

UN APPROCCIO UNIVERSALISTICO IN TEMA DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE*

THOMAS POGGE

Sebbene il titolo di questo contributo faccia riferimento alla giustizia in senso generale, vorrei qui occuparmi principalmente della giustizia in campo economico. Ciò consente di semplificare l'argomentazione alla luce di un caso esemplare e di incrociare ad ogni modo il nucleo essenziale dell'odierno problema della giustizia. I diritti umani che risultano di gran lunga più violati nel nostro tempo sono quelli a carattere sociale ed economico, come ad esempio il diritto di ognuno «ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche»¹. E pure in riferimento alle carenze che affliggono i diritti umani civili e politici, laddove ad entrare in gioco sono innanzitutto l'esercizio del potere democratico e la certezza del diritto, la povertà svolge un ruolo decisivo: uomini estremamente poveri — spesso colpiti da menomazioni fisiche e mentali a causa della denutrizione che li colpisce nei primi anni di vita, incapaci di leggere e scrivere e preoccupati esclusivamente di garantire alla loro famiglia la sopravvivenza — non possono certo costituire una minaccia per chi governa o per gli apparati amministrativi. Chi detiene

* Questa ricerca è stata sviluppata grazie a una borsa di studio offerta dal *Program on Global Security and Sustainability* del *John D. and Chaterine T. MacArthur Foundation*.

¹ «Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of oneself and one's family, including food, clothing, housing and medical care» (*Universal Declaration of Human Rights*, approvata e proclamata dalla Conferenza delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, risoluzione 217 A (III)).

il potere non è quindi in alcun modo stimolato ad occuparsi degli interessi dei poveri: i governanti prestano attenzione alle esigenze dei soggetti in grado di sostenere un rapporto di reciprocità, ovvero agli interessi dei governi stranieri, delle imprese o dei turisti.

Che volto può assumere un approccio universalistico al tema della giustizia economica? Utilizzo il termine «universalistico» in campo morale secondo la seguente accezione: una concezione morale, per esempio una teoria della giustizia, è veramente universalistica se (a) sottopone ogni persona ad un medesimo sistema di norme morali non-generate; (b) tali regole fondamentali attribuiscono a tutti i destinatari uguali diritti e doveri fondamentali; (c) questi diritti e doveri fondamentali sono formulati in senso generale (essi cioè non favoriscono o penalizzano in maniera arbitraria delle persone o dei gruppi di persone). Non posso in questa sede esplicitare in maniera puntuale questi criteri. Sono tuttavia necessarie quattro brevi precisazioni.

La condizione (a) consente di coniugare una concezione morale universalistica con delle regole morali *generate*, regole cioè che valgono per determinate persone e non per altre. In base alle regole fondamentali, i diritti e i doveri morali generati possono nascere in molti modi diversi: per esempio mediante dei contratti o delle promesse, attraverso una legislazione valida in un determinato ambito territoriale, mediante le convenzioni prevalenti in seno ad una certa cultura o regione, in seguito a dei crimini subiti, o ancora per il fatto che siamo ricchi o poveri, che abbiamo messo al mondo dei figli, che svolgiamo una certa professione, che nostro padre è malato, che ci imbattiamo in un bambino che sta annegando, e così via. Soltanto delle regole morali indipendenti dai contesti, comprese quelle in base alle quali vengono generati i diritti e i doveri particolari, possono essere le stesse per ogni persona. Questa condizione suscita in noi una domanda a cui è molto difficile rispondere: a chi spetta la qualifica di *persona*? Quali uomini vanno esclusi da questa categoria? Vi sono animali, entità intelligenti artificiali oppure extraterrestri che vanno qualificati come persone?

La condizione (b) pone molteplici problemi: ad esempio, in che misura una posizione universalistica può consentire ad un minore o ai minorati mentali di godere di diritti e doveri attenuati, e attribuire invece dei doveri fondamentali maggiori alle persone particolarmente capaci? È possibile che lo sviluppo di una posizione universalistica accettabile richieda un indebolimento della condizione (b). Essenziale e non suscettibile di attenuazione risulta comunque il principio secondo

cui la differenziazione dei diritti e dei doveri fondamentali non può derivare, come spesso accade storicamente, da differenze relative al colore della pelle, al ceto di appartenenza, al sesso oppure al credo religioso.

La condizione (c), chiaramente, non consente l'uso del nome proprio. L'agognata generalità delle regole può essere tuttavia pregiudicata anche da semplici descrizioni di parte. La regola in base alla quale ognuno dovrebbe preoccuparsi in via prioritaria del benessere degli avvocati, contraddice la condizione di generalità. Perché proprio gli avvocati dovrebbero godere di attenzioni particolari? Appare tuttavia difficile precisare perché in questo caso la condizione di generalità risulti violata. Ciò diventa evidente se consideriamo la regola parallela secondo cui ognuno dovrebbe favorire il benessere di chi si trova in stato di necessità. In che cosa si differenzia questa regola, che sembra soddisfare il principio di generalità, dalla precedente? I criteri formali e grammaticali non offrono alcun aiuto in proposito. Dal punto di vista intuitivo appare chiaro dove risieda la differenza rilevante sotto il profilo morale: è arbitrario privilegiare gli avvocati perché tale scelta non trova alcun fondamento razionale (perché non anche gli impiegati statali, i giudici, gli alti funzionari, i dentisti e così via?). Il privilegiare chi si trova in stato di necessità può essere invece giustificato razionalmente, ad esempio, attraverso il seguente argomento: queste persone hanno bisogno più di altre di aiuto e una prestazione di soccorso può migliorare il loro benessere in maniera particolarmente rilevante.

Questa discussione mostra come l'universalismo morale non si lasci definire sotto il profilo formale (per questo intendo esplicitare la mia posizione teorica attraverso un'applicazione particolare, relativa al tema della giustizia economica). Tutte e tre le condizioni ricordate pongono degli interrogativi sostanziali. Chi deve essere considerato come persona? Le persone possono differenziarsi tra loro in maniera così fondamentale da consentire delle deviazioni dalle regole fondamentali? Quando una distinzione all'interno di una regola fondamentale risulta arbitraria? Si tratta di domande difficili, per le quali non esiste una sola risposta plausibile. E quand'anche potessimo convenire sulla soluzione di tali questioni, non avremmo raggiunto in ogni caso alcun accordo morale. Dalla considerazione che la regola in base alla quale va soccorso chi si trova in stato di necessità non può essere dequalificata in quanto arbitraria, infatti, non segue alcuna indicazione circa il fatto che questa regola è valida moralmente, né è possibile stabilire quale peso

morale spetti ad essa. L'universalismo morale non costituisce pertanto una posizione sostantiva, ma un semplice punto di partenza, un modello teorico, entro il quale possono svilupparsi posizioni diverse in riferimento ai contenuti. Vi sono in ogni caso delle condizioni necessarie, sebbene mai sufficienti, che garantiscono l'accettabilità di una concezione morale. Tali condizioni scaturiscono dall'esigenza di unità sistematica in campo morale: differenze nel trattamento o nella considerazione delle persone, delle azioni, delle regole sociali e degli stati di fatto devono essere fondate razionalmente.

Il tema di cui intendo occuparmi è la giustizia internazionale; vorrei pertanto illustrare l'idea fondamentale dell'universalismo morale facendo riferimento ad una questione assai importante: l'ordine economico mondiale. L'interrogativo a cui intendo rispondere concerne il rapporto due questioni ulteriori:

1. Quali pretese fondamentali possono avanzare le persone nei confronti dell'ordine economico del loro Stato, e quali responsabilità fondamentali producono queste pretese in capo a chi impone tale ordine?
2. Quali pretese fondamentali possono avanzare tutti gli uomini nei confronti dell'ordine economico mondiale, e quali responsabilità fondamentali ne derivano per chi governa tale ordine?

Secondo l'opinione dominante, le risposte corrette a tali domande si differenziano nettamente, dal momento che le pretese legittime e le responsabilità sono assai minori nel secondo caso rispetto al primo². Proprio tale considerazione fa nascere il mio interrogativo: questa differenza richiede di essere giustificata e può quindi ottenere una giustificazione?

Riflettendo sulla giustizia economica all'interno degli Stati, viene spontaneo notare che le entità statali, ed in particolare le loro popolazioni, si autocomprendono spesso come comunità caratterizzate da legami solidaristici. Appare dunque naturale muovere dal presupposto che la responsabilità nei confronti dei nostri concittadini sia maggiore rispetto a quella che abbiamo nei confronti degli stranieri. Questa con-

² L'art. 28 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* recita tuttavia quanto segue: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati».

siderazione appare tuttavia irrilevante in rapporto alla questione che sto affrontando. Non voglio contestare che un gruppo possa autocomprendersi come una comunità di stampo solidaristico, ed aumentare di conseguenza i diritti e i doveri morali che i membri della comunità hanno tra di loro o nei confronti del gruppo nel suo complesso. Qualcosa di simile succede, in ambito assai più ristretto, quando due uomini si sposano oppure fanno amicizia. E ciò può parimenti accadere in seno a gruppi molto più grandi, i cui membri, nella maggior parte dei casi, non si conoscono personalmente. Nella misura in cui ciò risulta possibile, tuttavia, l'espansione dei diritti e dei doveri coinvolge pretese e oneri morali *generati*, la cui origine risiede nel fatto che tali persone si sono riunite in una comunità così intesa e continuano ad appartenere ad essa. Le pretese e gli oneri particolari aggiuntivi nascono quindi da pretese ed oneri universali originari — così come il mio dovere generato e personale ad inviare questo saggio nei tempi previsti, nasce dal dovere fondamentale e generale di rispettare, se possibile, le promesse fatte. Avrei potuto rifiutare cortesemente l'invito e quindi scansare questo dovere. Allo stesso modo la popolazione di uno stato avrebbe potuto rinunciare a considerare se stessa come una comunità fondata sulla solidarietà, non generando in tal modo nei propri membri le pretese e gli oneri aggiuntivi che questa comprensione di sé comporta.

Il mio quesito non riguarda quindi il criterio (pretenzioso) di giustizia che una società specifica potrebbe scegliere al fine di regolare il proprio ordine economico nazionale, quanto piuttosto il criterio di giustizia più debole a cui sottoporremmo — in maniera del tutto indipendente dal modo in cui una società si autocomprende — *ogni* ordine economico nazionale. Si tratta della differenza comunemente accettata tra due *criteri minimi* di giustizia economica, che applichiamo rispettivamente in ambito statale e in ambito globale — o meglio, più precisamente, entra qui in gioco la fondazione di tale differenza.

Per prima cosa dobbiamo verificare se tale differenza è davvero «comunemente accettata», così come ho appena sostenuto. Ho la convinzione che la maggior parte delle persone che vivono nei paesi ricchi considerino il nostro ordine economico mondiale relativamente giusto, per quanto tale ordine non soddisfi due richieste minime cui è invece sottoposto ogni ordine economico nazionale.

La prima richiesta riguarda il controllo democratico delle regole del gioco. Anche se l'ordine economico mondiale stabilisce una coordinazione tra gli attori che esclude in misura ampia l'uso della forza, esso si

fonda sotto un duplice aspetto su una forza latente. In primo luogo la sua stabilità (così come quella di ogni altro ordine economico pensabile realisticamente) dipende dal fatto che la violazione delle regole venga scoraggiata e comunque sanzionata da una consistente forza di polizia. In secondo luogo l'ordine economico mondiale (al contrario di quanto accade in uno Stato democratico) viene definito nei suoi contenuti da una piccola minoranza di uomini, il cui controllo oligarchico delle regole del gioco si fonda in fin dei conti ancora una volta su una enorme superiorità militare. È questo il punto saliente. Noi esigiamo da ogni ordine economico nazionale che una grande maggioranza dei suoi sudditi sia in grado di modificare le regole del gioco in maniera non violenta. Ma solo una minoranza all'interno dei paesi ricchi chiederebbe altrettanto all'ordine economico mondiale; i più rinnegherebbero tale pretesa, ritenendola risibile o assurda.

La seconda condizione minima prevede invece che la povertà eliminabile, capace di mettere in pericolo l'esistenza delle persone, venga eliminata. Un ordine economico, nei limiti del possibile, deve (ri)produrre un modello di distribuzione delle risorse che garantisca ai suoi membri un livello minimo di sussistenza certo. Spostando l'attenzione all'ordine economico mondiale, la maggior parte dei cittadini dei paesi ricchi rifiuterebbe una condizione di questo tipo. È certo noto che nei paesi in via di sviluppo molti uomini vivono in una condizione di povertà che mette in pericolo la loro stessa sopravvivenza. E si ritiene pure che questi uomini andrebbero qualche volta aiutati economicamente, così come si dovrebbero soccorrere di tanto in tanto i bisognosi all'interno dei nostri paesi. Solo pochi pensano tuttavia che tale esigenza di aiuto tragga origine da un ordine economico mondiale ingiusto.

È possibile stimare approssimativamente gli effetti di un ordine economico considerando tre fattori: 1) il grado di povertà assoluta dei più poveri; 2) il livello di ineguaglianza, poiché tale fattore indica il grado di evitabilità della povertà, mostrando quanto costerebbe ai privilegiati evitare la povertà peggiore; 3) il *trend* di sviluppo dei primi due fattori, ovvero la tendenza evolutiva, sia in senso crescente che decrescente, di povertà e ineguaglianza. Proviamo a ricapitolare la situazione mondiale odierna con riferimento ai parametri appena indicati.

In primo luogo, la povertà. Un miliardo e mezzo di uomini, circa un quarto della popolazione mondiale, vive al di sotto dell'indice interna-

zionale di povertà³, ovverosia «al livello di entrate o uscite al di sotto del quale non è possibile provvedere al proprio adeguato nutrimento e alle altre esigenze essenziali»⁴. Questo livello viene identificato con una somma disponibile giornaliera di un dollaro. Più precisamente, con la somma corrispondente alla capacità di acquisto che un dollaro aveva negli Stati Uniti nel 1985. A causa dell'inflazione intervenuta nel frattempo, questo livello corrisponde oggi (anno 2000) al potere d'acquisto *pro capite* di un reddito annuo di 581 dollari, oppure, in base ai tassi di cambio, ad un reddito *pro capite* annuo di 145 dollari⁵. Un quarto di tutti gli uomini può quindi permettersi in un anno meno di

³ Banca Mondiale, *World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, New York 1999, p. 25, consultabile anche per via telematica: www.worldbank.org/wdr/2000/fullreport.html. Questi rapporti vengono pubblicati con cadenza annuale e farò riferimento ad essi con la sigla «World Bank *WDR*». È necessario sottolineare come il riferimento vada qui alla quarta parte di quegli uomini che risultano in vita *in un momento determinato*. Questo criterio quantitativo potrebbe essere contestato perché distorce i dati moralmente significanti. Gli uomini che vivono al di sotto del livello internazionale di povertà hanno un'aspettativa di vita nettamente inferiore alla media. Se i poveri mediamente vivono circa la metà degli altri uomini, allora si situa al di sotto del livello internazionale di povertà non il 25% ma il 40% di tutte le vite umane. Anche i dati che verranno richiamati in seguito subiscono la medesima distorsione, con un'eccezione: «un terzo dei decessi nel mondo sono riconducibili alle condizioni di povertà». In questa espressione statistica la vita di ogni uomo assume un ugual peso, indipendentemente da quanto un individuo è in grado di vivere.

⁴ «That income or expenditure level below which a minimum, nutritionally adequate diet plus essential non-food requirements are not affordable» (United Nations Development Program, *Human Development Report 1996*, Oxford University Press, Oxford 1996, p. 222. Anche questi rapporti vengono pubblicati annualmente; d'ora in avanti verranno citati con la sigla «UNDP *HDR*».

⁵ Quest'ultimo dato trae alimento dal fatto che il potere di acquisto di un dollaro negli Stati Uniti corrisponde nei paesi poveri a quello di un quarto di dollaro riconvertito in moneta locale. In base ai tassi di cambio correnti, il prodotto interno lordo *pro capite* dei diversi paesi poveri viene calcolato dalla Banca Mondiale facendo ricorso alle seguenti equivalenze in potere d'acquisto: Cina: 780 dollari corrispondono a 3291 dollari in potere d'acquisto; India: 450 dollari corrispondono a 2149 dollari in potere d'acquisto; Indonesia: 580 dollari corrispondono a 2439 dollari in potere d'acquisto; Nigeria: 310 dollari corrispondono a 744 dollari in potere d'acquisto; Etiopia: 100 dollari corrispondono a 599 dollari in potere d'acquisto; Filippine: 1020 dollari corrispondono a 3815 dollari in potere d'acquisto; Vietnam: 370 dollari corrispondono a 1755 dollari in potere d'acquisto, e così via. Vedi *World Bank WDR 2000/2001*, pp. 274-275, consultabile elettronicamente in www.worldbank.org/povety/wdrpoverty/report/index.htm.

quanto possiamo acquistare noi, nei luoghi in cui questi uomini vivono, con 300 marchi tedeschi.

Gli effetti di questa estrema povertà sono ben percepibili e documentati in maniera precisa: il 13% della popolazione mondiale (790 milioni di uomini) è denutrito, il 17% (un miliardo) è senza acqua potabile, il 30% (più di 2 miliardi e 400 milioni) non può usufruire di strutture sanitarie, mentre circa un miliardo di adulti risultano analfabeti⁶. Il 15% della popolazione mondiale (più di 880 milioni di uomini) non può ricorrere a cure mediche⁷, il 17% (circa un miliardo) non usufruisce di un ricovero adeguato e il 33% (due miliardi) non può fare uso di energia elettrica⁸. Un terzo dei casi di morte nel mondo è riconducibile alla povertà, per cause quali ad esempio la diarrea, la polmonite e il morbillo. Se fossero disponibili acqua potabile sicura, preparati per la reidratazione e medicinali, questi uomini potrebbero essere facilmente strappati alla morte e guariti⁹. Un quarto dei bambini tra i 5 e i 14 anni lavora a salario al di fuori della famiglia e spesso in condizioni terribili, nelle miniere, nei laboratori tessili o in quelli che costruiscono tappeti, nei bordelli, nelle industrie e in agricoltura¹⁰.

Il secondo punto rilevante riguarda invece l'ineguaglianza. La povertà estrema non costituisce certo un fatto nuovo. Nuova è invece la dimensione dell'ineguaglianza globale. Il vero benessere non è più un privilegio di una piccola *élite*: centinaia di milioni di uomini godono oggi di uno *standard* di vita molto elevato, e cioè di molto tempo libe-

⁶ Su tutti e quattro questi dati vedi UNPD *HDR 2000*, p. 30.

⁷ UNDP *HDR 1999*, p. 22.

⁸ Su questi due ultimi dati vedi UNDP *HDR 1998*, p. 49.

⁹ Per i particolari vedi World Health Organization (WHO), *The World Health Report 1999* (www.who.int/whr/1999), in particolare la tavola 2 in appendice. Nel 1998 le morti nel mondo sono state 53.929 milioni; circa 18 milioni di uomini sono deceduti per cause riconducibili alla povertà. Cfr. inoltre UNICEF, *The State of the World's Children 1998*, Oxford University Press, New York 1998; UN Food and Agricultural Organization: www.fao.org/focus/e/sofi/child-e.html; e U.S. *Action Plan on Food Security* (www.fas.usda.gov:80/icd/summit/usactplan.pdf; marzo 1999), p. III: «in tutto il mondo 34.000 bambini sotto i cinque anni muore quotidianamente a causa della fame o di malattie che possono essere prevenute».

¹⁰ World Bank, *WDR 1999/2000*, p. 62. In base a quanto rilevato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, «almeno 120 milioni di bambini tra i 5 e i 14 anni lavora a tempo pieno. Il numero sale a 250 milioni, ovvero a due volte tanto, se includiamo i bambini per i quali il lavoro costituisce un'attività secondaria» (www.ilo.org/public/english/270asie/feature/child.htm).

ro, di viaggi, istruzione, automobili, elettrodomestici, *computers* e così via. Mentre il reddito annuo *pro capite* di quel quarto della popolazione mondiale che risulta più svantaggiato ammonta a circa 100 dollari¹¹, quello dell'umanità nel suo complesso è di 5000 dollari¹². Ogni uomo appartenente al quarto dei meno avvantaggiati gode circa del 2% della quota media *pro capite* di reddito mondiale. E il reddito annuo di tutti questi uomini ammonta a circa 150 miliardi di dollari, ovvero lo 0,5% del reddito mondiale, mentre chi rientra in quella decima parte di popolazione mondiale più ricca dispone di oltre il 70% del reddito globale. Il decimo dei più ricchi ha quindi un reddito — calcolato in base ai tassi di cambio — circa 140 volte maggiore rispetto al quarto dei più poveri. Da queste indicazioni emerge con una certa precisione quanto verrebbe a costare una riforma economica che raddoppiasse il reddito dei meno avvantaggiati, nel caso essa fosse a carico del decimo dei popolazione più ricco: neppure l'uno per cento del nostro reddito.

Se poi l'attenzione si sposta al patrimonio, la disuguaglianza appare ancora maggiore rispetto a quanto osservato in riferimento al reddito. Ciò perché le persone che godono di una buona condizione economica detengono un patrimonio mediamente maggiore rispetto al reddito annuo, mentre per i più poveri nel mondo vale il contrario. Gli enormi patrimoni dei super-ricchi che vivono nei paesi industrializzati vengono ben messi in evidenza nel penultimo UNDP *Human Development Report*. Il rapporto osserva che «nei quattro anni precedenti al 1998 i 200 uomini più ricchi del mondo hanno più che raddoppiato il loro patrimonio, arrivando alla somma di oltre un bilione di dollari. Il patrimonio dei tre più grandi miliardari mondiali supera il prodotto interno lordo dei paesi in via di sviluppo, con i loro 600 milioni di uomini»¹³.

¹¹ Questa indicazione numerica viene ricavata dal valore medio stimato (in base ai tassi di cambio) — indicato precedentemente (vedi nota 5) — della soglia internazionale di povertà, ovvero 145 dollari annui, e dal fatto che il 31% dei poveri si trova in media al di sotto di questa soglia. Vedi M. Ravallion-S. Chen, *What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty*, in «The World Bank Economic Review», 11 (1997), 2, pp. 357-382, p. 376, consultabile anche elettronicamente: www.worldbank.org/html/prddr/prdhome/peg/wps01/poverty.pdf.

¹² Si tratta del prodotto sociale lordo del mondo intero (circa 30 bilioni di dollari), diviso per il numero degli abitanti mondiali, ovvero circa 6 miliardi (World Bank, *WDR 2000/2001*, p. 275).

¹³ UNDP *HDR 1999*, p. 3. «I costi addizionali per raggiungere e mantenere un accesso universale all'educazione di base, alle cure mediche, all'assistenza gine-

Ciò può bastare ad evidenziare lo stato attuale della disuguaglianza nel mondo.

Il terzo fattore rilevante, infine, prende in esame le tendenze evolutive dei due fattori precedenti. Se consideriamo gli ultimi cinquant'anni, nasce l'impressione di aver assistito ad un rapido progresso, costellato da una lunga serie di dichiarazioni e convenzioni sui diritti umani, di nuove iniziative umanitarie, di incontri al vertice così come di ricerche dettagliate tese a quantificare la povertà, e a ricercare le sue cause e i suoi effetti. Si tratta certo di cose importanti. Esse tuttavia nascondono il fatto che i progressi effettivi della condizione dei poveri sono assai meno evidenti. Certo, nella maggior parte dei paesi l'aspettativa media di vita è notevolmente aumentata e il tasso di mortalità infantile si è ridotto, principalmente grazie alla lotta contro le malattie infettive. Tuttavia il numero degli uomini che vivono in una condizione di povertà assoluta non diminuisce. Al contrario. Nel 1987 la «guerra fredda» si è conclusa, provocando una rapida diminuzione delle spese mondiali per la difesa¹⁴. Il numero di uomini che è costretto a vivere al di sotto della soglia internazionale di povertà (questa si veramente immutata) è salito tuttavia «da 1,2 miliardi del 1987 a 1,5 mi-

cologica per le donne, e per avere quindi una quantità adeguata di cibo, acqua potabile e medicinali (...) per tutti ammontano a meno del 4 % del patrimonio complessivo dei 225 uomini più ricchi del mondo» (UNDP *HDR 1998*, p. 30).

¹⁴ Con la fine della «guerra fredda» i trentaquattro paesi ricchi hanno ridotto le spese militari dal 4,1% del prodotto interno lordo del 1985 al 2,2 % del 1998 (UNDP *HDR 1998*, p. 197; UNDP *HDR 2000*, p. 217). Questo 1,9% di risparmio ha reso possibile un cosiddetto «dividendo di pace» per tali paesi di circa 420 miliardi di dollari (il prodotto interno lordo complessivo di questi paesi ammonta a circa 22 bilioni di dollari: UNDP *HDR 2000*, p. 209). Nel medesimo lasso di tempo questi stessi paesi hanno ridotto gli aiuti ai paesi in via di sviluppo dallo 0,33% del loro prodotto interno lordo allo 0,24% (UNDP *HDR 2000*, p. 218). Oltre a ciò, essi distribuiscono questi 52 miliardi di dollari secondo criteri prettamente politici: solo il 21% di questa somma viene destinato ai 43 paesi meno sviluppati (*ibidem*). E solo l'8,3% viene impiegato per soddisfare i bisogni essenziali, molto meno cioè di quel 20% che i paesi ricchi si sono auto-attribuiti nel «Patto 20:20», stipulato nell'ambito dell'OECD (UNDP *HDR 2000*, p. 79). I paesi ricchi spendono quindi 4,3 miliardi di dollari all'anno per far fronte ai bisogni essenziali dei paesi in via di sviluppo: si tratta dello 0,02% del loro prodotto interno lordo, vale a dire 1,7 *Pfennige* per ogni uomo compreso nel quarto più povero della popolazione mondiale. In questi stessi 13 anni, caratterizzati da una diminuzione delle spese militari così come di quelle destinate allo sviluppo dei paesi poveri, 200 milioni di uomini, in maggioranza bambini, sono morti prematuramente per cause riconducibili alla povertà.

liardi di oggi, e nel caso il *trend* attuale rimanga costante, raggiungerà nel 2015 i 9 miliardi e 900 milioni»¹⁵.

L'ineguaglianza globale, e quindi l'impossibilità di limitare l'impovertimento, aumenta addirittura in maniera più drammatica: «nel 1997 il quoziente tra il reddito del quinto della popolazione mondiale che vive nei paesi ricchi e il quinto che vive invece nei paesi più poveri, era di 74:1; nel 1990 era invece di 60:1, mentre nel 1960 di 30:1»¹⁶. Le stime per i periodi precedenti indicano un rapporto di 11:1 per il 1913, di 7:1 per il 1870 e di 3:1 per il 1820¹⁷. È presente quindi da lungo tempo una tendenza all'aumento della disuguaglianza, una tendenza che a partire dalla fine della colonizzazione (quarant'anni fa) non mostra alcuna soluzione di continuità.

Questi sono dunque i dati significativi relativi all'ordine economico globale, generalmente riconosciuto come giusto nei paesi più sviluppati. Proviamo a confrontare questo quadro con gli ordini economici nazionali peggiori, per esempio con la situazione coreana oppure con quella brasiliana. Il Brasile costituisce una buona pietra di paragone, dal momento che possediamo dei dati attendibili su questo paese e poiché il prodotto interno lordo brasiliano *pro capite* rispecchia quello mondiale nel suo complesso. Nel mondo il 25% degli uomini vive al di

¹⁵ World Bank, *WDR 1999/2000*, p. 25. La Banca Mondiale ha giudicato intollerabile questo *trend*. Nel rapporto successivo a quello appena citato, la soglia di povertà è stata quindi di punto in bianco ridefinita. Essa coinciderebbe con la somma giornaliera corrispondente al potere di acquisto di 1,08 dollari negli Stati Uniti nel 1993 (World Bank, *WDR 2000/2001*, p. 17). Dal momento che il tasso di inflazione tra il 1985 e il 1993 ammonta non all'8% ma ben al 34% (<http://stats.bls.gov/cpihome.htm>), la soglia di povertà viene così sottostimata di circa il 19,6%. Contestata su questo punto, la Banca Mondiale ha replicato che i poveri oggi necessitano di una capacità d'acquisto minore, poiché il costo dei beni tipici di cui essi hanno bisogno, in particolare alimenti di prima necessità, aumenterebbe in maniera minore rispetto a quello degli altri beni. La nuova soglia di povertà corrisponde oggi (anno 2000) al potere d'acquisto *pro capite* annuo di circa 467 dollari (invece di 581) e cioè, in base ai tassi di cambio, ad un reddito lordo *pro capite* di circa 117 dollari (anziché 145). In tal modo il numero dei poveri, nonostante la crisi finanziaria e monetaria degli anni 1997/98 (disastrosa per questi ultimi) è diminuito a 1,2 miliardi (World Bank, *WDR 2000/2001*, p. 23). Il nuovo *Human Development Report* ha fatto propria questa revisione senza proferire parola alcuna (UNDP *HDR 2000*, pp. 4, 8, 169-171). Per questo si legge oggi in ogni quotidiano che il numero dei poveri è rimasto più o meno costante negli ultimi dieci/dodici anni.

¹⁶ UNDP *HDR 1999*, p. 3.

¹⁷ *Ibidem*.

sotto della soglia internazionale di povertà, in Brasile il 28,7%¹⁸. Nel mondo il 27% della popolazione non ha la possibilità di bere acqua potabile sicura, in Brasile il 24%¹⁹. In entrambi i casi l'aspettativa di vita è di 67 anni, mentre l'analfabetismo affligge nel mondo il 21% della popolazione, in Brasile il 15,5% degli adulti²⁰. Il Brasile è uno dei paesi dove la disuguaglianza sociale risulta maggiore: il quinto dei brasiliani che risulta più ricco ha un reddito 25 volte maggiore rispetto al quinto più povero della popolazione²¹. Calcolato in base al potere di acquisto, il quoziente relativo al quinto della popolazione più povero del mondo nel suo complesso si assesta a quota cinquanta²². Il criterio approssimativo che indica l'evitabilità della povertà è costituito ad ogni modo dalla disuguaglianza calcolata in base ai tassi di cambio: ne segue quindi che le differenze di reddito risultano assai maggiori nel mondo che in Brasile. Il quinto dei più ricchi nel mondo ha infatti circa 180 volte il reddito del quinto dei più poveri²³.

¹⁸ UNDP *HDR 1999*, p. 146. In base alla ridefinizione della soglia di povertà, questo indice percentuale si è tuttavia ridotto a 5,1 (UNDP *HDR 2000*, p. 169).

¹⁹ UNDP *HDR 2000*, pp. 171 e 169.

²⁰ UNDP, *HDR 2000*, pp. 162 e 164.

²¹ UNDP *HDR 2000*, p. 169. Al di fuori dell'America Latina, il quoziente nazionale si assesta tra il 4 e il 10. Per esempio: Austria 3,2; Giappone 3,4; Germania 4,7; Bangladesh 4,9; Spagna 5,4; Francia 5,6; India 5,7; Svizzera 5,8; Gran Bretagna 6,5; Australia 7,0; Cina 7,9; Stati Uniti 8,9; Malesia 12; Nigeria 12,7; Sud Africa 22,3 (UNDP *HDR 2000*, pp. 169-172).

²² Come già è stato sottolineato, il quinto più povero della popolazione mondiale si colloca al di sotto della nuova soglia di povertà, corrispondente a 467 dollari. Per quanto riguarda invece il quinto più avvantaggiato, è possibile prendere quale termine di riferimento i paesi ricchi, il cui prodotto interno lordo *pro capite* corrisponde al potere di acquisto di 24.430 dollari (World Bank, *WDR 2000/2001*, p. 275). La popolazione di questi paesi è di soli 891 milioni (*ibidem*), ma va tenuto conto del fatto che il miliardo e duecento milioni di uomini che vivono in condizioni agiate gode dei medesimi *standards* di vita (per precisare meglio questo fatto, si dovrebbero aggiungere a questi 891 milioni i 309 milioni di benestanti di tutti gli altri paesi, e quindi sostituire i più poveri dei paesi più ricchi con i benestanti di tutti gli altri paesi).

²³ Cfr. B. Milanovic, *True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone*, World Bank, October 1999. Il quoziente sale a circa 79 nel 1998 e a circa 110 nel 1993. Oggi il quinto più ricco della popolazione globale dispone del 90% del reddito mondiale — ai soli 34 paesi ricchi ne spetta il 78,4 % (World Bank, *WDR 2000/2001*, p. 275). Il quinto più povero usufruisce invece in percentuale di un terzo di questa quota, considerando in maniera

Considerato questo confronto, si tratta dunque di lanciare la seguente sfida: nel caso ritenessimo che l'ordine economico brasiliano fosse ingiusto, come potremmo considerare giusto l'ordine economico mondiale, il quale genera più povertà e più disuguaglianza?

Si potrebbe obiettare che l'ordine economico brasiliano non è realmente ingiusto, ma appare soltanto tale. Esso sembra ingiusto perché ci rappresentiamo la società brasiliana in maniera analoga a quelle europee, ovvero come una società solidale, almeno in senso rudimentale. Questa immagine sarebbe tuttavia sbagliata, poiché la maggioranza dei brasiliani approva l'ordine economico nazionale, come dimostrano le scelte elettorali della popolazione. Se la maggioranza dei brasiliani ritenesse opportuna una riforma del sistema economico sulla base di *standards* di solidarietà maggiori, allora tale riforma potrebbe e verrebbe certo realizzata facendo ricorso agli strumenti democratici.

Questa obiezione mi sembra doppiamente scorretta. In primo luogo appare discutibile (se pensiamo al livello di corruzione e al ruolo dei militari) che una maggioranza dei brasiliani sarebbe veramente in grado di realizzare una riforma del sistema economico ricorrendo agli strumenti democratici. In secondo luogo, bisogna chiedersi se saremmo disposti a considerare giusto un ordine economico nazionale che presuppone una condizione di povertà di una grande minoranza — in grado di minacciare la sua stessa esistenza e al contempo eliminabile — solo perché tale ordine riscuote l'approvazione della maggioranza.

Se nonostante queste perplessità dovessimo accettare l'obiezione, la nostra sfida non si concluderebbe certo qui. L'obiezione appena ricordata parte infatti dal presupposto che l'ordine economico brasiliano soddisfi almeno la prima condizione minima. Essa muove infatti dalla convinzione che se i Brasiliani volessero veramente eliminare l'estrema povertà di una consistente minoranza della popolazione, trasformando il sistema economico nazionale, tale obiettivo potrebbe essere raggiunto in maniera democratica. Questa obiezione può essere tuttavia evitata indebolendo la posizione che ho fin qui sostenuto. Invece di considerare ingiusto qualsiasi sistema economico nazionale che non soddisfi *entrambe* le condizioni minime sopra indicate, limitiamoci ora ad affermare che rifiuteremmo perché ingiusto ogni sistema economico nazionale che non soddisfi *almeno una* di tali condizioni.

approssimativa il reddito annuo *pro capite* di 117 dollari (vedi nota 15) meno il 30% (vedi nota 11).

Con uno sforzo di immaginazione, ipotizziamo che la situazione brasiliana sia peggiore di quella reale — in alternativa potremmo prendere in esame la situazione reale dell'Unione Sovietica attorno al 1930, o quella della Cina nel 1960, o ancora la Corea del Nord dei nostri giorni. Immaginiamo cioè un sistema economico nel quale una considerevole minoranza della popolazione vive in condizioni di povertà tali da minacciare la sopravvivenza dei singoli; immaginiamo poi che tale situazione risulti in sé eliminabile e che tuttavia non possa essere modificata da una larga maggioranza della popolazione senza ricorrere all'uso della forza. Un sistema economico di questo tipo verrebbe giudicato da ogni paese progredito, senza eccezione alcuna, come ingiusto (quale sistema economico sarebbe ingiusto se non questo?).

La nostra sfida, debitamente riformulata, diventerebbe quindi la seguente: nel caso giudicassimo ingiusto il sistema economico di questo Brasile immaginario, peggiore di quello reale, come potremmo dare la nostra approvazione ad un sistema economico che produce la medesima povertà e addirittura maggiore disuguaglianza, il quale parimenti non risulta modificabile in maniera pacifica per iniziativa di una grande maggioranza della popolazione? Com'è possibile giustificare l'evidente divaricazione tra i criteri minimi di giustizia economica adottati in ambito statale e quelli invece ritenuti validi in ambito globale?

Il fatto che una tale giustificazione risulti necessaria, costituisce una tesi fondamentale dell'approccio universalistico che intendo qui sviluppare. Vorrei illustrare brevemente tale esigenza di giustificazione facendo riferimento alla costruzione teorica di John Rawls, così come essa è stata integrata nei contributi recenti di questo autore. Nel suo primo libro, Rawls aveva sottoposto l'ordine economico di una società chiusa e autarchica al principio di differenza: le disuguaglianze economiche e sociali possono essere considerate giuste nel caso offrano dei vantaggi a chi si trova in una posizione di svantaggio. Rawls afferma oggi che il principio di differenza è consigliabile solo per un preciso gruppo di società liberali moderne, ed in particolare per gli Stati Uniti. Altre società possono ragionevolmente ispirare il loro sistema economico a criteri di giustizia diversi, ed anche i concittadini statunitensi di Rawls non si rivelerebbero irragionevoli nel caso si dichiarassero a favore di un diverso criterio di giustizia, ovvero contrari

al principio di differenza²⁴. Rawls aggiunge che un sistema ben ordinato di Stati dovrebbe accettare come membri effettivi e paritari anche delle società «gerarchiche bene-ordinate»²⁵. Egli non specifica espressamente quali condizione deve soddisfare un sistema economico nazionale di un società gerarchica per poter essere considerato bene-ordinato. Una società gerarchica bene-ordinata, ad ogni modo, deve essere governata in base all'idea di bene comune per essere considerata tale²⁶. Potremmo quindi ragionevolmente supporre che Rawls considererebbe illegittimi i criteri di giustizia economica interna che producono un livello estremo di disuguaglianza economica.

La teoria della giustizia di Rawls, in base alle sue recenti integrazioni, presuppone quindi, per quanto in maniera implicita, un metacriterio che consente di distinguere i criteri di giustizia economica interna in legittimi e illegittimi. Per poter essere considerata un membro paritario entro il sistema bene-ordinato di Stati propugnato da Rawls, una società deve conformarsi ad un criterio ammissibile di giustizia economica interna (e naturalmente rispettarlo nei limiti del possibile).

Il postulato di una fondazione universalistica della giustizia economica ci pone a questo punto di fronte ad un bivio: o conformiamo il nostro sistema economico ad uno dei criteri ammissibile di giustizia, oppure siamo tenuti a giustificare in maniera adeguata il mancato soddisfacimento di tali criteri. Abbiamo quindi a disposizione quattro alternative: 1) possiamo rigettare il postulato che prevede una fondazione universalistica della giustizia economica (fornendone tuttavia una motivazione!); 2) possiamo sottoporre il sistema economico mondiale ad uno dei criteri ammissibili, il che renderebbe necessarie, con ogni probabilità, alcune riforme del sistema stesso; 3) possiamo ampliare, attraverso una loro revisione, l'ambito operativo dei criteri ammissibili,

²⁴ In merito ai suoi concittadini osserva Rawls: «È inevitabile e spesso desiderabile che i cittadini abbiano opinioni diverse riguardo a quale sia la concezione politica più adeguata; dal momento che la cultura politica pubblica offre una pluralità di idee fondamentali, le quali possono essere sviluppate secondo modalità diverse. Attraverso un confronto ordinato tra queste concezioni emergerà col tempo in maniera attendibile quale tra di esse, se proprio ce n'è una, risulta la più ragionevole» (J. Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York 1993, p. 227; vedi anche *ivi*, pp. 164 ss. e p. 241).

²⁵ J. Rawls, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1999, p. 84.

²⁶ *Ivi*, p. 71.

in modo da evidenziare come il sistema economico del Brasile immaginario, ipotizzato poco fa, non sia poi così ingiusto; 4) possiamo tentare di giustificare l'assunto secondo cui il sistema economico mondiale deve essere sottoposto, così come ogni sistema economico nazionale, ad un criterio di giustizia tollerante nei confronti della povertà. Suppongo che molti lettori opterebbero per la prima o per la quarta delle soluzioni appena menzionate. Vi sono molti argomenti che possono giustificare tale scelta; non è il caso tuttavia di considerarli in via preventiva. Preferisco piuttosto dedicare la seconda parte di questo contributo alla discussione di un'obiezione empirica che è possibile rivolgere all'approccio universalistico da me proposto.

Si potrebbe obiettare infatti che i due casi considerati (mondo *versus* Brasile) risultano assai diversi sotto il profilo empirico. La povertà e la disuguaglianza non vengono generate nel mondo da fattori sistematici, come ad esempio l'implementazione oligarchica dell'ordine economico globale, ma da fattori locali e specificatamente nazionali, legati in particolare alla politica economica ingiusta e inadeguata adottata nei paesi in via di sviluppo. La povertà e l'ineguaglianza brasiliane sono al contrario riconducibili direttamente a fattori sistematici. È possibile pertanto considerare l'ordine economico brasiliano, e quindi i brasiliani che esercitano una grande influenza in campo politico ed economico, responsabili sotto il profilo causale e morale; non altrettanto si può dire invece per l'ordine economico mondiale — e quindi per noi — in riferimento alla povertà e alla disuguaglianza globale, in sé certo altrettanto riprovevoli. Il fatto che nel mondo la povertà sia così diffusa non dipenderebbe dal sistema economico mondiale, quanto piuttosto dai sistemi economici nazionali e dalle *élite* di molti paesi in via di sviluppo, i quali bloccano la crescita economica interna e impediscono attraverso la corruzione una più giusta distribuzione della ricchezza. La corruzione provoca spesso un impoverimento relativo o addirittura assoluto di questi paesi, con l'aggravante che tale impoverimento colpisce in particolare chi già si trova in condizioni di povertà.

Questa argomentazione conduce quindi ad indicare come si potrebbe risolvere il problema della povertà nel mondo: dovremmo fare in modo che i paesi in via di sviluppo si dotassero di governi e forme di governo più razionali. Purtroppo si tratta di un compito che noi, dall'esterno, possiamo favorire solo in maniera limitata. Da un lato sarebbe infatti moralmente inaccettabile costringere questi paesi a dotarsi

di un governo razionale; d'altro canto una forte ingerenza negli affari interni dei paesi poveri potrebbe facilmente rivelarsi controproducente: le *élite* corrotte potrebbero bollare di colonialismo e imperialismo i nostri tentativi di ingerenza e quindi cementare ulteriormente il loro potere. Per quanto ciò sia triste, ci troviamo quindi con le mani legate. Possiamo tentare di alleviare in una certa misura la povertà nel mondo attraverso degli aiuti per lo sviluppo. Anche questa strategia, però, non si rivela spesso efficace, poiché non possiamo impedire alle *élite* corrotte di trattenere per sé una parte del denaro destinato agli aiuti. Certo, l'1% del reddito di chi appartiene alla decima parte più ricca della popolazione mondiale basterebbe per raddoppiare le entrate del quarto più povero, ma non c'è modo di far giungere questo contributo a chi vive realmente in condizioni di povertà.

Quest'analisi della povertà nel mondo, invero assai diffusa, propone degli argomenti del tutto corretti. È infatti vero che la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo risulta condizionata in maniera rilevante dai governi e dalle forme di governo di questi Stati. Ciò equivale a dire, in particolare, che l'efficacia di questa lotta dipende dalla struttura economica dei singoli paesi e dalla presenza effettiva al loro interno di un confronto politico di tipo democratico, che incentiva i politici a considerare gli interessi dei poveri. È facilmente dimostrabile sotto il profilo empirico che le differenze tra i sistemi economici e politici nazionali consentono di spiegare assai meglio l'evoluzione della povertà nei diversi paesi rispetto, ad esempio, alle differenze che investono le risorse naturali (ricchezze del sottosuolo, superfici coltivabili, condizioni climatiche ecc.). Per osservare ciò in maniera esemplare, basta confrontare il Giappone e le «Tigri dell'Asia» (Corea del Sud, Hong Kong, Singapore, Taiwan) con paesi ricchi di materie prime come la Birmania/Myanmar, l'Indonesia e la Nigeria, o anche la Cina degli anni Sessanta e Settanta con la Cina degli anni Ottanta e Novanta.

Ciò nonostante, l'analisi della povertà nel mondo appena ricordata risulta alla fine insoddisfacente, poiché considera le istituzioni sociali corrotte e le *élite* dominanti come dei semplici fattori esogeni, che offrono delle spiegazioni ma che non richiedono a loro volta alcuna spiegazione. «Alcuni paesi in via di sviluppo riescono a dotarsi di forme di governo razionali, molti altri falliscono in questo obbiettivo, oppure semplicemente non lo perseguono. Questa è la situazione, purtroppo». Un'analisi così laconica non spiega certo molto.

Per fornire una spiegazione adeguata al radicarsi della povertà nel mondo è necessario non solo menzionare il predominio delle istituzioni sociali e delle *élite* corrotte nei paesi in via di sviluppo, ma anche chiarire perché tali fenomeni si manifestano. Le indicazioni offerte a tal riguardo fanno generalmente riferimento alle condizioni culturali e/o storiche di certi paesi. Una spiegazione a sfondo culturale può arrivare forse ad evidenziare come la corruzione o la dittatura costituiscano in alcuni paesi un valore culturale, che viene percepito come cosa ovvia e familiare, e in tal senso accettato. Una spiegazione di tipo storico può ad esempio ricondurre il mancato sviluppo economico cambogiano negli ultimi venticinque anni al fatto che questo paese venne coinvolto nella guerra del Vietnam, cadendo così vittima prima di una dittatura militare filo-americana (con conseguente guerra civile) e poi, dopo la ritirata degli Americani, dell'insensato nazional-comunismo dei Khmer Rossi vittoriosi. Un'altra spiegazione di tipo storico può chiarire come mai nei paesi africani il potere cada spesso nelle mani di *élite* corrotte: durante il periodo coloniale i confini nazionali furono tracciati in questo continente senza porre alcuna attenzione alle rispettive aree etniche e linguistiche. Ciò ha provocato la nascita di entità statali eterogenee sia in riferimento alla lingua che all'etnia, Stati nei quali la diffidenza tra i singoli gruppi risulta assai maggiore della solidarietà. Ciò conduce all'ulteriore conseguenza che molti esponenti politici africani vengono sostenuti solo dalle loro comunità etnico-linguistiche di provenienza. Una volta saliti al governo, essi hanno quindi bisogno di questa comunità per rendere stabile il loro potere, una comunità che dovrà quindi essere privilegiata rispetto alle altre. Un ultimo esempio di spiegazione storico-culturale è quello relativo al profondo radicarsi della corruzione in molti paesi in via di sviluppo. Ciò è dovuto al fatto che i paesi ricchi hanno concesso alle loro imprese di corrompere i funzionari stranieri e di detrarre addirittura dalle tasse il denaro utilizzato a tal fine. Questo fenomeno, per fortuna, oggi è cessato. Gli Stati Uniti hanno compiuto il primo passo in tal senso già nel 1977, promulgando il *Foreign Corrupt Practices Act*, dopo che la *Lockheed Corporation* era stata sorpresa a corrompere con due milioni di dollari non un qualche dittatore del Terzo mondo, ma addirittura Kakuei Tanaka, il primo ministro giapponese. Ci sono voluti altri vent'anni prima che trentadue Stati — sotto la spinta pressante dell'opinione pubblica — si impegnassero a sanzionare penalmente la corruzione degli amministratori stranieri, in virtù di

un *Accordo per la lotta contro la corruzione delle amministrazioni estere nei rapporti economici internazionali*²⁷.

Le spiegazioni a carattere storico-culturale, come quelle appena ricordate, non sono tuttavia sempre attendibili. Ciò vale in particolare per quelle a sfondo culturale, dalle quali spesso si riconoscono meglio i pregiudizi dei loro autori che i tratti distintivi dei paesi considerati. L'Indonesia, ad esempio, ha costituito per lungo tempo il simbolo della «cultura della connivenza», ma soltanto per coloro che non hanno notato l'odio e il disprezzo nutrito in questo paese dai cittadini comuni nei confronti delle loro *élite* dominanti, fino a quando, negli anni più recenti, questa percezione si è finalmente attenuata.

Nella misura in cui risultano attendibili, ad ogni modo, le spiegazioni storico-culturali non si limitano a supportare le analisi precedenti, secondo cui la responsabilità della povertà nel mondo va attribuita alle *élite* corrotte che governano questi Stati, ma contribuiscono a relativizzarle. Le spiegazioni storiche inoltre individuano le passate responsabilità dei paesi industrializzati nei confronti della povertà nel mondo (al tempo in cui gli Stati Uniti ancora combattevano in Asia sud-orientale o in cui gli Stati europei possedevano delle colonie in Africa). Esse non intaccano quindi l'opinione diffusa secondo cui noi oggi non contribuiamo al riprodursi dei problemi associati alla povertà nel mondo, e possiamo fare assai poco, alla luce dei motivi sopra menzionati, per mitigare i suoi effetti.

Proprio questa opinione dominante, spesso in verità molto apprezzata, comincia a vacillare nel momento in cui tentiamo di spiegare la povertà nel mondo prendendo in considerazione anche alcuni fattori globali del nostro tempo. Non mi riferisco semplicemente alle iniziative attraverso le quali i paesi ricchi *potrebbero* contribuire a sconfiggere la povertà. La mancata attuazione di interventi possibili può infatti contribuire alla spiegazione dei fenomeni reali solo in un senso, per così dire, metafisico. Non mi riferisco neppure ai numerosi casi nei quali i governi e i servizi segreti dei paesi ricchi hanno favorito artificialmente l'ascesa al potere o la sua conservazione da parte di governi impopolari e corrotti, ma graditi ai governi dei paesi ricchi per ragioni di

²⁷ Questo Accordo è entrato in vigore nel febbraio del 1999 ed è stato ratificato nel frattempo (ottobre 2000) da 26 stati. Tra gli stati che ancora mancano all'appello vanno ricordati l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Nuova Zelanda e il Portogallo (www.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.html, cfr. anche www.oecd.org/daf/nocorruption/links1.htm).

equilibrio geopolitico. Qui vorrei rilevare piuttosto alcuni aspetti dell'ordine economico e politico mondiale che favoriscono attivamente il perdurare della povertà e della corruzione.

Per illustrare questo punto vorrei concentrare l'attenzione sull'aspetto forse più importante della questione: il patto internazionale di forza e i privilegi internazionali relativi alla materie prime e ai diritti di credito in esso inclusi. Con la locuzione «patto di forza» (*Gewaltkonvention*) mi riferisco alla regola in base alla quale ogni gruppo che detiene una posizione dominante nei mezzi di implementazione del potere entro un certo Stato, viene internazionalmente riconosciuto come governo legittimo del territorio nazionale e dei cittadini che gli sono sottoposti. Ciò indipendentemente da come tale gruppo ha raggiunto ed esercita il potere, o dal fatto che esso riscuota il consenso popolare oppure trovi nel popolo un fermo oppositore²⁸. Il riconoscimento internazionale non si risolve qui nella semplice disponibilità a trattare con questi gruppi dominanti. Esso attribuisce a tali gruppi il diritto di agire in nome del popolo, ovvero, ad esempio, di disporre liberamente delle materie prime di un paese (privilegio internazionale sulle materie prime) e di indebitarsi in nome di questo stesso paese (privilegio internazionale di credito).

Il privilegio sulle materie prime, detenuto dal gruppo che esercita effettivamente il potere, non si risolve semplicemente in un potere di disposizione sulle risorse naturali. Esso comprende in sé la facoltà di trasferire validamente sotto il profilo internazionale la proprietà delle risorse: una società che ha acquistato ad esempio materie prime dalla famiglia Saudi o da Suharto, da Mobuto oppure dal generale Sani Abacha in Nigeria, è riconosciuta in tutto il mondo come proprietaria legittima.

²⁸ Un governo di questo tipo può esercitare il potere sui «suoi» uomini attraverso leggi, provvedimenti e apparati amministrativi, e legiferare in loro nome. Ad esso spetta anche la facoltà di disporre in maniera incondizionata (mediante provvedimenti fiscali o facendo ricorso all'espropriazione) delle materie prime presenti sul territorio di sua competenza. Inoltre detto governo può rappresentare i «suoi» uomini all'esterno: esso può ad esempio assumere oneri in nome della nazione nei confronti di altri soggetti attraverso patti o contratti, disciplinare i rapporti dei cittadini con gli stranieri, così come dichiarare e condurre guerra in nome del popolo e controllare i flussi migratori in entrata. In riferimento a questo secondo ordine di facoltà, ogni governo intrattiene necessariamente un rapporto di continuità con quello che lo ha preceduto e con quello che lo seguirà: i governanti sono infatti obbligati a rispettare i contratti stipulati dai loro predecessori, ed essi stessi possono creare dei vincoli all'operare dei governi futuri attraverso nuovi accordi.

tima di queste risorse naturali, un diritto che deve essere salvaguardato dalla polizia e dagli organismi statali di *tutti* gli Stati. Non si tratta in questa sede di valutare se tale privilegio sia buono o cattivo, quanto piuttosto di stabilire in che misura esso consenta di spiegare perché l'esercizio del potere nei paesi in via di sviluppo sia segnato dalla corruzione. Personalmente ritengo che questo fenomeno fornisca un contributo rilevante. Il privilegio sulle materie prime consente a molti gruppi di conservare il potere — anche in opposizione alla volontà popolare — grazie ai proventi derivanti dalle esportazioni. Chi può disporre di questa fonte di guadagno può permettersi una quantità sufficiente di armi e di soldati da difendere con successo il proprio potere con la forza. E fintantoché ciò accade, l'afflusso di denaro nelle casse continua, e con esso la possibilità di conservare ulteriormente il potere e di vivere oltretutto in maniera assai agiata.

Queste considerazioni consentono di porre in primo piano una questione ulteriore. Il privilegio sulle materie prime genera all'interno dei paesi esportatori un forte impulso alla conquista antidemocratica del potere, e ad un suo esercizio insensibile alle esigenze popolari. Non sorprende quindi che sussista una correlazione *negativa* tra ricchezza di materie prime e crescita economica, che proprio i paesi in via di sviluppo *ricchi* di materie prime risultino flagellati così spesso da tentativi di golpe e da guerre civili, che proprio questi paesi siano governati da *élite* corrotte e di conseguenza — nonostante i loro tesori naturali — il livello di povertà si riduca in essi in misura assai limitata o del tutto nulla²⁹. La Nigeria costituisce un buon esempio al riguardo.

²⁹ Vedi R. Lam-L. Wantchekon, *Dictatorships as Political Dutch Disease*, paper, Yale University, 19.1.1999 (cfr. anche L. Wantchekon, *Why do resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments?*, paper, Yale University, 12.12.1999, www.yale.edu/leitner/pdf/1999-11.pdf). La parte empirica di questi contributi rafforza l'ipotesi che il nesso causale tra buona dotazione in materie prime e scarsa crescita economica (il cosiddetto *Dutch disease*) passi attraverso una diminuzione delle *chances* democratiche: «tutti i paesi africani produttori di petrolio o la cui economia dipende dalle risorse naturali, non riescono a mettere in atto una riforma politica consistente (...). Dal lato opposto, ad eccezione al Sud Africa, la transizione verso la democrazia si è realizzata con successo solamente nei paesi poveri di materie prime» (*ivi*, p. 31). Gli autori riassumono le conclusioni a cui giungono nella maniera seguente: «In questo *paper* indaghiamo perché l'abbondanza di risorse naturali si accompagni a regimi politici di stampo dittatoriale, i quali a loro volta rendono ancora peggiori le prestazioni economiche scarse dovute al *Dutch disease*. Riteniamo che l'impatto negativo esercitato dall'abbondanza di risorse sui regimi democratici sia

Questo paese, negli ultimi trentadue anni, è stato governato per ventotto da regimi militari che si sono succeduti l'uno all'altro al potere, con relativo spargimento di sangue. La Nigeria occupa il secondo posto nella classifica dei paesi più corrotti del mondo (superata solo recentemente dal Camerun). Nonostante l'enorme incremento nella vendita di materie prime, il prodotto interno lordo *pro capite* di questo paese è sceso del 22% dal 1977 al 1998³⁰. Certo, sarebbe auspicabile che dopo la svolta segnata dalla morte improvvisa di Abacha e dall'elezione di Olusegun Obasanjo possa avere effetti positivi, ma visto il contesto in cui il nuovo governo si viene a porre, non si può essere molto ottimisti sulla sua capacità di sradicare la corruzione e di mantenere a lungo il potere.

L'Africa offre altri esempi assai significativi in tal senso: pensiamo all'Angola, al Mozambico, al Kenya e allo Zaire (denominato oggi nuovamente Congo) governato per lunghi anni da Mobuto. A questi paesi si aggiungono il Venezuela ed il Brasile (con riferimento all'area sudamericana), i paesi produttori di petrolio dell'Asia minore (il prodotto interno lordo *pro capite* dell'Arabia Saudita si è dimezzato dal 1980 ad oggi), così come le Filippine durante il regime di Marcos, la Birmania/Myanmar e così via³¹.

causato dall'effetto esercitato da tale abbondanza sull'influenza distributiva delle *élite*. La nostra indagine inter-statale conferma questa intuizione teorica. Abbiamo osservato che un incremento dell'1% nel settore delle risorse naturali provoca un decremento di mezzo punto percentuale nella probabilità che un regime democratico sopravviva (...). Per migliorare la prestazione economica è necessario limitare il potere delle *élite*. Ciò può essere realizzato (...) riducendo la discrezionalità riconosciuta a queste ultime nella redistribuzione del profitto» (*ivi*, pp. 35 ss.). Così come avviene di consueto, questi autori considerano la soluzione proposta come un intervento di portata locale, da implementare nei paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime. Essi presuppongono cioè che l'ordine economico mondiale costituisca uno sfondo istituzionale dato, e non colgono quindi come il privilegio internazionale sulle materie prime contribuisca in maniera essenziale — al pari della grande dotazione in risorse naturali — al «potere di redistribuzione del profitto» in mano alle già ricordate *élite*.

³⁰ UNDP *HDR* 2000, p. 185.

³¹ Nel periodo che va dal 1975 al 1998 questi paesi hanno evidenziato i seguenti tassi annui medi di crescita del prodotto interno lordo reale *pro capite* (UNDP *HDR* 2000, pp. 203-205): Nigeria -0,8%; Kenya +0,6%; Venezuela -0,9%; Brasile +0,8%; Arabia Saudita -1,5%; Filippine +0,7% (non ci sono dati in riferimento alla Birmania; per quanto riguarda invece l'Angola e il Mozambico le statistiche riguardano solamente il periodo 1990-98: rispettivamente -6,4% e +3,5%). Tra i grandi paesi in via di sviluppo produttori di materie prime, solo l'Indonesia presenta una crescita economica

Va considerato qui un punto essenziale. È incontestabile che tra le cause dell'oppressione, della corruzione e della povertà nei paesi in via di sviluppo debbano essere inclusi anche i fattori locali, come ad esempio la storia, la cultura e la dotazione di materie prime di ogni singolo stato. Appaiono tuttavia importanti anche i fattori globali odierni (quali il privilegio sulle materie prime appena discusso), poiché questi ultimi influenzano in maniera duratura gli stessi fattori locali; essi determinano inoltre il modo in cui ogni fattore locale influenza lo sviluppo di quei paesi. Senza il privilegio sulle materie prime, l'ampia dotazione di risorse naturali di un paese in via di sviluppo costituirebbe un ostacolo molto più ridotto, quando non del tutto assente, sulla strada della riforma democratica, della crescita economica e dell'abbattimento della povertà³².

I fattori globali contemporanei vengono misconosciuti con facilità. A chi può venire in mente di richiamare all'attenzione il contenuto di ossigeno dell'aria per spiegare un incendio? Dimenticare tale fattore non costituisce in questo caso un errore gravido di conseguenze. L'ossigeno nell'aria costituisce in fin dei conti qualcosa di cui abbiamo necessariamente bisogno per sopravvivere e che oltretutto non siamo in grado di eliminare. La cosa appare ben diversa nel caso del privilegio sulle materie prime. È molto comodo per noi ricchi di questo mondo poter acquistare validamente materie prime anche dai tiranni o da chi abusa del proprio potere, ma non siamo obbligati a farlo. Mentre siamo

adeguata (+3,8%). La diminuzione del livello di povertà in questo paese, annunciata durante il governo Suharto (da 70 milioni di poveri nel 1970 a 22,6 milioni nel 1996), risulta tale tuttavia, almeno parzialmente, solo sulla carta. Prestando fede agli annunci dei giornali, almeno dal 1989 la Banca Mondiale ha semplicemente preso per buoni i dati sulla povertà forniti da Suharto, per conservare un buon rapporto col suo regime. Questo atteggiamento fu contestato sia dall'ex-vice ministro per la pianificazione economica Mubyarto che da Jeffrey Winters, allora membro dell'USAID a Giacarta ed ora professore alla Northwest University. La Banca Mondiale continua tuttavia a considerare attendibili quei dati, o perlomeno a ritenere che essi riflettano la diminuzione della povertà in quel paese in maniera abbastanza obiettiva. Vedi *The Wall Street Journal*, 14.07.1998, A1 e A10.

³² Anche senza la facoltà di acquisire diritti di proprietà sulle materie prime validi sul piano internazionale, i tentativi di golpe, le guerre civili e i fenomeni di oppressione sono alimentati dalla speranza di un mero possesso fisico delle materie prime, come ha posto in evidenza Tucidide ne *La guerra del Peloponneso* (libro primo, capitolo secondo). Nel caso tale opportunità venisse meno, tuttavia, l'ostacolo alla democrazia rappresentato nei paesi in via di sviluppo da una considerevole dotazione di materie prime, diventerebbe notevolmente minore.

senz'altro in grado di eliminare o per lo meno riformare il privilegio sulle materie prime.

Lo stesso si può dire in riferimento al privilegio di credito, anch'esso compreso nel patto di forza: si tratta del diritto, riconosciuto internazionalmente ad un gruppo che esercita effettivamente il potere, di indebitarsi in nome del proprio paese. Il privilegio di credito comprende la facoltà di far nascere un obbligo per i governi futuri del medesimo paese, la cui validità acquista riconoscimento internazionale. Un governo che si rifiuta di saldare il debito contratto dal governo precedente, per quanto illegittimo e corrotto si possa essere rivelato quest'ultimo, viene immediatamente escluso dal mercato finanziario internazionale e quindi sanzionato in modo sproporzionato, attraverso questa ed altre misure, dalle banche e dai governi degli altri paesi. Un rifiuto di questo tipo viene quindi avanzato assai di rado, quand'anche un nuovo governo democratico si trovi costretto ad ereditare i debiti accumulati da un governo precedente brutale e del tutto illegittimo.

Il privilegio internazionale di credito produce tre importanti effetti negativi nei paesi in via di sviluppo, che si intrecciano coi problemi della corruzione e della povertà. In primo luogo rende più semplice ai governi corrotti e non democratici trovare delle fonti di credito (tali governi possono acquisire prestiti maggiori e a condizioni più favorevoli nel momento in cui l'obbligo di saldare il debito grava non solo su di loro ma sull'intero paese). Ciò facilita la conservazione del potere a questi governi, anche contro la volontà popolare. In secondo luogo tale privilegio sobbarca i governi successivi di debiti spesso enormi contratti dai predecessori corrotti, affossando in tal modo la stabilità così come i programmi politici dei governi democratici. In terzo luogo esso favorisce i colpi di Stato: chi riesce ad assumere il controllo dell'uso della forza viene ulteriormente ricompensato attraverso il privilegio di credito³³.

³³ I governanti dei paesi ricchi di materie prime sono riusciti in maniera particolarmente efficace ad indebitare pesantemente lo Stato a proprio vantaggio. L'indebitamento della Nigeria ammontava nel 1980 a ben 30 miliardi di dollari, corrispondenti al 78,8% del prodotto interno lordo. I corrispondenti indici percentuali degli altri paesi in via di sviluppo produttori di materie prime sono i seguenti: Kenya 103,3%; Venezuela 39,6%; Brasile 30,6%; Filippine 70,1%; Indonesia 176,5%, Angola 297,1%; Mozambico 223,0% (UNDP *HDR 2000*, pp. 219-221). Solo sporadicamente all'indebitamento fanno seguito degli investimenti produttivi; la maggior parte del denaro acquisito viene sottratto indebitamente, oppure impiegato per

Appare chiaro che il patto di forza, assieme ai due privilegi appena illustrati, deve essere preso in considerazione qualora si intenda fornire una spiegazione causale esauriente del problema della povertà nel mondo. La rilevanza di questi fattori resta tuttavia poco chiara. Il rinvio alle regole globali risulterebbe inutile qualora esse — al pari dell'ossigeno nell'aria — si rivelassero imm modificabili o nel complesso irrinunciabili per l'organizzazione della convivenza umana sul nostro pianeta. Il patto di forza sarebbe inoltre di scarsa importanza nel caso ogni modifica razionale e praticabile delle regole da esso fissate mutasse in maniera insignificante i loro effetti. Per far luce su questi interrogativi è necessario quindi riflettere sulle possibili alternative.

Un'alternativa a portata di mano potrebbe essere la seguente: riconoscere il privilegio sulle materie prime e quello di credito solo ai regimi dotati di legittimazione democratica, ovvero ai governi che hanno raggiunto il potere seguendo un *iter* democratico oppure che hanno trovato una legittimazione democratica dopo aver preso il potere con la forza. Questa proposta prevede quindi che ai governi non legittimati democraticamente sia negata la facoltà di acquisire diritti sulle materie prime validi internazionalmente e di sobbarcare i governi futuri di oneri creditorî pure validi internazionalmente.

Questa riforma del patto di forza deve certo essere elaborata in maniera più precisa sotto molti punti di vista, affinché possano essere valutati i suoi possibili effetti in ordine ai problemi che qui ci stanno a cuore, e cioè la povertà, la corruzione e il *deficit* democratico nei paesi in via di sviluppo. Vorrei prendere brevemente in esame tre di queste questioni specifiche. In primo luogo ci si deve chiedere chi debba decidere in maniera vincolante sotto il profilo internazionale della legittimità democratica dei governi, e secondo quali criteri. Decisioni di questo tipo potrebbero essere prese da una delle commissioni giuridiche aggregate alle Nazioni Unite, che dispongono di personale particolarmente qualificato. Questi funzionari potrebbero essere incaricati di controllare lo svolgimento delle elezioni, o anche, in situazioni par-

aumentare le forze militari e di sicurezza, oltre che per importare armi. Quanto alla fine rimane serve per pagare gli interessi ed i costi di ammortamento. Quando il peso dell'indebitamento si fa insostenibile, i paesi ricchi concedono talvolta una remissione del debito, in modo da garantire le loro banche dal pericolo di ingenti perdite (e incoraggiando in tal modo l'ulteriore concessione di crediti ai governi autoritari dei paesi in via di sviluppo).

ticolarmente delicate, di organizzare il loro stesso svolgimento³⁴. Nella normalità dei casi, invece, si dovrebbe ricorrere a quelle regole particolari di legittimazione democratica che ogni Stato si è dato autonomamente secondo modalità democratiche che coinvolgono tutti. Inserendo queste regole nelle loro costituzioni scritte (che dovrebbero determinare con precisione anche la possibilità di una loro modifica) i governi democratici potrebbero facilitare il lavoro alla commissione, e quindi contribuire sensibilmente alla stabilità democratica del rispettivo paese. In casi particolari, ad ogni modo, deve essere possibile ad un governo che ha preso il potere in maniera illegittima, acquistare legittimità facendo ricorso ad una procedura democratica da lui stesso istituita, nella misura in cui essa riflette i principi universali, riconosciuti internazionalmente, di costruzione del consenso democratico.

In secondo luogo è necessario prevenire l'influsso destabilizzante esercitato dal privilegio di credito sui governi democratici già esistenti. Un influsso di questo tipo potrebbe manifestarsi nel modo seguente: qualora ad un governo dichiarato ufficialmente illegittimo venga negata in ogni caso la possibilità di assumere crediti dall'estero in nome dell'intero paese, verrebbero meno le ragioni per colmare l'indebitamento del governo democratico precedente. Questa situazione potrebbe rendere più difficile ai governi democratici che vivono sotto la minaccia di un colpo di Stato ottenere dei crediti dall'estero, cosa questa che non rientra tra gli obiettivi della mia proposta³⁵. È possibile neutralizzare questa difficoltà istituendo un fondo internazionale di garanzia, il quale faccia fronte temporaneamente agli obblighi risarcitori contratti da un governo legittimato democraticamente, proprio nel caso il governo illegittimo che succede a quest'ultimo si rifiutasse di saldare il debito. Questo fondo di garanzia, al pari della commissione di giuristi che ho proposto di istituire, dovrebbe essere finanziato congiuntamente da tutti i governi democratici. Certo, in questo modo alcuni paesi — ovvero le democrazie che godono ormai da lungo tempo di stabilità — si troverebbero a finanziare un fondo da cui non potrebbero di fatto attingere. Tale contributo economico, tuttavia, sarebbe probabilmente esiguo. Il rovesciamento dei regimi democratici, nel momento in cui si rispettassero le regole così riformate, diventerebbe infatti più

³⁴ Una commissione di questo tipo agirebbe naturalmente solo nell'interesse delle costituzioni democratiche

³⁵ Devo ringraziare Ronald Dworkin per avermi fatto notare questo problema.

raro; in secondo luogo la prospettiva di incorrere in sanzioni aggiuntive spingerebbe la maggior parte dei governi illegittimi ad assolvere gli obblighi finanziari assunti; infine le somme anticipate dal fondo di garanzia dovrebbero alla fine essere restituite dai paesi indebitati col pagamento degli interessi. I costi ed i rischi esigui che non di meno graverebbero sulle democrazie stabili risultano ad ogni modo facilmente legittimati dal guadagno in termini di democratizzazione, un guadagno che porterebbe con sé dei vantaggi anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani e la prevenzione delle guerre civili e internazionali³⁶.

In terzo luogo va osservato che le materie prime presenti in un paese governato illegittimamente possono anche appartenere ai privati, siano essi residenti in quello stesso paese oppure all'estero. In questi casi il ricavato dalla vendita viene suddiviso nel modo seguente: una parte confluisce nelle casse governative sotto forma di dazi e altre imposte, mentre il resto spetta ai proprietari privati. Le regole riformate dovrebbero qui considerare tre fattori diversi. In primo luogo l'origine del diritto di proprietà privata sulle risorse naturali: andrebbe verificato in particolare se tale diritto è stato acquisito in presenza di un governo legittimato democraticamente. In secondo luogo la distribuzione proporzionale dei ricavi, e cioè in che misura le somme provenienti dalla vendita di materie prime affluiscono nelle casse dei governi illegittimi. In terzo luogo il grado di illegittimità del rispettivo governo, un indice che dipende anche da quanto l'attività governativa sostenga il rispetto

³⁶ Vale forse la pena richiamare brevemente una proposta alternativa oggi presente. Essa prevede che ogni paese possa autorizzare un intervento militare contro se stesso nel caso un governo futuro violi in maniera consistente lo stesso principio democratico (Farer) o i diritti umani (Hoffmann). Vedi T.J. Farer, *The United States as Guarantor of Democracy in the Caribbean Basin: Is There a Legal War?*, in L. Fidler Damrosch (a cura di), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council of Foreign Relations Press, New York 1993, pp. 157-176; S. Hoffmann, *Delusions of World Order*, in «New York Review of Books», 39 (1992), pp. 37-43. Le proposte di questo tipo offrono due svantaggi: un intervento militare comporta generalmente degli spargimenti di sangue; una decisione di intervento verrebbe inoltre di regola determinata anche dagli interessi (per esempio egemonico-politici) degli Stati disposti ad intervenire. Senza dichiararmi favorevole o meno a proposte di questo tipo, in questa sede intendo proporre una riforma meno radicale e rischiosa, che ritengo mostri più chiaramente (sebbene evidentemente non sia possibile discutere qui tutti i dettagli essenziali della mia proposta così come tutte le possibili critiche che possono esserle rivolte) come il nostro ordine mondiale odierno possa essere mutato con un po' di buona volontà da parte dei paesi ricchi, in modo da diventare veicolo di democratizzazione.

dei diritti umani così come lo sradicamento della povertà e della corruzione.

Quest'ultima considerazione conduce ad osservare che le regole così riformate potrebbero ottenere degli effetti maggiori se correlate a delle sanzioni *graduate* più o meno nel modo seguente: un governo privo di legittimazione democratica perde la facoltà di agire internazionalmente in nome del popolo e non ha parimenti diritto a godere del privilegio di credito né di quello sulle materie prime. Se e in quale misura tale governo può trarre dei benefici dalla vendita privata delle risorse naturali dipende dal grado di repressione che esso esercita sulla popolazione e dal fatto che esso sia disposto o meno ad impiegare le risorse finanziarie pubbliche per perseguire obiettivi pubblici. Questioni istituzionali di questo tipo andrebbero naturalmente ponderate ulteriormente con l'aiuto di esperti. Ho voluto in questa sede soltanto evidenziare come le regole dell'ordine economico internazionale influenzino in maniera assai rilevante la distribuzione globale del reddito. Ciò per evitare che il mio approccio universalistico venga contestato facendo ricorso ad argomentazioni empiriche.

Vengo alla conclusione. Un approccio universalistico richiede una certa unitarietà sistematica in campo morale. Con ciò non intendo dire che è necessario ricostruire sotto il profilo sistematico le opzioni morali di base cui attribuiamo un valore preferenziale, quanto piuttosto sottolineare come ogni trattamento disuguale delle persone, ogni valutazione morale dei comportamenti, delle regole sociali o delle situazioni di fatto, debba essere giustificata. Noi sottoponiamo ogni ordine economico nazionale a delle esigenze morali minime e giudichiamo sulla base di queste ultime, ad esempio, l'ordine economico e le *élite* del Brasile (in particolare secondo una prospettiva immaginaria, che ipotizza una situazione politico-economica peggiore di quella reale). L'approccio universalistico esige che la discrepanza tra i nostri criteri minimi di giustizia *intrastatale* e quelli invece considerati validi a livello *globale* venga giustificata oppure eliminata.

(Traduzione dal tedesco di Damiano Canale)