di un sistema che garantisca l'espressione delle preferenze della "comunità globale". Conseguentemente, a livello internazionale, le problematiche connesse al *free-riding* si esacerbano, così come si accresce la complessità legata alla diversità culturale, geografica ed economico-politica, dei vari partecipanti coinvolti. Si prenda, come esempio, le crisi finanziarie: nonostante il loro impatto a livello globale, la differenza a livello di infrastrutture fra paesi, farà sì che lo stress finanziario sia meglio tollerato dagli stati ricchi che non dai paesi poveri. Allo stesso modo, la propagazione dell'AIDS è un fenomeno che affligge con più severità l'Africa e l'Asia che non gli Stati Uniti o l'Europa. Così come il cambiamento climatico rappresenta una minaccia più per le isole e le zone costiere che non per le zone temperate.

Queste diversità influenzeranno inevitabilmente, e profondamente, non solo la capacità dei singoli paesi a cooperare alla fornitura ed al finanziamento dei BPG, ma anche il loro interesse a fornire e finanziare certi beni piuttosto che altri.

INSERTO 4

L'*ability to pay principle* si rifà alla capacità contributiva di ciascun agente economico, indipendentemente dal beneficio che ne può trarre. Questo è in parte ciò che già accade all'interno del sistema delle Nazioni Unite, dove il bilancio per la fornitura dei beni pubblici internazionali, quali la pace, la sicurezza, l'ambiente e così via, è costituito dalle quote volontarie che ciascun paese membro versa annualmente. Le quote sono a loro volta determinate dalla capacità contributiva dei paesi stessi, ovvero proporzionalmente al proprio PIL. Molti di questi contributi sono di frequente finanziati dai vari ministeri pertinenti. Per esempio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) riceve i contributi dai vari ministeri nazionali della sanità, così come la FAO li recepisce dai ministeri dell'agricoltura e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) dai ministeri del lavoro.

2.1 I quattro meccanismi di offerta per i Beni Pubblici Globali

Identificare con precisione la natura e le caratteristiche del bene risulterà dunque fondamentale per garantire da parte degli Stati un'offerta socialmente ottimale per la fornitura dei BPG.

Generalmente si identificano quattro meccanismi di offerta:

Il "colpo migliore" (*Best Shot*)

Beni di tipo *Best Shot* includono tutti quei beni il cui successo è fortemente dipendente dal contributo individuale più ampio. Un esempio di bene tipo *Best Shot* è lo sviluppo di un vaccino contro l'AIDS. La ricerca e sviluppo di un vaccino risulterà possibile solo se intrapreso da quegli Stati detentori sia delle conoscenze tecniche necessarie per il suo sviluppo, che delle infrastrutture necessarie per condurre le ricerche. La difficoltà maggiore nell'assicurare una fornitura ottimale di questo tipo di bene risiede nel bisogno di convincere i paesi detentori di queste risorse a farsi carico della maggioranza dei costi.

"Anello debole" (*Weakest Link*)

Beni tipo *Weakest Link* sono caratterizzati da elementi esattamente opposti a quelli del tipo *Best Shot*, dal momento che l'offerta del bene è determinata dal contributo individuale minore. Un esempio di bene pubblico *intermedio* (vedere Tabella 2) tipo *Weakest Link* è il *Nuclear non-Proliferation Treaty* (NPT). Ratificato nel 1970, e siglato 187 paesi, il trattato mira alla limitazione del possesso di armi nucleari da parte degli Stati. La fornitura di questo bene dipenderà dunque tanto dal contributo più grande quanto da quello minore. Sarà infatti sufficiente che un singolo Stato non ratifichi il trattato perché la sicurezza mondiale sia messa a rischio. Il ruolo della cooperazione rappresenta in questo caso un meccanismo assicurativo per la comunità internazionale.

Somma (*Summation*)

Nel caso di *Summation* l'offerta del bene è determinata semplicemente dalla somma dei contributi individuali. Il caso più evidente è la riduzione dei clorofluorocarburi, dove ogni unità contribuisce in modo uguale e cumulativo all'offerta del bene.

La difficoltà nella fornitura di questo tipo di bene consiste nel porre i vari paesi a confronto con il dilemma del prigioniero e convincerli a non assumere un atteggiamento da *free rider*.

Somma ponderata (*Weighted Sum*)

Weighted Sum si differenzia da *Summation* per la necessità di soppesare il contributo individuale dei paesi nella fornitura del bene. Questo in quanto l'offerta da parte di alcuni paesi influenzerà pesantemente l'offerta globale. Nel caso delle piogge acide non sarà dunque sufficiente considerare semplicemente le emissioni di gas nocivi, ma bisognerà tenere conto anche dei parametri geografico-meteorologici - quali la locazione di un determinato paese, la direzione dei venti ed il grado di caduta delle piogge.

Anche nel caso di alcune politiche ambientali, come la conservazione della foresta Amazzonica - di per sé un bene pubblico globale *intermedio* - la fornitura globale dipenderà fortemente dalle politiche adottate dal governo brasiliano.

Tabella 2

Beni Pubblici Intermedi e Finali

I beni pubblici, che siano nazionali o globali, si dividono tra beni pubblici intermedi e finali. Si prenda l'esempio della sicurezza alimentare che rappresenta il bene pubblico, globale ed ultimo (ossia finale), in quanto costituisce l'obiettivo da raggiungere.

Gli organismi istituzionali, che come la FAO si occupano della sua gestione e fornitura, ne costituiscono invece il bene pubblico globale intermedio, ossia il veicolo tramite il quale è raggiunto il bene finale.

Beni Pubblici Globali	Esempi
<i>Finali</i>	La pace, l'eliminazione della poliomielite, la stabilità climatica...
<i>Intermedi</i>	Gli accordi internazionali, il cui consumo è prettamente strumentale. Kyoto, così come le foreste, rappresenta un bene pubblico intermedio, in quanto svolge la funzione di fornire il bene ultimo, ossia la stabilità climatica.

2.2 I vari livelli di fornitura dei BPG

La mancanza di una autorità internazionale paragonabile a quella dello Stato, così come il problema del *free-riding* e la complessità dei meccanismi di offerta dei BPG, impediscono la semplice trasposizione dei meccanismi di fornitura dal contesto nazionale a quello globale. Nonostante queste difficoltà però, sarebbe ugualmente errato assumere l'impossibilità di poter giungere ad una fornitura altrettanto efficiente dei BPG.

Nell'attuale scenario internazionale, le Nazioni Unite hanno assunto una posizione di coordinamento, anche se non sovrana, nella fornitura di molti BPG, mentre varie autorità internazionali, a differenti livelli di giurisdizione, sono coinvolte nel loro finanziamento. Anche le organizzazioni della società civile, esercitando pressioni su entità politiche, sia sovra-nazionali che nazionali, svolgono attività di lobby paragonabili all'operato dei partiti politici. La fornitura dei BPG è dunque possibile - e per alcuni di essi già avviene - ma affinché questa risulti ottimale, ossia si dimostri tanto efficiente quanto equa, le complessità del contesto globale e dei vari livelli sui quali la fornitura dei BPG ha luogo devono essere tenute conto. In via generale si possono identificare tre livelli differenti sui quali la fornitura dei BPG avviene:

Il livello globale – il quale racchiude gli interessi comuni, le politiche globali e la conoscenza delle caratteristiche del bene;
Il livello dei network – comprendente gli accordi istituzionali, le organizzazioni ed i partenariati internazionali, così come le politiche e le procedure incaricate di gestire la fornitura del bene;
Il livello locale – dove sono racchiuse le attività nazionali e locali dedicate alla produzione e al consumo del bene stesso – è infatti nel locale che avviene la fornitura del bene, tramite politiche ed incentivi domestici, meccanismi finanziari ed attività di varie entità governative, locali, della società civile e di singoli individui.

Le convenzioni, i trattati ed i protocolli costituiscono invece il *regime* e gli *accordi* che formalizzano la fornitura dei BPG e che svolgono una funzione di mediazione tra i vari livelli. Kyoto ed i suoi vari meccanismi flessibili, ad esempio, mediano tra il livello globale e quello dei network; mentre la tassa sul carbonio e gli incentivi fiscali mediano tra il livello dei network e quello nazionale/locale. Graficamente questa ripartizione tra i vari livelli di fornitura è illustrata nella Tabella 3 tramite l'esempio della stabilità finanziaria. Il vantaggio di strutturare un sistema di fornitura secondo questa classificazione tra livelli e regimi mediatici consiste nella possibilità di identificare gli elementi necessari per una fornitura efficiente ed equa del bene pubblico globale da un lato, e dall'altro di identificare le relazioni di potere, le comunità epistemiche, ed i meccanismi finanziari internazionali necessari per il loro finanziamento.

Tabella 3

Sistema di fornitura per la stabilità finanziaria

Dominio Globale

Stabilità finanziaria
 Accordo generale sull'importanza della prevenzione ed eliminazione di crisi finanziarie.



Regime

Codici e standard per le istituzioni finanziarie;
 Accordo di Basilea sulla capitalizzazione delle banche ed il loro monitoraggio;
 Regole e procedure del Fondo Monetario Internazionale (FMI).



Dominio del Network

- Istituzioni per la stabilità finanziaria:
- › **Organizzazioni Internazionali:** FMI, Forum per la Stabilità Finanziaria (Financial Stability Forum), Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), London Club e Paris Club;
 - › **Meccanismi Finanziari:** risorse per la cooperazione tecnica per l'implementazione di codici e standard, fondi per la protezione di debitori e prestatori;
 - › **Politiche e procedure:** meccanismi per la prevenzione ed il contenimento di eventuali crisi finanziarie.



› **Accordi**

Accordi tra istituzioni finanziarie internazionali e governi;
 Mandati per le banche centrali nazionali ed agenzie regolatrici;
 Procedure per sistemi bancari.



› **Dominio del locale**

Politiche nazionali e locali, meccanismi finanziari ed entità:
 Sistemi bancari;
 Politiche ed agenzie regolatrici;
 Banche centrali.



Risulta dunque fondamentale che tra il dominio globale e quello locale ci sia coerenza, così come sarà necessario che i regimi ed i network tengano conto delle differenti realtà tra Stati (*Ability to Pay Principle*). Il rischio è quello di seguire, come spesso avviene, un approccio prettamente *top-down*, dove le realtà e le conoscenze locali, indispensabili per la fornitura del bene, vengono trascurate ed escluse dai processi decisionali, riducendo l'intero dibattito politico (dominio del globale) ad un semplice esercizio di retorica.

Alcuni studiosi hanno però notato come negli ultimi anni si sia verificato un aumento della partecipazione di molti ministeri tecnici nelle questioni di cooperazione internazionale, a dimostrazione della di come alcuni Stati abbiano capito dell'importanza di instaurare un rapporto continuo tra la dimensione globale e locale dei BPG. Il ministero degli affari esteri dell'Olanda, ad esempio, nel suo rapporto annuale del 1995 testimoniava il coinvolgimento di molti altri ministeri in questioni internazionali, a dimostrazione di come la cooperazione internazionale non rappresenti più una competenza esclusiva del ministero degli affari esteri. Allo stesso modo, il governo francese ha recentemente istituito il *Fond Français pour l'Environnement Mondial* – gestito dall'agenzia per lo sviluppo in collaborazione con i ministeri degli esteri, della finanza e dell'ambiente francesi – affinché le politiche ed i progetti del *Global Environment Facility* della Banca Mondiale siano implementate anche a livello locale. Il governo svedese, invece, ha creato un ministero per la coerenza dei programmi governativi nazionali e degli impegni internazionali del governo.

Il coinvolgimento dei ministeri nella fornitura dei beni pubblici globali permette dunque di mediare tra il livello dei network ed il livello locale ed assicurare, conseguentemente, l'implementazione di politiche globali sul territorio nazionale.

2.3 Conclusioni del capitolo

Il successo della fornitura dei beni pubblici globali dipende dunque da un numero di fattori. *In primis*, la sfida consiste nel gestire queste tematiche sovra-nazionali in assenza di un governo globale. Esiste un forte rischio che siano piccoli gruppi con forti interessi particolari a definire in modo *top-down* le priorità tra i vari BPG e le modalità della loro fornitura. In più, la complessità dei vari portatori di interesse coinvolti, così come il problema del *free-riding*, richiedono un coordinamento senza precedenti non solo fra Stati, ma tra i vari livelli di *governance* locale, nazionale e globale affinché sia garantita una fornitura socialmente ottimale dei BPG. In assenza di un tale coordinamento, l'aspetto finanziario risulterà del tutto irrilevante.

3. I MECCANISMI DI FINANZIAMENTO DEI BENI PUBBLICI GLOBALI

Il finanziamento dei BPG, contrariamente a ciò che si potrebbe pensare, è già una realtà. Come i vari *case studies* illustreranno nel capitolo successivo, questa realtà si trova ad un livello che va ben oltre la speculazione teoretica. Lungi però dall'aver raggiunto uno stadio maturo, equo ed efficiente, il sistema attuale per il finanziamento dei BPG evidenzia le seguenti caratteristiche:

1. La maggior parte dei finanziamenti continua ad avvenire a livello nazionale anziché globale;
2. Quand'anche il finanziamento avviene a livello internazionale, è spesso mascherato come Aiuto allo Sviluppo (*Official Development Assistance*, ODA);
3. Conseguentemente, il finanziamento per lo Sviluppo, già di per sé non ingente, viene ridotto ulteriormente dal finanziamento dei BPG.

Queste caratteristiche suggeriscono che il finanziamento dei BPG segua un approccio riassumibile con il principio del "i benefici a chi paga", dove i paesi creditori sono i primi beneficiari del proprio contributo alla cooperazione internazionale. Le difficoltà connesse a questo tipo di approccio sono essenzialmente riassumibili con le seguenti problematiche:

Le ambiguità ed incomprensioni che affliggono il legame tra BPG e Sviluppo, a livello politico-economico, li portano a competere per esigui finanziamenti, a discapito del legame che li unisce e che li rende inter-dipendenti. Fintanto che la comunità internazionale continuerà a trascurare questo legame, il successo di entrambi resterà inevitabilmente compromesso;

Il legame tra BPG e sviluppo suggerisce inoltre che – nonostante la cooperazione internazionale sia fondamentale per una fornitura equa ed efficiente dei BPG – le condizioni economiche ed di infrastruttura di cui godono i paesi industrializzati rendano il Nord un candidato preferibile ai paesi in via di sviluppo (PVS) per il finanziamento della maggior parte dei Beni Pubblici Globali. Questo in quanto la più parte dei PVS non possiedono le risorse necessarie per affrontare i costi associati alla fornitura dei BPG. Ciò richiederà dunque l'ideazione di convincenti argomentazioni che persuadano i paesi industrializzati a farsi carico di un fardello finanziario più pesante per il finanziamento dei BPG.

3.1 Il dominio del nazionale sul globale

Studi recenti hanno notato come il finanziamento dei beni pubblici a livello nazionale continui a dominare su quello internazionale. Inge Kaul (2003) stima che la spesa mondiale per i beni pubblici *nazionali* ammonti a circa 6 milioni di miliardi di dollari all'anno – 80 per cento dei quali costituirebbero la spesa di soli paesi dell'OCSE. La spesa totale per i beni pubblici *globali* non supererebbe invece i 24 miliardi di dollari all'anno, creando un rapporto tra il finanziamento dei beni pubblici nazionali e globali pari a 1:250.

Sebbene il finanziamento dei beni pubblici *nazionali* costituisca il meccanismo principale per la fornitura dei BPG – sappiamo che i BPG sono riassumibili con la formula di BP globali = BP nazionali + cooperazione internazionale – è proprio l'elemento cooperativo che ne assicura un finanziamento adeguato ed una fornitura efficiente. In mancanza di un'azione sinergica e coordinata fra Stati, ogni sforzo individuale risulterà inevitabilmente vulnerabile alle esternalità negative prodotte dalla sotto-fornitura dello stesso bene da parte di altri Stati. Si prenda come esempio la sotto-fornitura della stabilità finanziaria o del controllo delle malattie infettive. Nonostante gli sforzi dei singoli paesi di gestirle, gli effetti sono stati irrimediabilmente disastrosi, proprio a causa della mancanza di uno sforzo cooperativo fra Stati.

La cooperazione internazionale rappresenta, quindi, non tanto una condizione ideale, quanto piuttosto una condizione *necessaria* a garantire una produzione efficiente ed equa dei beni pubblici globali.

Nonostante ciò, le teorie sulle relazioni internazionali insegnano che, quand'anche gli Stati riconoscano la propria dipendenza dall'operato di altri paesi, il raggiungimento di obiettivi nazionali preclude spesso la cooperazione internazionale dal rappresentare la prima scelta politica. Infatti, gli stati prediligeranno una politica unilaterale quando:

1. L'ingrediente chiave per la fornitura di un BPG si basi su una tecnologia di tipo *Best Shot*;
2. L'azione correttiva da intraprendere spetterebbe ad un paese di tipo *Weakest Link* – il quale però non possiede le capacità necessarie per agire;
3. La fornitura del bene risulti meno costosa che la gestione delle esternalità negative associate alla sua sotto-fornitura (vedere Inserto 5).

Questo è dovuto al fatto che le politiche unilaterali consentono agli Stati di esercitare un controllo maggiore sulle decisioni prese e sulle

risorse economiche erogate, più di quanto gli sarebbe possibile all'interno di un contesto politico multilaterale.

Dove, però, né l'azione domestica, né un approccio unilaterale possano garantire il risultato sperato, la cooperazione internazionale beneficia di un più ampio respiro. Questo poiché un approccio cooperativo permette la distribuzione del peso politico e finanziario tra tutti i membri del network.

Esempi di cooperazione che hanno dato buoni frutti includono le reti di comunicazione e di trasporto internazionali ed i sistemi postali. Molti paesi industrializzati hanno infatti finanziato, tramite meccanismi di cooperazione internazionale, lo sviluppo di reti stradali e delle telecomunicazioni addirittura nei PVS, nel tentativo di allargare e facilitare le proprie attività commerciali. Allo stesso modo, i paesi industrializzati da anni accordano il pagamento di un supplemento su tutte le consegne effettuate nei paesi in via di sviluppo per favorire la creazione delle infrastrutture necessarie per il miglioramento dell'intero sistema postale del Sud – da cui dipende l'efficienza del sistema postale globale. Nessuna politica unilaterale avrebbe potuto mai dimostrarsi efficace. Il peso finanziario e organizzativo sarebbe risultato troppo pesante per qualunque singolo paese.

INSERTO 5

I costi dei BPG

Una questione che sfortunatamente non ha beneficiato dell'attenzione del dibattito corrente sul finanziamento dei BPG riguarda il costo relativo alla produzione dei vari beni, ed in particolare il confronto tra i costi associati a politiche di intervento e di non-intervento. Risulta infatti difficile poter stabilire se i costi relativi al finanziamento di una robusta struttura finanziaria internazionale, ad esempio, siano effettivamente più vantaggiosi dei costi incorsi per la gestione delle esternalità negative associate alla sua sotto-fornitura. Sfortunatamente, calcolare questo genere di informazioni richiede una quantità di dati che, quand'anche accessibili, risultano estremamente complessi. A questa complessità si aggiunge un numero di fattori:

- › la privatizzazione e la liberalizzazione dei mercati hanno causato un incremento del numero degli agenti, sia pubblici che privati, coinvolti nella produzione dei beni;
- › le differenze geo-economiche dei vari paesi incrementano la difficoltà di rapportare i costi di produzione a livello globale;
- › la varietà di esternalità positive/negative associate alla produzione/sotto-fornitura del bene sono difficili da quantificare in termini convenzionali – la riduzione delle malattie infettive, ad esempio, genera vantaggi che spaziano dall'aumento delle capacità produttive dei singoli individui, ad un incremento generale del livello dell'educazione, generando di conseguenza vantaggi sia sociali che economici.

Nonostante queste complessità, il dibattito sul finanziamento dei BPG necessita di una tale analisi, in quanto fornisce ai decisori dati preziosi su cui formare un giudizio politico. Nel caso del BPG del controllo delle malattie infettive, uno studio recente ha cercato di quantificare i costi relativi alla sotto-fornitura del bene, calcolando in termini di perdita di vita produttiva della popolazione infetta, dovuta ad infermità o morte prematura, comparata con individui sani e gli impatti economici ad essi connessi. Ciò ha permesso di stimare la portata finanziaria connessa alla sotto-fornitura del BPG del controllo delle malattie infettive. È comunque importante notare come lo stabilire di indicatori e la conversione delle informazioni ottenute in termini economici pone una seria difficoltà etiche che necessitano cautela, per non cadere nella trappola di giudicare il valore della sanità con lo spettro culturale dominante dei paesi industrializzati.

3.2 Beni Pubblici Globali versus Aiuti allo Sviluppo

L'esempio del sistema postale illustra non solo i vantaggi di un'azione cooperativa, ma soprattutto la capacità della comunità internazionale di riconoscere (a) una responsabilità ed una capacità minore dei PVS nel perseguire obiettivi comuni – *ability to pay principle* (vedere Inserto 4) – e (b) la reciproca dipendenza tra BPG e Sviluppo. Questo principio ha trovato, nel mandato politico del *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) delle Nazioni Unite, un riconoscimento formale. L'articolo 3 (paragrafo 1) della Convenzione stipula infatti che:

“Le parti del trattato si impegnano a proteggere il clima a beneficio delle generazioni presenti e future, sulla base di equità e in accordo con le loro responsabilità e rispettive capacità comuni ma differenziate. Ne consegue che i paesi industrializzati devono prendere la guida nel combattere il cambiamento climatico e gli effetti negativi che ne conseguono.” (enfasi aggiunta)

Nel riconoscere la necessità di esigere dal Sud un contributo minore verso la risoluzione di problematiche comuni, la convenzione riconosce lo stretto legame che unisce BPG e Sviluppo. Domandare ai PVS un contributo pari a quello versato dai paesi industrializzati, vorrebbe dire deviare le già scarse risorse economiche destinate al loro sviluppo verso il finanziamento di obiettivi globali. Anche se al momento non è possibile definire con precisione quanto del bilancio annuale degli ODA sia ri-indirizzato verso attività centrate sulla produzione di BPG – stime prodotte da Inge Kaul, la Banca Mondiale e dall'ex Primo Ministro del Messico Ernesto Zedillo nel rapporto “Financing for Development” sembrano concordare che la somma si aggiri intorno al 30 per cento dei finanziamenti ODA (circa miliardi di dollari l'anno) – il problema connesso a questa redistribuzione delle risorse risiede nella natura distinta degli obiettivi dei due meccanismi finanziari. Aiuti allo Sviluppo (ODA) e BPG costituiscono di fatto due braccia distinte del finanziamento pubblico internazionale:

Aiuti allo Sviluppo – rappresentano la componente internazionale del braccio distributivo del finanziamento pubblico – il cui scopo essenziale è di mitigare gli effetti dell'era della colonizzazione e di aiutare i paesi in via di sviluppo ad accelerare il processo di industrializzazione e, più recentemente, di integrazione nel mercato globale.

Beni Pubblici Globali – costituiscono la componente internazionale del braccio allocativo del finanziamento pubblico internazionale – la cui funzione mira ad equilibrare la bilancia dei finanziamenti per quei beni pubblici globali sotto-forniti.

Mantenere distinte queste due componenti del finanziamento pubblico internazionale rappresenta dunque non tanto un esercizio accademico, quanto piuttosto una misura necessaria per la garanzia di un funzionamento efficiente ed equo di entrambi i meccanismi. Quand'anche il beneficiario primario del BPG fossero i PVS, come potrebbe essere il caso dello sviluppo di un vaccino contro l'AIDS tramite l'utilizzo di risorse ODA, si rischierebbe di ri-dirigere risorse finanziarie destinate ad un paese di basso reddito verso un paese di reddito medio. Nonostante la produzione del bene pubblico globale di un vaccino contro l'AIDS risulterebbe direttamente positivo per lo sviluppo di molti PVS – nel sub-Sahara il fenomeno dell'AIDS rappresenta uno dei principali ostacoli per lo sviluppo – l'“aiuto” deve risultare addizionale alle attività di sviluppo, e non sostitutivo. Il loro impatto congiunto risulterà infatti maggiore se in supporto l'uno dell'altro.

Eppure, nonostante questa realizzazione, all'interno di molti fora internazionali il legame tra BPG e ODA continua a soffrire di una certa ambiguità. L'OCSE, ad esempio, nel suo rapporto *Shaping the 21st Century* pubblicato nel 1996 sostiene che:

“[lo sviluppo avrà] un ruolo più significativo nel mantenimento della pace e della stabilità, nell'espansione dell'economia globale, nella lotta contro la povertà, nell'incremento delle scelte e delle opportunità e nel rispetto dei diritti umani [...]”

A dimostrazione che, se da un lato l'OCSE riconosce lo stretto legame tra sviluppo e BPG, fallisce allo stesso tempo di distinguerne la natura e la funzione. Questa ambiguità ha permesso alla comunità internazionale di vestire convenientemente, in più occasioni, il concetto di sviluppo di traguardi che velano obiettivi concernenti interessi più globali, che specifici ai bisogni dei PVS.

Gli Stati Uniti, ad esempio, da anni difendono il proprio scarso contributo ODA sulla base del fatto che, tramite massicci finanziamenti militari, forniscono la sicurezza e la pace al mondo intero – ossia un BPG! –, fattori che rappresentano, secondo gli USA, requisiti fondamentali per qualsiasi forma di sviluppo. In tal modo non solo confondono ODA e BPG, ma allineano interventi militari mirati a tutelare gli interessi degli Stati Uniti con la sicurezza mondiale; un caso che dimostra i pericoli di una definizione top-down delle modalità di fornitura di un BPG, a scapito dell'interesse della maggioranza della popolazione mondiale.

3.3 Il Nord come finanziatore principale dei BPG

Se la produzione di BPG costituisce un requisito fondamentale per lo sviluppo, allora è altrettanto vero l'esatto contrario. In assenza di un adeguato livello di sviluppo economico, politico ed infrastrutturale, risulterà infatti estremamente difficile per qualunque paese cooperare al finanziamento ed alla fornitura dei beni pubblici globali. Si prenda l'esempio del controllo delle malattie infettive. La capacità contributiva del Sud al finanziamento ed alla fornitura di questo bene sarà fortemente limitato dalle risorse finanziarie e dalle infrastrutture sanitarie della più parte dei PVS. Lo sviluppo e la commercializzazione di un vaccino contro l'AIDS, la malaria o la tubercolosi, richiederà di fatto capacità finanziarie, tecniche e conoscitive che la maggior parte dei PVS semplicemente non possiedono. Affinché i PVS sviluppino una tale ricchezza sarà necessario prima favorire un lungo processo di trasferimento tecnologico e di *capacity building*, così lo sviluppo delle infrastrutture come università, laboratori di ricerca, e l'aumento delle capacità produttive. Ne consegue che i paesi del Nord del mondo sono gli unici possedere le risorse necessarie per finanziare e fornire la maggior parte dei BPG – specialmente quei beni tipo *Best-Shot*, come appunto lo sviluppo di un vaccino contro l'AIDS. Fino ad ora però i ricchi paesi dell'OCSE hanno mostrato serie difficoltà nel riconoscere i vantaggi di un'azione basata sulla cooperazione differenziata fra Stati, e soprattutto nel riconoscere il fondamentale legame che unisce BPG e sviluppo. Creare una struttura finanziaria che mantenga una chiara distinzione tra questi due settori del finanziamento pubblico faciliterà il raggiungimento di entrambi gli obiettivi, ma ideare una struttura efficiente per il finanziamento dei BPG richiederà una attenta analisi dei vari meccanismi finanziari disponibili.

3.4 Meccanismi per il finanziamento dei BPG

La scelta del meccanismo finanziario dipenderà principalmente dalla complessità del bene pubblico globale, così come dalla varietà dei livelli sui quali si basa la loro fornitura, e dal meccanismo di offerta del bene (*Best Shot*, *Weakest Link*, ecc). Generalmente, il finanziamento dei BPG necessiterà non solo della combinazione di più strumenti finanziari, ma la creazione di *partnership* tra una varietà di entità, pubbliche e private, sovra-nazionali, nazionali e locali, fondazioni, istituzioni accademiche ed organizzazioni non governative.

La complementarità tra tutti questi fattori dipenderà principalmente dalla capacità di internalizzare o meno le externalità associate al bene. Qualora fosse possibile addebitare i costi connessi alla fornitura del bene ai consumatori, la creazione di un mercato o di incentivi fiscali potrebbe rappresentare il meccanismo finanziario opportuno. Nel caso in cui l'internalizzazione dei costi risulti difficile o inefficiente, il finanziamento dei BPG potrebbe richiedere l'intervento delle istituzioni pubbliche, oppure degli operatori privati.

Qualora meccanismi privati risultassero preferibili, sarebbe da decidere se associazioni *for-profit* o organizzazioni *not-for-profit* dovrebbero farsi carico dei costi finanziari. Nel caso opposto, ossia qualora la componente pubblica fosse preferibile a quella privata, si tratterà di decidere se il peso finanziario debba ricadere sulle agenzie nazionali o su quelle internazionali.

Così come la definizione di un BPG e la sua relativa priorità, anche la scelta del meccanismo di finanziamento di un BPG è perciò un atto politico. Quella che segue è una breve descrizione dei vari meccanismi possibili.

Creazione di un mercato

La creazione di un mercato per la gestione dei BPG necessita di una gamma di accordi istituzionali: come l'assegnazione di diritti di proprietà intellettuale; l'allocazione di quote; la messa in atto di meccanismi per lo scambio di informazioni; procedure che definiscano i prezzi; e l'istituzione di autorità competenti.

In più, all'interno di un sistema di mercato, le risorse necessarie per il finanziamento del bene derivano da una molteplicità di agenti - imprese, singoli individui, organizzazioni - che erogano una somma pari al valore dei benefici ottenuti, o dei danni recati.

Il vantaggio principale di un sistema di mercato consiste nel promuovere efficienza ed innovazione tra gli agenti privati coinvolti nella fornitura del bene. Perché questo avvenga però, risulterà fondamentale una regolamentazione attenta e trasparente. Ciò non potrà avvenire senza un coinvolgimento del settore pubblico che ne assicuri il funzionamento efficiente. Quand'anche dunque l'internalizzazione dei costi connessi alla fornitura del bene fosse possibile, tramite la creazione di mercati o di incentivi fiscali, un minimo coinvolgimento pubblico sarà indispensabile per assicurarne il corretto funzionamento.

Un esempio da manuale include la creazione di mercati per la riduzione delle emissioni responsabili per le piogge acide o per il cambiamento climatico. Nel primo caso gli Stati Uniti hanno istituito un sistema di quote commerciabili tra i vari stati americani per le emissioni di zolfo. Allo stesso modo, il Protocollo di Kyoto ha, tra l'altro, stabilito meccanismi per distribuire su scala globale quote commerciabili per le emissioni del biossido di carbonio – responsabile per il cambiamento climatico. In entrambi i casi la creazione di un mercato è stata possibile perché si era in possesso di stime approssimative sia sui limiti massimi da imporre alle emissioni che sul numero degli agenti economici coinvolti nel consumo del bene. Spesso, però, questo tipo di informazioni non sono disponibili e la creazione di un mercato risulta inevitabilmente difficile o addirittura impossibile.

Tasse ed imposte

Tasse ed imposte rappresentano un altro meccanismo tramite il quale le esternalità associate ad un BPG possono essere internalizzate al suo sistema di fornitura. Tasse ed imposte possono essere utilizzate per incentivare non solo un consumo moderato, innovativo ed efficiente del bene, ma anche per generare allo stesso tempo consistenti risorse finanziarie impiegabili direttamente nel finanziamento del bene.

Tali meccanismi di tassazione si dimostrano particolarmente efficaci verso il finanziamento di tutti quei beni il cui consumo può essere facilmente abusato, ma difficilmente controllato.

Questo tipo di meccanismo viene applicato a livello internazionale per regolare l'utilizzo delle risorse marine, degli ecosistemi terrestri, dei network per le telecomunicazioni e per il *World Wide Web*. Tasse ed imposte possono quindi essere impiegate per evitare l'esaurimento, la congestione, l'instabilità o altri effetti indesiderati (esternalità negative) associati ad un uso sregolato delle risorse comuni.

Risorse private

Un supporto finanziario più modesto, ma spesso di grande efficacia, proviene da risorse private. Queste possono essere generalmente separate in imprese *not-for-profit*; e imprese *for-profit*;

Imprese not-for-profit

Le imprese *not-for-profit* possono essere suddivise a loro volta in tre categorie: fondazioni, Ong e organizzazioni della società civile, ed istituzioni accademiche.

Fondazioni private – Le fondazioni private vengono generalmente viste come imprese capitaliste sociali (*social venture capitalists*) disposte a rischiare somme considerevoli in iniziative normalmente troppo rischiose per entità sia pubbliche che private. I loro finanziamenti sono dipendenti da donazioni private erogate principalmente tramite sussidi o finanziamenti mirati a progetti specifici, ed il ruolo che spesso assumono è quello di catalizzatori di iniziative globali. Un esempio classico è la Fondazione Rockefeller, promotrice di numerose iniziative internazionali di grande rilievo sociale come IAVI (*International AIDS Vaccine Initiative*), una iniziativa che ha unito governi, industrie farmaceutiche ed altre fondazioni private nel finanziamento per lo sviluppo e la diffusione di un nuovo vaccino contro l'AIDS (www.iavi.org). La Fondazione Carnegie di New York è un altro esempio. La Commissione sulla Prevenzione dei Conflitti (*Commission on the Prevention of Deadly Conflicts*), finanziata dalla Fondazione Carnegie, ha prodotto durante gli anni '90 un vasto numero di studi sulla questione della prevenzione di conflitti, contribuendo in maniera sostanziale al dibattito politico internazionale.

La *Foundation Centre* di New York, stima che nel 1999 la somma totale degli investimenti effettuati da tutte le fondazioni esistenti ha raggiunto i 1.6 miliardi di dollari, una cifra quattro volte maggiore alla somma stimata nel 1990 (400 milioni di dollari), a dimostrazione del ruolo sempre più preminente che le fondazioni private stanno assumendo sulla scena politica globale.

Organizzazioni non-governative (Ong) – Ong come Greenpeace, Amnesty International ed Oxfam, per citare solo alcune delle circa 20.000 ONG esistenti, hanno saputo contribuire notevolmente al finanziamento e alla produzione di molti BPG – si pensi ad esempio ai diritti umani o ai trattati internazionali per l'ambiente – nonostante i loro limitati poteri formali. Le Ong hanno saputo sviluppare una grande capacità di mobilitazione dell'opinione pubblica mondiale. Spesso questo gli ha permesso di esercitare una notevole influenza sulle questioni legate al finanziamento ed alla fornitura dei BPG – si prenda l'esempio delle campagne anti-ogm per la difesa della biodiversità, o le recenti campagne contro l'introduzione dei "temi di Singapore" nel mandato del WTO in difesa della stabilità finanziaria e dell'equità del commercio internazionale.

Per la maggior parte, le Ong finanziano il proprio operato tramite iscrizioni individuali e donazioni, anche se recentemente alcuni paesi donatori ed agenzie internazionali hanno stipulato contratti con CARE e OXFAM, a dimostrazione del ruolo fondamentale che alcune organizzazioni non governative rivestono nella fornitura di molti BPG.

Le istituzioni accademiche – Le istituzioni accademiche rappresentano un altro attore non governativo attivo sulla scena dei BPG. Queste comprendono centri di ricerca, dipartimenti statistici e varie istituzioni nazionali ed internazionali il cui obiettivo principale è la raccolta e la disseminazione di dati ed informazioni, e la creazione di comunità epistemiche.

La maggior parte dei loro fondi è costituita dal bilancio universitario, dai contratti di ricerca, dai fondi stanziati da agenzie bi-laterali e multi-laterali, da donazioni private e da sussidi governativi.

Imprese for-profit

Le imprese *for-profit* sono un esempio di filantropia, o più elegantemente, di “responsabilità sociale”.

La creazione di molte fondazioni è spesso il frutto di incentivi fiscali che i governi utilizzano per promuovere la partecipazione di agenti privati nella produzione dei BPG. Nei paesi industrializzati queste politiche hanno riscosso un grande successo, come dimostrano le oltre 2000 fondazioni private contate negli USA nel 2000, per un valore complessivo di 13 miliardi di dollari.

Tra le fondazioni particolarmente attive al livello internazionale, e principalmente interessate nella produzione dei Beni Pubblici Globali, troviamo la *Bill and Melinda Gates Foundation* che, tramite lo stanziamento di oltre un miliardo di dollari, ha dato vita al *Global Alliance for Vaccine and Immunisation (GAVI)* e l'*International AIDS Vaccine Initiative (IAVI)*, entrambe iniziative finalizzate allo sviluppo e alla distribuzione di medicinali per la cura di malattie trascurate, come l'AIDS, la tubercolosi e la malaria.

Nonostante la creazione di fondazioni *for-profit* sia un fenomeno particolarmente occidentale, nulla impedisce a molti PVS di adottare misure fiscali che sponino i propri magnati ad istituire fondazioni focalizzate su questioni locali/regionali in modo simile all'esperienza statunitense. L'agenzia dell'ONU per lo Sviluppo (UNDP) stima per l'appunto che nel 2000 il Brasile contava ben 9 magnati con un capitale collettivo pari a 20 miliardi di dollari, l'India 9 con un capitale pari a 23 miliardi, la Malesia 5 con 12 miliardi, il Messico 13 con 25 miliardi e l'Arabia Saudita 5 magnati con un capitale collettivo pari a 41 miliardi di dollari. La creazione di fondazioni private in molti PVS offrirebbe un importante sostegno al finanziamento locale di molti beni pubblici globali.

È da tenere presente, però, che l'impiego di risorse private per la fornitura di BPGs spesso crea conflitti di *accountability*, proprio per il fatto che il “mercato” dei BPG si distingue dal mercato classico per la sua utilità non-rivale e non-escludibile che necessita la possibilità di un permanente controllo pubblico.

Risorse dei paesi industrializzati

I paesi industrializzati utilizzano principalmente quattro meccanismi per il finanziamento dei BPG:

1) *ODA ed agenzie bilaterali* – le quali usano una vasta gamma di strumenti per il finanziamento di BPG, la maggior parte dei quali si fonda sulla combinazione di cooperazione tecnica, trasferimento tecnologico, assistenza tecnica e programmi di formazione. Tali fondi derivano dal reddito fiscale, da contributi statali o regionali, e a volte da fonti complementari. La flessibilità dei meccanismi finanziari nazionali per l'Aiuto allo Sviluppo varia però da stato a stato. Alcuni parlamenti nazionali indicano con precisione la distribuzione geografica e la destinazione di tali fondi, limitando notevolmente la libertà delle varie agenzie bilaterali di integrare programmi e priorità nazionale con iniziative e priorità globali.

2) *Operazioni di debt swap e riduzione del debito* – questi rappresentano meccanismi legali mirati alla trasformazione del debito estero dei PVS in allocazioni dirette di fondi destinati alla produzione *in loco* di certi Beni Pubblici Globali, come il sostegno di attività associate alla protezione ambientale, all'educazione ed allo sviluppo. Solitamente le operazioni di *debt swap* coinvolgono entità governative, nonostante esistano casi di accordi tra governi ed entità private: ad esempio negli '80 e '90, molte banche commerciali in possesso di significative somme di danaro associate al debito estero di molti PVS effettuarono dei *debt swaps* mirati alla promozione di attività legate all'ambiente e all'educazione. Allo stesso modo il gruppo dei Creditori pubblici (Club di Parigi) ha recentemente adottato una politica che prevede la possibilità per i PVS di destinare il 20 per cento del proprio debito estero ad operazioni di *debt swap* a scopo sociale.

3) *Fondi non-ODA* – questi sono dei fondi erogati da più ministeri ed agenzie nazionali sotto forma di somme addizionali al proprio bilancio da investire nella produzione di alcuni BPG. Un esempio eccellente è il *Fond Français pour l'Environnement Mondial*. Questa iniziativa permette al governo francese di investire risorse addizionali al proprio bilancio annuale per la conservazione del proprio patrimonio ambientale come impegno verso il bene pubblico globale della biodiversità e della stabilità climatica. Un altro esempio è fornito dal governo danese e dal suo impegno recente nell'allocare un ulteriore 0.5 per cento del proprio PIL per la produzione dei beni pubblici globali. Purtroppo risulta estremamente difficile determinare quanto della spesa pubblica nazionale per il finanziamento dei BPG sia addizionale o meno alla spesa per attività di ODA. I vari paesi donatori non hanno istituito alcun meccanismo che permetta di effettuare una tale distinzione ma, come discusso precedentemente, l'efficacia e l'efficienza delle due attività dipenderà dalla capacità della comunità internazionale di mantenerle distinte.

Incentivi fiscali – Un esempio recente di incentivo fiscale che ha riscosso grande successo è stata la *Millennium Vaccine Initiative*, annunciata dal presidente statunitense Bill Clinton nel gennaio 2000. L'iniziativa, tramite l'allocazione di un miliardo di dollari in crediti fiscali, ha il duplice obiettivo di incentivare le multinazionali farmaceutiche ad investire una porzione delle proprie attività di ricerca e sviluppo nell'area dei vaccini essenziali per i PVS, garantendone allo stesso tempo la distribuzione a prezzi accessibili. L'iniziativa ha sollecitato finora diverse industrie farmaceutiche come Merck, Sharp e Dome a donare l'equivalente di milione di dollari in dosi vaccinali per l'Epatite B, oltre che concentrare parte delle proprie attività di ricerca allo sviluppo di un vaccino contro l'HIV/AIDS. Allo stesso modo, l'*American Home Products* si è impegnata a donare all'UNICEF 10 milioni di dosi vaccinali contro la meningite, mentre l'*Aventis Pasteur* ha manifestato l'intenzione di voler donare 50 milioni di dosi vaccinali contro la poliomielite in più paesi Africani, oltre che ad impegnarsi per intensificare le proprie attività di ricerca verso lo sviluppo di un vaccino contro l'HIV/AIDS.

Risorse dei PVS

Il contributo dei PVS al finanziamento dei BPG avviene principalmente tramite il proprio bilancio nazionale. Questo copre le spese di attività nazionali e locali complementari alla produzione dei BPG e coinvolge di norma il finanziamento di programmi cooperativi con altri PVS. L'erogazione di queste risorse costituisce il modo principale tramite il quale i PVS contribuiscono al finanziamento dei BPG. L'allocazione di risorse finanziarie ai propri parchi nazionali, ad esempio, contribuisce al BPG della conservazione della biodiversità. Oppure, risorse devo-

lute a campagne per la vaccinazione di una qualunque malattia infettiva contribuiscono alla produzione del BPG per il contenimento delle malattie infettive. Tramite programmi di cooperazione tra PVS, come quelli già in corso tra paesi come la Cina, il Brasile, l'India ed il Messico, il Sud è in grado di contribuire in modo sostanziale al finanziamento ed alla fornitura di alcuni BPG. Alcuni PVS dispongono inoltre delle capacità tecniche e finanziarie necessarie per finanziare e fornire autonomamente alcuni BPG. Con il sostegno del governo indiano, un'industria farmaceutica locale ha sviluppato un vaccino contro l'epatite B che viene oggi venduto a due dollari la dose contro i cinquanta previsti dal prezzo corrente di mercato. Allo stesso modo, il governo vietnamita ha finanziato la produzione dell'unico vaccino esistente al mondo contro la meningite B.

Istituzioni finanziarie internazionali

Negli ultimi 50 anni le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) - comprendendo principalmente le banche per lo sviluppo multilaterale (MDB), la Banca Mondiale, ed alcuni fondi speciali come il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD) - hanno rivestito un ruolo fondamentale nel finanziamento dei BPG. Le IFI hanno finanziato, e finanziano, i BPG essenzialmente tramite il proprio reddito netto, contributi provenienti dai propri membri, il bilancio amministrativo e la gestione di fondi specifici. Il modello delle MDB è stato uno dei meccanismi istituzionali più presenti, soprattutto nelle attività di assistenza ai PVS, per quel che concerne la mobilitazione di risorse finanziarie, *capacity building* e di sviluppo delle istituzioni locali. Queste banche mobilitano infatti vaste somme di denaro e stipulano prestiti a PVS a tassi agevolati, fornendo allo stesso tempo servizi complementari, come assistenza tecnica e consulenze su questioni di sviluppo economico e sociale.

La maggior parte di questi finanziamenti è finalizzata allo sviluppo domestico di attività complementari necessarie per la produzione dei BPG da parte del paese debitore, e si dividono principalmente in operazioni di prestito e sussidi. È stimato che nel 2000 questi prestiti siano ammontati a 2 miliardi di dollari, di cui 1,3 miliardi provenienti dalla sola Banca Mondiale - il cui contributo maggiore è stato destinato al finanziamento del *Global Environmental Facility* (GEF), dell'*Ozon Trust Fund* e del *Consultive Group on International Agricultural Research* (CGIAR).

Lungi però dal risultare ideali, le attività delle MDB hanno suscitato molte preoccupazioni a causa delle condizionalità legate ai prestiti elargiti, e del deficit democratico che affligge il loro sistema decisionale. La dipendenza del Sud dai prestiti delle MDB ha costretto molti PVS a sottomettersi alle politiche economiche ortodosse di queste istituzioni, nonostante il più delle volte questo si sia dimostrato per loro svantaggioso - come dimostrano la recenti crisi economiche, politiche e sociali che hanno colpito l'Argentina.

Organizzazioni ed agenzie internazionali

Le Nazioni Unite (ONU), come anche la maggior parte delle organizzazioni regionali, furono concepite come fora inter-governativi in cui poter dibattere il coordinamento di politiche internazionali mirate al mantenimento della pace, alla promozione dello sviluppo, ed a ciò che, in maniera generale, oggi può definirsi la fornitura dei BPG. L'ONU conta attualmente 191 membri ed una dozzina di organizzazioni regionali - tra cui l'Unione Europea, l'Organizzazione dell'Unione Africana, e l'Organizzazione degli Stati Americani - formando una fitta rete di accordi istituzionali che spesso mobilitano il finanziamento di molti beni pubblici globali. Non essendo sempre particolarmente efficace, l'ONU si ritrova spesso vittima del proprio sistema democratico. Lo stesso principio che ha conferito legittimità alle sue agenzie ed al suo operato, tramite un approccio "un paese, un voto", ha causato allo stesso tempo un atteggiamento restio da parte di molti suoi membri nel rispettare gli accordi presi. Come discusso nella sezione "Il dominio del nazionale sul globale", questo riflette il timore di molti Stati di non poter esercitare un controllo totale sui propri finanziamenti all'interno di un contesto cooperativo. In mancanza di poteri coercitivi che ne assicurino il rispetto, l'ONU si ritrova dunque di frequente ad essere la sede di lunghe ed astiose battaglie concernenti il pagamento dei contributi pattuiti e vittima di una approccio *free-rider* da parte dei suoi membri, piuttosto che un forum politico pro-attivo e cooperativo tra Stati.

3.5 Conclusioni del Capitolo

Gli esempi qui riportati dimostrano come il finanziamento dei BPG sia già una realtà. Ben oltre la teoria, la sua struttura comprende una vasta gamma di meccanismi la cui scelta è dipendente principalmente dalla natura del bene, dal meccanismo di offerta e dal grado d'internalizzazione dei costi associati alla sua fornitura.

Lungi però dall'aver raggiunto un funzionamento efficiente, il sistema attuale per il finanziamento dei BPG presenta ancora notevoli ostacoli, soprattutto nell'ambito del settore pubblico, dove la volontà politica dei vari attori statali nel mantenere gli obblighi presi a livello internazionale risulta ancora problematica. Il legame tra sviluppo e BPG soffre inoltre di interpretazioni ambigue all'interno dei dibattiti politici, a discapito del successo di entrambi. L'efficienza del finanziamento dei BPG dipenderà dunque tanto dal tipo di meccanismo impiegato, quanto dalla serietà della Comunità Internazionale nel rispettare i propri obblighi, e dalla sua capacità di formulare una chiara definizione dei ruoli tra sviluppo e BPG.

I casi specifici che seguono offrono esempi delle problematiche fin qui discusse.

4. ALCUNI ESEMPI DI BENI PUBBLICI GLOBALI

Negli ultimi anni sono stati in molti a proporre una classificazione degli attuali beni pubblici da poter considerare globali. L'economista e premio nobel Joseph Stiglitz ha identificato cinque beni pubblici globali principali; quali la stabilità economica internazionale; l'ambiente; la stabilità politica; gli aiuti umanitari; e la conoscenza. Per questioni di praticità questo documento seguirà la classificazione fornita dal lavoro pionieristico di Inge Kaul, direttrice del Programma per lo Sviluppo dell'ONU, UNDP (*Global Public Goods – International Cooperation in the 21st Century*, 1999; *Providing Global Public Goods: Managing Globalisation*, 2003). Seconda la classificazione proposta da Kaul, i beni pubblici globali si ripartiscono in sette categorie: Equità; Giustizia e Stabilità Sociale; Stabilità Economica e Finanziaria Internazionale; Stabilità Climatica; Controllo delle Malattie Infettive; Conoscenza ed Informazione; Biodiversità; Pace e Sicurezza.

Con lo scopo di dimostrare più in dettaglio la varietà e la dimensione politica dei Beni Pubblici Globali, riportiamo in questo capitolo alcuni esempi che coprono argomenti assai lontani uno dall'altro:

- › La Stabilità Finanziaria;
- › La Biodiversità;
- › Il Controllo delle Malattie Infettive;
- › L'Equità.

Riconducendo gli esempi al loro denominatore comune di costituire un Bene Pubblico Globale la cui fornitura dipende da scelte politiche, per ogni esempio mostriamo il livello di fornitura attuale, i costi della sotto-fornitura e un sistema di fornitura e finanziamento ideale.

4.1. Stabilità Finanziaria

Le teorie economiche sostengono che, affinché un sistema finanziario possa dirsi efficiente, il flusso internazionale delle attività e degli investimenti deve essere massimizzato parallelamente ad una distribuzione equa dei suoi vantaggi. In un quadro efficiente, globalità e sostenibilità devono dunque essere garantite quanto la crescita economica. Il susseguirsi di crisi finanziarie internazionali dimostra invece che il sistema corrente è ben lungi dal produrre risultati soddisfacenti. La graduale liberalizzazione dei mercati finanziari ha causato un aumento notevole del loro valore rispetto all'economia reale. Il movimento "Attac" stima che già nel 1999 il PIL mondiale ammontava a 30.000 miliardi di dollari, contro un valore delle attività finanziarie pari a 80.000 miliardi di dollari. Questo divario, che va crescendo di anno in anno, produce effetti destabilizzanti a livello globale, creando un clima di incertezza ed instabilità economica spesso causa di disastrose crisi finanziarie - conseguenze tangibili della sotto-fornitura di questo Bene Pubblico Globale (vedere Tabella 4).

La stabilità finanziaria come BPG

La struttura finanziaria è una colonna portante del sistema economico mondiale. La sua stabilità rappresenta un BPG il cui consumo è non-rivale e non-esclusivo, e le sue esternalità sono inter-generazionali e globali. Questo bene pubblico globale rappresenta sostanzialmente la possibilità di prevenire e gestire crisi finanziarie, nonché di creare un ambiente finanziario stabile nel quale tutti i paesi possono promuovere il proprio sviluppo economico. La stabilità finanziaria è inoltre un bene pubblico di tipo *Weakest Link* in quanto l'esito della sua offerta dipenderà tanto dal contributo più piccolo che da quello più grande. Crisi finanziarie potenzialmente globali possono scattare sia da paesi di importanza economica secondaria (come la Thailandia nel 1997), sia da settori finanziari specifici (come il collasso del gestore patrimoniale americano *Long Term Investment Management* nel 2000).

Fornitura attuale

Al di fuori della Banca Centrale Europea e del suo mandato di sorvegliare il regime dei tassi di cambio tra i paesi membri dell'Eurozone – unico esempio di istituzione finanziaria sovra-nazionale (a livello regionale) – a livello globale non esiste alcuna istituzione internazionale responsabile per il finanziamento e la fornitura di questo bene. Nonostante ciò, è possibile distinguere tre regimi differenti, ma paralleli, intesi alla produzione della stabilità finanziaria a livello internazionale:

1. *Inter-governativo* - costituito dal Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e le Banche per lo Sviluppo Multilaterale incaricate di fornire assistenza e capitale liquido in caso di crisi finanziarie. All'interno di questo regime si trovano anche gruppi di creditori ufficiali (stati), come il Club di Parigi, i quali offrono assistenza tecnica ai paesi debitori;
2. *Banche centrali* - le quali operano assieme alle istituzioni legislative per la formulazione di standard e codici per il funzionamento efficiente del mercato finanziario. Le istituzioni principali di questo regime sono il *Financial Stability Forum*, il Comitato di Basilea e la *Bank for International Settlement* (BIS). Va notato che la partecipazione in tali istituzioni è variabile e non comprende tutti i membri dell'ONU e delle loro banche centrali;
3. *Attori privati* - come il Club di Londra, il quale opera in maniera simile al Club di Parigi nello svolgere un ruolo di consulenza e di ideatore di standard nel campo del debito estero dei paesi in via di sviluppo, con la differenza che i propri membri sono banche commerciali ed altri attori privati anziché creditori sovrani (statali).

Recentemente, si sono costituite reti informali tra paesi, come il G-20 oppure il G-24, con la partecipazione sia dei paesi industrializzati che dei PVS, per stimolare riforme finanziarie a livello internazionale. In maniera simile, è stato creato *Financial Stability Forum* per identificare rischi sistematici, vulnerabilità, difetti e deficienze a livello legislativo.

A questi regimi e iniziative si aggiunge una vasta gamma di meccanismi assicurativi che svolgono la funzione di mitigare, entro certi limiti, l'instabilità dei mercati finanziari, per ridurre il rischio che ogni attore attivo sul mercato internazionale corre. Si tratta di prodotti del mercato finanziario stesso, offerti a produttori, commercianti e risparmiatori individuali, includendo: *options* e *futures*, i quali permettono a molti agenti finanziari di ridurre la volatilità legata al cambio delle valute; *derivati*, *posizioni di coperta (hedging)*, e la *diversificazione dei portafogli*, i quali permettono di internalizzare parzialmente le esternalità legate allo stress finanziario.

Questi sforzi dimostrano come la comunità internazionale ma anche attori privati riconoscano nella stabilità finanziaria un BPG. Nonostante ciò, la stabilità finanziaria resta, a livello internazionale, un bene sotto-fornito.

I costi della sotto-fornitura

La prevalenza delle crisi finanziarie verificatesi dagli anni '70 ad oggi in seguito alla liberalizzazione dei mercati finanziari, sono la prova inconfutabile della sotto-fornitura della stabilità finanziaria, oltre ad essere la dimostrazione dell'incapacità dei meccanismi ideati di gestire la volatilità eccessiva dei mercati. Tra il 1975 ed il 1998 si sono verificate infatti ben 158 crisi monetarie, 54 crisi bancarie e 32 crisi sia monetarie che bancarie. Nei ultimi cinque anni si contano, tra l'altro, la crisi della Federazione Russa del 1998; quella del Brasile del 1999,

quella Turca del 2001, e più recentemente, la crisi Argentina.

In media, i paesi reduci da una crisi finanziaria soffrono perdite cumulative tra il 5-19 % del proprio PIL annuale (vedere tabella 4). Sommando le perdite di tali crisi - tra il 1970 ed il 2000 - si può ricavare un'idea dei costi di questa sotto-fornitura. Le perdite aggregate ammontano a ben 8.2 milioni di miliardi di dollari, pari a circa il 25 per cento del PIL globale, con una perdita media annuale di 50 miliardi di dollari, ovvero la spesa media annuale per gli Aiuti allo Sviluppo.

Tabella 4

I costi di sotto-fornitura per una stabilità finanziaria internazionale

<i>Crisi Finanziaria dell'Asia Orientale (1997-1998)</i>	Nel 1998 il PIL cadde del 15,1 % in Indonesia, del 6,7 % in Corea, del 9,2 % in Malesia, e del 10,3 % in Thailandia. Nel 1996, i flussi di capitale netto verso questi paesi ammontarono a 65.8 miliardi di dollari. Tra il 1997 e 1998 scesero a -70 miliardi di dollari. La disoccupazione ebbe un incremento dal 4,7 al 5,5 % in Indonesia, dal 2,6 al 7,4 % in Corea, dal 2,7 al 3,2 % in Malesia, e dal 1,6 al 4,1 % in Thailandia.
<i>Crisi del debito della Federazione Russa (1998)</i>	Il PIL precipitò oltre del 30 % nel 1998 con una conseguente inflazione del 100 % all'inizio del 1999.
<i>Crisi monetaria Brasiliana (1999)</i>	La crisi monetaria in Brasile nel 1999 causò un rallentamento della forte crescita economica del paese, con una crescita del PIL nel 2000 del solo 1 %.
<i>Crisi monetaria Turca (2001)</i>	In parte causata da difficoltà politiche interne, la lira Turca precipitò dell'80 % nel suo valore in soli tre mesi.
<i>Crisi del debito dell'Argentina (2001-presente)</i>	Si stima che la crisi attuale causerà all'economia argentina una diminuzione della crescita del 5-10 %, con un debito nazionale che oltrepassa i 140 miliardi di dollari ed un tasso di disoccupazione del 20 %.

Riadattato da Conceicao, in Kaul et Al, "Providing Global Public Goods: Managing Globalisation", 2003.

Un sistema di fornitura e di finanziamento ideale per la stabilità finanziaria

Come è possibile notare nella Tabella 4, le crisi finanziarie sono un fenomeno che colpisce prevalentemente le economie emergenti, dove spesso la liberalizzazione dei mercati avviene più velocemente della loro regolamentazione. Questo a dimostrazione che i flussi di capitale privato hanno raggiunto proporzioni difficilmente gestibili e di estrema volatilità per le attuali istituzioni finanziarie internazionali, le quali continuano a rivestire un ruolo inadeguato e soprattutto di poca utilità ai PVS. Nonostante ciò, si possono individuare alcuni meccanismi pratici che potrebbero aumentare la fornitura del bene della stabilità finanziaria.

Nessuna liberalizzazione senza integrazione - In un sistema ideale di fornitura della stabilità finanziaria, l'intervento di aiuto del Fondo monetario internazionale (IMF) passerebbe da una mitigazione dei danni *ex-post* ad una condizione *ex-ante*, ovvero le condizioni necessarie per l'integrazione finanziaria di un paese avverrebbero *prima* della liberalizzazione del proprio mercato. Continua ad essere invece politica del Fondo monetario forzare la liberalizzazione dei mercati dei propri beneficiari come condizionalità dei prestiti - manovre che il Fondo chiama "programmi di ristrutturazione economica" o "aggiustamento strutturale".

Maggiore accesso a risorse finanziarie in tempi di crisi - Ancora, in caso di crisi il Fondo garantirebbe un maggiore accesso a risorse economiche che permettano ai paesi sotto stress finanziario di uscirne più velocemente, e con meno danni economico-sociali. Al momento, invece, il Fondo mette a disposizione solo una frazione delle proprie risorse finanziarie (270 miliardi di dollari) per questo tipo di intervento. Inoltre, dal 1981 il Fondo ha impedito ai PVS di godere dei propri *Special Drawing Rights* - ossia il diritto di accesso a queste minime risorse per via del veto imposto dagli Stati Uniti sull'accesso a tali fondi. Il molto influente Rapporto del Prof. Allan Meltzer, presentato dall'*International Financial Institutions Advisory Commission* (IFIAC) nel Marzo 2000 al Congresso Americano, raccomanda addirittura di ridurre ulteriormente le capacità finanziarie delle varie organizzazioni internazionali, come la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale. Già allora, al Fondo monetario mancavano le risorse necessarie per intervenire in più di due o tre casi di emergenza finanziaria ad un livello adeguato per ripristinare la "fiducia dei mercati".

Passare dall'incentivo per facili prestiti delle banche private alla loro co-responsabilizzazione - la politica attuale del Fondo monetario comprende un incentivo dannoso ai creditori nel prestare con estrema disinvoltura. Di fatto, creditori possono contare sul ritorno dei loro investimenti, grazie a prestiti del Fondo monetario agli stati indebitati, con i quali tali stati devono ripagare in modo prioritario le banche estere (*bail-out*). Invece, le banche private sarebbero molto più prudenti se sapessero che in caso di una insolvenza di uno stato debitore dovrebbero rinunciare a parti dei loro investimenti e prendere parte a negoziati per cancellare il debito (*bail-in*).

Liberare le risorse domestiche esistenti per finanziare lo sviluppo - La mancanza di liquidità in tempi di crisi e gli alti interessi connessi ai prestiti elargiti dal Fondo monetario hanno portato molti paesi emergenti e PVS con un reddito più alto ad incrementare le proprie riserve economiche per poter far fronte a possibili future crisi finanziarie. In seguito alla crisi asiatica, queste riserve sono aumentate di ben 300

miliardi di dollari, superando di gran lunga le risorse del Fondo monetario. Tali riserve sono il frutto del risparmio a livello domestico. Il loro impiego come riserve per mitigare *shocks* nei cambiamenti di tassi di cambio – normalmente i PVS comprano buoni di Tesoro degli Stati Uniti rende poco a livello economico, se comparato con un impiego produttivo nel paese stesso. Di fatto, i risparmi domestici dei PVS di medio reddito ormai finanziano il deficit degli Stati Uniti, permettendo al popolo americano di consumare al di sopra del suo livello di produttività. Nell'anno 2002, il flusso finanziario dal Sud verso il Nord ha raggiunto il suo massimo storico, con 200 miliardi di dollari, soldi che mancano allo sviluppo del Sud. Per di più, negli ultimi anni molti PVS hanno iniziato costosissime assicurazioni a livello commerciale per fronteggiare future crisi finanziarie, anche essi a discapito dei magri finanziamenti mirati al proprio sviluppo, incrementando il profitto degli istituti finanziari, che si trovano soprattutto nei paesi industrializzati. Tutto ciò a dimostrazione che il legame tra sviluppo e Beni Pubblici Globali è ancora vittima di una logica malsana che rende la stabilità finanziaria un bene pubblico globale non solo sotto-fornito, ma mal-fornito.

Incrementare l'assistenza tecnica e renderla idonea ai bisogni dei PVS - Alcuni PVS di medio reddito, come il Cile, la Colombia ed il Brasile, hanno istituito tasse di tipo Tobin (vedere Inserto 6) sugli investimenti a breve termine per ridurre il rischio di volatilità dei propri mercati finanziari, oppure si adoperano, come la Malesia, per regolare l'entrata degli investimenti esteri riguardo il tipo del loro impiego produttivo e della loro distribuzione regionale. La maggior parte dei PVS però non dispone delle capacità necessarie per elaborare informazioni e dati e per implementare codici e standard in modo efficiente. Costruire una capacità di gestione e regolamentazione del mercato finanziario in ogni paese risulterà quindi cruciale per la prevenzione di future crisi. Questo tipo di assistenza tecnica nei PVS viene finanziato dal Fondo monetario che, nel 2000, ha allocato 115 milioni di dollari, una somma irrisoria se si pensa che rappresenta solo lo 0,2 per cento del costo medio (50 miliardi di dollari) delle perdite annuali dovute a crisi bancarie (senza contare le crisi monetarie). Per di più, tale assistenza tecnica finanzia programmi come il *Financial Sector Assessment Programme* (FSAP) del Fondo monetario e della Banca mondiale, che si rivelano altamente criticabile. Mettendo a disposizione dei PVS i loro esperti perché rilevino le debolezze interne al sistema finanziario e valutino la gestione delle risorse nazionali, FSAP risulta spesso come un metodo efficace per convincere i PVS di impiegare una politica della completa liberalizzazione dei loro flussi finanziari, anche se una tale liberalizzazione, fin quando non esisteranno meccanismi di controllo globali, incrementa i rischi di crisi finanziarie.

Incrementare la partecipazione dei PVS ai tavoli decisionali - assistere i PVS nell'implementazione di codici e standard e nella gestione delle proprie risorse finanziari è senz'altro un passo necessario, ma da solo non è sufficiente a garantire una radicale risoluzione del problema. La maggior parte dei codici e degli standard sono sviluppati dai paesi industrializzati e si rivelano troppo uniformi per essere applicabili alle realtà di molti PVS, dando un esempio del notevole deficit democratico che affligge il processo decisionale a livello globale riguardo la scelta degli standard e la loro verifica. Malgrado la loro pressoché totale esclusione dalle decisioni in tale ambito, i PVS sono poi soggetti a forti pressioni perché riformino il proprio sistema finanziario. Nel *Financial Stability Forum*, ad esempio, i PVS non sono ammessi nelle sessioni plenarie. Nella Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e nel Fondo monetario internazionale godono solo di una rappresentanza marginale. Nel Comitato di Basilea non godono di alcuna rappresentanza.

Gestione regionale anziché globale – Il BPG della Stabilità Finanziaria necessiterebbe di una gestione regionale piuttosto che globale, in quanto una dimensione regionale permetterebbe di ridurre notevolmente le asimmetrie informative oltre che facilitare una sorveglianza reciproca tra Stati. Le crisi si sviluppano infatti prima in un contesto regionale, e solo successivamente assumono proporzioni globali. Esempi di meccanismi regionali esistenti sono la Association of East-Asian Asian Nations plus China, Japan and the Republic of Korea (ASEAN+3) ed ovviamente l'Unione Europea. Questi esempi andrebbero visti però come complementari, e non sostitutivi, al Fondo monetario o alla *Bank for International Settlement* (BIS), sul presupposto di una profonda riforma dei loro modi decisionali, delle loro strutture e dei loro mandati.

Favorire il finanziamento domestico dello sviluppo anziché gli investimenti esteri – Il BPG della Stabilità Finanziaria risponde al fatto che negli ultimi due decenni le economie dei paesi del mondo si sono fortemente integrate, e perciò sono diventati interdipendenti. Però tale integrazione non costituisce a sé stante un bene finale. È un bene intermediario nel limite che l'integrazione facilita il progresso dello sviluppo umano. In molti campi dell'attività produttiva, lo sviluppo umano potrebbe ugualmente essere promosso tramite un finanziamento basato sull'impiego dei risparmi domestici a livello locale e sub-nazionale. Favorire il risparmio domestico renderebbero un paese meno dipendente dagli investimenti esteri e aprire così la possibilità di maggiori spazi di scelta politica.

Conclusioni del Case Study

La Stabilità Finanziaria è un BPG non solo sotto-fornito ma anche mal-fornito. La mancanza di una autorità competente a livello globale, infatti, non ha permesso di bilanciare la deregolamentazione economica con una struttura complementare di supporto. Inoltre, il deficit democratico che affligge le istituzioni attuali ha causato la creazione di un notevole divario tra la finalità degli standard formulati e le realtà locali di molti PVS. Ciò ha causato una forte vulnerabilità alle crisi finanziarie allo sviluppo del Sud, nonché una sua particolare disposizione verso il loro conseguimento.

Fornire la Stabilità Finanziaria in maniera equa ed efficiente richiederà dunque il regolamento dei mercati finanziari in parallelo con la loro integrazione e prima di qualunque liberalizzazione economica. Inoltre, le attuali istituzioni finanziarie dovranno riconoscere la necessità di fornire risorse addizionali per anticipare possibili crisi a coloro affetti da stress finanziario (fornendo risorse in modo "anti-ciclico") e, naturalmente, nei tempi stessi di crisi. Bisogna anche incrementare i finanziamenti destinati ad una assistenza tecnica che rispetti le scelte politiche dei paesi riceventi e promuove il risparmio domestico per aprire margine di azione ai PVS in un modo indipendente dagli investimenti esteri. Favorire lo sviluppo di una robusta struttura finanziaria nei PVS e nelle economie in transizione permetterà una loro partecipazione maggiore alla fornitura del bene – dimostrazione del legame fondamentale che unisce BPG e Sviluppo. Ciò risulterà improponibile fintanto che l'attuale modello di *governance* non verrà assoggettato anch'esso ad una profonda riforma.

La Tassa Tobin rappresenta una aliquota applicabile su tutte le transazioni monetarie all'interno dei mercati finanziari con il duplice scopo di disincentivare i flussi di capitali speculativi di breve periodo, e di riportare le politiche finanziarie sotto il controllo delle autorità nazionali. Molti economisti vedono in una tassa di questo tipo un importante primo passo verso una riforma globale del sistema finanziario internazionale, oltre che un possibile meccanismo per il finanziamento dei BPG. La rete europea Attac stima che il gettito di una tassa sulle transazioni monetarie in Europa produrrebbe circa 30 miliardi di euro l'anno, una cifra sufficiente a garantire il rilancio della cooperazione internazionale.

La tassa opererebbe nel modo seguente: dinanzi ad un forte svalutazione dell'Euro, un investitore in possesso di un milione di euro potrebbe decidere di vendere i propri Euro in cambio di un milione di Dollari (nel caso in cui il cambio dell'Euro al Dollaro fosse 1:1). Qualora però l'Euro subisse un deprezzamento pari allo 1,005 di Euro per dollaro, l'investitore potrebbe rivendere il proprio milione di dollari e riacquistare gli Euro con un guadagno di 5000 Euro ($1.000.000 \times 1,005 = 1.005.000$). Qualora la tassa Tobin equiparasse lo 0.25% della transizione, il profitto si annullerebbe, in quanto l'aliquota ammonterebbe ad un totale di 5,025 Euro per transazione, e la speculazione non risulterebbe più conveniente. Nonostante le operazioni di cambio siano più complesse dell'esempio qui riportato, l'effetto resterebbe inalterato. I meccanismi di speculazione verrebbero infatti disincentivati nel momento stesso in cui il loro rendimento non risultasse più proficuo della tassa stessa. Al contrario, gli investimenti legati all'economia reale ne resterebbero intoccati, in quanto la loro proficuità si misura in termini molto più lunghi. La tassa garantirebbe dunque il normale svolgimento di attività finanziarie costruttive, mentre disincentiverebbe tutte quelle attività di natura destabilizzante.

Molte imprese commerciali troverebbero utile il pagamento di una commissione di questo tipo dato che la contropartita consisterebbe nella possibilità di evitare il rischio connesso alle transazioni valutative. Tant'è vero che spesso le stesse imprese cedono il proprio credito a istituzioni finanziarie specializzate in operazioni dette di "copertura" – ossia di saldamento del costo delle operazioni sfavorevoli di compravendita per il rischio nel tasso di cambio – per una commissione mediamente molto più alta che la tassa Tobin. Monitorare tutte le singole transazioni valutative non rappresenterebbe un problema in quanto esistono già delle tecnologie di comunicazione e di gestione delle transazioni del mercato finanziario, come la SWIFT (*Society for World-wide Interbank Financial Communication*). Basterebbe dunque che le singole Banche Centrali raccogliessero a livello nazionale il gettito ricavato dalle singole transazioni perché si crei un fondo Tobin virtuale.

Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna si oppongono con vigore alla creazione di una tassa simile a livello mondiale. La Francia, invece, si è impegnata nella propria legge finanziaria del 2002 ad applicare la tassa Tobin a patto che tutti i paesi dell'Unione Europea seguano l'esempio. Il Parlamento tedesco ha approvato un sostegno simile alla tassa Tobin. La rete Attac preme affinché l'UE promuova la tassa Tobin per la "Eurozone", che rappresenta circa la metà del mercato mondiale dei cambi.

4.2. Biodiversità

La Convenzione sulla Biodiversità (*Convention on Biological Diversity*) definisce la biodiversità come "la varietà degli organismi viventi di ogni tipo, inclusi quelli terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici di cui sono parte; questo comprende la diversità all'interno delle specie, tra specie e ecosistemi". (UN 1992, art. 2, para. 1)

La biodiversità come BPG

La variazione genetica (o biodiversità) è la chiave per l'evoluzione e l'adattamento delle specie animali e vegetali all'ambiente che li circonda, comprese quelle varietà da allevamento e da coltivazione. Una riduzione eccessiva della diversità genetica può quindi compromettere l'evoluzione della vita stessa, oltre che nuocere gravemente alla produzione di quei beni privati su cui l'economia mondiale dipende.

La biodiversità può essere considerata un bene pubblico globale in quanto risponde ai requisiti necessari di non-esclusività e di non-rivalità, oltre che a produrre esternalità prive di limiti geografici o generazionali – quali la produzione di sostanze naturali usate in agricoltura e farmacologia, in sé responsabili per la crescita economica e la riduzione di malattie, la sicurezza alimentare e la riduzione di CO₂ tramite la fotosintesi delle foreste. Il bene pubblico globale della biodiversità esibisce inoltre caratteristiche sia di bene pubblico *puro* che *misto*. Infatti, se l'informazione genetica mondiale può considerarsi un bene pubblico globale puro – in quanto beneficia indistintamente l'umanità intera molte altre esternalità, come gli ecosistemi, gli animali e le piante, esibiscono una forte caratteristica privata o quasi-privata come ad esempio i raccolti o la selvaggina (vedere Tabella 5). Ne deriva che il livello di impegno volto alla sua conservazione dipenderà fortemente dal carattere privato dei suoi benefici.

Tabella 5

Funzioni e servizi offerti dagli ecosistemi

Supporto al benessere umano	Risorse	Ambienti
› Protezione contro dannosi raggi cosmici	› Ossigeno	› Habitat naturali
› Regolamentazione del clima	› Cibo ed acqua potabile	› Ambienti Agricoli e di Pesca
› Prevenzione dell'erosione del terreno	› Tessuti e materiali	› Ricreazione (parchi)
› Mantenimento della diversità genetica	› Energia	
	› Minerali	
	› Sostanze medicamentose	

La Fornitura Attuale

L'11 Settembre 2003, in seguito alla ratificazione da parte del Palau, è entrato in vigore il Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza, il primo trattato ambientale legalmente coercitivo a livello internazionale. La Convenzione sulla Diversità Biologica (*Convention on Biological Diversity*), adottato dai 103 paesi membri, mira al controllo dello spostamento degli organismi viventi geneticamente modificati (*Living Modified Organisms*, LMOs) ed alla salvaguardia sia della diversità biologica che della salute umana.

Le caratteristiche che delineano la Convenzione sono quelle di un vero regime internazionale per la fornitura di un BPG. La convenzione stabilisce infatti i principi generali su come fornire il bene e come coordinare attività mirate alla sua produzione a livello locale. Il *Global Environmental Facility* (GEF) – un fondo fiduciario gestito dalla Banca mondiale - fu selezionato come il meccanismo finanziario per la Convenzione su base *ad interim* (vedere capitolo 5.3. per una analisi più dettagliata del GEF). Uno dei suoi compiti è finanziare progetti per la conservazione della biodiversità nei PVS purché (a) i costi non siano superiori a quelli che i paesi incorrerebbero se mirassero solo a benefici locali/nazionali e (b) che i progetti contribuiscano al raggiungimento di obiettivi ambientali globali. Tra il 1990 ed il 1998, la maggior parte dei fondi del GEF sono stati diretti al finanziamento dei sistemi forestali, seguiti poi da progetti costieri, marini e acquiferi. Negli ultimi anni il GEF ha iniziato a promuovere programmi mirati anche alla conservazione e all'uso di risorse genetiche vantaggiose per la sicurezza alimentare come la diversificazione dei prodotti agricoli – ma in sé il GEF non rappresenta la fonte esclusiva dei finanziamenti per la biodiversità.

L'architettura finanziaria, legislativa ed istituzionale, comprende un grande numero di donatori ed Ong che operano spesso in partenariato con Ong locali, finanziando, parallelamente al GEF, progetti per la conservazione della biodiversità. Uno studio condotto dal *Biodiversity Support Program* della agenzia statu-nitense per l'aiuto (USAID) e della Banca mondiale testimonia che, tra il 1990 e 1997, sono stati finanziati in America Latina e nei Caraibi 3.489 progetti mirati alla conservazione di biodiversità, per un totale di 26 miliardi di dollari, il 90 per cento dei quali stanziati da agenzie multi-laterali e bi-laterali, il 6% da Ong e il 4% da fondazioni private. Alla fornitura del bene partecipano infatti molte organizzazioni internazionali, tra cui l'ONU e le sue agenzie - come la FAO, il Programma per l'Ambiente (UNEP) ed il Programma per lo Sviluppo (UNDP), l'UNESCO e l'Organizzazione Internazionale per i Diritti intellettuali (WIPO) - e le Istituzioni Finanziarie Internazionali, quali la Banca mondiale e per l'appunto il GEF. In mancanza però di una politica cooperativa fra tutte queste entità politiche, la struttura per il finanziamento e la fornitura della biodiversità risulta inevitabilmente frantumata, e spesso addirittura disarmonica e conflittuale - basti pensare alle tensioni tra la Convenzione sulla Diversità Biologica e l'accordo dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO) sugli Aspetti Commerciali relativi alla Tutela delle Proprietà Intellettuali (TRIPS, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*, vedere Inserto 7).

I costi della sotto-fornitura

Sistemi moderni di allevamento e di selezione di specie animali e vegetali, così come l'imposizione di standard da parte del mercato, l'uso di mono-culture e l'adozione di varietà ad alta produttività, hanno comportato l'abbandono di coltivazioni tipiche e di varietà tradizionali, riducendo notevolmente il capitale genetico dell'agricoltura e dell'allevamento.

In India, ad esempio, 10 varietà di riso rappresentano oggi il 75% della produzione nazionale, quando precedentemente alla Rivoluzione Verde degli anni '60, se ne contavano più di 30.000 varietà. Il WWF stima che negli ultimi 30 anni il pianeta ha perso un terzo del proprio patrimonio genetico.

Allo stesso modo la FAO riporta che negli ultimi 100 anni la percentuale del patrimonio genetico agricolo perso ammonta al 75%. La Lista Rossa dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (*Red List IUCN*) del 2000 riporta infatti che il numero di specie animali e vegetali in via di estinzione ammonta a 11.046, includendo il 12% delle specie volatili, il 24% delle specie di mammiferi, il 25% dei rettili ed il 30% dei pesci, a dimostrazione della sotto-fornitura del bene.

Calcolare il costo di questa perdita è difficile. Il mercato tessile ed alimentare rappresenta il meccanismo principale tramite il quale risorse finanziarie vengono allocate all'agricoltura, alla pesca ed alle foreste, ma il valore di mercato costituisce un riflesso distorto del valore sociale del bene, in quanto non cattura il valore delle esternalità come la ricettività di carbonio, la protezione di risorse acquifere, o la creazione di habitat, etc. (Tabella 5). Il problema principale legato alla riduzione della diversità genetica resta collegato, soprattutto all'interno del settore agricolo, alla suscettibilità degli ecosistemi agricoli al cambiamento delle condizioni ambientali e climatiche. Più è la diversificazione genetica dell'ecosistema agricolo, maggiore risulta la sua capacità di adattamento ambientale. Ne consegue che se una ristretta base genetica incrementa la produttività di un raccolto nel breve termine, ne incrementa allo stesso tempo il rischio di estinzione nel lungo termine. Le conseguenze possono essere disastrose, non solo per i contadini, ma anche per la sicurezza alimentare – si pensi alla carestia irlandese del 1840 causata dall'arrivo di una nuova forma virale, la quale si diffuse rapidamente ed in modo incontrollabile in tutta l'Irlanda a causa della presenza quasi esclusiva di piantagioni di patate. Studi recenti hanno infatti rilevato un forte legame tra biodiversità e povertà rurale. La perdita di biodiversità apportata dalla degradazione degli ecosistemi (tramite la produzione di cibo, la fornitura di acqua, l'impollinazione dei campi etc) può infatti esacerbare la povertà di intere zone rurali, vista la dipendenza della produttività degli ecosistemi dalla diversità genetica degli ecosistemi stessi.

Un sistema di fornitura e di finanziamento ideale per la Biodiversità

Il regime globale della biodiversità, comprendente primariamente la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), il GEF e l'*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* della FAO, ha centrato la propria politica sui benefici di un'azione globale, tralasciando gli interessi delle comunità locali nel preservare i propri ecosistemi. Al momento, il regime della biodiversità soffre di un approccio tipicamente *top-down* che non trova riscontro nella realtà delle comunità locali, nonostante siano queste, in ultima analisi, a fondare le basi sulle quali si regge l'architettura della conservazione e della promozione della biodiversità mondiale.

La debolezza del legame tra la dimensione globale e l'implementazione nazionale/locale è dovuta al fatto che le strategie nazionali mancano, da un lato, di supporto politico e legislativo e, dall'altro, dell'inclusione di una prospettiva biocentrica all'interno del proprio operato. Per molti paesi la biodiversità non costituisce neppure una priorità – molti paesi non riconoscono ancora il legame tra povertà e biodiversità – e la difesa della biodiversità si trova dunque spesso a dover competere per risorse finanziarie con molte altre questioni sull'agenda politica

nazionale ed internazionale. Esistono inoltre barriere fisiche, come i conflitti armati ed il traffico illegale di animali, piante e legname, che impediscono del tutto una fornitura efficiente del bene.

Politiche nazionali e locali devono dunque incoraggiare la preservazione della biodiversità da un lato, e dall'altro scoraggiare il suo consumo insostenibile. Incentivi diretti possono includere tasse, sussidi, o pagamenti per l'usufrutto di zone protette. Incentivi indiretti possono invece provenire da politiche fiscali, sociali ed ambientali. Multe e sanzioni, ad esempio, possono invece disincentivarne il consumo.

Esempi di attività di salvaguardia ambientale che hanno prodotto risultati interessanti includono programmi di "co-abitazione", ossia la creazione di località con duplice ruolo, come ad esempio di riserva naturale e di riserva di caccia, o di riserva marina e di pesca. La complementarità delle funzioni di salvaguardia e di sfruttamento di queste aree hanno prodotto, inoltre, meccanismi di auto-finanziamento. Altri esempi, meno fortunati, includono invece accordi denominati "bio-prospettive", come quello pattuito tra la multinazionale farmaceutica Merck e l'*Instituto Nacional de Biodiversidad* del Costa Rica. Questo tipo di accordi mobilitano investimenti privati verso la salvaguardia del patrimonio genetico tramite l'erogazione di un pagamento per l'accesso esclusivo a queste risorse locali. Accordi di questo genere possono offrire a comunità locali incentivi sufficienti per intraprendere il ruolo di custodi del patrimonio genetico in cambio di un'adeguata compensazione economica. Questi meccanismi potrebbero risultare importanti lì dove, come in Brasile, le pratiche agricole e pastorali necessarie per la sopravvivenza di comunità locali comportino la distruzione del patrimonio genetico mondiale. Un approccio "bio-prospettivo" potrebbe recare benefici tanto alla comunità globale quanto a quella locale. Nel caso, probabile, in cui il settore privato si dimostri incapace o disinteressato a coprirne i costi, il finanziamento di un tale progetto richiederà un'estensione notevole delle capacità economiche di istituzioni finanziarie come il GEF. Il vantaggio si rifletterebbe nella condivisione equa dei benefici e nella promozione dello sviluppo e del benessere di piccoli agricoltori e dei loro diritti, soprattutto nel Sud del mondo, dove è concentrata la parte principale della diversità genetica mondiale. La partecipazione dei PVS risulterà dunque fondamentale perché sia garantita la preservazione e la promozione della biodiversità, ma il loro contributo non deve avvenire a discapito dei propri sforzi per lo Sviluppo, seguendo il principio "responsabilità condivisa ma differenziata" come sancito nella Convenzione sulla Diversità Biologica.

Conclusioni del Case Study

La biodiversità si presenta come un bene pubblico globale complesso in quanto esibisce caratteristiche duplici di bene sia pubblico che quasi-privato. Con un regime globale complesso ed allo stesso tempo fratturato, gli sforzi della comunità internazionale si sono concentrati sui benefici privati e globali, piuttosto che sui vantaggi pubblici e locali, a dimostrazione della mancanza di un coordinamento tra il livello globale e locale del sistema di fornitura del bene – risultato inevitabile di un approccio tipicamente *top-down*.

Il sistema di fornitura per la Biodiversità beneficerebbe dunque dalla complementarità tra sforzi globali e strategie decentralizzate che incentivino maggiore responsabilità sulle realtà locali, così come dalla estensione delle capacità finanziarie delle istituzioni internazionali – quali il *Global Environmental Facility* – per il finanziamento di politiche per la promozione della biodiversità. Fondamentale risulterà inoltre la capacità della comunità internazionale nel mantenere un approccio il più coerente possibile tra i suoi vari accordi, come dimostra il conflitto esistente tra la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) e l'accordo WTO sugli Aspetti Commerciali relativi alla Tutela delle Proprietà Intellettuali, TRIPS (vedere Inserto 7).

INSERTO 7 - TRIPS VERSUS CBD

I *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) costituiscono il trattato internazionale sulla protezione della proprietà intellettuale, mentre la *Convention on Biological Diversity* (CBD) vige in materia di conservazione della biodiversità. CBD e TRIPS sono entrambi accordi legalmente vincolanti, ma chiaramente in conflitto tra loro. Mentre la CBD mira alla protezione della conservazione della biodiversità, all'uso sostenibile dei suoi elementi ed all'equa condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche, il TRIPS impone agli Stati di garantire tramite legislazioni per la protezione dei Diritti di Proprietà Intellettuale l'appropriazione del patrimonio genetico da parte di privati, all'interno di un libero mercato globale. Per una considerevole parte della popolazione mondiale, la condivisione delle risorse genetiche risulta vitale non solo per il proprio sviluppo economico, quanto anche per la propria sopravvivenza – dato lo stretto legame che unisce biodiversità ed agricoltura. Eppure, il TRIPS conferisce ai detentori dei brevetti il diritto di impedire agli agricoltori di riutilizzare i semi derivanti dai propri raccolti, se le piante seminate sono protette da brevetti. Questo crea, oltre che alti costi, una forte dipendenza dei piccoli agricoltori locali dalle multinazionali biotecnologiche. Un altro importante aspetto delle differenze tra questi due trattati concerne il principio di sovranità. La CBD riconosce agli Stati la sovranità sulle rispettive risorse biologiche e genetiche, incluso l'adeguamento alla protezione di queste delle normative vigenti in materia dei diritti di proprietà intellettuale sulle forme di vita – quali piante ed animali. L'accordo TRIPS, al contrario, definisce (nel suo articolo 27.3 bis) le forme di vita come proprietà intellettuale, creando quindi un regime globale che pregiudica la capacità dei singoli Stati di gestire autonomamente e singolarmente i diritti di proprietà intellettuale in tale materia. Inoltre, la CBD esige che i paesi firmatari difendano e promuovano i diritti e le conoscenze delle comunità locali, degli agricoltori e delle popolazioni indigene. L'articolo 8(j) incoraggia gli Stati a "rispettare, preservare e mantenere le conoscenze, le innovazioni e le pratiche dei popoli indigeni e gli stili di vita delle comunità locali importanti per la conservazione e un uso sostenibile della diversità biologica e promuovere un più ampio utilizzo con l'approvazione dei proprietari di queste conoscenze, pratiche ed innovazioni, incoraggiando una equa distribuzione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione".

L'accordo TRIPS non prevede alcuna misura comparabile. Al contrario, negando qualunque sovranità nazionale sul patrimonio genetico, ed impedendo l'equa distribuzione dei benefici derivanti dalle invenzioni, l'accordo ostacola la preservazione dei diritti e delle conoscenze delle popolazioni indigene, favorendo ciò che l'autorevole scienziata Vandana Shiva ha definito "bio-pirateria" - ossia il furto di conoscenze indigene da parte delle multinazionali occidentali.

Le palesi contraddizioni espresse tra i due accordi renderanno l'implementazione locale di legislazioni uniformi e coerenti estremamente difficili, a dimostrazione dell'importanza di mantenere una certa coerenza all'interno dei processi politici internazionali.

Questo è ancora più importante, dal momento che l'accordo TRIPS è munito, all'interno del sistema WTO, di un meccanismo di arbitrato nel caso delle dispute (*Dispute Settlement Body*) che è in grado di stabilire una giurisprudenza in favore dei principi contenuti nell'accordo TRIPS a discapito dei principi vigenti nel CBD.

4.3. Controllo e riduzione delle malattie infettive

Nel corso della storia le malattie infettive sono state responsabili della morte di più vite umane di qualsiasi guerra. Nel 1998 le malattie infettive si sono classificate prime nella lista delle cause responsabili di morte prematura a livello mondiale. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) stima che solo l'AIDS, la malaria e la tubercolosi causano ogni anno la morte di oltre 5 milioni di persone. Nonostante le questioni sanitarie abbiano beneficiato di un'attenzione internazionale per più di 100 anni - la prima conferenza internazionale sul controllo delle malattie infettive risale al 1897 - il controllo delle malattie resta ancora una sfida aperta.

Il controllo delle malattie infettive come bene pubblico globale

Il controllo delle malattie infettive può considerarsi un bene pubblico globale in quanto il suo consumo esibisce caratteristiche sia non-rivali che non-esclusive – il benessere di un individuo non preclude infatti ad altri di beneficiare del suo consumo (la depaludazione di intere aree geografiche beneficerà indistintamente ed in eguale misura tutti gli abitanti della zona) – e le sue esternalità hanno una diffusione globale. Le malattie infettive non conoscono infatti né barriere nazionali, né generazionali (si pensi alla propagazione di malattie endemiche al Sud verso il resto del pianeta, come ad esempio il caso recente della SARS).

Fornitura attuale

Lo stato attuale della fornitura del bene del controllo delle malattie infettive manifesta le seguenti caratteristiche (vedere Tabella 6):

Il 90% delle malattie infettive è concentrato nel Sud del Mondo;

Attività di ricerca e sviluppo (R&S) in campo medico avvengono quasi esclusivamente nel Nord - con priorità mediche ben diverse da quelle del Sud;

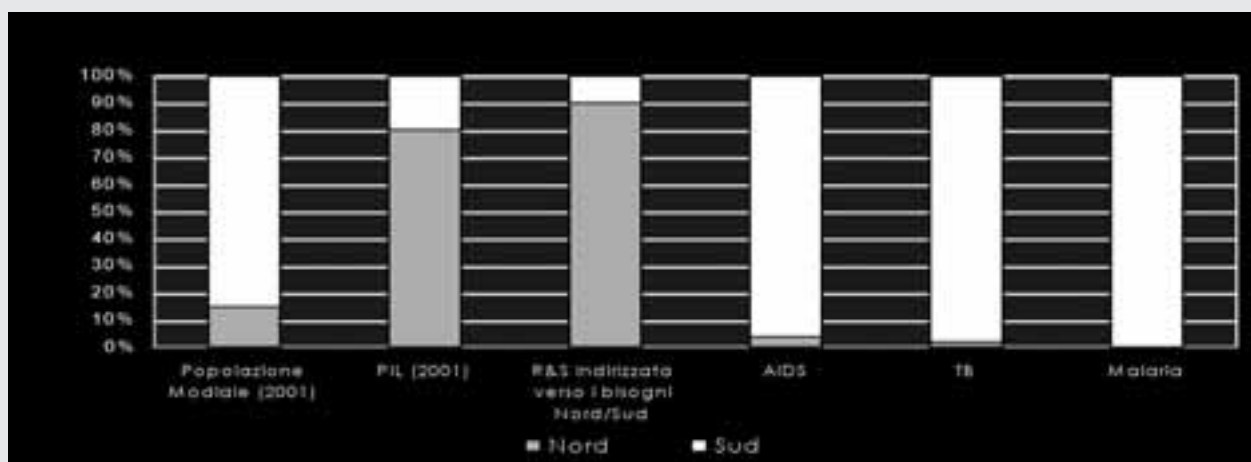
Conseguentemente, il Nord mostra un forte disinteresse verso il finanziamento e la fornitura del controllo delle malattie infettive ancora presenti nel Sud e invece debellate o assenti nel Nord; inoltre

Il regime internazionale attuale per la protezione dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPS) contrasta le necessità sanitarie del Sud e nega al Sud di godere degli stessi vantaggi di cui ha goduto il Nord in passato nel combattere la diffusione delle malattie infettive.

10/90 Gap - Il *Forum for Health Research* stima che le malattie responsabili per il 90% delle infezioni a livello mondiale ricevono solo il 10% della spesa globale per la ricerca medica. Ancora più allarmanti sono i dati concernenti lo sviluppo dei farmaci. Dei 1.223 farmaci commercializzati tra il 1975 ed il 1997, solo 13 sono stati sviluppati specificatamente per la cura di malattie tropicali. Di questi, due risultarono specifici per l'uso militare, e cinque per l'uso veterinario. Solo 4 di questi 13 farmaci risultarono specifici per i bisogni del Sud – ossia unicamente lo 0,3% della produzione totale di tutti i farmaci sviluppati. Paradossalmente quindi, nonostante il 90% delle infezioni siano di natura tropicale, la ricerca medica appare perversamente distorta verso le priorità mediche dei paesi ricchi del Nord, a discapito dei bisogni critici delle popolazioni del Sud, che rappresentano la maggioranza dell'umanità.

Tabella 6:

Ripartizione della ricchezza e salute tra Nord e Sud



Fonte: Archibugi D. & Bizzarri K. (2004)

La privatizzazione della conoscenza – La spiegazione per questo comportamento apparentemente paradossale risiede nei dati concernenti le attività di Ricerca e Sviluppo (R&S) in campo medico a livello globale. La *National Science Foundation* riporta che la distribuzione mondiale di R&S si concentra in pochi paesi industrializzati, con l'85% della spesa totale nei paesi membri dell'OCSE proveniente da 7 soli paesi

per gli Stati Uniti si parla del 44% dei finanziamenti. In più, il 60% della spesa totale dei paesi membri dell'OCSE per la R&S proviene da investimenti privati, e solo il 30% dalla spesa pubblica - un terzo della quale è dedicata esclusivamente alla difesa militare. Inevitabilmente, quindi, la R&S per nuovi farmaci è assoggettata agli interessi di una ristretta comunità scientifica, mossa da interessi commerciali privati e motivata dai bisogni e dai desideri dei ricchi consumatori occidentali.

L'accesso ai farmaci - A questo si aggiunge il problema dell'accesso ai farmaci. È spesso il caso infatti che, quand'anche un farmaco risulti di interesse ai bisogni medici dei PVS, il costo ne impedisce l'accesso. Il caso del cocktail di farmaci per la cura dell'AIDS è esemplare: il costo annuale per paziente della versione brevettata del cocktail medicinale contro l'HIV/AIDS oscillava, nel 1997, tra i 10,000 e i 15,000 dollari. Dal momento che il 46% della popolazione mondiale vive sotto i due dollari al giorno, questo farmaco risultò inaccessibile per l'85% della popolazione mondiale, ossia il 96% dei malati di AIDS (Tabella 7).

Tabella 7

Il costo della salute	Nord	Sud	Parziale Africa sub-sahariana sul totale
Popolazione mondiale (1999)	15%	85%	10%
% del PIL mondiale (1999)	80%	20%	1%
Numero individui HIV+ve (1999)	4.2%	95.8%	70%
Costo del trattamento per anno al costo medio di US\$12,000 per paziente	US\$ 21.6 miliardi	US\$ 482 miliardi	US\$ 353 miliardi
Costo del trattamento in % del PIL	0.09%	7.57%	113.8%

Fonte: UNDP Human Development Report 1999.

In passato però paesi industrializzati come il Canada e l'Italia erano soliti infrangere i diritti di proprietà intellettuali in campo medico e favorire la duplicazione e la commercializzazione di forme generiche dei farmaci per garantire il diritto alla salute ai propri cittadini - a discapito dei profitti delle case farmaceutiche o dell'inventore. Il trattato internazionale per la difesa dei diritti di proprietà intellettuale - *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) - siglato al termine dell'Uruguay Round ed entrato in vigore il primo gennaio 1995 con la nascita del WTO, è stato ideato appositamente per porre fine a questo tipo di politiche (vedere Inserto 8) a dimostrazione dello scarso impegno della comunità internazionale nel cooperare alla risoluzione di problematiche globali, particolarmente di quelle di interesse maggiore al Sud.

Il virus della "pigrizia finanziaria" - La creazione dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS) nel 1948, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, avrebbe dovuto marcare l'inizio di una cooperazione internazionale mirata alla lotta contro le malattie infettive tanto nel Sud quanto nel Nord. Questa cooperazione si è dimostrata estremamente proficua fintantoché a beneficiarne sono stati i paesi industrializzati, ma una volta estirpate le malattie infettive al Nord, l'impegno internazionale verso la riduzione delle malattie a livello globale ha subito un brusco calo. L'OMS copre oggi un ruolo più di coordinatore e di ideatore di standard, che non di finanziatore di programmi ed attività. Questo principalmente a causa del bilancio limitato a disposizione dell'organizzazione. L'operato dell'OMS viene infatti finanziato tramite il bilancio dei vari Ministeri della Salute dei propri Stati Membri, ma i programmi di vaccinazione e di educazione alla salute necessitano di grandi pressioni sulla comunità internazionale perché finanziamenti addizionali siano messi a disposizione dell'organizzazione. Il *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* è un perfetto esempio di questa condizione di "pigrizia finanziaria" che affligge la comunità internazionale. Il Fondo, ideato dalle Nazioni Unite, fu concepito con l'intento di raccogliere, tramite donazioni volontarie dei propri paesi membri, 8 miliardi di dollari l'anno per il finanziamento di programmi mirati al controllo di queste tre malattie, concentrate prevalentemente nei paesi del Sud. Nonostante il fondo fosse stato accolto positivamente dalla comunità internazionale, nel 2002 il bilancio del fondo raggiunse appena il 10% della somma pattuita (ossia 800 milioni di dollari), insufficiente quindi per il finanziamento delle 316 proposte di progetti ricevute quell'anno (che avevano un valore di 1,015 miliardi di dollari), a dimostrazione non soltanto dello scarso impegno politico della Comunità internazionale, ma anche della sotto-fornitura del bene.

I costi della sotto-fornitura

Il livello di infezioni nel Sud è divenuto tale da causare l'annullamento di passate conquiste nell'ambito dello sviluppo, ed allo stesso tempo ne sta mettendo a rischio il successo di sforzi futuri. Esiste, infatti, una forte correlazione tra salute ed altri indicatori di sviluppo, come per esempio l'educazione, l'occupazione, la produttività di un paese, le opportunità commerciali e gli investimenti stranieri. L'insorgenza del colera in Perù nel 1991, ad esempio, costò al paese 800 milioni di dollari in restrizioni commerciali e turismo. Le restrizioni commerciali imposte all'India in seguito all'insorgenza della peste nel 1994 costarono al paese 1,5 miliardi di dollari. Secondo un'analisi macro-economica del *Bureau for Economic Research* (BER), l'impatto dell'HIV/AIDS sull'economia del Sudafrica causerà una decrescita del PIL del 5.7% dai livelli attuali, ed una riduzione del capitale umano del 21% entro il 2015. I danni sociali ed economici associati all'eccessivo malessere sanitario di questi paesi contribuisce ad incrementare l'inequità tra Nord e Sud, ossia tra i ricchi ed i poveri del mondo.

Un sistema di fornitura e di finanziamento per il controllo delle malattie

Il controllo delle malattie infettive richiederà un notevole sforzo della comunità scientifica dal momento che l'eliminazione di molte delle malattie infettive dipende dallo sviluppo di un vaccino efficace. Al momento però, sono in pochi gli Stati nel Sud del mondo a beneficiare di una infrastruttura tecnologica sufficientemente sviluppata da poter condurre programmi di R&S in campo medico.

Questa condizione fa del controllo delle malattie un bene di tipo *Best Shot*, ossia il successo del suo finanziamento e della sua fornitura dipenderà fortemente dal contributo più grande, in questo caso dei paesi industrializzati – in quanto sono gli unici a disporre delle infrastrutture tecniche e dei finanziamenti necessari per la produzione di un vaccino.

Affetto solo marginalmente da queste pandemie, il Nord ha dimostrato un forte disinteresse verso il finanziamento di programmi di ricerca mirati alla cura di queste. Il fenomeno della globalizzazione però sta mutando questa condizione. Tramite il livello crescente di migrazioni, la globalizzazione sta infatti favorendo la diffusione nel Nord di malattie precedentemente endemiche solo nei paesi del Sud. Il caso della Svizzera è esemplare. La proporzione dei casi di HIV/AIDS in Svizzera si ripartisce in modo quasi eguale tra tipologia europea ed africana del virus. Allo stesso modo, negli Stati Uniti i casi di tubercolosi sono aumentati del 16% tra il 1992 ed il 2000.

Questi sono i risultati di una politica anti-cooperativa, la quale, oltre che mettere a repentaglio precedenti conquiste nazionali nel campo sanitario, costringe i contribuenti a pagare - potenzialmente per sempre - i costi associati alla gestione dell'infezione. Il vantaggio economico e sociale della cooperazione internazionale consiste invece nel limitarne i costi fino a quando non sia stata raggiunta su scala globale l'estirpazione della malattia.

L'esperienza del *Smallpox Eradication Programme* - il programma dell'OMS per l'estirpazione del vaiolo – rappresenta un perfetto esempio dei vantaggi economici associati ad una politica di cooperazione internazionale. L'intero programma costò 300 milioni di dollari, ma l'OMS stima che gli Stati Uniti recuperano la propria quota dei costi ogni 26 giorni, ossia, ogni 26 giorni le esternalità positive connesse all'eliminazione della pandemia equivalgono al costo totale affrontato dagli Stati Uniti per il finanziamento del programma. Secondo i dati dell'OMS, nel 1967 si contavano 15 milioni di casi di vaiolo e ben 2 milioni di vittime. Se lo *Smallpox Eradication Programme* non avesse beneficiato di uno sforzo globale e cooperativo, si conterebbero oggi 350 milioni di infezioni e 40 milioni di morti l'anno. Grazie al programma, l'ultimo caso di vaiolo fu rilevato nel 1977.

Sviluppo e BPG - Perché un programma di vaccinazione si dimostri efficiente è necessario complementare lo sviluppo del vaccino ad una infrastruttura sanitaria complessa, comprendente personale medico, ospedali, apparecchiatura, mezzi di trasporto etc. L'esempio della poliomielite dimostra come lo sviluppo di un vaccino non sia sufficiente a garantire l'eliminazione di una malattia. Lo sviluppo del vaccino contro la poliomielite si dimostrò efficace solo per i paesi industrializzati, ma pressoché inutile per molti PVS, per via dell'assenza di una infrastruttura sanitaria che ne permettesse il consumo in maniera adeguata. La *Poliomyelitis Eradication Initiative* è stata iniziata alla fine degli anni '80 da una collaborazione tra l'OMS e l'UNICEF per diffondere il vaccino contro la Poliomielite, tenendo conto appunto delle realtà infrastrutturali dei PVS, a dimostrazione che sotto una certa soglia di sviluppo, né il finanziamento, né la fornitura, né tanto meno il consumo di certi beni possano aver luogo.

La natura *Best Shot* di questo bene non implica però che i PVS debbano sentirsi esenti da qualunque responsabilità. L'UNDP riferisce che nel 1999 i governi sub-sahariani hanno devoluto ben 7 miliardi di dollari a scopo militare – pressoché il bilancio annuale necessario per l'operato del *Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*.

Partenariati Pubblico Privati (PPPs) – Fondazioni private come la *Bill & Melinda Gates Foundation* hanno assunto un ruolo importante nella lotta globale contro le malattie infettive, principalmente tramite la promozione di meccanismi innovativi nell'ambito della cooperazione internazionale, quali i Partenariati Pubblico-Privati. Questi nascono essenzialmente dalla realizzazione di fattori multipli, principalmente: (a) lo scarso contributo della comunità internazionale; (b) la natura di *Best Shot* del bene; (c) il bisogno di favorire il trasferimento di tecnologie dal Nord al Sud; (d) il bisogno di circumnavigare l'ostacolo dei diritti di proprietà intellettuale e garantire maggiore accesso ai farmaci; (e) la necessità di accrescere il capitale intellettuale del settore pubblico. Mentre i PPPs costituiscono un meccanismo innovativo importante, va notato che spesso mettono a rischio il ruolo della parte pubblica dei partenariati nel garantire una gestione democratica e trasparente al pubblico generale.

Un partenariato pubblico-privato ad aver riscosso particolare successo è stato l'*International AIDS Vaccine Initiative (IAVI)*. Finanziato principalmente dalla Fondazione Gates, l'iniziativa promuove la R&S per un vaccino contro l'AIDS tramite (i) collaborazioni Nord/Sud, che permettano il trasferimento tecnologico di conoscenze mediche dai paesi industrializzati verso i PVS – come il partenariato tra *Council for Medical Research* del Regno Unito, l'Università di Nairobi, e l'industria farmaceutica inglese *Cobra Pharmaceuticals* - e (ii) tramite collaborazioni Pubblico/Private che garantiscano un controllo pubblico sulla proprietà dell'innovazione – IAVI stipula infatti che, nel caso il prezzo del farmaco superi del 10% il costo di produzione, IAVI si riserva il diritto di invitare altre imprese farmaceutiche ad offrirsi per la produzione del farmaco.

Altri esempi di PPPs con notevole successo includono il *Drugs for Neglected Diseases Initiative (DNDI)* di Medici Senza Frontiere, ed il *Global Alliance for Vaccine and Immunisation (GAVI)*. Per quanto alcune di queste esperienze possano dimostrarsi efficienti, restano pur sempre piccoli successi, limitati sia nel tempo che nel capitale finanziario – molti di questi partenariati hanno infatti vita breve a causa della natura privata e filantropica dei finanziamenti – e non costituiscono dunque una vera soluzione politica.

Conclusioni del Case Study

Le risorse finanziarie correnti sono insufficienti per porre rimedio alla situazione sanitaria attuale. La *Commission on Macroeconomics and Health* dell'OMS stima che il controllo di pandemie come l'AIDS, la malaria e la tubercolosi richiederà circa 27 miliardi di dollari l'anno per i prossimi 5 anni. Al momento si stima che la spesa globale per l'AIDS ammonti a 3 miliardi di dollari l'anno, di cui solo 400 milioni sono destinati allo sviluppo di un vaccino. Dopo più di 100 anni di cooperazione internazionale e 50 anni dalla creazione di un'organizzazione internazionale sulla sanità, è chiaro che la fornitura del controllo delle malattie basata su meccanismi finanziari volontari necessita di una riforma

profonda e della creazione di un regime globale che formalizzi l'impegno individuale di ogni Stato. In maniera simile al trattato sul clima di Kyoto, un trattato internazionale sulla sanità aiuterebbe a formalizzare l'impegno politico e finanziario della comunità internazionale, e sposterebbe il controllo delle politiche sanitarie dai ministeri per il commercio e l'industria, ai ministeri della sanità, modificando, conseguentemente, i criteri e le priorità secondo le quali opera l'agenda politica internazionale - una vera soluzione politica, quindi.

Fin quando la comunità internazionale continuerà ad ignorare i vantaggi di una politica cooperativa, il bene globale del controllo delle malattie resterà un bene sotto fornito. In assenza di uno sforzo collettivo, la realtà sanitaria di molti paesi continuerà ad essere vittima della migrazione di malattie esotiche legate alle esternalità associate al fenomeno della globalizzazione. Risulterà dunque nell'interesse di tutti agire collettivamente per la fornitura del bene. Data la sua natura *Best Shot*, spetterà però al Nord il compito di finanziare e fornire, per la maggior parte, il bene del controllo delle malattie infettive. Difficilmente i paesi industrializzati accetteranno volontariamente di accollarsi questa responsabilità in mancanza di un meccanismo legale che assicuri gli obblighi, soprattutto ora che l'accordo TRIPS del WTO ha conferito un aspetto ancora più commerciale alla conoscenza medica (vedere Inserto 8).

INSERTO 8

L'accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale, TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) mira ad un'armonizzazione indifferenziata tra Stati per la difesa dei diritti intellettuali, suscitando forti reazioni negative, soprattutto da parte della società civile, in relazione alla questione dell'accesso ai farmaci da parte delle popolazioni più povere.

L'armonizzazione indifferenziata del regime impedisce infatti di accomodare differenze nazionali a livello di sviluppo economico e sociale e rifiuta ai PVS la possibilità di godere degli stessi vantaggi di cui hanno beneficiato i paesi industrializzati in passato. Precedentemente all'accordo TRIPS era infatti politica comune di molti Stati, come anche dell'Italia, di disconoscere i diritti di proprietà intellettuale in campo medico per garantire ai propri cittadini, tramite la produzione di farmaci generici, l'accesso ai farmaci salva-vita.

Con l'entrata in vigore dell'accordo TRIPS, l'importazione, l'uso e la vendita dei farmaci è divenuto legalmente soggetta all'autorizzazione del detentore del brevetto a livello globale. Conseguentemente, questo monopolio causa un potenziale incremento del prezzo dei farmaci, così come accadde in seguito alla deregolamentazione dei brevetti in America Latina negli anni '80. Secondo stime prodotte dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), in soli 4 anni, i prezzi dei farmaci salirono del 44% in Messico, del 24% in Brasile e del 16% in Argentina. Allo stesso modo, Medici Senza Frontiere riferisce che la differenza del regime dei brevetti in Thailandia e Kenya rappresenta la causa principale per la differenza di prezzo del farmaco flucozaxanole - un trattamento contro la meningite. In Thailandia - dove la protezione dei brevetti è stata fino ad oggi minima e la produzione di farmaci generici alta - il farmaco ha un costo di mercato di 0,30 dollari la dose. In Kenya invece, dove la protezione dei brevetti è alta, il costo del farmaco raggiunge i 18 dollari la dose.

La produzione di farmaci generici è consentita sotto l'accordo TRIPS in due sole circostanze:

“per ragioni di salute pubblica” (art. 6) e per un periodo di tempo limitato soltanto, durante il quale gli Stati possono ricorrere alle cosiddette *importazioni parallele*, grazie alle quali è possibile acquistare un farmaco in un altro Stato dove lo stesso farmaco viene venduto ad un prezzo minore, senza l'autorizzazione del detentore del brevetto; e

“in caso di emergenza” (art. 31) agli Stati è possibile ricorrere alla cosiddetta *registrazione forzata*, che consente ad uno Stato di produrre (o far produrre) *in loco* lo stesso farmaco, seppur dietro pagamento di una quota forfetaria di *royalties* alla casa farmaceutica detentrica del brevetto.

Tuttavia, l'attuazione effettiva di tali clausole è spesso ostacolata da forti pressioni commerciali specialmente da parte degli Stati Uniti, a tutela degli interessi delle proprie multinazionali farmaceutiche. Più volte gli USA hanno infatti usato il bastone delle sanzioni commerciali unilaterali per impedire a paesi come la Thailandia e il Sudafrica di applicare i propri diritti di salvaguardia della salute pubblica, a vantaggio dei colossi farmaceutici statunitensi. Nel 1998, ad esempio, gli Stati Uniti hanno minacciato la sospensione di ogni assistenza al Sudafrica nel caso in cui questo avesse preveduto alla registrazione forzata e all'importazione parallela del farmaco contro l'AIDS - nonostante questo farmaco rappresentasse per il Sudafrica una questione di importanza vitale, dato il livello critico raggiunto dalla pandemia.

Questa difesa eccessiva dei diritti di proprietà intellettuali risulta del tutto ipocrita. Durante il 19° e 20° secolo, molti Stati europei ed americani hanno rifiutato di onorare i diritti di proprietà intellettuali non solo in campo medico. La formalizzazione dei diritti di proprietà intellettuali è avvenuta gradualmente e parallelamente allo sviluppo dei paesi industrializzati, ossia nel momento in cui il Nord è passato da un ruolo di “consumatore” della conoscenza, ad un ruolo di “produttore”. Molti dei paesi industrializzati, come Francia, Germania e Svizzera ad esempio, hanno completato il proprio regime dei brevetti solo negli anni '60 e '70. Il Canada ha continuato invece a sfruttare le risorse intellettuali straniere fino a quando non è entrato a far parte dell'area del libero commercio nord-americano (NAFTA) nel 1992. Anche gli Stati Uniti, ideatori principali dell'accordo TRIPS, hanno alle spalle una lunga storia di spionaggio industriale dietro al proprio sviluppo. Samuel Slater, conosciuto anche come il “padre” dell'industria americana, costruì il primo filatoio integrale negli Stati Uniti a discapito del detentore britannico del brevetto.

Eppure, l'accordo TRIPS non sembra tenere affatto conto di queste realtà. Al contrario punta imperterritamente verso il conseguimento di una difesa aggressiva dei diritti di proprietà intellettuale nonostante numerose questioni siano state sollevate a riguardo:

il monopolio causa una crescita del costo dei farmaci, che conseguentemente ne impedisce l'accesso ai paesi più poveri;
i produttori locali che vorranno fabbricare e commercializzare generici sono costretti a pagare licenze costose, conseguentemente

disincentivando le attività locali di ricerca e sviluppo di farmaci generici.

la crescita industriale e tecnologica locale non viene sostenuta, poiché il titolare del brevetto non è tenuto a produrre i farmaci in loco.

L'incapacità dunque dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) di gestire le problematiche connesse agli articoli 6 e 31 dell'accordo TRIPS sottolinea il bisogno di un coinvolgimento maggiore dell'OMS, in quanto questioni vitali relative all'accesso ai farmaci non dovrebbero essere lasciate a negoziatori di natura esclusivamente commerciale.

4.4. Equità (rappresentativa e partecipativa)

Dai *Case Studies* discussi fino ad ora appare ormai chiaro come la questione dell'equità rappresenti una colonna portante su cui la struttura dei Beni Pubblici Globali si regge. BPG ed equità sono infatti inscindibili tra di loro, a partire dai costi di fornitura dei beni, fino ai benefici derivati ed alle azioni di cooperazione internazionale. Ma lungi dal costituire una problematica puramente etica, la questione dell'equità è legata principalmente ad una questione di efficienza. Là dove l'equità nella rappresentanza e la partecipazione manca, i BPGs rischiano di essere definiti in modo *top-down*, con l'inevitabile conseguenza di non essere recepiti in modo adeguato a livello della "vita reale". Come dimostrerà questo ultimo *case study*, la mancanza di equità nella rappresentanza e la partecipazione all'interno dei fora decisionali internazionali compromette non solo la fornitura dei BPG, ma la legittimità delle scelte politiche stesse.

Equità come bene pubblico globale

L'equità riveste un duplice ruolo nel contesto dei beni pubblici globali. Costituisce infatti sia un bene pubblico globale "intermedio" che "finale":

Intermedio – poiché promuove la cooperazione e conferisce legittimità alle decisioni prese. Un trattamento equo dei partecipanti favorisce di fatto un loro maggiore coinvolgimento nelle trattative. Conseguentemente l'implementazione degli accordi risulterà più facile, conferendogli maggiore legittimità.

Finale – in quanto il suo consumo risulta sia non rivale che non escludibile, oltre ad avere conseguenze globali ed inter-generazionali.

Fornitura attuale e costi della sotto-fornitura dell'Equità

I *case studies* qui trattati hanno illustrato chiaramente il carattere fratturato dell'attuale ordine globale, evidenziando le forti asimmetrie esistenti tra Nord e Sud. È consuetudine ormai per i PVS partecipare ai negoziati multilaterali a proprio sfavore, sotto-rappresentati o rappresentati solo "per forma" da una singola persona o addirittura non-rappresentati per nulla, come illustra la Tabella 8 per alcuni esempi scelti per caso.

Tabella 8

Composizione delle delegazioni ai negoziati multilaterali

Negoziato	Numero di delegazioni	No. medio e massimo dei componenti delle delegazioni	Delegazioni con singolo rappresentante
IFF-2 (Forum Intergovernativo sulle Foreste) Marzo 1995, New York	37 delegazioni (279 delegati)	No. medio: 4.4 No. Massimo: 16 (Canada)	Totale: 10 PVS: 9 Economie in transizione: 1
UNCTAD X (Conferenza su Commercio e Sviluppo) Febbraio 2000, Bangkok	143 delegazioni (1.265 delegati)	No. Medio: 9 No. Massimo: 53 (Giappone)	Totale: 22 PVS: 16 Economie in transizione: 5 Paesi industrializzati: 1
CCD COP-4 (Convenzione combattere desertificazione) Dicembre 2000, Germania	143 delegazioni (597 delegati)	No. medio: 4 No. massimo: 40 (Germania)	Totale: 39 PVS: 30 Economie in transizione: 5 Paesi industrializzati: 4

Adattato da Chasek e Rajamani, in Kaul et al, 2003, p. 250.

Il risultato di un dialogo politico così iniquo nella forma si traduce nella formulazione di politiche consone alle priorità di una ristretta minoranza privilegiata, a discapito degli interessi di una maggioranza più ampia e delle realtà politiche locali. Nel migliore dei casi queste politiche risulteranno del tutto inattuabili, ma nel peggiore - come illustrato dai vari *case studies* - queste risulteranno dannose non solo per i PVS, ma anche per tutti coloro che tramite la globalizzazione ne sono irrimediabilmente affetti. L'equità all'interno dei fora decisionali rappresenta dunque una necessità, in quanto garantisce efficienza al sistema di fornitura dei BPG. La dimensione globale dei beni pubblici necessita infatti di un approccio inclusivo ed equo che permetta il più ampio scambio di informazioni affinché il risultato politico sia il più efficiente

possibile. In mancanza di tale scambio il processo politico risulterà inevitabilmente sub-ottimale. La sfida consiste dunque nell'allineare coloro affetti dalle esternalità dei beni con i circoli di potere responsabili per la loro gestione.

Un sistema di fornitura ideale per l'equità

Nel primo periodo del dopo-guerra, l'equità ha beneficiato di una grande considerazione da parte della comunità internazionale. Nel sistema di Bretton Woods leader politici riposero la speranza di riconciliare le richieste di giustizia sociale con la pace e la prosperità globale. Se però inizialmente questo modello si è dimostrato utile per i paesi industrializzati, la sua funzione verso i PVS è stata tutt'altra. Con il passare del tempo, le organizzazioni internazionali come la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale, hanno assunto un comportamento più funzionale agli interessi dei paesi industrializzati, o meglio di alcuni particolari gruppi economici al loro interno, che a quelli dei PVS. La dedizione verso un'equità sociale ed economica globale, originariamente inscritta nel mandato di Bretton Woods, è andata indebolendosi parallelamente al rafforzamento economico-politico dell'occidente. Le promesse di Churchill e di Roosevelt del 1941 – quelle di garantire al mondo “*freedom from fear or want*” (libertà dalla paura o della precarietà) – sono andate perdute, così come accadde a quelle dei loro predecessori nella Lega delle Nazioni e del Trattato di Versailles. Come allora, ingiustizia, iniquità e deficit democratico restano il tallone di Achille della globalizzazione del nuovo millennio. Non stupisce, perciò, che il sistema di rappresentanza all'interno della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale – basato sul principio già per sé poco democratico di “un dollaro, un voto” - non rispecchia nemmeno il peso economico reale dei paesi in via di sviluppo come lo stesso sistema pretende (vedere Tabella 9).

Tabella 9

La sotto-rappresentanza dei paesi emergenti nel Fondo Monetario

	Quota di voto nel Fondo Monetario Internazionale (fine 2002)	Quota al PIL mondiale aggiustata per potere d'acquisto
Canada	2,99	2,01
China	2,99	12,67
Paesi Bassi	2,43	0,88
Belgio	2,16	0,59
Svizzera	1,63	0,45
Brasile	1,43	2,63
Messico	1,22	1,90
Danimarca	0,77	0,33
Sud-Corea	0,77	1,78

Fonte: Ariel Buira, in: Kaul et.al., *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, 2003.

La risoluzione del *fractured global order* necessita la convocazione di una nuova Bretton Woods, con il chiaro obiettivo di valutare il progresso della globalizzazione *in visu* ai più svantaggiati. Realisticamente però questo avverrà con grandi difficoltà. Si ricordi che Bretton Woods ha avuto luogo solo in seguito ad una generazione di conflitti e violenze che videro coinvolte le grandi potenze economiche di allora con il culmine della seconda guerra mondiale. Oggi, i conflitti armati sono stati rimossi nell'occidente e sostituiti da dispute economiche, e conseguentemente, l'interesse del Nord verso una riforma del sistema globale di *governance* è minimo, nonostante la recente nuova minaccia del terrorismo globale.

Spetterà dunque al Sud, ed alla società civile, organizzarsi in maniera tale da indurre una riforma sostanziale del sistema multilaterale. La conferenza ministeriale del WTO a Cancun, nel settembre 2003, ha dimostrato la nuova capacità del Sud, e della società civile globale, di gestire con astuzia le problematiche legate al deficit democratico dell'organizzazione. Spinti dalle crescenti e pressanti richieste da parte del WTO, molti PVS hanno avvertito la necessità di consorziarsi ed assumere una posizione più forte all'interno dei negoziati. Il risultato è stato la creazione del gruppo dei 21 (G21), un consorzio di vari PVS ed economie in transizione che, capitanato dal Brasile, India, Cina e Sud Africa, ha saputo costituire una forza antagonista all'interno dei negoziati del WTO - a dimostrazione dei vantaggi di una azione cooperativa fra stati. Di riflesso, anche i paesi più poveri si sono stati dati una forma più sistematica di cooperazione, riunendosi come il gruppo dei 90 (G-90). La creazione del G21 ha battezzato dunque la nascita di una nuova ondata di pressioni del Sud sulla scena internazionale come non se ne vedevano dagli anni Settanta. Allo stesso modo, anche l'annuncio del Brasile e dell'Argentina dell'ottobre 2003 di subordinare il ri-pagamento del loro debito verso il Fondo Monetario e la Banca Mondiale ai fabbisogni finanziari delle loro scelte economiche e sociali nazionali sono un esempio della ritrovata forza politica delle economie in via di sviluppo e della loro capacità di imporsi come attori sulla scena politica internazionale.

Il recente risveglio politico del Sud rappresenta dunque un primo passo verso la riforma dell'attuale, ed ormai insostenibile, sistema di

governance globale ed evidenzia il bisogno di rilanciare con forza un negoziato sulla riforma delle regole su cui si basano organizzazioni come il WTO, la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale.

Conclusioni del case study e del Capitolo

Quest'ultimo *case study* ha evidenziato il ruolo fondamentale che l'equità nella rappresentanza e la partecipazione riveste nella fornitura dei BPG. Questo ruolo fa dell'equità un bene pubblico globale in sé, sia finale che intermedio, in quanto la sua necessità per una fornitura efficiente dei BPG, rappresenta sia un obiettivo da raggiungere che un mezzo da seguire.

Dai *case studies* precedenti, dovrebbe essere divenuto ormai chiaro come la fornitura dei beni pubblici globali dipenda non tanto dai meccanismi di finanziamento, quanto piuttosto dai meccanismi per la gestione di questi, che si esprime in inglese con il termine *global governance*. Sia il bene della Stabilità Finanziaria, che quella della Biodiversità o quella del Controllo delle Malattie Infettive mostrano chiari sintomi dello stesso male, ossia un deficit democratico all'interno del loro sistema di *governance* e la mancanza di un coordinamento globale, e genuinamente multilaterale, che permei l'intera matrice politica internazionale. Come argomenterà il capitolo successivo, la politica, e non la finanza, è la chiave per il successo dei BPG, e per il risanamento del *fractured global order*, che viviamo.

5. BENI PUBBLICI GLOBALI: GOVERNANCE, DEMOCRAZIA ED EFFICIENZA

Il nuovo millennio si è aperto con il sorgere di una cultura globale. Guidata da comunicazioni in tempo reale e rivoluzioni in campo della tecnologia informatica, dalla convergenza di politiche nazionali e dallo scambio di idee, questa nuova era della globalizzazione si presenta ricca di opportunità. Eppure, come dimostrano i *case studies* qui riportati, allo scoccare del 21° secolo la possibilità di una democrazia globale non è neppure immaginabile, misure e principi per la prevenzione e la gestione di crisi economiche sono inesistenti o *ad hoc* ed incompleti. Codici e standard costrittivi per la protezione dell'ambiente hanno ancora difficoltà ad essere accettati universalmente e, mentre il ruolo dei ceti medio-alti è cresciuto notevolmente all'interno dei network globali, vasti segmenti della popolazione mondiale restano ancora emarginati e vulnerabili a nuove forze globali. Rimane a tutti gli effetti inalterato il fratturato e perciò precario ordine del mondo: il *fractured global order*.

Dietro questa facciata di progresso tecnologico ed apertura politica si nascondono dunque aspre divisioni, tensioni e conflitti che, se da un lato attraversano paesi, popolazioni e generazioni, dall'altro hanno accentuato l'insostenibilità dell'attuale sistema politico globale ed il bisogno di stimolare una maggiore cooperazione internazionale e una chiara divisione dei ruoli tra BPG e sviluppo.

Un'interessante "novità" politica, che mira alla risoluzione di alcune di queste problematiche, e che soprattutto riconosce formalmente lo stretto legame che unisce BPG e sviluppo, arriva dalle Nazioni Unite che, allo scoccare del 2000, al *Millennium Summit*, hanno dato inizio con l'ideazione degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*), all'ennesimo tentativo da parte della comunità internazionale di affrontare collettivamente la risoluzione del *fractured global order*.

5.1 Tra politica e beneficenza: BPG ed i *Millennium Development Goals*

Nel settembre del 2000, 189 Capi di Stato si sono nuovamente impegnati a cooperare per la costruzione di un mondo più sicuro, più prospero e più equo per tutti tramite il raggiungimento di otto "Obiettivi di Sviluppo" entro il 2015, conosciuti anche come i *Millennium Development Goals* (MDGs):

- Eliminazione della povertà estrema e della fame, dimezzando la percentuale di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno;
- Raggiungimento dell'istruzione elementare universale;
- Promozione dell'uguaglianza fra i sessi e conferire potere e responsabilità alle donne;
- Diminuzione della mortalità infantile, riducendo di due terzi il tasso di mortalità fra i bambini al di sotto dei cinque anni di età;
- Miglioramento della salute materna, diminuendo di tre quarti il tasso di mortalità materna;
- Eradicazione dell'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie;
- Assicurare la sostenibilità ambientale, integrando i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi nazionali, e dimezzando la percentuale di persone che non hanno accesso all'acqua potabile;
- Sviluppo di una collaborazione globale per lo sviluppo, includendo, tra l'altro, lo sviluppo di un sistema finanziario e commerciale aperto e basato su delle regole, l'incremento degli interventi per la riduzione del debito estero dei paesi poveri fortemente indebitati, la cancellazione del debito ufficiale bilaterale, misure per rendere tali debiti sostenibili nel lungo periodo, garanzie che i medicinali essenziali siano accessibili a basso costo nei paesi in via di sviluppo, e rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie.

La comunità internazionale si prefigge di raggiungere gli otto obiettivi principalmente tramite un sostanziale incremento degli Aiuti allo Sviluppo. Il *Millennium Development Compact* stima che per assicurare il raggiungimento degli otto *goal* sarà necessario, come minimo, raddoppiare le risorse attualmente devolute alla cooperazione per lo sviluppo, ma è opinione di molti che puntare esclusivamente su meccanismi finanziari non sarà sufficiente.

La povertà avanza più veloce dell'attuale capacità politica di combatterla, ed ai ritmi odierni, l'Africa sub-sahariana raggiungerà l'obiettivo della riduzione della mortalità infantile soltanto nel prossimo secolo, e lo stesso accadrà per l'Asia in merito al dimezzamento della percentuale della malnutrizione.

La soluzione dunque non sembra essere tanto – o non solo - una questione finanziaria, quanto piuttosto una questione politica. Almeno questa è l'opinione dell'autorevole agenzia per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) la quale, nel suo rapporto *Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, intitola provocatoriamente l'ultimo capitolo del documento: *Policy not Charity* - ossia "politica, non beneficenza". L'agenzia sostiene, infatti, che gli otto obiettivi potranno essere raggiunti solo se al capitalismo caritate-

vole del sistema multilaterale odierno si sostituisse un dibattito politico realmente equo ed inclusivo. Riforme politiche, anziché finanziarie, dovranno dunque costituire l'agenda della comunità internazionale, come ad esempio l'eliminazione dei sussidi agricoli iniqui nei paesi industrializzati, la ripartizione del potere decisionale all'interno delle banche multilaterali e l'eliminazione del debito estero. La capacità della comunità internazionale di raggiungere questi otto obiettivi dipenderà dunque non tanto dalla sua capacità di contribuire economicamente alla fornitura dei BPG ed allo sviluppo, quanto piuttosto dalla sua volontà politica di re-inventare il concetto stesso di multilateralismo in un'ottica di un partenariato equo tra Nord e Sud, come formulato nel Obiettivo Numero 8. Questo ultimo degli Obiettivi del Millennio costituisce soprattutto la scommessa per i poteri politici oggi dominanti, mentre gli altri Obiettivi formulano innanzitutto le scommesse per i paesi in via di sviluppo. Ne consegue che per la società civile nei paesi industrializzati, il monitoraggio del raggiungimento dell'ultimo degli Obiettivi deve avere una forte prevalenza.

5.2 Sovranità politica e sovranità territoriale: il bisogno di un nuovo sistema multilaterale

Il disastroso proseguimento dell'attuale *round* in atto per la liberalizzazione del commercio allo scopo di promuovere lo sviluppo (*Doha Development Round*, 2001- fine 2004), segnato dal fallimento della conferenza ministeriale dell'OMC a Cancun nel settembre 2003, delucida perfettamente la condizione di esacerbata insostenibilità politica raggiunta dall'attuale sistema multilaterale. La funzione di catalizzatore per la globalizzazione economica, che il sistema multilaterale ha svolto durante questi ultimi 20 anni tramite una struttura fortemente gerarchica, chiusa, elitaria ed iniqua, ha finalmente mostrato la sua fragilità ed instabilità agli occhi di tutti e di fronte all'aspettativa di coloro che, da anni, professano una sua riforma. Il sistema multilaterale si trova ora dunque a dover compiere una scelta importante: può, infatti, scegliere di restare fedele allo *status quo* – e rischiare il suo possibile intero collasso con il conseguenziale ritorno ad una forma di dialogo politico bilaterale – oppure avventurarsi verso una reale democratizzazione della struttura politica internazionale tramite audaci ed innovativi esperimenti politici. Quest'ultima richiederà dunque di rispettare due condizioni fondamentali: (a) un approccio più rappresentativo e pluralista; e (b) l'adozione di meccanismi consultivi sistematici tra i vari attori, statali e non statali, all'interno del processo decisionale. Attualmente, il sistema multilaterale garantisce solo parzialmente queste due condizioni:

- (a) Il *Case Study* sull'Equità ha evidenziato il deficit democratico che affligge la maggior parte dei fora internazionali, marcando la differenza tra semplice rappresentanza e condivisione effettiva del potere decisionale. Il caso del Fondo monetario internazionale è esemplare. Nonostante un organo rappresentativo e comprendente quasi tutti gli Stati esistenti sia del Sud che del Nord, la ripartizione del potere decisionale si concentra nelle mani di un piccolo gruppo di paesi creditori - tra cui gli Stati Uniti, peraltro muniti di potere di veto - mentre il resto dei membri del Fondo, principalmente paesi debitori, godono di un potere decisionale marginale. Per dare un'idea di questa distorsione democratica – dovuta in parte al principio di “un dollaro = un voto” sul quale il sistema decisionale del Fondo si basa - è sufficiente osservare la composizione del Consiglio Esecutivo del Fondo, in cui 42 paesi africani si dividono tra di loro 2 dei 24 seggi, mentre i 24 paesi dell'OCSE dispongono di ben 11 seggi.
- (b) La questione di rappresentanza non deve limitarsi esclusivamente agli attori statali, ma deve coinvolgere anche, e forse principalmente, attori non-statali, come i soggetti privati e le organizzazioni della società civile – le uniche entità ad avere un approccio genuinamente globale, nonostante l'immenso squilibrio di risorse tra i due. La capacità degli Stati di pensare ed agire secondo una logica globale è infatti minima, dovuta a circostanze territoriali, storiche e politiche. Summit ed incontri informali rappresentano oggi forse il solo forum decisionale su temi globali, nei quali le imprese private e le organizzazioni della società civile sono divenute gli attori principali. Il Forum Economico Mondiale di Davos ad esempio ha sviluppato un enorme potere politico, e la stessa Porto Alegre si è ormai affermata come un evento istituzionale della società civile. Eppure lo Stato resta l'unica entità legale capace di attuare decisioni politiche. Se è infatti possibile avere forme di *governance* senza un governo globale, non è ancora possibile avere una *governance* globale senza governi. Sarà dunque indispensabile ricongiungere queste due sfere politiche sulla scena internazionale affinché l'uno espanda il proprio orizzonte politico, mentre l'altro accresca la propria legittimità politica.

Nonostante il pianeta sia oggi più democratico di vent'anni fa – si pensi a quante agenzie internazionali, soprattutto legate al sistema delle Nazioni Unite, abbiano intrapreso negli ultimi anni consultazioni sistematiche con la società civile e convinto molte multinazionali ad intraprendere programmi di “responsabilità sociale” (persino al tavolo del G7/G8 viene aggiunta saltuariamente una sedia in più per fare posto al PVS di turno) – il sistema multilaterale risulta comunque inadeguato rispetto alle realtà politiche odierne. La maggior parte dei portatori di interessi continuano a condividere i problemi, ma non le scelte politiche per risolverli, contribuendo all'inefficienza del sistema di fornitura dei Beni Pubblici Globali, e conseguentemente all'insuccesso degli otto obiettivi del Millennio. La sfida consisterà dunque nel riuscire ad allineare equamente la partecipazione, quanto il peso politico, dei vari portatori di interessi sulla scena politica internazionale. Ciò non potrà avvenire però senza una profonda riforma dei meccanismi di *governance* attuali, ossia senza la creazione di nuove strutture più inclusive ed eque, trasparenti e flessibili, che garantiscano una risposta più efficiente, democratica e tempestiva alle pressanti sfide lanciate dalla globalizzazione.

5.3 Nuove Forme di Governance

Gli anni a cavallo tra l'attuale ed il passato millennio sono stati i testimoni del fiorire di vari esperimenti politici nel campo della *governance* globale. Tra questi, alcuni delle cosiddette “reti di politica pubblica” (*Public Policy Networks*) figurano forse tra gli esempi più positivi ed innovativi, sia per quanto riguarda la flessibilità, la trasparenza, la partecipazione e l'equità nel trattamento e nella condivisione del potere decisionale. Le caratteristiche che contraddistinguono questi esperimenti sono un mandato politico preciso e temporaneo ed una struttura orizzontale e multi-settoriale, in cui la creazione di complementarità e sinergia tra le varie componenti, si concretizza nella formulazione di precise risposte politiche. Tra gli esperimenti esistenti scegliamo per una discussione più dettagliata il Global Environmental Facility e la World Commission on Dams della Banca mondiale, e l'International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty legato alla Food and

Agricultural Organization (FAO), per il motivo che rappresentano forme assai distinte tra di loro riguardo mandato e partecipanti.

The Global Environmental Facility

Il *Global Environment Facility* (GEF) rappresenta un tentativo innovativo nel campo dei meccanismi finanziari internazionali. Contraddistinto da una forte flessibilità e capacità di adattamento, come da un operato più trasparente e democratico, rispetto al sistema di Bretton Woods il GEF si pone come uno strumento rivoluzionario ed anti-tradizionalista.

Le origini del GEF.

Il GEF nacque nel 1991 come programma pilota della Banca mondiale per il co-finanziamento di progetti ambientali nei PVS e nelle economie in transizione. Operante su cinque aree tematiche - cambiamento climatico, biodiversità, acque internazionali, riduzione dell'ozono, ed agenti inquinanti persistenti - l'agenzia avrebbe inizialmente coperto solo i "costi incrementali" dei progetti – ossia i costi aggiuntivi che uno Stato avrebbe dovuto affrontare per garantire la condivisione globale dei benefici prodotti da una politica ambientale prettamente nazionale. Il GEF avrebbe inoltre funto da meccanismo finanziario per quattro convenzioni internazionali centrate sull'ambiente:

La Convenzione per la Diversità Biologica (*Convention on Biological Diversity, CBD*);

La Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico dell'ONU (*UN Framework Convention on Climate Change, FCCC*);

La Convenzione per Combattere la Desertificazione (*Convention to Combat Desertification, CCD*);

La Convenzione su Sostanze Inquinante Organici Persistenti (*Convention on Persistent Organic Pollutants, CPOP*).

Durante i suoi primi anni di vita però, il GEF suscitò numerose critiche sia da parte dei PVS che da parte della società civile. Il ruolo dominante della Banca Mondiale suscitò in molti il timore che il GEF avrebbe rappresentato un ulteriore strumento di condizionalità dei finanziamenti legata ai prestiti elargiti dalla Banca.

In più, l'esclusione delle Ong dall'operato dell'agenzia provocò una forte protesta da parte della società civile. Fu così che nel 1992, alla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED) di Rio di Janeiro, il GEF fu costretto a sottoporsi ad una profonda ristrutturazione. I PVS, come le agenzie dell'ONU (UNDP e UNEP) e la maggior parte delle Ong, fecero pressioni affinché il GEF operasse secondo i criteri tipici del sistema delle Nazioni Unite, ossia trasparenza, democrazia ed universalità – oltre che chiedere una maggiore partecipazione delle Ong nei processi decisionali e nei progetti dell'agenzia.

La Banca mondiale e l'OCSE si mossero invece affinché il GEF somigliasse il più possibile ai tradizionali sistemi di Bretton Woods, ossia secondo criteri di costo-efficienza e privilegi esclusivi. Il risultato fu una struttura ibrida che incorporò entrambe le caratteristiche, ma con un carattere ad ogni modo più democratico, più trasparente e meno soggetto al controllo iniziale della Banca.

L'operato del GEF.

La struttura del *Global Environment Facility* è costituita da 3 organi principali:

Il Consiglio, comprendente 32 membri a rotazione (16 PVS, 14 Paesi industrializzati e 2 economie in transizione), il quale rappresenta l'organo decisionale dell'agenzia, responsabile per lo sviluppo, l'adozione e la valutazione dell'operato e dei progetti dell'agenzia;

L'Assemblea Generale, comprendente tutti i 176 membri dell'agenzia, la quale si riunisce ogni quattro anni per valutare le politiche e l'operato del GEF – l'assemblea è l'unico organo dotato della capacità di apportare modifiche alla struttura ed alla costituzione dell'agenzia;

Il Segretariato, il quale informa sia l'Assemblea che il Consiglio, ed il cui ruolo consiste nel coordinare tutte le attività dell'agenzia.

Anche le Ong rivestono un ruolo importante all'interno del GEF. Alle Ong è infatti permesso di partecipare agli incontri del Consiglio, non solo come osservatori, ma anche come consiglieri. Le Ong sono state attivamente coinvolte anche nell'ideazione, nell'implementazione e nell'esecuzione di oltre 150 progetti finanziati dal GEF, oltre che ad aver ricevuto finanziamenti per oltre 1.200 progetti tramite il Programma di Finanziamento Minore (*Small Grants Program*) dell'agenzia. Le Ong non godono però ancora di alcun potere decisionale e non gli è neppure consentito assistere alle discussioni concernenti questioni legate al bilancio dell'agenzia – forse le questioni più importanti considerando la natura del GEF. Il GEF è stato infatti criticato in più occasioni per quel che riguarda l'allocazione delle sue risorse, soprattutto in relazione ai modesti investimenti diretti verso fonti energetiche rinnovabili, a confronto del numero di progetti finanziati in favore di modernizzazione degli impianti a combustibili fossili - tra il 1995 ed il 1996 43 milioni di dollari furono diretti al finanziamento di combustibili fossili e 18 milioni verso energie rinnovabili.

Insegnamenti tratti

Per quanto lungi dal risultare ideale, la struttura di *governance* del GEF mostra le caratteristiche di un *network* che tenta di integrare con molta flessibilità una molteplicità di attori. Nonostante le differenze delle risorse, delle ideologie e degli interessi dei suoi vari membri, esiste un tacito accordo sull'importanza di una azione cooperativa per la risoluzione di problematiche globali.

Per quanto la ripartizione del potere decisionale tra i vari suoi attori sia ancora oligarchica, la flessibilità della sua struttura lascia spazio sufficiente per un continuo processo di crescita democratica. Il GEF sponsorizza infatti valutazioni periodiche, sia interne che esterne, sul proprio operato e sulle proprie politiche. Questo a dimostrazione del proprio riconoscimento del bisogno di favorire un'evoluzione continua della propria struttura e del proprio *modus operandi* per poter rispondere alla crescita costante delle esigenze tanto ambientali quanto politiche. Nonostante questi limiti e la forte preponderanza della Banca mondiale, il GEF può definirsi una vera innovazione all'interno del sistema di Bretton Woods.

La World Commission on Dams

Per molti anni, la costruzione di grandi dighe, soprattutto nei PVS, non fu mai l'oggetto di contestazioni, nonostante il loro costo superasse puntualmente i costi preventivati, ed i loro impatti sociali ed ambientali risultassero inevitabilmente disastrosi. Con il passare del tempo ed il susseguirsi di catastrofi ambientali, economici e sociali, l'opposizione da parte della società civile crebbe però al punto tale da sfociare, agli inizi degli anni '90, in veri conflitti sociali.

Le origini della World Commission on Dams

Nel 1994, in coincidenza con il 50° anniversario della Banca mondiale – uno dei principali finanziatori per la costruzione di grandi dighe nel Sud – 2000 organizzazioni della società civile firmarono la Dichiarazione di Manibeli, nella quale domandavano alla Banca mondiale di iniziare una valutazione indipendente sugli esiti dei vari progetti da essa finanziati per la costruzione di dighe. Data la situazione di stallo politico, la Banca mondiale nel 1998 istituì la World Commission on Dams (WCD) con l'incarico di condurre l'investigazione.

Il funzionamento della World Commission on Dams

La Commissione fu composta da 12 individui, includendo membri dell'industria idro-elettrica, Ong, rappresentanti governativi, personalità accademiche, consulenti e rappresentanti di movimenti di base, in modo da riflettere le diversità geografiche, conoscitive e gli interessi dei vari portatori d'interessi. In più, il suo mandato fu incentrato su due obiettivi principali:

La valutazione comparata degli effetti e dell'efficacia delle grandi dighe rispetto a progetti alternativi;

Lo sviluppo di criteri, direttive e standard internazionali da applicare alla pianificazione, alla costruzione, all'operazione, ed al monitoraggio delle dighe.

Alla Commissione furono concessi due anni di tempo per portare a termine il mandato. Il costo della Commissione ammontò a 10 milioni di dollari, stanziati principalmente da oltre 50 governi, agenzie internazionali, imprese private, Ong e fondazioni caritatevoli.

Questo budget finanziò principalmente consultazioni pubbliche in cinque continenti, lo studio dettagliato di 8 grandi dighe, 17 valutazioni sugli impatti economici, sociali, ambientali e finanziari, studi su 125 dighe in 56 paesi e la creazione di un forum comprendente 68 membri provenienti da 36 paesi.

Equità, efficienza, rappresentanza, sostenibilità e responsabilità furono i criteri che guidarono il funzionamento della Commissione. Lungi però dall'operare in armonia, gli scontri tra le diverse fazioni rischiarono più volte di far crollare l'intero processo. Alcuni paesi, come l'India e la Cina – soggetti a forti pressioni dalle proprie industrie – rifiutarono addirittura l'accesso a materiale concernente alcune dighe situate nella regione sud asiatica ai membri della Commissione. Questo avrebbe impedito alla Commissione di portare avanti le proprie ricerche se 950 contributi forniti da Ong, movimenti popolari e dalla società civile in 79 paesi non avessero dato alla Commissione una quantità addizionale ed esaustiva di informazioni concernenti lo stato di tali dighe.

Allo scadere dei due anni, la Commissione riuscì, nonostante la diversità dei suoi membri e degli interessi coinvolti, a giungere ad una posizione consensuale ed unanime.

La Commissione presentò le proprie conclusioni in un rapporto intitolato *Dams and Development: a New framework for Decision-Making* (<http://www.dams.org/>), presentato il 16 Novembre 2000 a Londra da Nelson Mandela, nel quale elencava una serie di raccomandazioni che la Banca mondiale avrebbe dovuto incorporare nelle proprie politiche di finanziamento per progetti di grandi dighe. Sfortunatamente però, forse a causa di conflitti di interessi, la Banca non adottò mai il rapporto come documento politico, ma si limitò a riconoscerne esclusivamente il valore informativo.

Insegnamenti tratti

L'esperienza della WCD illustra come un'azione cooperativa fra attori statali, così come tra attori statali e non-statali, favorisca il superamento di stalli politici ed aiuti a mettere ordine in uno scenario politico confuso e conflittuale. Nonostante il modesto impatto politico, l'esperienza della WCD ha mostrato come:

all'interno di un ambiente politico conflittuale, la cooperazione possa essere garantita solo tramite l'instaurazione di un livello minimo di fiducia tra tutte le sue parti;

il limite temporale del mandato politico rappresenti una condizione fondamentale per garantire l'efficienza e l'efficacia di un processo così pluralista e conflittuale;

la formulazione di consenso politico necessita di una struttura operativa, finanziaria e rappresentativa realmente multi-settoriale;

per quanto complesso, giungere ad un consenso politico all'interno di uno scenario così pluralista e conflittuale è possibile.

The International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty

Il Comitato Internazionale degli ONG per la Pianificazione (International NGO/CSO Planning Committee, IPC) è un *network* globale di organizzazioni non-governative centrate sul tema della sovranità alimentare. Il *network* include rappresentanti di comunità contadine e di pescatori, popolazioni indigene, sindacati agricoli, Ong ed organizzazioni della società civile internazionali, nazionali e regionali, e *network* di Ong con una lunga esperienza nel campo della *lobby* ed della *advocacy*.

Le origini dell'IPC

L'IPC nasce nel 1996 in seno al Forum sulla Sovranità Alimentare, organizzato dalle suddette organizzazioni in parallelo al Summit Mondiale sulla Sicurezza Alimentare della FAO, come necessità di coordinare e ampliare l'impatto della società civile sulle questioni lega-

te alla sicurezza alimentare.

Il successo politico del primo Forum indusse la FAO ad appoggiare l'IPC nell'organizzazione di un secondo Forum sulla Sovranità Alimentare da tenersi, in parallelo al secondo Summit sulla Sicurezza Alimentare, nel 2002, con l'obiettivo di promuovere e facilitare il dialogo tra la società civile, le agenzie internazionali ed i vari governi partecipanti al Summit.

Il ruolo dell'IPC divenne quindi duplice, in quanto mediatore tra le Ong e le organizzazioni della società civile, e mediatore tra queste, la FAO e le agenzie governative.

Il funzionamento dell'IPC

Le caratteristiche che contraddistinguono l'IPC sono la natura autonoma dei suoi membri e la sua struttura decentralizzata. L'IPC non è infatti rivestito di alcun incarico di rappresentanza, ma agisce da mediatore e facilitatore politico tra le Ong e la FAO, garantendo alle oltre 600 organizzazioni ad esso connesse di accrescere la propria capacità (*capacity building*) nelle mediazioni politiche.

Il mandato dell'IPC si limita di fatto a portare avanti le priorità politiche emerse dai due Forum sulla Sovranità Alimentare, ossia:

- Il diritto di ogni individuo alla sicurezza ed alla sovranità alimentare;
- Il diritto delle popolazioni all'accesso, alla gestione ed al controllo delle risorse locali;
- La necessità di istituire un modello agricolo sostenibile ed ecologico;
- La necessità di conferire priorità alla sicurezza ed alla sovranità alimentare nelle questioni commerciali.

Questo mandato si realizza tramite l'operato di una serie di "Focal Points", il cui ruolo è quello di favorire un approccio politico decentralizzato e multi-settoriale tramite il raggruppamento di organizzazioni chiave divise per territorio, tematica e per circoscrizione:

- 7 focal points geografici - un focal point internazionale (a Roma) e sei focal points regionali (Africa Subsahariana, Asia/Pacifico, Nord Africa e Asia Centrale, America Latina e Caraibi, Europa, Nord America);
- 4 focal points tematici - i quali riflettono le quattro priorità del mandato;
- 5 focal points per circoscrizione - ossia organizzazioni di agricoltori, pescatori, popolazioni indigene, sindacati ed organizzazioni giovanili.

Il coordinamento tra tutti questi focal points avviene tramite il lavoro del segretariato dell'IPC, anch'esso situato a Roma.

Insegnamenti tratti

L'esperienza dell'IPC mostra i vantaggi di un approccio decentralizzato al coordinamento di un network globale. La natura decentralizzata del network ha saputo conferire al dibattito una dimensione politica realmente globale, in quanto l'impatto politico agisce contemporaneamente su più livelli - locale, regionale ed internazionale - tramite l'operato autonomo delle varie organizzazioni, dei focal points e dell'IPC stesso.

Questo approccio ha consentito inoltre al network di influenzare direttamente la politica della FAO ed di alcune agenzie governative. Nell'aprile del 2003, ad esempio, la FAO e l'IPC hanno co-sponsorizzato un programma mirato al rafforzamento delle politiche e delle pratiche agro-ecologiche a livello internazionale. Allo stesso modo, Ong ed altre organizzazioni membre del network hanno iniziato consultazioni regolari con vari ministeri e governi in Uganda, Mali, Sierra Leone e Brasile, a dimostrazione dell'impatto politico del network a livello globale.

5.4. Verso una seconda generazione di Public Policy Networks

La promessa di questi network risiede principalmente nella loro abilità di formulare risposte veloci a problemi urgenti, nella loro capacità di risanare il deficit democratico tramite una struttura non-gerarchica e multi-settoriale ed un linguaggio trasparente e flessibile che permette di sciogliere difficili situazioni di stallo politico.

Come ogni prima generazione però, gli esempi qui riportati mostrano chiari segni di debolezza, soprattutto sotto l'aspetto di legittimità e di responsabilità politica. Idealmente, le prossime generazioni di public policy networks esibiranno le due seguenti caratteristiche:

Un chiaro risvolto legale - alla base del mandato politico da tradursi in un accordo multilaterale;

Un accordo contrattuale - il quale siglerebbe le responsabilità individuali e gli obblighi dei singoli firmatari.

L'obbligatorietà degli accordi è fondamentale per la riuscita di qualunque processo multilaterale. Come illustrato nei case studies, la mancanza di un quadro contrattuale con delle obbligazioni automatiche, come per esempio quelle di pagamento, favorisce da parte di molti paesi un atteggiamento tipicamente da free-rider, impedendo da un lato l'equiparazione dei benefici, e causando dall'altro la sotto-fornitura del bene.

5.5 Dai Fondi di Fiducia ai Fondi Contrattuali

La necessità di ideare dei meccanismi finanziari capaci di assicurare l'assolvimento dei vincoli pattuiti dagli Stati nei fora internazionali è stato il fulcro di numerosi dibattiti, sia recenti che passati, ma dai risultati finora inconcludenti. Prevale ancora il concetto dei "Fondi di Fiducia" (*Trust Funds*), ossia dei fondi generati ad-hoc tramite "conferenze dei donatori" in cui i governi dei paesi industrializzati scelgono liberamente di partecipare o meno e con quale somma ad un fondo con un preciso mandato per il finanziamento, quale per esempio la salute globale, la ricostruzione dei Balcani dopo la guerra civile, o la cancellazione del debito dei paesi più poveri. Tali fondi di fiducia, di regio-

la, non costringono i paesi donatori a mantenere un certo impegno per portare al termine il compito del fondo, al di là dell'impegno iniziale. Sono spesso vere e proprie iniziative per affrancarsi dalle pressioni morali dell'opinione pubblica, facendo credere che un certo "compito politico" è stato risolto. Inoltre spesso i fondi di fiducia vengono gestiti dalla Banca mondiale, interferendo con compiti e risorse delle agenzie delle Nazioni Unite e con le loro autorità. Il risultato è che i fondi di fiducia favoriscono un atteggiamento tipicamente da *free-rider* e causano la sotto-fornitura del bene.

È quindi necessario superare l'approccio dei fondi di fiducia e provvedere per un'obbligatorietà e prevedibilità nel finanziamento dei BPGs, come espresso nell'approccio dei fondi contrattuali che sarà illustrato con un'iniziativa attualmente discussa ed con un'idea avanzata da parte di alcune Ong italiane.

The International Finance Facility (IFF)

Una delle proposte più recenti ed innovative sulla questione dell'obbligatorietà dei pagamenti è stata avanzata dal Ministero del Tesoro britannico in relazione agli otto obiettivi dello sviluppo lanciati dal Millennium Summit nel 2000. Battezzata International Finance Facility (IFF), questa iniziativa è stata presentata come una possibile fonte di finanziamenti subito disponibili, stabili, prevedibili e coercitivi per il raggiungimento dei Millennium Development Goals entro l'anno 2015.

L'IFF nasce dal bisogno di assicurare l'impegno della comunità internazionale a cooperare, in maniera costante, al raggiungimento degli otto obiettivi per lo sviluppo del Millennio, e di non aspettare per il loro finanziamento fin quando gli stati donatori abbiano fatto crescere il loro aiuto allo sviluppo per raddoppiare il livello odierno, come reputato necessario in diversi studi autorevoli. Il ruolo dell'IFF consisterebbe nel generare le spese iniziali (*front-loading*) per subito mettere a disposizione il doppio dei fondi attuali stanziati sotto forma di aiuto allo sviluppo, da circa 50 miliardi a 100 miliardi di dollari annui, e di garantire un flusso di risorse finanziarie a tale livello elevato verso i paesi in via di sviluppo fino all'anno 2015.

L'IFF propone di riuscire nell'intento tramite l'erogazione di titoli sui mercati finanziari internazionali, sulla base di una garanzia trentennale da parte dei suoi membri donatori. Sostanzialmente, l'IFF assicurerebbe, grazie ad una forma di contratto che stabilisce un'obbligatorietà dei suoi paesi membri di ripagare dopo l'anno 2015 i titoli erogati, il *front-loading* delle risorse per l'aiuto allo sviluppo di cui si ha bisogno oggi per raggiungere gli Obiettivi del Millennio ma che sono attualmente non disponibili nei bilanci degli Stati donatori. Si basa sulla presupposto economico che gli investimenti oggi rendono risultati maggiori degli investimenti tra 15 anni, ed ad un livello ben superiore degli interessi da pagare sui titoli erogati. Tra il 2015 ed il 2032 i paesi donatori utilizzerebbero invece parte delle proprie risorse destinate agli Aiuti allo Sviluppo per risanare il debito incorso con l'IFF, e dunque con i mercati finanziari internazionali.

Tranne la Francia, l'iniziativa britannica non è stata accolta con favore dagli altri paesi OCSE, che rifiutano l'obbligatorietà di pagamenti per l'aiuto allo sviluppo per un periodo così lungo. Il loro argomento è che i governi odierni non hanno la legittimità di costringere la pianificazione finanziaria di governi futuri; un argomento fasullo se si pensa a tutti i contratti di lunga durata che i governi stipulano senza scrupoli per lo sviluppo di armamenti, come nel caso del Caccia 90.

Anche da parte delle organizzazioni della società civile sono state sollevate delle serie preoccupazioni. Mentre la forma contrattuale di lunga durata dell'IFF per garantire un flusso finanziario prevedibile e costante per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio viene vista come molto positivo, la critica al meccanismo si concentra soprattutto su due aspetti:

Se, come stando alla proposta, dal 2015 - ossia dalla scadenza dei MDGs - ogni paese donatore trasferirà una parte sostanziale dei propri Aiuti allo Sviluppo al risanamento del debito incorso con l'IFF, la quantità di aiuti finanziari a disposizione dei PVS subirà una notevole riduzione. Quand'anche i MDGs fossero raggiunti nei tempi prestabiliti, sarebbe utopistico, se non addirittura del tutto irresponsabile, immaginare che gli Aiuti allo Sviluppo potranno improvvisamente diminuire di importanza per lo sviluppo dei PVS. Perciò, l'IFF dovrebbe includere un meccanismo per garantire un elevato livello di aiuto anche dopo il 2015, in concomitanza con lo scopo di raggiungere la soglia del versamento dello 0,7 per cento del PIL per l'aiuto allo sviluppo al più tardi nell'anno 2015 in tutti i paesi partecipanti all'IFF;

Dato la lunga durata dell'IFF, il suo meccanismo di gestione (governance) dovrebbe essere fortemente innovativo e aperto a continui cambiamenti. Invece, l'IFF si propone come un meccanismo di governance del tutto conservatore. Non è prevista la co-gestione degli aiuti da parte dei paesi riceventi e delle organizzazioni della società civile, che in molti casi sono tra le promotrici dei progetti. Ai paesi donatori sarebbero lasciati ampi spazi di discrezionalità su come spendere gli aiuti aggiuntivi. L'IFF stipulerebbe inoltre che, per risultare idonei all'iniziativa, i PVS interessati a beneficiare dei fondi addizionali dovranno dimostrare di avere aderito, o di essere in procinto di aderire, all'agenda del WTO di Doha - nonostante la liberalizzazione economica e commerciale di cui l'agenda si fa promotrice si sia dimostrata addirittura dannosa per lo sviluppo di molte economie del Sud. Per di più, l'IFF stabilisce che i paesi destinatari dei fondi concessi dovranno dimostrare la regolarità dei propri versamenti al Fondo monetario internazionale. Ciò è stato interpretato da molti come un'indicazione per nulla necessaria di un potere politico inalterato al Fondo monetario, in un momento in cui la funzione ed il mandato del Fondo è fortemente criticato.

È opinione di molti critici dunque che nel fornire una soluzione temporanea ed incerta al successo degli Obiettivi del Millennio, l'IFF rischia di distrarre l'attenzione della comunità internazionale dal vero problema alla base dello sviluppo iniquo tra Nord e Sud: ossia il bisogno di apportare una riforma sostanziale al sistema economico globale. Inoltre, finché il debito estero dei PVS non verrà cancellato in maniera significativa, qualunque forma di aiuto finanziario risulterà del tutto inefficace. Si pensi che nel 2002 il Sud ha versato verso il Nord, sotto forma di ripagamento del debito estero, ben 381 miliardi di dollari, mentre ne ha ricevuti appena più di 50 miliardi in Aiuti allo Sviluppo.

Come discusso precedentemente, il raggiungimento degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio non è semplicemente riducibile ad una questione finanziaria, quanto piuttosto esige l'ideazione di una nuova filosofia per la cooperazione allo sviluppo, il ridimensionamento - se non la cancellazione totale - del debito estero pubblico, l'equiparazione del potere decisionale del Sud e del Nord in seno ai fora decisionali ed una forte volontà politica ad iniziare un sistema cooperativo autenticamente multilaterale.

Fondo Globale Contrattuale per il finanziamento dei Beni Pubblici Globali

In preparazione della Conferenza dell'ONU sulla Finanza per lo Sviluppo, svoltasi a Monterrey nel marzo dell'anno 2002, un cartello di organizzazioni non-governative italiane ha elaborato il concetto di un Fondo Globale Contrattuale per il finanziamento dei BPGs, che va oltre i limiti dei Fondi di Fiducia e della iniziativa temporanea IFF. Il concetto si basa sulla necessità di superare la differenziazione fra creditori e debitori nel campo del finanziamento dei BPGs per evitare un approccio del tipo *free-rider* e per dare una responsabilità finanziaria – responsabilità comune ma differenziata - a tutti i paesi membri delle Nazioni Unite.

Il concetto di un fondo globale su basi contrattuali fa riferimento al fatto che tutti gli stati sono sia produttori che consumatori di beni pubblici globali, sebbene a livelli ben differenti tra loro. Pertanto solo un quadro contrattuale con obbligazioni automatiche di pagamento e di diritto all'erogazione secondo gli equilibri nazionali di produzione e consumo di beni pubblici globali, stabiliti in un quadro comune di valutazione, può assicurare l'equiparazione dei benefici. Tale fondo deve essere basato su una convenzione globale vincolante sulla condivisione equa delle risorse globali, inclusa la risorsa di stabilità finanziaria internazionale, come principio fondamentale per lo sradicamento della povertà, prendendo spunto dalla convenzione anti-povertà proposta da molte Ong, sindacati e movimenti di base durante la conferenza Copenaghen+5 di Ginevra 2000. I criteri per l'esborso di fondi devono essere coerenti con le finalità del fondo globale di sviluppare i beni pubblici globali in maniera sostenibile.

Un tale sistema deve necessariamente basarsi sulla capacità degli stati di assicurare un adeguato quadro istituzionale e di governo per il raggiungimento di tali obiettivi. È anche necessaria l'adozione di incentivi e di accordi internazionali vincolanti. Per esempio la tassazione delle attività delle imprese multinazionali deve essere complementare all'azione di singoli governi di mantenere valore aggiunto e redditi generati localmente.

Il concetto prende come esempio il Fondo Strutturale in seno all'Unione Europea, che permette sia ai membri ricchi come la Svezia che ai membri più poveri come il Portogallo di vedersi come uguali, dal momento che tutti membri hanno un obbligo di versare risorse nel Fondo Strutturale, così come il diritto di ricevere risorse dal Fondo Strutturale, anche se in maniera differenziata. I proponenti del concetto del Fondo Globale Contrattuale dimostrano che anche i paesi in via di sviluppo possono contribuire alla raccolta dei fondi, indicando tre forme di esternalità negative di produzione e consumo di beni che dovrebbero divenire fonte di reddito per il fondo globale contrattuale:

La tassazione dell'uso di beni ambientali: aria, acqua, terra e foreste e risorse genetiche sono importanti fattori di produzione che contribuiscono a varie attività economiche transnazionali. Spesso l'estrazione di risorse da parte di imprese transnazionali provoca impatti insostenibili su culture locali e popoli indigeni e non contribuisce al miglioramento della qualità della vita. La tassazione dell'impiego transnazionale del patrimonio ecologico e culturale comune, soprattutto da parte delle compagnie multinazionali, sulla base di una valutazione delle risorse globali comuni, promuove il bene pubblico globale del tutelare e rigenerare le capacità di riproduzione ecologica e culturale, disincentivando pratiche socialmente ed ambientalmente dannose;

La tassazione delle transazioni finanziarie e di cambio a breve termine: l'accumulo di capitali è il risultato di precedenti appropriazioni produttive di risorse globali. Il suo uso speculativo costituisce un mezzo di produzione di reddito iniquo ed altamente destabilizzante. In combinazione con nuove procedure per la risoluzione e la prevenzione delle crisi del debito, la tassazione delle transazioni finanziarie e di cambio a breve termine promuove il bene pubblico globale della stabilità finanziaria;

La tassazione di specifici elementi nel commercio di beni e servizi con particolari esternalità negative internazionali, come beni la cui catena di produzione ha un forte impatto sul bilancio ecologico globale, ad esempio i cambiamenti climatici e la bio-diversità, o beni che possono aumentare le possibilità di conflitti, come forniture militari, oppure prodotti estratti in aree sensibili sia dal punto di vista sociale che ambientale. Si potrebbe anche esplorare l'opportunità di aumentare le forme di tassazione indiretta, ad esempio le tariffe assicurative e di credito all'esportazione. Una tale tassazione promuove il bene pubblico globale di uno scambio commerciale e di flussi di investimento equi e giusti.

L'utopismo della proposta – dato la carenza di sistemi di *governance* globale di cui ci sarebbe bisogno per la gestione di un fondo contrattuale – non diminuisce il valore dell'idea. Qualora la comunità internazionale intendesse dare al finanziamento dello sviluppo dei beni pubblici globali la stessa rilevanza che gli stati danno al finanziamento dei beni pubblici nazionali, dovrebbe di fatto essere messo a punto un meccanismo per la raccolta e la distribuzione del surplus che l'economia globale sta generando tramite l'esternalità dei suoi effetti negativi oltre i confini nazionali. Per essere generati automaticamente, questi fondi dovrebbero trovare un quadro contrattuale in cui tutti gli stati possano prendere parte, e sotto un controllo democratico internazionale.

Nella prospettiva del finanziamento di beni pubblici a livello internazionale, sarà necessario guardare oltre le capacità di erogare fondi dei singoli governi o di agenzie intergovernative ed approntare un fondo globale complementare su basi irreversibili. Un tale sistema non sostituirebbe, ma piuttosto sarebbe complementare all'azione presa a livello governativo - locale, nazionale o regionale - in accordo con il principio di sussidiarietà. Infatti strumenti quale l'introduzione di controlli sui capitali, tasse ambientali (ad esempio la carbon tax), e politiche di riscossione delle tasse per evitare i costi di trasferimento di capitali possono essere trattati meglio a livello nazionale o regionale. Sarebbe pertanto compito dei governi quello di allargare la loro base di tassazione e di garantire che le risorse finanziarie generate in tale modo siano utilizzate per la salvaguardia e lo sviluppo dei beni pubblici globali.

Su scala più ampia, l'economia mondiale, tuttavia, continua ad utilizzare risorse globali per generare benefici che spesso non ritornano alla fonte di produzione di origine oppure vengono consumati iniquamente. Facendo uso di una piccola parte di questi benefici, sarà possibile creare una rendita globale per il finanziamento di un fondo per lo sviluppo di specifici beni pubblici, quali la tutela della capacità riproduttiva del patrimonio ecologico e culturale, la stabilità finanziaria e il commercio equo, di cui dovrà necessariamente essere competente la comunità internazionale.

5.6 Conclusioni del capitolo

L'attuale sistema multilaterale presenta un numero di limiti sotto svariati aspetti. Principalmente il sistema di *governance* globale soffre di un forte squilibrio sia rappresentativo che decisionale, non soltanto fra attori statali - più precisamente fra Nord e Sud, ossia fra paesi ricchi e paesi poveri - ma anche tra attori statali e non-statali. Questo deficit democratico che permea l'intera scena politica internazionale ha causato, tramite il fenomeno inarrestabile della globalizzazione economica, il rafforzamento di profonde spaccature economico-sociali ormai insanabili tramite meccanismi politici convenzionali.

L'assenza di una entità sovrana a livello internazionale paragonabile allo Stato e la mancanza di un sistema genuinamente multilaterale, inoltre non rendono possibile - da parte degli stati - la gestione dello sviluppo sostenibile della globalizzazione e la fornitura dei Beni Pubblici Globali da essa dipendente.

Eppure, gli esempi fin qui trattati suggeriscono una incapacità, se non addirittura una indisposizione, da parte della comunità internazionale a riconoscere l'urgenza di riformare l'attuale modello di *governance*. Come argomentato dall'Agenzia per lo Sviluppo delle Nazioni Unite, gestire la globalizzazione e risanare il *fractured global order* necessiterà molto più della creazione di contorti meccanismi finanziari per lo Sviluppo e per i Beni Pubblici Globali. Il sistema multilaterale necessiterà di un approccio sia inclusivo che democratico, rappresentativo e coordinato, che si dimostri coerente non solo tra differenti mandati politici - come illustrato dal conflitto tra la Convenzione sulla Diversità Biologica e l'accordo in seno WTO sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (vedere Inserto 7) - ma anche tra le dimensioni locali, nazionali e globali delle politiche pubbliche.

La fornitura dei BPG necessiterà di un grande coordinamento e di una divisione del lavoro tra tutte le entità coinvolte nella sua fornitura, dal livello globale responsabile per il coordinamento della sua fornitura, al livello locale intento a fornirlo e consumarlo. Al momento la sua fornitura è ostacolata da divisioni organizzative, risultato di un profondo disaccoppiamento tra il carattere inclusivo di molte sfide globali, ed il carattere esclusivo e fratturato della politica pubblica. Gestire i BPG significherà dunque riportare il pubblico, globalmente, all'interno dei dibattiti politici. L'Agenzia per lo Sviluppo delle Nazioni Unite suggerisce di legare ai finanziamenti per i Beni Pubblici Globali l'obbligo di coinvolgere il più ampio numero di persone interessate (*stakeholders*) possibile in maniera tale da rispettare il principio democratico su cui si basa la fornitura efficiente dei BPG.

Questo dipenderà principalmente dalla volontà politica della Comunità Internazionale di rispettare, e legittimare, tali pratiche. Per il momento la comunità internazionale si è limitata ad agire, quasi esclusivamente, per interventi *ad hoc* e mirati ad arginare i danni, piuttosto che a prevenirli. Come dimostrano i *case studies* qui trattati, se da un lato c'è stato un progresso nella gestione di alcune problematiche globali, dall'altro persiste ancora la necessità di dirigere le risorse dal controllo dei mali, alla produzione dei beni.

L'abolizione dei negoziati basati sulla esclusione e sulla segretezza in stile WTO (*green-rooms*) e la ripartizione equa del potere decisionale tra i vari portatori di interessi potrebbero costituire il primo passo verso la riforma del sistema multilaterale; ma risanare il deficit democratico non deve essere inteso come l'abbandono del modello "un dollaro = un voto" delle Istituzioni Finanziarie Internazionali a favore del modello "un paese = un voto" delle Nazioni Unite. Di fatto, anche il concetto statale su cui si basa il sistema democratico dell'ONU non riflette più adeguatamente i requisiti dell'odierna democrazia cosmopolita. La riforma delle istituzioni internazionali necessita dunque di una profonda riforma ideologica, da un lato, ma dall'altro dalla complementarità di meccanismi capaci di reagire più velocemente e consensualmente a questioni globali. Gli esempi dei *Public Policy Networks* qui trattati sembrano offrire una soluzione alternativa là dove meccanismi tradizionali hanno fallito nel fornire risultati soddisfacenti. Nonostante ciò, la loro legittimità sarà ancora una volta determinata dalla volontà politica della Comunità Internazionale di riconoscerla.

Qualora il loro impegno fosse sincero, nulla impedirebbe ad entità quali il WTO, la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale di diventare la camera di compensazione degli squilibri mondiali da potenziare, piuttosto che essere vecchi dinosauri da abbattere. Allo stesso tempo potrebbero accentuare la loro riforma ed il loro rafforzamento, nonché favorire la nascita, se necessaria, di altre istituzioni globali che agiscano da contraltare.

6. CONCLUSIONI DEL DOCUMENTO

6.1 Il vantaggio di un approccio tipo Beni Pubblici Globali

L'analisi della globalizzazione tramite la lente dei Beni Pubblici Globali suggerisce che la risoluzione dell'ordine globale fratturata (*fractured global order*) non sia dipendente da una miriade di fenomeni disconnessi, ma piuttosto da un unico bisogno, ossia dal ripensare e dal ri-orientare la politica pubblica secondo le nuove realtà della globalizzazione e dell'interdipendenza che questa apporta a tutte le attività umane.

Il vantaggio principale di un approccio fondato sul concetto dei Beni Pubblici Globali consiste, per l'appunto, nel poter racchiudere in un'unica cornice il quadro complesso e paradossale del fenomeno della globalizzazione, inclusi tutti gli elementi sui quali si basa la sua gestione - per altro gli stessi elementi su cui si fonda il sistema di fornitura ideale per i Beni Pubblici Globali - ossia gli accordi politici, legali, istituzionali e finanziari.

Se inizialmente il concetto dei Beni Pubblici Globali può apparire complesso - abbiamo visto come i BPG possono distinguersi a secondo del loro carattere puro o misto, dei loro risvolti regionali o globali, per i livelli sui quali avviene la loro fornitura, o a secondo dei meccanismi di offerta - questa complessità vige a livello ideologico e filosofico, ma non politico.

Certamente, definire con precisione il concetto dei Beni Pubblici Globali risulterà fondamentale per garantire un approccio coerente alla politica internazionale, e ciò dovrebbe avvenire prima di assoggettarlo a una controproducente ambiguità come accadde per lo "Sviluppo Sostenibile". In tale occasione, la scommessa della Commissione Brundland del 1987 di definire come sviluppo sostenibile sia la soddisfazione dei bisogni della generazione attuale che anche la preservazione dei basi per la soddisfazione dei bisogni delle generazioni future, ha prodotto una futile lite tra "sviluppisti" e "ambientalisti" che stronca il senso del concetto stesso ed un'adeguata politica internazionale. Allora, sembra piuttosto vantaggioso che, fino ad ora, nessun'organismo politico e nessun potere dominante si sia precipitato ad "occupa-

re” il terreno dei BPG.

Dall'altra parte, molto probabilmente il concetto dei BPG troverà una forte resistenza della comunità degli Stati, dato il suo richiamo a forme di *governance* trasversali e ad una etica politica che risulterebbe inevitabilmente, in un lontano futuro, ad un tipo di contratto sociale globale. In questo senso, spetta soprattutto alla società civile globale e agli altri soggetti privati – che saranno favoriti dal concetto dei BPG – di avanzare la discussione sul concetto dei BPG e sulle possibili forme politiche di farlo valere nelle relazioni e nella politica internazionale. Possiamo riassumere i vantaggi di un approccio basato sul concetto di Beni Pubblici Globali nel modo seguente:

Il concetto di BPG evidenzia l'incompatibilità tra globalizzazione e l'ancora vigente principio statale/inter-statale di *governance*. Non che il concetto dei BPG contesti il principio di sovranità in sé, ma la sua territorialità come strumento di politica pubblica;

L'approccio dei BPG aiuta a capire che se la loro fornitura è un elemento cruciale per lo sviluppo, deve essere comunque trattata in maniera separata, e complementare, alle attività di Aiuto allo Sviluppo;

La teoria dei Beni Pubblici Globali ha evidenziato il bisogno di istituire modelli che valutino la validità, e principalmente i costi delle azioni - o delle inazioni - politiche ed economiche a livello internazionale. La *World Health Commission on Macroeconomics and Health* dell'OMS fornisce un'immagine precisa ed esauriente degli accordi internazionali riguardo la questione della salute, dei singoli contributi e dei costi. Simili strutture sarebbero essenziali per l'analisi di altri beni;

La cooperazione in sé non è dunque né positiva, né desiderabile, ma rappresenta semplicemente un meccanismo politico, il quale in mancanza di equità, rappresentanza, trasparenza, meccanismi coercitivi e chiari mandati politici, rischia di risultare non solo inefficace, ma anche controproducente - come dimostrano gli esempi della stabilità finanziaria e del controllo delle malattie.

6.2 I problemi connessi ad un approccio tipo Beni Pubblici Globali

Come ogni concetto nuovo, anche l'approccio ai BPG si deve relazionare sia al sistema esistente che alla prassi delle relazioni internazionali. Il valore dell'approccio si misura sul suo potenziale sia di preservare l'eredità positiva codificata nei sistemi esistenti, che di non diventare un facile soggetto per gli interessi dominanti dei suoi attori attuali. In questo senso, si possono evidenziare due principali problemi distinti che suggeriscono di procedere con cautela:

La linea che separa molti BPG dai Diritti Umani è estremamente sottile. Molti di essi rappresentano di fatto dei diritti fondamentali per l'umanità, come ad esempio l'accesso a risorse idriche, o il diritto alla salute o all'educazione. Il loro trattamento dunque come un qualsiasi bene può costituire un problema a livello etico. Si pensi a quanta sofferenza umana fu necessaria a dare inizio alla codificazione globale dei diritti indivisibili che universalmente e formalmente pongono dei limiti al potere dei potenti, un processo che probabilmente non avrà mai fine. Si consideri, ad esempio, quanto impegno sia stato dedicato negli ultimi decenni per attribuire all'ambiente un valore indipendente dall'uomo ed a sé stante (ossia biocentrico). Il trattamento dei Diritti Umani come un qualsiasi bene costituisce anche un problema a livello politico. Apre una porta pericolosa per la diminuzione del valore dei Diritti Umani sul pretesto che emergenze globali circoscritte nel concetto dei beni pubblici globali abbiano una precedenza. Il concetto dei BPG deve quindi rappresentare esclusivamente un meccanismo analitico che permetta la risoluzione di problematiche globali alle quali molti diritti umani sono connessi;

Come già evidenziato in alcuni dei *case studies*, esiste una forte tendenza di definire i BPGs in un modo *top-down*, che non rispetta le preferenze locali e specifiche, oppure, addirittura, riesce di sopprimerli nel nome di un bene superiore, ossia globale. Si pensi alla lotta delle donne per definire la salute in relazione al genere e alla località, piuttosto che alla sua efficacia in termini economici globali. Data la preponderanza continua dei poteri economici attuali e la mancanza di fora internazionali veramente inclusivi e trasparenti, ogni definizione di un bene come pubblico e come globale deve trovare una verifica del tipo *bottom-up*. In questo senso, spetta alle organizzazioni della società civile non solo di diventare propositive ma anche di monitorare il processo con cui i beni pubblici globali specifici devono essere definiti.

In conclusione, anche nel caso dei beni pubblici globali rimane una domanda essenziale: chi è che li propone e a chi servono di più? Mentre a lungo termine queste problematiche andrebbero risolte all'interno di un dibattito genuinamente globale per la gestione e il finanziamento dei BPG, a breve termine il concetto dei BPG deve inevitabilmente tenere conto di un sistema delle relazioni internazionali mosse da interessi particolari anziché globali, e privati anziché pubblici.

7. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI ESSENZIALI

Archibugi, D. & Bizzarri, K., “*Committing to Vaccine R&D: A Science Policy Priority*”, under peer review for Research Policy, 2004.

Benner, T., Reinicke, W., H., Witte, M., “*Shaping Globalization: The Role of Global Public Policy Networks*”, in Bertelsmann Foundation (eds.); “*Transparency: A Basis For Responsibility and Cooperation*”; 2002.

Di Laurea, D., Giliberti, M., Questa, J., “*Tutto Quello Che Avreste Voluto Sapere Sulla Tobon Tax e Nessuno Vi Ha Mai Detto*”, Attac Italia, Gravinese, Torino, 2002.

Harding, G., “*The Tragedy of the Commons*”, Science 162, 1243-1248, 1968.

Imhof, A., Wong, S., Bosshard, P., “*Citizens' Guide to The World Commission on Dams*”, International Rivers Network, CA, USA, 2002.

Kaul I., et AL., “*Providing Global Public Goods: Managing Globalisation*”, Oxford University Press, New York, 2003.

Kaul, I. et AL., “*Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*”, Oxford University Press, New York, 1999.

Najman D., d’Orville H., “*Towards a New Multilateralism: Funding Global Priorities*”, Independent Commission Population and Quality of Life, New York, 1995.

Patomaki H., Teivainen, T., Ronkko, M., “*Global Democracy Initiatives: The Art of Possible*”, NIGD Working Paper, Hakapaino, Helsinki, 2002.

Purdue, D., “*Hegemonic Trips: World Trade, Intellectual Property And Biodiversity*”, Environmental Politics 4 [1], 88-105, 1995

Raffer, K., “*ODA and Global Public Goods: A trend Analysis of Past and Present Spending Patterns*”, United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, Office of Development Studies, Background Paper, New York, 1999.

Sagasti F., Bezanson, K., “*Financing and Providing Global Public Goods: expectations and prospects*”, Prepared for the Ministry for Foreign Affairs Sweden, 2001.

Seckinelgin, H., “*Time to Stop and Think: HIV/AIDS, Global Civil Society, and People’s Politics*”, in: Glasius M., Kaldor, M. and Anheier, H. (Editors), “*Global Civil Society*”, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Shiva, V., “*Protect or Plunder?: Understanding Intellectual Property Rights*”, Zed Books, London, 2001.

Tufts Center for the Study of Drug Development, “*Outlook 2003 Report*”, Tufts CSDD, Boston, 2003.

UNDP, “*Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to end Human Poverty*”, Oxford University Press, New York, 2003.

UNDP, “*Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development*”, Oxford University Press, New York, 2001.

Global Environment Facility: www.gefweb.org/

NGO/CSO Forum for Food Sovereignty: www.forumfoodsovereignty.org

Promuovere i Beni Pubblici a livello globale: è una proposta complessa, visionaria, ma anche concreta, realizzabile, convincente. In un mondo ormai totalmente interdipendente, la convivenza tra i popoli deve basarsi su alcune sicurezze da dare ad ogni essere umano direttamente e senza costi, come beni pubblici globali. Da cominciare con sicurezze fondamentali come la pace, la tutela dell'ambiente, il controllo delle malattie infettive, la stabilità finanziaria e altre che non possono più essere garantite a livello dei singoli stati. Spetta alla comunità internazionale di provvedere al finanziamento di tali beni e di gestire la loro fornitura a tutti in modo equo.

Gestire la globalizzazione significherà dunque strutturare la fornitura dei beni pubblici, secondo una logica che ne assicuri i benefici al pubblico globale. Ciò avrà però bisogno principalmente di una profonda riforma sia dell'attuale sistema multilaterale, sia dei principi su cui si fonda la struttura globale di governance.

Ormai l'approccio dei Beni Pubblici Globali è arrivato al punto d'intersezione tra teoria e politica, ed è ora che la società civile prenda posizioni in un campo che potrebbe segnare una svolta nelle relazioni internazionali. Questa pubblicazione vuole contribuire a lanciare la discussione anche in Italia.