

Introduzione. La dimensione sociale della globalizzazione

Valeria Fargion*

RPS

1. Guardando ad un mondo più piccolo

Sulla globalizzazione si sono scritti fiumi di parole, ma nonostante il suo crescente impatto sulla vita quotidiana delle persone, anche negli angoli più remoti del pianeta, fino a questi ultimissimi anni, le implicazioni sociali del fenomeno sono state relegate in una sorta di cono d'ombra. Per buona parte degli anni ottanta e novanta i riflettori sono stati costantemente puntati sul volto economico della globalizzazione: sull'interdipendenza che andava affermandosi tra le diverse parti del mondo nel commercio, negli investimenti, nella finanza e nella organizzazione della produzione. Eppure, contestualmente cresceva anche una analoga interdipendenza sociale e politica che – passo dopo passo – coinvolgeva tutti i continenti e tutti i paesi sia a livello di organizzazioni che di singoli individui. Grazie allo sviluppo dei trasporti e ancor più grazie alle nuove tecnologie di comunicazione oggi la distanza fisica non rappresenta più, come in passato, una barriera quasi insormontabile: siamo tutti in qualche modo più vicini e parte di uno stesso sistema. E così può accadere che a due passi dalla Piazzetta di Capri, una volta esclusivo ritrovo del jet set internazionale, si vedano gruppetti di lavoratori pakistani, i quali – terminato il turno negli alberghi e nei ristoranti circostanti – trascorrono la pausa parlando al cellulare con parenti e amici che vivono e lavorano chissà dove. All'altro capo del mondo, in mezzo all'Etiopia, in un luogo apparentemente fuori dal tempo come Lalibela, con i suoi pellegrini e le sue chiese scavate nella roccia, un turista può connettersi a internet per controllare la posta e aggiornarsi sulle ultime notizie.

Ho volutamente utilizzato due esempi eclatanti per richiamare l'attenzione sul fatto che un mondo sempre più interconnesso è anche un mondo in cui la libera circolazione delle informazioni e delle idee (non sempre delle persone) rende concretamente tangibili per milioni

* Desidero ringraziare Niccolò Bellanca e Mario Biggeri per i preziosi suggerimenti forniti nella stesura di questo testo.

di esseri umani le macroscopiche differenze tra paesi ricchi e paesi poveri, tra nord e sud del mondo. In questo contesto diventa culturalmente e politicamente miope, ma anche banalmente difficile continuare ad ignorare la dimensione sociale della globalizzazione. In realtà, nel dibattito transnazionale che coinvolge dalle Nazioni unite alla Banca mondiale, dall'Ecosoc (Economic and Social Council) al G8, per citare solo alcuni degli attori e delle arene più importanti, circolano con sempre più insistenza formule quali «*fair and inclusive globalization*» che paiono segnalare un significativo cambio di rotta rispetto al «totalitarismo economico» degli ultimi due decenni.

Ma si tratta davvero di un cambio di paradigma? E in caso affermativo, quali sono le ricadute di questa supposta nuova visione sul piano delle misure concretamente adottate tanto a livello transnazionale che all'interno dei singoli paesi? Sono interrogativi di non poco conto. Districarsi nel *mare magnum* delle altisonanti dichiarazioni partorite dalle organizzazioni internazionali non è impresa facile, ma conviene tentarla – anche a rischio di qualche semplificazione – prima di affrontare il nodo ineludibile del rapporto tra discorso pubblico e azione politica. Nei prossimi tre paragrafi dunque, dopo aver brevemente richiamato i capisaldi del paradigma neo-liberale, che ha dominato la scena mondiale a partire dagli anni ottanta, cercherò di mettere a fuoco i passaggi che hanno condotto le agenzie internazionali ad issare la bandiera di una globalizzazione «socialmente responsabile», così come emerge ad esempio dalla Dichiarazione di Arusha e dalle conclusioni della Commissione mondiale sullo sviluppo sociale.

Nella parte finale di questa introduzione l'attenzione si sposterà invece dal livello globale al livello nazionale e a singoli nodi problematici che assumono particolare rilevanza nell'attuale quadro dei processi di globalizzazione. Come noto, nel panorama della letteratura internazionale predominano ancora in maniera incontrastata gli studi che riguardano i paesi industrialmente avanzati dove è nato e si è affermato il welfare state, mentre restano del tutto minoritari i lavori dedicati ai paesi in via di sviluppo e al profilo emergente di quella che possiamo definire come politica sociale globale. È proprio a partire dalla constatazione che siamo di fronte a due filoni paralleli, con scarsissimi punti di contatto, che ha preso le mosse il convegno su «Social Policy in a Globalizing World: Developing a North-South Dialogue»¹, da cui

¹ Si rimanda al sito del convegno www.unifi.it/rc19 per una illustrazione puntuale delle sessioni tematiche, dei partecipanti nonché per il testo integrale delle

scaturisce questo numero speciale di «Rps». Il convegno, da me organizzato lo scorso settembre a Firenze come conferenza annuale del Comitato di ricerca dell'Isa su «Poverty, social welfare e social policy» – sede storica di confronto degli studiosi di welfare² – ha gettato un ponte tra queste due sponde: tra nord e sud del mondo, ma anche tra est e ovest, chiamando centoquaranta ricercatori provenienti dai cinque continenti a confrontarsi sul significato e sui contenuti concreti delle politiche sociali nel contesto della odierna globalizzazione.

I quattordici pezzi pubblicati in questo numero sono stati selezionati tra le oltre 80 relazioni presentate al convegno: una scelta non facile, di cui illustro le ragioni nell'ultimo paragrafo, e che punta in primo luogo a fornire uno spaccato dell'attuale riflessione scientifica sui più recenti sviluppi nelle diverse aree geografiche del mondo.

2. *La dimensione sociale della globalizzazione nella parabola del «Washington consensus»*

La visione della globalizzazione che ha campeggiato sulla scena internazionale fino alla seconda metà degli anni novanta è abitualmente riassunta con una espressione sintetica e di grande efficacia coniata da Williamson nel 1990: il cosiddetto «*Washington consensus*». Con questo termine l'economista, appartenente ad un autorevole *think tank* americano, intendeva fare riferimento ad un ben preciso set di proposte tecniche – codificate in un vero e proprio decalogo – originariamente avanzate da importanti istituti finanziari di Washington (Fmi, Bm) e da alcune agenzie economiche del governo degli Stati Uniti per far fronte alla crisi finanziaria che aveva coinvolto a catena i maggiori paesi latinoamericani nel 1982. Sull'interpretazione di cosa esattamente implicasse il *Washington consensus* e sulla sequenza con cui andavano introdotte le riforme da esso postulate si è sviluppato un accessis-

80 relazioni formalmente discusse e di quelle aggiuntive, inserite nel programma come *contributed papers*.

² Si tratta del Comitato di ricerca n. 19, originariamente istituito nel 1968 da Walter Korpi e oggi presieduto da Ann Orloff. Per indicazioni più precise sulle sue attività e la composizione del comitato esecutivo eletto per il periodo 2006-2009 si veda www.isa-sociology.org/rc19.htm mentre per la conferenza di quest'anno che si terrà a Stoccolma si veda direttamente il sito www.sofi.se/RC19.

simo dibattito tra gli economisti, e lo stesso Williamson ha contestato l'uso che negli anni successivi si è fatto di questa formula. Non mi interessa, ai fini della riflessione che vorrei portare avanti in questa sede, addentrarmi in questa diatriba. Sta di fatto che con questa etichetta si è identificata una strategia di sviluppo, portata avanti dalle grandi organizzazioni finanziarie internazionali, che vedeva lo sviluppo solo in termini di crescita del prodotto interno lordo, assumendo che una crescita dinamica avrebbe automaticamente ridotto la povertà e risolto i problemi distributivi. Discende da questa visione – che alcuni hanno polemicamente etichettato come «fondamentalismo di mercato» – la scelta di una strumentazione che a partire dalla liberalizzazione dei commerci e del flusso di capitali, si muoveva tutta in una ottica di «più mercato e meno Stato». In questo quadro la politica sociale ha un ruolo del tutto residuale, e infatti se scorriamo la lista delle riforme originariamente previste dal *Washington consensus*, riportata nella figura 1, non troviamo neppure un accenno che possa rimandare alla dimensione sociale della globalizzazione.

Figura 1 - Le prescrizioni del Washington consensus

-
1. Disciplina fiscale
 2. Riorientamento della spesa pubblica
 3. Riforma fiscale
 4. Liberalizzazione finanziaria
 5. Tassi di cambio unificati e competitivi
 6. Liberalizzazione del commercio
 7. Apertura verso gli investimenti stranieri allo sviluppo
 8. Privatizzazioni
 9. Deregolazione
 10. Certezza del diritto di proprietà
-

È la stessa Banca mondiale, in suo rapporto significativamente intitolato *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, a suggerirci quanto e in che modo questa prospettiva abbia influenzato l'azione concreta dei governi e delle agenzie internazionali. Come possiamo leggere in un passaggio del rapporto: «i principi di stabilità macroeconomica, liberalizzazione interna, e apertura sono stati riduttivamente tradotti in: minimizzare il deficit fiscale, minimizzare l'infla-

zione, minimizzare le tariffe, massimizzare la privatizzazione, massimizzare la liberalizzazione della finanza, con l'assunzione che tanto maggiori erano i cambiamenti tanto meglio, sempre e ovunque» (Banca mondiale, 2005, p. 11). Quest'ultimo accenno rimanda esplicitamente all'approccio «*one size fits all*» che è stato il primo a vacillare sotto l'evidenza dei fatti, aprendo una breccia che ha gravemente danneggiato – se non demolito, come oggi si sostiene – l'intero edificio del *Washington consensus*.

L'evoluzione dello scenario economico internazionale nell'arco degli anni novanta ha infatti mostrato, proprio sulla scorta di quegli indicatori economici assunti dal paradigma neo-liberale come unico metro di valutazione, una fortissima discrasia fra promesse e risultati. Nelle autorevoli parole di Rodrik: «le cose non sono andate proprio come ci si aspettava. Anche i più ardenti sostenitori di queste riforme oggi ammettono che in America latina la crescita è stata ben al di sotto delle aspettative e che nelle economie dei paesi ex-socialisti la crisi di transizione è stata molto più profonda e duratura. Nell'Africa subsahariana poi non solo le storie di successo sono poche e distanti tra di loro, ma le riforme orientate al mercato degli anni novanta si sono dimostrate del tutto inadatte ad affrontare la drammatica emergenza sanitaria in cui è piombato il continente» (Rodrik, 2006). Insomma laddove il paradigma neo-liberale è stato fedelmente applicato esso ha prodotto risultati deludenti e talvolta addirittura catastrofici, mentre paradossalmente laddove si sono avuti straordinari successi economici, come nel caso delle «tigri asiatiche», questi sono stati ottenuti seguendo strategie che nulla avevano a che fare con le ricette neo-liberali, e cioè attraverso politiche protezionistiche e con dosi massicce di intervento statale.

Proprio a partire da queste constatazioni prende le mosse una revisione del *Washington consensus* all'interno degli stessi santuari economici internazionali, anche se – come chiariremo più avanti – questo processo riguarda principalmente la Banca mondiale e non il Fondo monetario internazionale, che resta saldamente ancorato alle vecchie ricette. In direzione di un ripensamento spinge anche il contemporaneo affermarsi di un approccio economico che porta alla riscoperta delle istituzioni. In contrasto con la precedente ondata del «fondamentalismo di mercato», tale approccio sembra puntare, almeno in alcuni autori, al suo estremo opposto e cioè a un «fondamentalismo istituzionale», secondo cui senza un'adeguata infrastruttura istituzionale è impossibile un qualsiasi sviluppo di mercato. È su questo sfondo che

dobbiamo collocare le posizioni pubblicamente espresse da Stiglitz, a seguito della sua nomina a economista capo della Banca mondiale; tali posizioni segnano un vero e proprio punto di svolta nella concezione dello sviluppo e nella parabola delle strategie proposte dalle agenzie internazionali per promuoverlo.

Nel suo indirizzo inaugurale alla conferenza della Banca mondiale sull'economia dello sviluppo tenuta nel 1997, troviamo – a mio avviso – almeno tre nuclei tematici che costituiranno l'asse portante di quella nuova prospettiva, che (nonostante tenaci resistenze interne) finirà per affermarsi a metà del decennio successivo ben oltre la Banca mondiale. Dopo aver richiamato il mancato decollo dell'Africa subsahariana, i deludenti risultati dell'America latina, il crollo della produzione dei paesi ex-comunisti e i successi del tutto inattesi dell'India e della Cina, e aver sostenuto – alla luce di questi casi – la necessità di un po' più di «umiltà» nel delineare l'agenda per il futuro, Stiglitz afferma: «c'è un rischio che il *Washington consensus* sia diventato un dogma» e aggiunge lapidariamente: «nell'agenda del prossimo decennio non c'è spazio per i dogmi» (Stiglitz, 1998a, p. 28). Sul piano delle concrete indicazioni di policy, ciò significa abbandonare quello che con una espressione intraducibile egli etichetta come «*cookie-cutter approach*», in nome di una nuova attenzione per le specifiche circostanze di ogni singolo paese. Non occorrono particolari commenti per rilevare come ciò significhi prendere le distanze da quel modello di intervento meccanicistico generalmente definito – come abbiamo ricordato più sopra – «*one size fits all*» e che Rodrik ancor più sprezzantemente etichetta come «lista della lavandaia».

Seconda e non meno perentoria affermazione: la nuova agenda «vede Stato e mercati come complementari e non sostitutivi»: un ribaltamento di prospettiva cui fa da corollario la convinzione che «in una strategia di sviluppo lo Stato gioca un ruolo vitale» (Stiglitz, 1998a, p. 22). Se con queste scarse parole si volta pagina rispetto allo smantellamento indiscriminato di tutto ciò che è pubblico e statale, una strategia che negli anni novanta ha prodotto vistosi danni in moltissimi paesi in via di sviluppo, il terzo fronte su cui si apre un nuovo capitolo riguarda la concezione stessa dello sviluppo. Per Stiglitz il locomotore dello sviluppo resta senza ombra di dubbio la crescita economica, ma quest'ultima non è più vista in termini assolutizzanti né come panacea di tutti i mali. Nelle sue parole: «lo sviluppo è stato visto semplicemente in termini di crescita del Pil. Oggi abbiamo un più ampio ventaglio di obiettivi che comprendono uno sviluppo demo-

cratico, uno sviluppo egualitario, uno sviluppo sostenibile e standard di vita più elevati. Quest'ultima espressione sottende molto di più di quanto non riescano a rappresentare le statistiche sul prodotto interno lordo. Un miglioramento nel campo dell'istruzione o della salute non è solo un mezzo ai fini di una maggiore produttività, ma è un fine in sé stesso. La crescita da sola non garantisce che i frutti saranno equamente distribuiti» (Stiglitz, 1998a, p. 19).

Il tema del rapporto tra mezzi e fini è ripreso da Stiglitz anche in una conferenza tenuta a Ginevra nel 1998, a proposito del *Washington consensus*, che «troppo spesso ha confuso i mezzi con i fini: ha considerato privatizzazione e liberalizzazione del commercio come fini in se stessi, piuttosto che come mezzi per una crescita più sostenibile, equa e democratica» (Stiglitz 1998a).

Come abbiamo cercato di documentare, attraverso un ampio uso di citazioni, la presa di distanza dal *Washington consensus* parte da una prospettiva strettamente economica, e quindi all'interno dell'ambito disciplinare da cui era scaturito lo stesso paradigma neo-liberale, e investe uno dei pilastri della politica economica globale, quale è la Banca mondiale. Non dobbiamo tuttavia trarre conclusioni affrettate da quanto fin qui illustrato. Se è vero che il *Washington consensus* viene frontalmente attaccato fin dal 1997-98, all'attacco non partecipa l'altro imprescindibile pilastro del sistema finanziario internazionale e cioè il Fondo monetario, che non a caso spiega i fallimenti degli anni novanta in maniera diametralmente opposta, attribuendoli ad una insufficiente applicazione delle prescrizioni del *Washington consensus* e ad un problema di inadeguatezza e corruzione degli apparati statali dei paesi in via di sviluppo.

Secondo punto da tener presente, il cambio di rotta coinvolge all'inizio una cerchia ristretta ai vertici della Banca mondiale, e sarebbe del tutto ingenuo aspettarsi una sua immediata trasposizione a tutti i livelli della struttura. Come insegna qualsiasi manuale di teoria dell'organizzazione, scardinare prassi consolidate e vincere le onnipresenti inerzie istituzionali non è impresa che possa compiersi dalla sera alla mattina. Una conferma delle resistenze interne al «nuovo corso» ci viene dallo stesso Rodrik, più sopra citato, che, coinvolto nella diffusione della nuova impostazione a livello operativo, sostiene di aver personalmente «scoperto quanto sia difficile togliere agli economisti della banca che lavorano sui singoli paesi l'abitudine all'approccio "best-practice", "lista della lavandaia" tipico del *Washington consensus*» (Rodrik, 2006, nota 8).

Tirando le fila del discorso fin qui sviluppato, alla fine degli anni novanta comincia ad incrinarsi quel fronte monolitico che aveva caratterizzato le strategie di sviluppo promosse dalle agenzie internazionali fino a quel momento, e si apre pertanto un primo spiraglio per legittimare l'idea di una politica sociale di più ampio respiro e non più meramente residuale. Ci vorranno ancora alcuni anni, fino al 2005, prima che si affermi pienamente il nuovo corso e si possano iniziare a cogliere anche segnali concreti sul piano degli interventi messi in atto nei diversi paesi. Ma se è vero che il panorama comincia ad apparire meno uniforme, per avere una prospettiva completa occorre spostare l'obiettivo almeno su un altro attore della scena mondiale, di cui non ci siamo ancora occupati: le Nazioni unite.

3. Le Nazioni unite alla ricerca di un nuovo ruolo: la scommessa dei «Millennium goals»

Sulla direttrice di cambiamento illustrata nel precedente paragrafo, si innesta una seconda traiettoria, che incorpora e riflette un distinto intreccio di nodi problematici relativi alla ridefinizione del ruolo delle Nazioni unite all'alba del ventunesimo secolo. Si tratta del processo che condurrà nel settembre del 2000 alla approvazione da parte di 147 capi di Stato e di governo degli «Obiettivi del millennio». Per inquadrare correttamente la portata del discorso pubblico che matura su questo fronte, senza lasciarsi abbagliare dalla fortissima visibilità mediatica che esso riesce ben presto ad acquisire, occorre, tuttavia, tener ben presente il contesto istituzionale da cui tale discorso scaturisce. Ma procediamo per gradi, cercando innanzitutto di capire quale sia lo spazio riservato alla politica sociale nel più ampio quadro delle strategie di sviluppo e di governance globale, che trovano una codifica formale nei documenti dell'Onu.

Nel rapporto dell'aprile 2000 *We the Peoples* – con cui Kofi Annan lancia l'iniziativa dei «*Millennium goals*» – troviamo tutti gli elementi necessari alla nostra analisi. Nel testo sentiamo chiaramente riecheggiare le posizioni di Stiglitz. Si veda per esempio questo passaggio in cui Annan sostiene che «per sopravvivere e prosperare una economia globale deve promuovere più ampi e più inclusivi obiettivi sociali». Sulla stessa falsariga e spingendosi appena un po' oltre si muove anche il brano seguente: «la crescita è una condizione necessaria, ma non sufficiente, per ridurre la povertà e la disuguaglianza di reddito. La strada più si-

cura che porta alla crescita è quella di impegnarsi con successo nell'economia globale. Ma a ciò si devono combinare politiche sociali efficaci: progressi nel campo dell'istruzione per tutti, salute per tutti e parità di genere. Il successo poggia su solide fondamenta di governance. E richiede un sostegno esterno» (Onu, 2000, p. 23).

Questa argomentazione viene sviluppata nella prima parte del rapporto attraverso il richiamo ad una molteplicità di dati che confermano l'urgenza di una azione correttiva rispetto alla situazione attuale, in cui – per citare un esempio – l'aspettativa di vita nei paesi più poveri è di soli 52 anni in confronto ai 78 anni dei paesi ricchi. Annan richiama in particolare l'attenzione sulla distribuzione estremamente squilibrata del reddito tra le diverse aree del mondo: su 6 miliardi di abitanti del pianeta, un miliardo che vive nei paesi ricchi guadagna il 60% del reddito mondiale, mentre 3,5 miliardi dei paesi a basso reddito guadagnano meno del 20% e 1.200.000.000 persone vivono addirittura con meno di 1 dollaro al giorno. A partire da questi e da analoghi dati in materia di mortalità materno-infantile, denutrizione, analfabetismo, mortalità per Aids, malaria e tubercolosi, carenze abitative e di accesso all'acqua potabile, prende corpo la proposta di una serie di target, quantitativamente definiti e da raggiungere entro un arco temporale ben definito: il 2015. Non siamo insomma di fronte al generico auspicio di una correzione di rotta; la linea di condotta suggerita dal Segretario generale comporta una assunzione di responsabilità che – proprio per i termini con cui è formulata – fornisce gli strumenti per l'esercizio di funzioni di controllo e di verifica.

Se dal punto di vista del messaggio che si intende veicolare a livello internazionale si tratta indubbiamente di una svolta, sarebbe fuorviante isolare il percorso, che di lì a pochi mesi sfocerà nell'approvazione dei *Millennium goals*, dal disegno più ampio in cui è incardinato. Non può sfuggire che tale svolta fa parte integrante di una strategia di rilancio dell'Onu, resa più acuta e più urgente dalla crisi di credibilità che ha investito l'istituzione nel suo complesso, in ragione della sua crescente incapacità di governare le emergenze del pianeta. È appunto a quelle emergenze che si ispirano le tre parole d'ordine in cui si articola il progetto di Kofi Annan: 1) libertà dal bisogno; 2) libertà dalla paura; 3) salvaguardia del pianeta per le generazioni future. Non è difficile scorgere dietro la quantificazione meticolosa degli obiettivi da raggiungere la implicita ammissione di una lunga catena di fallimenti che vanno dall'apparentemente inarrestabile diffusione dell'Aids nel continente africano, allo stallo (*deadlock*) nelle negoziazioni

connesse ai cambiamenti climatici del pianeta, e al proliferare di devastanti conflitti armati locali, con tutto ciò che ad essi si accompagna: commercio illegale di armi, soldati bambini, pulizia etnica. In una sorta di metaforica partita a poker, il Segretario generale rilancia, anziché arrendersi alla disarmante impotenza dell'istituzione da lui presieduta. Una scelta coraggiosa, ma anche d'azzardo, vista la reale consistenza delle carte su cui le Nazioni unite possono contare, strette nella morsa di quadro istituzionale che risale ad un'epoca ormai tramontata e totalmente schiacciate dalla dinamica dei rapporti di forza che caratterizza la fase tendenzialmente unipolare del sistema internazionale. L'urgenza di trovare una via di sbocco alla situazione di *impasse* e alla sempre più evidente marginalizzazione dell'Onu dalle decisioni cruciali trova un ulteriore elemento di stimolo nell'improvviso affacciarsi sulla scena mondiale di un ospite inatteso: il movimento «No global», che a Seattle dimostra una inattesa capacità di mobilitazione, a sua volta moltiplicata dalla rete e dal tam-tam mediatico.

Dobbiamo tener conto di tutti questi fattori per cogliere il senso della iniziativa lanciata da Kofi Annan, che si configura, in termini organizzativi, come un tentativo di ridefinire la «*mission*» dell'istituzione stessa, attraverso un difficile gioco di equilibrio tra conferma dei valori fondanti propri del modello originario e risposta attiva alle nuove sfide globali, come si rileva nitidamente da questo passaggio: «Preparandoci per il Summit del millennio dobbiamo ribadire i nostri scopi originali. Ma dobbiamo anche pensare creativamente a come rafforzare le Nazioni unite in modo che possano servire meglio tanto gli Stati quanto i popoli nella nuova era.

«Oggi le questioni di ordine globale non sono più terreno esclusivo dei ministri degli esteri, né gli Stati sono l'unica fonte di soluzione per i molti problemi del nostro piccolo pianeta. Numerosi e sempre più influenti attori non statali si sono aggiunti ai *decision-makers* nazionali nell'improvvisare nuove forme di governance globale. Più è complesso il problema da affrontare – che si tratti di negoziare la messa al bando delle mine anti-uomo, di fissare dei limiti alle emissioni che contribuiscono al riscaldamento della terra o di creare un tribunale internazionale per i crimini di guerra – più è probabile trovare organizzazioni non governative, istituzioni private e agenzie multilaterali che collaborano con gli Stati sovrani per trovare soluzioni consensuali. Dobbiamo impegnarci non per usurpare il ruolo degli altri attori della scena mondiale, ma per diventare un più efficace catalizzatore del cambiamento e del coordinamento tra di essi. Il nostro ruolo fon-

damentale sarà quello di stimolare l'azione collettiva a livello globale» (Onu, 2000, p. 67).

Nella parte finale del brano troviamo il cuore dell'ambiziosa visione di cui Kofi Annan si fa portatore. Non a caso egli torna anche più avanti sul punto, riutilizzando gli stessi concetti e quasi le stesse parole: «Le Nazioni unite devono fungere sempre più da catalizzatore dell'azione collettiva, sia tra gli Stati membri che tra di essi e la vitalissima costellazione dei nuovi attori non statali» (Onu, 2000, p. 74). Ma tutto ciò non può prescindere da una riforma strutturale della intera organizzazione. Annan ne è perfettamente consapevole, e aggiunge infatti: «altrimenti continueranno ad esserci grossi limiti nei nostri risultati». Insomma, la praticabilità del progetto si regge su un presupposto indispensabile: la volontà degli Stati membri di sostenere «una vera riforma strutturale» dell'Onu, volontà che negli anni successivi – come è noto – è rimasta sulla carta.

Figura 2 - Obiettivi del millennio

- 1) Dimezzare tra il 1990 e il 2015 la percentuale di persone il cui reddito è inferiore a 1 dollaro Usa al giorno; dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone che soffrono di fame
- 2) Assicurare che, entro il 2015, i bambini in ogni luogo, i ragazzi e le ragazze, siano in grado di completare un ciclo completo di istruzione primaria
- 3) Eliminare la disuguaglianza di genere nell'istruzione primaria e secondaria preferibilmente entro il 2005 e a tutti i livelli di istruzione entro il 2015
- 4) Ridurre di due terzi, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità infantile al di sotto dei cinque anni d'età
- 5) Ridurre di tre quarti, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna
- 6) Aver arrestato, entro il 2015, e invertito la tendenza alla diffusione dell'Hiv/Aids
- 7) Integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche dei paesi e nei programmi e arrestare la distruzione delle risorse ambientali
- 8) Entro il 2015, i 189 Stati membri si sono impegnati ad espletare una serie di interventi di sviluppo, principalmente in quattro aree: cooperazione allo sviluppo, debito estero, commercio internazionale, trasferimento delle tecnologie

In questa cornice prospettica l'approvazione degli «Obiettivi del millennio» nel settembre del 2000 (vedi figura 2) rappresenta il coronamento formale, ma non sostanziale della scommessa lanciata dal Segretario generale. Nel momento in cui dalle dichiarazioni di impegno

si sarebbe dovuti passare alla fase di implementazione, la fragilità dell'impianto su cui poggiavano tali obiettivi è apparsa in tutta evidenza. È anche vero che la storia non ha giocato a favore. Il mutamento dello scenario internazionale dopo l'attacco alle torri gemelle ha infatti inciso in maniera pesantemente negativa sulle esili prospettive di rilancio dell'Onu e sulle priorità d'azione incorporate negli Obiettivi del millennio. Questi ultimi hanno rischiato di rimanere poco più che pii desideri, se guardiamo alle misure di policy concretamente adottate nei primi tre – quattro anni del nuovo secolo. Appunto per fornire combustibile ad un motore mai realmente avviato viene affidato ad un team di esperti guidato da Sachs il compito: a) di elaborare un quadro normativo di riferimento (*comprehensive normative framework*) che consenta di mettere a fuoco le interconnessioni tra la componente economica dello sviluppo e le componenti relative alla salute, all'istruzione e alla parità di genere; b) di proporre un vero e proprio «piano d'azione» per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, con tanto di tabella di marcia e indicazione delle strade da percorrere e delle risorse da utilizzare. Si aggiunge così al puzzle che stiamo cercando di ricostruire un nuovo tassello: il «*Millennium project*», presentato ufficialmente nel gennaio 2005 (Onu - *Millennium project*, 2005).

La strategia suggerita da Sachs punta essenzialmente ad un contestuale e massiccio aumento di capitale pubblico, di capitale privato e di capitale umano. Per uscire dalla trappola della povertà occorre, in altri termini, una spinta straordinaria – un *big push* per usare il linguaggio degli economisti – che incida contemporaneamente su più fronti: «investimenti pubblici, *capacity building*, mobilitazione delle risorse nazionali, aiuti allo sviluppo» (Onu - *Millennium project*, 2005, p. XX). Questi ultimi assumono, nel quadro analitico adottato, una funzione assolutamente cruciale e Sachs, non a caso, ne chiede un aumento massiccio, proponendone un raddoppio immediato in modo da portare il volume complessivo dell'*Official development assistance* (Oda) a 135 miliardi di dollari nel 2006, da elevare progressivamente fino a 195 miliardi l'anno entro il 2015. Secondo Sachs, l'insufficiente livello degli aiuti internazionali ha infatti rappresentato uno dei principali ostacoli alla riduzione della povertà su scala globale. Cambiare decisamente registro per quanto riguarda l'incidenza sul Pil dei contributi forniti dai paesi ricchi è considerato un pre-requisito indispensabile per il raggiungimento degli Obiettivi del millennio. Su questa lunghezza d'onda Sachs si spinge fino a sostenere che la nuova «ossessione» per la governance potrebbe essere usata dai paesi ad alto reddito come una

scusa per non aiutare di più³. Le argomentazioni esposte nel *Millennium project* documentano come sia passata molta acqua sotto i ponti, dai tempi d'oro del *Washington consensus* e ci forniscono anche alcune indicazioni in merito all'articolazione variegata del discorso pubblico, che sembra affermarsi in questo decennio sulla scena mondiale, in contrasto con la ben più marcata uniformità del periodo precedente. Ma per avere una visione complessiva conviene tentare un discorso più organico.

4. Lo scenario attuale: pluralità di linguaggi, uniforme insufficienza di impegni

«Circostanze nuove richiedono che si rivitalizzi il consenso sulle sfide e sulle priorità chiave e che si traduca quel consenso in azione collettiva» (Onu, 2005, p. 4): con queste parole Kofi Annan prepara il terreno per il Summit mondiale del settembre 2005, che avrebbe dovuto appunto valutare lo stato di avanzamento rispetto agli Obiettivi del millennio. Come dire: occorre uno scatto di reni, perché siamo più o meno fermi ai blocchi di partenza. E infatti in un altro passaggio del rapporto leggiamo: «gli obiettivi di sviluppo del millennio non devono più essere dei traguardi mobili cui si fa riferimento di quando in quando per misurare i passi fatti. Ad essi devono quotidianamente ispirarsi tanto le strategie nazionali che l'assistenza internazionale. Se non riusciamo a compiere una decisa svolta nel 2005, in modo da preparare il terreno a rapidi passi in avanti nei prossimi anni, mancheremo il bersaglio» (Onu, 2005, p. 22). Insomma è lo stesso segretario generale ad ammettere – né avrebbe potuto fare diversamente – che la strategia da lui lanciata cinque anni prima non è in realtà decollata, ma ancora una volta egli non getta la spugna. «L'ingrediente fondamentale – e cioè la volontà politica – sta emergendo», dice Kofi Annan, anche se aggiunge prontamente che un segnale certo lo si avrà solo se si concretizza il previsto raddoppio degli aiuti internazionali.

Se quanto abbiamo detto fin qui suggerisce di valutare con cautela il peso reale degli obiettivi del millennio nel contesto della politica sociale globale, non si deve neppure incorrere nel rischio opposto di

³ È bene precisare che nel *Millennium project* sono contenute anche indicazioni molto precise quali l'opportunità di fornire zanzariere per letti quale misura di contrasto alla malaria e l'estensione massiccia di pasti scolastici gratuiti.

sminuirne del tutto il valore. È vero infatti che, anche grazie all'enorme campagna mediatica che si è sviluppata intorno ad essi e alla chiarezza del messaggio veicolato, i *Millennium goals* hanno progressivamente acquisito una crescente legittimazione e sono stati assunti da un numero di paesi via via maggiore come parametro di riferimento nell'impostazione delle strategie nazionali. Non va trascurata anche l'influenza potenzialmente corrosiva esercitata da una serie di puntuali indicazioni contenute nel *Millennium project* (e ribadite dal Segretario generale), che di fatto scardinavano impostazioni tenacemente ribadite per anni. Si vedano per esempio queste due indicazioni perentorie: eliminare ogni compartecipazione degli utenti all'istruzione primaria e assicurare accesso universale ai servizi sanitari di base. Non occorrono particolari commenti per capire quanto queste linee guida si distanzino rispetto alle prescrizioni di politica sociale di stampo neo-liberale. Come argomenta in maniera convincente e da una posizione autorevole Mkandawire (2006), si stanno finalmente mettendo in luce gli effetti controproducenti e i limiti delle politiche di targeting a vantaggio di approcci e soluzioni universalistiche, soprattutto nei confronti di un preciso ventaglio di esigenze primarie.

Parlando delle Nazioni unite abbiamo fin qui trascurato la numerosa famiglia delle organizzazioni settoriali operanti in campo sociale. È bene innanzitutto ricordare che tali agenzie, pur gravitando nell'orbita dell'Onu, godono in realtà di totale autonomia sotto il profilo operativo. Quale è il loro ruolo nel panorama che abbiamo cercato di ricostruire in queste pagine? A questo proposito il saggio di Timo Voipio, pubblicato in questo numero, offre una risposta inequivocabile. La frammentazione del sistema, in un contesto caratterizzato da dinamiche di competizione tra le agenzie stesse per il reperimento dei fondi e il posizionamento nelle missioni sul campo, si traduce in una loro debolezza strutturale rispetto ai due colossi creati dagli accordi di Bretton Woods. Come suggerisce con grande efficacia visiva la figura n. 4 dell'articolo di Voipio, la bilancia pende inesorabilmente dalla parte della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale. Gioca a favore delle due istituzioni finanziarie, oltre alla loro forza intrinseca, il fatto di avere all'interno dei singoli paesi una controparte forte – i Ministeri dell'Economia e delle Finanze – mentre le agenzie dell'Onu si trovano – proprio in ragione della parcellizzazione delle competenze – a dover interagire con una pluralità di interlocutori di rango decisamente inferiore. Non sorprende quindi che anche Voipio ponga l'accento sull'importanza di una riforma complessiva del sistema Onu,

che in prospettiva consenta alle agenzie internazionali impegnate sul fronte sociale di parlare con un'unica voce, di intavolare in ogni paese una programmazione unitaria e coerente in luogo dell'attuale dispersione delle energie in mille rivoli. Alcune esperienze pilota sono attualmente in corso, ma – a mio avviso – il futuro non è particolarmente roseo. Qualsiasi ipotesi di riordino e di fusione continuerà infatti a scontrarsi con agguerritissime resistenze burocratiche, finalizzate al mantenimento dello status quo. E non si intravedono all'orizzonte riallineamenti tali da scompaginare i rapporti asimmetrici tra gli Stati membri e l'insieme delle istituzioni che ruotano intorno all'Onu. Paradossalmente, qualche segnale più incoraggiante sembra, invece, arrivare proprio dal versante delle istituzioni finanziarie internazionali o meglio da una di esse: la Banca mondiale. Nel secondo paragrafo ho cercato di ricostruire i passaggi che hanno portato una figura di vertice come Stiglitz a mettere in discussione il *Washington consensus*, che in quel momento guidava l'azione della Banca verso i paesi in transizione e in quelli in via di sviluppo. L'evoluzione complessiva delle posizioni della Banca mondiale non è ovviamente avvenuta in maniera repentina. C'è voluto un certo lasso di tempo perché la nuova impostazione prendesse campo all'interno della struttura e il corpo dei funzionari cominciasse a metabolizzarla. In questo percorso il 2005 segna una tappa importante: è in quell'anno che esce il rapporto *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, che – come abbiamo visto nel secondo paragrafo – analizza in maniera estremamente critica il *Washington consensus* e le sue implicazioni. Nel gennaio di quell'anno il comitato esecutivo della Banca mondiale approva anche un documento di ampio respiro che fa il punto sul nuovo approccio: *Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations*⁴. Ed è appunto in relazione a tale strategia che nel dicembre

⁴ Il percorso che conduce a questo documento è in realtà molto articolato. In questo quadro merita richiamare in particolare: a) l'approvazione nel luglio 2004 della direttiva interna *Development policy lending* in sostituzione della precedente direttiva *Adjustment lending policy*, che – come suggerisce il titolo stesso – era fondamentalmente ancorata ad una visione macroeconomica di aggiustamento strutturale; b) la elaborazione di un approccio alla riduzione della povertà fondato sulla centralità programmatica dei singoli Stati e su una concezione multidimensionale – anziché meramente economica – della povertà: un approccio riassunto nell'acronimo Prs (*Poverty reduction strategies*); c) l'approvazione – sempre nel 2004 – di un documento intitolato *The World Bank and the Copenhagen Declaration Ten Years Later*, che contiene dieci precisi impegni che la Banca mondiale

dello stesso anno viene organizzata in Tanzania una conferenza internazionale emblematicamente intitolata «Nuove frontiere della politica sociale». Dai lavori della conferenza scaturisce la Dichiarazione di Arusha, che – secondo Ani Danis, alto funzionario della stessa Banca mondiale e organizzatore dell’evento – rappresenterebbe una «pietra miliare» nella evoluzione delle posizioni della Banca. Vediamo, al di là di questa valutazione enfatica, alcuni punti salienti del documento in parola: «La prima nuova frontiera della politica sociale consiste nel trasformare i beneficiari delle prestazioni da sudditi in cittadini. Ciò richiede politiche che riconoscano e promuovano i diritti universali e le responsabilità dei cittadini, rafforzando la capacità di questi ultimi di var valere i propri diritti. In molti casi l’allargamento dei diritti di cittadinanza è stato il frutto di un’alleanza tra i poveri e altri segmenti della società, il che suggerisce che concentrare le risorse pubbliche esclusivamente sui poveri non è sempre la strategia più efficace per rafforzare le loro capacità e la loro posizione.

«La seconda nuova frontiera consiste nel promuovere uno Stato che metta le persone in grado di far sentire la loro voce, uno Stato capace di rispondere ai bisogni, accessibile, responsabile. [...] Questo significa riconoscere e valorizzare il multiculturalismo [...] e sostenere politiche che tengono conto delle diversità nel perseguimento di diritti universali. E significa anche riconoscere il ruolo dei rapporti di potere e creare meccanismi istituzionali che consentano di riequilibrare le ingiustizie nella distribuzione del potere stesso.

«Le due precedenti frontiere ne implicano una terza: rafforzare la capacità fiscale degli Stati, e diminuire la dipendenza dagli aiuti esterni. La comunità internazionale (donatori, governi organizzazioni internazionali e il settore privato) dovrà fare la sua parte per rendere possibili questi processi.

«Nei principali ambiti di politica sociale, quali istruzione, sanità e protezione sociale, queste nuove frontiere implicano una maggior enfasi sull’equità dei risultati prodotti dalle politiche sia in termini di accesso che di qualità dei servizi»⁵.

Come dobbiamo interpretare queste affermazioni? Che cosa significa

assume sul versante sociale: una scelta numerica che non può non richiamare alla mente il decalogo di tutt’altro segno alla base del *Washington consensus*.

⁵ Per il testo completo ed una più ampia illustrazione dei lavori della conferenza e del suo impatto nell’ambito della strategia e delle attività della Banca mondiale si veda il sito <http://go.worldbank.org/GVLVLLV790>.

dal punto di vista degli impegni finanziari della Banca parlare di diritti universali, di equità, ribadendo però al tempo stesso la assoluta «politicalità» delle scelte sociali⁶ e la connessa centralità delle istituzioni dello Stato? È chiaro che la strategia cui si ispira la Banca mondiale non avalla l'idea del *big push* che è invece centrale nel *Millennium project* di Sachs⁷, ma la risposta alle precedenti domande non è comunque così scontata; non a caso l'introduzione al Forum dedicato all'argomento dalla rivista «Global Social Policy», nel dicembre 2005, contiene un esplicito interrogativo: «The World Bank and Social Development Policy – Turning the Tide?».

In realtà, a giudicare dalle posizioni che sono state espresse dagli autorevoli interlocutori interpellati è forse presto per parlare davvero di un cambio di rotta, almeno per quanto riguarda l'impatto delle politiche della Banca sul campo: i giudizi infatti oscillano da un cauto ottimismo ad un vero e proprio scetticismo. Sintomatico inoltre il fatto che, nonostante l'Africa figure nella lista dei dieci impegni prioritari formalmente assunti l'anno precedente dalla Banca mondiale⁸, buona parte della comunità impegnata sui temi dello sviluppo nel contesto africano ha disertato la conferenza di Arusha. Sembra fare eco a queste perplessità anche il seguente passaggio del rapporto di Kofi Annan citato più sopra: «occorre allargare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo e in transizione nel processo decisionale e normativo internazionale in ambito economico. Le istituzioni di Bretton Woods hanno già fatto alcuni passi [...], ma occorrono passi più significativi per superare la diffusa percezione da parte dei paesi in via di sviluppo di essere sottorappresentati in entrambi gli organismi, cosa che a sua volta tende a metterne in dubbio la legittimità» (Onu, 2005, p. 22).

⁶ Sul punto troviamo nella Dichiarazione di Arusha una formulazione ancora più nitida: «Vi sono molte strade che conducono a risultati socialmente desiderabili, e la politica sociale non dovrebbe cadere nella trappola delle cosiddette prescrizioni “taglia unica”. La manifestazione dei principi di politica sociale nei diversi paesi non può che essere il frutto di un confronto tra i cittadini ed è sempre un compromesso tra ciò che è desiderabile, ciò che è fattibile e ciò che è accettabile. Ciò implica che la formulazione delle policy è per definizione un fatto politico».

⁷ Per una puntuale illustrazione della diversa logica cui è improntata la strategia della Banca mondiale rispetto al *Millennium project*, si veda Rodrik, 2006.

⁸ Si tratta dell'impegno n. 7 che figura all'interno del documento «*The World Bank and the Copenhagen Declaration Ten Years Later*», citato alla nota 4.

Queste ultime puntualizzazioni spingono, se ancora ce ne fosse bisogno, a ponderare con estrema attenzione il rapporto tra il discorso ufficiale che si snoda tra le grandi organizzazioni internazionali e le sue ricadute operative. Siamo, come in tutti i processi di policy making, di fronte ad un intreccio tra idee e potere, tra «*puzzling*» e «*powering*», come opportunamente ci suggeriva molti anni or sono Hecló. Non possiamo ignorare né l'una né l'altra di queste due dimensioni, pena il rischio di cadere nell'ingenuità o nel cinismo, ma comunque in interpretazioni dei processi reali come minimo parziali, se non fuorvianti. Questi *caveat* appaiono particolarmente utili, prendendo in considerazione anche il rapporto prodotto nel 2004 dalla Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione, insediata dall'Ilo e presieduta dai presidenti di Finlandia e Tanzania, simbolicamente rappresentativi degli uomini e delle donne, del nord e del sud del mondo.

Troviamo in questo rapporto il discorso forse più organico e ambizioso su una concezione della globalizzazione alternativa alla visione economicistica⁹. Al «vuoto etico» che – come si legge nel testo – avrebbe caratterizzato tale visione, si contrappone una globalizzazione «equa ed inclusiva» che «mette le persone al primo posto» e che dovrebbe essere valutata in relazione alla sua capacità di «fornire un lavoro decente, di soddisfare i bisogni essenziali degli uomini e delle donne che riguardano il cibo, l'acqua, la salute, l'istruzione, un riparo e un ambiente vivibile» (Oil, 2004, p. 5). Questa lista – mi si consenta la digressione – richiama alla mente i «cinque giganti» identificati oltre sessant'anni fa da Beveridge come freno allo sviluppo dell'Inghilterra e che l'azione dello Stato avrebbe dovuto abbattere. A quell'elenco si sono aggiunti però due ulteriori «giganti» con cui nel ventunesimo secolo occorre fare i conti: l'acqua e l'ambiente.

Appare evidente come questa cornice di riferimento sia congruente con la strategia dei *Millennium goals*. A questo proposito si sostiene anzi che «il raggiungimento degli Obiettivi del millennio dovrebbe essere visto come un primo passo verso la realizzazione di un livello socio-economico minimo per l'economia globale» (Oil, 2004, p. 5). Se in questa, come in altre parti, il documento proietta un'immagine eccessivamente ottimistica, in altre ancora esso sembra invece esibire un

⁹ Tra l'altro il rapporto sostiene a chiare lettere che le ricette neo-liberali hanno indebolito troppo lo Stato, mentre anche per avere «mercati efficienti occorrono Stati efficaci».

ben più amaro pessimismo. Per citare alcuni esempi, il rapporto recepisce pienamente la frustrazione e il risentimento espressi dai rappresentanti africani, che giungono a parlare del rischio di una «ricolonizzazione» del loro continente. E ancora, nelle sue pagine si sostiene che «il protezionismo dei paesi industrialmente avanzati ha negato agli altri la possibilità di percorrere quella strada che essi stessi hanno usato per crescere» (Oil, 2004, p. 17), e si denuncia il divario tra principi e pratica emblematicamente illustrato dagli aiuti internazionali allo sviluppo.

Nonostante il riconoscimento di limiti e ostacoli, il rapporto si muove con forza in un'ottica di riorientamento sociale dei processi di globalizzazione; tuttavia, nel valutarne la potenziale incidenza non possiamo certo ignorare che esso proviene da quello che è sicuramente un vaso di coccio tra i vasi di ferro. Né possiamo ignorare lo sfondo su cui si collocano le sue proposte, lucidamente descritto in questi termini: «il dibattito pubblico sulla globalizzazione si trova in una situazione di impasse. La discussione è congelata nelle certezze ideologiche che accompagnano l'arroccamento delle posizioni e frammentata in relazione ad una varietà di interessi particolari. La volontà di giungere ad un consenso è debole. Le negoziazioni internazionali di maggior rilievo sono ad un punto morto e gli impegni internazionali per lo sviluppo sono largamente disattesi» (Oil, 2004, p. IX).

Se da questo quadro decisamente poco idilliaco ci spostiamo ad oggi, scopriamo che il gap tra principi e pratica, cui accennavamo più sopra, è ancora decisamente rilevante. Nel rapporto predisposto dall'attuale Segretario generale in vista della riunione dell'Ecosoc programmata per febbraio 2008 (Onu, 2007) si lamenta una crescente insicurezza e «informalizzazione» del mercato del lavoro, nel contesto di un marcato aumento di gran parte delle forme di disuguaglianza. Nel 2006, un terzo della popolazione mondiale in età lavorativa – corrispondente a 1 miliardo e mezzo di persone – era disoccupato o sottooccupato. Di questi 1.300.000.000 sono *working poors* che non guadagnano abbastanza per sollevarsi al di sopra della soglia di povertà di 2 dollari al giorno. Come ci viene ricordato, l'80% della popolazione mondiale non ha accesso ad alcuna forma di protezione sociale. Nonostante la dichiarazione dell'Oil del 1998 sugli standard lavorativi di base (*core labour standards*), l'indebolimento nella posizione negoziale dei lavoratori ha portato in realtà ad un peggioramento di quegli standard. Non c'è bisogno di proseguire ulteriormente per afferrare il senso della diagnosi sottoposta all'attenzione dell'Ecosoc. Da questa ana-

lisi impietosa scaturisce un ennesimo disegno di rilancio, che alza ancor più la posta rispetto alle strategie fin qui illustrate, prospettando un pacchetto di misure (*a global social floor* nella terminologia originale) che dovrebbe garantire prestazioni universali a favore dell'infanzia, accesso ai servizi sanitari e pensioni per gli anziani.

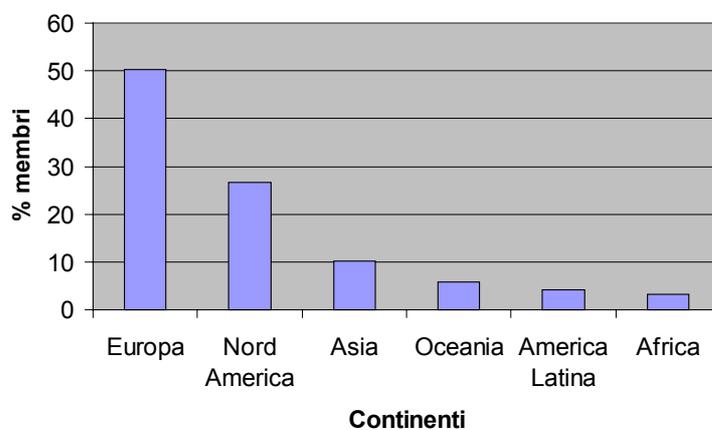
A dispetto delle intenzioni, questo recentissimo documento appare in controluce come una denuncia di impotenza: l'arena dell'Ecosoc del resto, malgrado vari tentativi effettuati per rafforzarne il ruolo, non ha mai assunto nello scacchiere internazionale una posizione di primo piano. Eppure, nonostante questo, i suoi contenuti ci danno la misura di quanto sia cambiato il dibattito internazionale sulla dimensione sociale della globalizzazione nell'arco degli ultimi dieci anni. Sebbene in alcuni ambiti il paradigma neo-liberale sembri ancora saldamente in sella, gli approcci alternativi, progressivamente emersi in un arco temporale relativamente breve quale è un decennio, stanno cominciando a far breccia anche nei piani di sviluppo elaborati a livello dei singoli paesi. Mentre l'evidenza empirica dimostra che i processi di crescita economica non hanno prodotto il *trickle-down effect* previsto dai sostenitori delle ricette neo-liberali, assistiamo invece ad un effetto di questo genere sul piano delle idee. E dunque se vogliamo ricostruire il profilo delle politiche sociali oltre l'orbita dei paesi industrialmente avanzati appare sempre più necessaria una prospettiva che sappia integrare il livello nazionale con quello sovra- e trans-nazionale. L'analisi sviluppata in queste pagine fornisce la necessaria cornice entro cui collocare i diversi pezzi pubblicati in questo numero speciale: ognuno di essi ci offre un approfondimento mirato su singole aree geografiche o su particolari nodi problematici, come cercherò di illustrare più puntualmente nel prossimo paragrafo.

5. Struttura e articolazione di questo fascicolo

Gli studiosi di politiche sociali continuano ancor oggi, in larghissima misura, a concentrare l'attenzione sui paesi industrialmente avanzati. Ciò non può ovviamente sorprendere, visto che è in questi paesi che ha avuto origine il welfare state ed è sempre in questi paesi che, nonostante due decenni di austerità fiscale, esso continua ancora ad assorbire una fetta rilevante della spesa pubblica e ad attrarre tanto il sostegno di fasce consistenti della popolazione che da esso traggono benefici non indifferenti, quanto le polemiche di coloro che ne sono ta-

gliati fuori o che – all'estremo opposto – ritengono di pagarne eccessivamente il costo. Anche alla luce di questa realtà di fatto si è sviluppata nella seconda metà del ventesimo secolo una forte tradizione di studi di politica sociale sulle due sponde dell'Atlantico. L'assoluta preponderanza dei ricercatori provenienti dall'Europa e dall'area anglo-sassone nell'ambito disciplinare in questione si riflette anche nella distribuzione geografica dei membri che fanno parte del Comitato di ricerca dell'Associazione Internazionale di Sociologia dedicato a «Poverty, Social Welfare and Social Policy» (Rc19), come risulta palesemente dalla figura 3.

Figura 3 - Membri del Comitato di ricerca dell'Isa su «Poverty, Social Welfare and Social Policy» per area geografica di appartenenza (distribuzione percentuale)



Nota: Dati relativi alle iscrizioni del 2007.

Ho già accennato nel primo paragrafo che questo network ha rappresentato negli ultimi due decenni la sede privilegiata dove gli studiosi di welfare hanno scelto di presentare e discutere con i colleghi di altri paesi i loro ultimi lavori. Tuttavia, data la sua composizione non può sorprendere che anche nel programma delle conferenze annuali si sia riprodotto uno squilibrio tra le moltissime relazioni dedicate ai paesi

ricchi e le pochissime dedicate invece alle altre parti del mondo. È vero che nel corso degli ultimi anni si sono progressivamente consolidati almeno due assi privilegiati di raccordo tra studiosi del nord e del sud del mondo: il primo ha riguardato una serie di collaborazioni scientifiche tra America del Nord e America del Sud, mentre il secondo ha riguardato invece l'area scandinava e il sud-est asiatico¹⁰. A questi due assi se ne è aggiunto un terzo, sostenuto anche finanziariamente dalla Commissione europea, che ha riguardato invece l'apertura di canali di comunicazione e di collaborazione tra Europa occidentale ed Europa centro-orientale. Nel complesso comunque siamo di fronte a fenomeni circoscritti, cui si affianca un più recente e parallelo filone di studi che focalizza l'attenzione sulla politica sociale a livello globale. Purtroppo però quest'ultimo filone sembra occupare uno spazio a parte, con ben poche occasioni di scambio e di interazione con il corpo più consistente dei ricercatori, che continua a studiare i paesi ad alto reddito.

Rispetto a questo scenario, il convegno tenuto a Firenze nel settembre 2007 sotto l'egida di Rc19, e da cui è tratto questo numero, rappresenta un quanto mai dovuto e necessario «salto di qualità»: il convegno ha aperto le porte all'ancora piccolo, ma crescente numero di ricercatori che al di fuori dell'orbita occidentale cominciano ad occuparsi di politiche sociali¹¹. Fin qui essi hanno avuto poche occasioni di incontro con i colleghi dell'area «anglo-europea» e sempre con riferimento a singoli temi e specifiche aree geografiche. La scommessa lanciata dal convegno di Firenze è stata invece quella di avviare una riflessione a 360 gradi sull'attuale profilo delle politiche sociali nelle diverse parti del mondo e sul rapporto tra processi di globalizzazione (in campo economico, tecnologico, sociale, culturale), grandi organizzazioni internazionali e sistemi di protezione sociale. A mio avviso, questo allargamento degli orizzonti, questa contaminazione tra prospettive diverse possono risultare estremamente proficui anche per noi, stimolando una rivisitazione dei concetti e delle chiavi di lettura che abitualmente applichiamo al contesto dei paesi industrialmente avanzati.

¹⁰ Frutto di questa rete di scambi è ad esempio un lavoro di Stein Kuhnle e Sven Hort, pubblicato da Unrisd ed emblematicamente intitolato: *The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World* (2004).

¹¹ Si veda a questo proposito la lista dei partecipanti, con l'indicazione dei paesi di provenienza riportata sul sito della conferenza stessa: www.unifi.it/RC19.

La scelta dei saggi riflette questo intento prioritario, giustapponendo nelle prime due sezioni Europa, Africa sub-sahariana, sud-est asiatico e America latina. Dall'angolatura prospettica dei paesi in via di sviluppo, il modello sociale europeo può apparire indubbiamente come una sorta di «Eldorado»; i pezzi selezionati si incaricano di fugare controproducenti visioni mitizzate, per fornire invece corretti strumenti analitici su cui basare una riflessione più ponderata ed eventuali più consapevoli processi di apprendimento.

Entrando nel merito di questo primo blocco di articoli, è interessante notare come l'unico saggio sostanzialmente ottimistico, quello di Anton Hemerijck, provenga dall'Europa centro-settentrionale, e cioè dall'area che meglio ha saputo rispondere alle sfide degli ultimi due decenni. Hemerijck guarda con fiducia alla ridefinizione del «contratto sociale» su cui è stato fondato il modello keynesiano e fordista di questo secondo dopoguerra, e saluta positivamente l'emergere di un *developmental welfare state*, che – secondo lui – coniugherebbe in modo nuovo ed efficiente mercato ed esigenze sociali. Gli articoli di Bruno Palier, di Ana Guillén e Maria Petmesidou nonché quello di Julia Szalai ci prospettano un quadro assai meno roseo. Riflettendo in particolare sui welfare state di matrice bismarkiana, e ripercorrendo la traiettoria delle riforme degli ultimi anni, Palier sostiene che tali riforme hanno aumentato, ben al di là delle intenzioni originarie, il *cleavage* tra insider e outsider e hanno di fatto prodotto un secondo circuito di protezione più debole e del tutto separato. Sebbene in termini molto diversi, anche il saggio della Szalai sull'Ungheria ci suggerisce l'immagine di una divaricazione all'interno del paese, in questo caso tra i settori della popolazione integrati nell'economia di mercato che hanno accesso ad un sistema di servizi e di benefici contributivi e le fasce più povere che – con lo smantellamento dei vecchi programmi – si sono venute a trovare senza alcuna forma di protezione sociale. Una divaricazione foriera di acuti conflitti sociali, che potrebbe alla lunga incidere sul funzionamento quotidiano delle istituzioni democratiche, contribuendo ad innalzare nuovi «muri invisibili» tra est e ovest dell'Europa. Certo meno allarmanti, ma comunque critiche appaiono anche le conclusioni cui giungono le due autrici che focalizzano l'attenzione sull'Europa meridionale: secondo Guillén e Petmesidou, i paesi del Sud Europa non sono stati in grado di correggere le distorsioni insite nei loro sistemi di protezione; in questo contesto le spinte provenienti dall'esterno, in particolare dall'Unione europea, hanno in realtà in-

crinato quei valori di equità, redistribuzione e coesione sociale che rappresentavano il cuore del welfare europeo.

Se dalla ricca Europa arrivano segnali problematici, spostando l'attenzione verso l'America latina e il sud-est asiatico, paradossalmente le aspettative sembrano più ottimistiche, almeno a giudicare dalle chiavi di lettura proposte, nella seconda sezione del fascicolo, rispettivamente da Riesco e Draibe e da Kwon e Cook. I primi due autori partono da un grande affresco sulle tappe di sviluppo della politica sociale nel continente sud-americano, tenendo presente il diverso stadio in cui si trovano i singoli paesi nel processo di transizione e soffermandosi su ciò che ha significato sul terreno il *Washington consensus*. Ma il vero centro dell'analisi riguarda l'emergere nell'ultimo decennio di una nuova agenda sociale, che, sia pur facendo leva su forze sociali diverse a seconda dei paesi, è accomunata dal rifiuto del modello neo-liberista, dal riposizionamento dello Stato come attore guida e dall'affermazione di una nuova visione fondata sull'universalità dei diritti, tanto da suggerire la speranza di un vero e proprio «*New deal rooseveltiano*»¹². Sulla stessa lunghezza d'onda si muove il saggio di Kwon e Cook: il contesto è totalmente diverso ma, come ci illustrano gli autori, offrendoci una utilissima mappatura dei diversi sistemi, la via scelta è alternativa alle strategie neo-liberiste. Come è avvenuto in una fase precedente in alcuni paesi dell'America latina, anche qui si è affermata una relazione positiva tra sviluppo economico e spesa sociale tipica del «*developmental welfare state*». Di fronte alla crisi finanziaria del 1997 i paesi del sud-est asiatico hanno dunque utilizzato la politica sociale come strumento di ripresa economica e al tempo stesso di protezione dei gruppi sociali più vulnerabili. Il problema è piuttosto se sarà possibile mantenere questo equilibrio positivo di fronte all'invecchiamento della popolazione e se i nuovi arrivati, come il Vietnam, saranno in grado di seguire lo stesso percorso.

Rispetto a questi scenari il quadro tratteggiato da Jimi Adesina sui paesi dell'Africa sub-sahariana è decisamente drammatico: l'autore distingue nettamente la prima fase della decolonizzazione corrispondente al ventennio 1960-1980 rispetto al periodo successivo segnato da una inesorabile traiettoria discendente. Secondo l'autore, i disastri

¹² Di grande interesse in questo pezzo è anche la riflessione critica sullo Stato-nazione che non offrirebbe un ambito spaziale adeguato per affrontare le sfide della globalizzazione e sul potenziale ruolo del livello regionale: una tematica che non a caso aumenta l'interesse per quanto avviene in Europa.

che hanno colpito il continente in questa seconda fase sono in larghissima misura imputabili a fattori interni, tra cui in particolare lo scatenarsi di feroci conflitti tribali, ma l'imposizione di strategie neo-liberiste da parte delle grandi organizzazioni internazionali non ha fatto che aggravare ulteriormente la situazione. Favorendo infatti il ritiro dello Stato da settori chiave quali la sanità, l'istruzione, la lotta alla povertà, queste politiche hanno minato ancor più il rapporto tra individuo e istituzioni, lasciando allo Stato solo un volto autoritario e repressivo. È quindi da questa parte del mondo che si leva più forte e più pressante la richiesta di politiche socialmente inclusive capaci di riannodare un legame di fiducia tra individuo e istituzioni.

Se nelle prime due sezioni i riflettori si sono idealmente spostati da un capo all'altro del mondo, nella terza sezione l'attenzione si concentra su coloro che concretamente rappresentano un ponte tra quelle diverse parti: i lavoratori migranti. Nel mondo vi sono oggi oltre 190 milioni di persone che si trovano in queste condizioni e il fenomeno è destinato a crescere ulteriormente. Riflettere sulle implicazioni dei flussi migratori sia dal punto di vista dei paesi di provenienza che dei paesi di arrivo diventa quindi una necessità ineludibile. Si tratta ovviamente di temi complessi rispetto a cui questo numero non può che fornire alcuni spunti. A questo proposito Miguel Laparra e Monique Kremer ci offrono due letture assolutamente complementari di quanto sta avvenendo in Europa. La prospettiva da cui parte Laparra è infatti quella di un paese di recente immigrazione quale la Spagna, mentre la Kremer riflette sui problemi che vengono a galla in un paese – come l'Olanda – dove il fenomeno migratorio ha radici più lontane. La Kremer mette a fuoco un nodo assolutamente centrale, e cioè che è riduttivo guardare solo ai benefici materiali erogati nell'ambito delle politiche sociali per capire la mancata integrazione degli immigrati. Le prestazioni sociali non sono certo mancate nel suo paese. Sono mancate invece le prospettive di mobilità sociale percepite dai giovani immigrati di seconda generazione e le possibilità concrete di incontro e cooperazione, che costituiscono l'unica solida base su cui si può costruire un senso di fiducia reciproca. Senza queste esperienze comuni nasce la diffidenza e l'estraneità che inevitabilmente mina qualsiasi possibilità di coesione sociale.

Scaturisce con forza da questa riflessione l'invito ad allargare gli orizzonti oltre il campo delle politiche sociali in senso stretto; su questa strada si muove anche Laparra, che solleva la questione delle differenze culturali e della necessità del loro riconoscimento, oggetto privile-

giato della quarta sezione dedicata appunto a cultura e cittadinanza sociale. Come ci suggerisce Sheila Shaver, il rapporto tra queste due dimensioni si articola oggi in maniera diversa rispetto al passato, non solo per l'intensificarsi dei flussi migratori, ma perché, grazie alle tecnologie disponibili, le persone possono mantenersi in contatto costante con l'evoluzione del contesto culturale di provenienza. La crucialità della variabile culturale, fino ad oggi largamente trascurata, è ribadita anche da Barbier, che ci riporta all'Europa, ma per dire che un'Europa sociale non è mai realmente decollata, perché le fondamenta culturali dei paesi membri erano troppo diverse tra loro e non adeguatamente prese in considerazione. Sull'altra sponda dell'oceano Jane Jenson riprende invece l'altro termine della diade, per illustrare l'impatto che la prospettiva teorica del «*social investments*» ha prodotto sull'accezione stessa del concetto di cittadinanza sociale.

Come si evince in misura diversa, ma in tutti i saggi pubblicati in questo fascicolo, i temi di politica sociale non possono essere isolati sotto una campana di vetro. Oggi, ancor più che in passato, occorre intersecare prospettive di indagine diverse e tener presenti livelli decisionali che vanno da quello sub-nazionale a quello nazionale, internazionale e transnazionale. Appunto a questi ultimi è dedicata la sezione tematica finale, che chiude anche il cerchio rispetto alle considerazioni esposte in tutta la prima parte di questa introduzione. Il saggio di Voipio, come ho già detto in maniera articolata più sopra, illustra con dovizia di riferimenti la frammentazione e la debolezza delle voci che animano il dibattito internazionale sulla dimensione sociale della globalizzazione. È proprio a partire dalla constatazione di quella debolezza che Seele-Kaiser e Vetterlein spostano l'attenzione sul contributo positivo che, a loro avviso, potrebbe giungere dalle grandi *corporations*, non per loro intrinseca bontà, ma per una serie di meccanismi di mercato che essi analizzano in dettaglio. Pur non condividendo il loro ottimismo di fondo, e sentendomi più vicina a una lettura critica quale quella offerta da O'Brien (2007), ritengo estremamente utile leggere con grande attenzione le elaborazioni che si rifanno alla teoria della responsabilità sociale delle imprese, non ultimo perché esse riscuotono credito e piena legittimità da parte delle stesse grandi organizzazioni internazionali incapaci di far approvare ben più onerosi impegni vincolanti, come ha dimostrato anche l'ultimo G8.

Riferimenti bibliografici

- Banca mondiale, 2005, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, The World Bank Group.
- Deacon B., 2007, *Global Social Policy and Governance*, Sage Publications, Londra.
- Ilo, 2004, *A fair globalization: creating opportunities for all*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>.
- Kuhnle S. e Hort S.E.O., 2004, *The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons to the Developing World*, Social Policy and Development Programme, Paper n.17, Unrisd, Ginevra.
- Mkandawire T., 2006, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Social Policy and Development Programme Paper n. 23, Unrisd, Ginevra.
- O'Brien R., 2007, *South-North Global Labour Policy*, paper presentato alla Conferenza su «Social Policy in a Globalizing World», Isa-Rc19, settembre, Firenze, www.unifi.it/rc19.
- Onu, 2000, *We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century*, Rapporto del Segretario generale, <http://www.un.org/millennium/sg/report>.
- Onu – Millennium project, 2005, *Investing in Development: a Practical plan to Achieve the Millennium development Goals*, New York.
- Onu, 2005, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Rapporto del Segretario generale, Assemblea Generale, Doc. A/59/2005.
- Onu, 2007, *Promoting Full Employment and Decent Work for All*, Rapporto del Segretario generale, E/CN.5/2008/4.
- Rodrik D., 2006, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*, in «Journal of Economic Literature», vol. 44, n. 4, dicembre, pp. 973-987.
- Stiglitz, 1998a, *An agenda for development in the twenty-first century*, Keynote address, Annual World Bank Conference on Development economics 1997, The World Bank.
- Stiglitz J.E., 1998b, *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, The 1998 Prebisch Lecture at Unctad, United nations conference on trade and development, Ginevra, <http://www.unctad.org/en/docs/prebisch9th.en.pdf>.
- Yeates N., 2001, *Globalization and Social Policy*, Sage Publications, Londra; ed. it. 2004, *Globalizzazione e politica sociale*, Edizioni Erickson, Trento.

