



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE
L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE

Tesi di laurea

Disuguaglianza verticale ed orizzontale nei Paesi ricchi di risorse naturali.

Vertical and horizontal inequalities in natural re source-rich countries.

Relatore:

Prof. COVI ANTONIO

Laureando:

PEDRON MASSIMILIANO

Anno Accademico 2015-2016

Sommario

Introduzione	3
1. L'impatto della disuguaglianza verticale sullo sviluppo di un Paese	5
1.1 Come i boom minerali nei Paesi ricchi di risorse naturali influenzano la forza lavoro.....	7
1.2 Che cos'è il Dutch Disease.....	8
1.3 La distribuzione diretta: una soluzione per ridurre il problema della disuguaglianza verticale.....	9
2. Il problema della disuguaglianza orizzontale: distribuzione geografica del reddito e movimenti indipendentisti	11
2.1 Il ruolo dei governi centrali.....	12
2.2 Il decentramento dei ricavi ottenuti dalle esportazioni di risorse minerali....	14
2.3 La decentralizzazione in Indonesia.....	15
Conclusioni	17
Riferimenti bibliografici	18

Introduzione

Nel quadro storico dello sviluppo mondiale dell'umanità, l'esistenza di Paesi più ricchi e Paesi più poveri ha sempre caratterizzato ogni fase di sviluppo. Tutto ciò però ha costituito, ad ogni epoca, un problema politico per tutte le società che si trovavano ad affrontare continue disuguaglianze. Solo dopo la Seconda Guerra Mondiale gli economisti presero in considerazione il problema dello sviluppo economico analizzato da diversi punti di vista ad esempio attraverso le disuguaglianze verticali ed orizzontali e su come influissero sulla crescita di ogni Paese. Nel corso della trattazione vengono prese in considerazione entrambe le disuguaglianze da un punto di vista più specifico approfondendo come i Paesi ricchi di risorse naturali possono gestire la disuguaglianza verticale, la quale mira ad analizzare la differenza che si viene a creare all'interno delle classi sociali, e la disuguaglianza orizzontale, la quale esamina il distacco tra le regioni ricche di minerali e quelle povere. Le ricchezze derivate dalle esportazioni di risorse naturali possono avere un impatto enorme sull'economia e sulla politica dei paesi produttori. Negli ultimi 30 anni del 900 ed agli inizi degli anni 2000 si sono potute vedere le conseguenze sorprendenti che questa ricchezza può produrre soprattutto nei paesi politicamente instabili, producendo quella che oggi è conosciuta come la "maledizione delle risorse". I paesi con grandi dotazioni di risorse naturali, come il petrolio e il gas, spesso non sanno gestire un boom minerale e la loro ricchezza di risorse li porta nella maggior parte dei casi a tassi di crescita più bassi, maggiore volatilità, più corruzione, e, in casi estremi, a devastanti guerre civili. Paese dopo Paese, le risorse naturali hanno contribuito ad elevare il tenore di vita, non riuscendo però a produrre una crescita autosufficiente anche se, bisogna sottolineare, alcuni governi hanno amministrato molto meglio di altri la gestione patrimoniale delle risorse e lo sviluppo economico a lungo termine. I capitoli successivi delineano un quadro generale che descrive questi problemi cercando allo stesso tempo di trovare soluzioni che i paesi possano mettere in atto per scongiurare la maledizione delle risorse naturali distinguendo i due tipi di disuguaglianza. Nella prossima sezione viene analizzato l'effetto della disuguaglianza verticale sullo sviluppo di un Paese ponendo successivamente particolare attenzione ai Paesi ricchi di risorse naturali e agli effetti che un boom minerale può avere sulla forza lavoro. Alla fine del capitolo viene esposta una soluzione alla disuguaglianza verticale ossia la distribuzione diretta del reddito ottenuto dalle esportazioni delle risorse minerali. Nella seconda sezione invece viene analizzata la disuguaglianza orizzontale ponendo sempre in primo piano gli effetti che può avere un boom minerale dal punto di vista sia delle suddivisioni regionali e quindi dei movimenti separatisti che si possono venire a creare sia del ruolo del governo il quale ha il compito di adottare misure atte a scongiurare secessioni. Il capitolo si chiude con un focus sul decentramento dei

ricavi dovuti ai guadagni derivanti dalle esportazioni delle risorse minerali ed in particolare sul caso dell'Indonesia esempio di una forte decentralizzazione avvenuta agli inizi del nuovo millennio.

1. L'impatto della disuguaglianza verticale sullo sviluppo di un Paese.

La disuguaglianza verticale è un fattore determinante per lo sviluppo di un Paese e con essa giocano un ruolo fondamentale le istituzioni volte a gestirne gli effetti da essa provocati.

Diversi studi recenti mostrano che livelli estremi di disuguaglianza rappresentano un ostacolo alla crescita. Nei Paesi caratterizzati da forti livelli di disparità economica, la crescita non è duratura e la crescita futura è minacciata. Gli economisti del Fondo Monetario Internazionale hanno recentemente dimostrato che la disuguaglianza economica rientra tra i fattori che hanno contribuito a causare la crisi finanziaria globale.

Dal punto di vista economico, la disuguaglianza verticale è spesso analizzata in termini di distribuzione del reddito utilizzando la curva di Lorenz e l'indice di Gini. Studi recenti dimostrano come negli ultimi decenni la disuguaglianza nella distribuzione del reddito sia aumentata in molti Paesi ricchi ma anche in quelli emergenti. Partendo dai Paesi più ricchi l'esempio più chiaro è quello degli Stati Uniti d'America. Se osserviamo i dati possiamo notare che prima dell'inizio della Seconda Guerra Mondiale il decile più ricco della popolazione statunitense deteneva fino al 45-50 per cento del reddito.; la quota poi è diminuita intorno al 30-35 per cento alla fine degli anni 70. Dagli inizi degli anni ottanta fino ai giorni nostri, invece, il trend è ricominciato a salire fino a stanziarsi sul 45-50 per cento ¹. Questo aumento della disparità del reddito è dovuto prevalentemente all'aumento del potere dei manager, i quali, nella maggior parte dei casi, possono stabilire i loro compensi senza nessun chiaro collegamento con i loro livelli di produttività e risultati. Per quanto riguarda i paesi emergenti invece, a cui si associa un livello di reddito medio-basso, si può prendere l'esempio dell'Indonesia dove, il 10 % della popolazione ha acquisito, negli ultimi 30 anni, una quota sempre maggiore del reddito nazionale; al contrario il 20 % più povero ha riportato un calo o al più una stazionarietà della quota di reddito nazionale ². Più il gap fra ricchi e poveri aumenta più la disuguaglianza verticale all'interno dello Stato si espande minacciando la crescita futura poiché vengono a crearsi disuguaglianze di sesso, di opportunità, di assistenza sanitaria e d'istruzione; in questo modo i ricchi hanno accesso a servizi migliori rispetto ai più poveri provocando così un ciclo nel quale il divario sociale dovuto alla disparità di reddito permane. È dimostrato che nelle società economicamente disuguali meno donne completano percorsi di formazione superiore, meno donne sono rappresentate in politica, il divario di retribuzione tra donne e uomini è più ampio, i poveri sono maggiormente colpiti da malattie e hanno accesso a diseguali servizi di istruzione rispetto alle persone ricche.

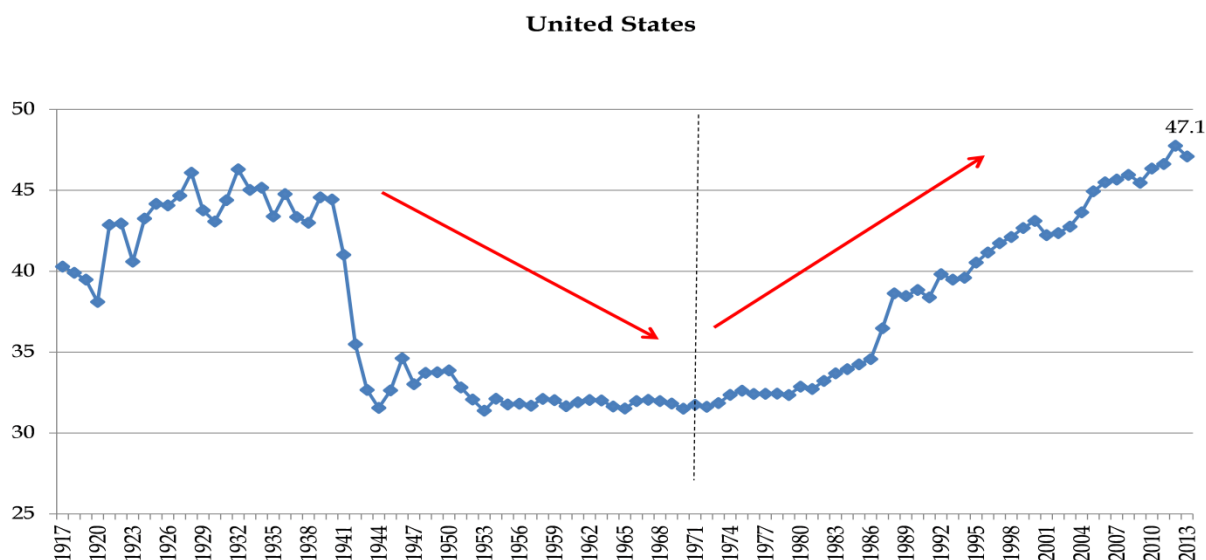
Nonostante siano stati compiuti recentemente molti studi riguardo la disparità sulla

¹ The World Top Income Database, 2014.

² The World Top Income Database , 2014.

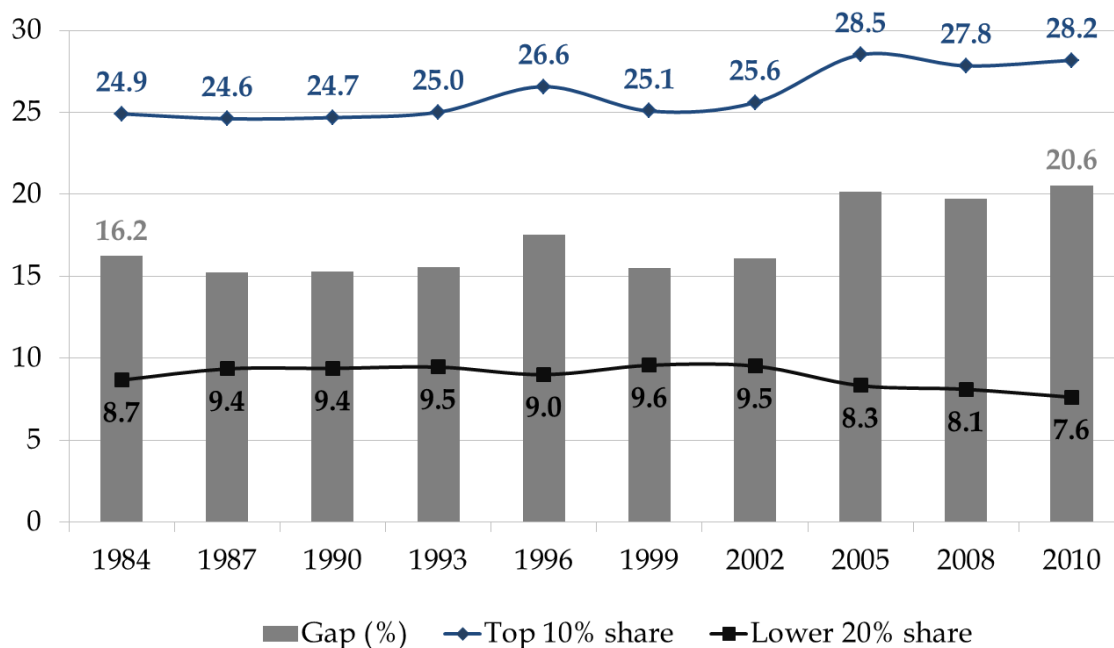
distribuzione del reddito mancano ancora molti dati, soprattutto dei paesi dipendenti dal petrolio.

Grafico 1.1 - Disuguaglianza dei redditi negli Stati Uniti: % di reddito nazionale detenuta dal 10% più ricco della popolazione.



Fonte: LTEconomy, elaborazione su dati del 'The World Top Income Database'.

Grafico 1.2 - Disuguaglianza dei redditi in Indonesia



Fonte: LTEconomy, elaborazione su dati del 'The World Top Income Database'.

1.1 Come i boom minerali nei Paesi ricchi di risorse naturali influenzano la forza lavoro.

A causa della mancanza di dati sulla disparità della distribuzione verticale del reddito nei Paesi ricchi di risorse naturali, può essere utile descrivere l'effetto che le espansioni minerali hanno sulla forza lavoro attraverso due meccanismi: il Dutch Disease e la creazione di nuovi posti d'impiego pubblici.

La teoria del Dutch Disease, come vedremo più dettagliatamente nel capitolo successivo, descrive la perdita di competitività di alcuni settori deboli, come quello agricolo e/o manifatturiero, provocata dal generarsi di un boom economico legato alla scoperta di una risorsa energetica. Un notevole aumento delle esportazioni della nuova risorsa energetica porta ad un conseguente aumento del tasso di cambio reale ed è proprio qui che i governi giocano un ruolo fondamentale: se riescono a compensare questo effetto svalutando la moneta permetteranno alle aziende esportatrici di altro, come prodotti agricoli o manifatturieri, di essere competitive sul mercato internazionale e quindi di mantenere la propria forza lavoro; se invece non riescono a svalutare la moneta, lasciando invariato il tasso di cambio che si viene a creare, le aziende operanti negli altri settori risulteranno spiazzate e non competitive nel mercato delle esportazioni. Un esempio molto significativo è quello dell'economia Nigeriana la quale soffrì a causa della mancata azione del proprio governo. Invece di svalutare la moneta in modo da controllare i riflessi che l'esplosione delle esportazioni di petrolio nigeriano ebbero sugli altri settori, il governo lasciò la moneta sopravvalutata per paura dell'inflazione; così facendo le esportazioni agricole e manifatturiere vennero spiazzate e di conseguenza anche il lavoro in questi settori. Il petrolio garantiva l'afflusso di grandi capitali, ma l'economia del paese era in crisi.

I boom minerali hanno un secondo effetto sulla forza lavoro: generano nuovi posti di lavoro pubblici finanziati dalle esportazioni di minerali. Questo può avere dei riscontri nella distribuzione del reddito poiché l'evidenza sottolinea come, nei paesi dove una larga parte della forza lavoro è impiegata in occupazioni pubbliche, la disuguaglianza verticale sia bassa poiché lo stato tende a comprimere i salari dei propri dipendenti. È difficile dire con certezza come le entrate dovute ai ricavi dalle esportazioni di minerali cambieranno la distribuzione verticale del reddito per qualsiasi Paese, soprattutto in quelli dove mancano i dati, però la ricerca suggerisce che i governi che attuano politiche a favore dei poveri, politiche che compensano le difficoltà dell'agricoltura e della manifattura, e politiche che forniscono lavori statali a chi si ritrova disoccupato a causa delle sofferenze del settore nel quale era impiegato, dovute al boom economico di una scoperta minerale, fanno sì che il proprio Paese goda di una riduzione o di una stabilizzazione del coefficiente di Gini. A questo proposito le strategie adottate dal governo indonesiano nei primi anni settanta del novecento ci offrono un'ottima

spiegazione. Dopo la caduta del Presidente indonesiano Sukarno nella metà degli anni sessanta, le nuove amministrazioni che governarono la politica economica ridussero rapidamente l'inflazione, stabilizzando la moneta, riprogrammando il debito estero, e attirando gli aiuti e gli investimenti internazionali; inoltre adottarono molti programmi per i poveri come l'istruzione primaria universale, prezzi controllati sul cibo e sul cherosene, progetti su lavori pubblici rurali e misure per aumentare la produzione agricola ³.

1.2 Che cos'è il Dutch Disease.

Il fenomeno del Dutch Disease ha preso forma verso la fine degli anni '50 in Olanda, quando la scoperta di diversi giacimenti di gas naturale ne ha fatto esplodere la rispettiva produzione (aumentandone l'export) e danneggiato la competitività dei settori manifatturieri. All'aumento del prezzo del gas è seguito un aumento del costo dei salari il quale ha provocato un apprezzamento del tasso di cambio. Tutto ciò danneggiò la competitività degli altri settori manifatturieri, costretti a far fronte ad un aumento vertiginoso delle importazioni di prodotti dall'estero.. Negli anni a seguire, il termine Dutch Disease è stato associato alla maggioranza dei paesi che hanno affrontato simili performance economiche, come nel caso del Cile con la scoperta di giacimenti di rame oppure il caso dell'Australia con la corsa all'oro.

Il fenomeno del Dutch Disease è composto da due effetti principali: il Resource Movement Effect e lo Spending Effect. Il Resource Movement Effect è rappresentato dallo spostamento di risorse, tra cui lavoro e materie prime, le quali si muovono verso il settore colpito dal boom economico a causa del rispettivo aumento del prodotto marginale del lavoro e del prezzo del prodotto finito. Lo Spending Effect è invece identificabile tramite l'effetto del boom economico legato al settore energetico che determina un aumento delle entrate monetarie le quali sono utilizzate per l'acquisto di beni di consumo esteri a discapito dell'industria manifatturiera nazionale.

Il progressivo allontanamento del potere d'acquisto dal settore manifatturiero nazionale spesso risulta dannoso per l'economia stessa, in particolare in un settore come quello manifatturiero spesso legato al metodo del learning by doing. Se ci si ritrova a far fronte a lunghi periodi di inattività legati, ad esempio, al fenomeno del Dutch Disease, si può incorrere in situazioni di svantaggio comparato, dovute ai lunghi tempi di adattamento e di recupero. Un ulteriore effetto negativo, legato al settore manifatturiero nazionale, consiste nella riduzione degli investimenti ad esso collegati: un apprezzamento del tasso di cambio provoca,

³ Bevan et al., 1999.

infatti, maggiore diffidenza negli investitori (locali e stranieri) e obbliga i governi a realizzare manovre di politica economica, tra cui interventi di sterilizzazione e/o politiche mirate alla salvaguardia dei risparmi nazionali, che fanno deprezzare il tasso di cambio ed aumentare la competitività del settore manifatturiero nazionale.

Un'altra strada che possono percorrere i governi per rendere competitivo il settore manifatturiero è quella di investire nell'istruzione e nelle infrastrutture in modo da far beneficiare al settore che non gode di un boom economico dovuto alla scoperta di una nuova risorsa minerale di un aumento delle competenze tecniche, tecnologiche e scientifiche. Meno quotata invece è l'alternativa del protezionismo ossia l'aumento di sussidi e tariffe poiché se i governi impongono dazi sulle merci importate riducono artificialmente la domanda di valuta straniera da parte di tale settore, portando a un ulteriore apprezzamento del tasso di cambio reale.

1.3 La distribuzione diretta: una soluzione per ridurre il problema della disuguaglianza verticale.

Una modalità per promuovere l'uguaglianza sulla quale porre particolare attenzione è la distribuzione diretta del reddito minerario ai cittadini ossia un pagamento uniforme erogato in egual misura ai residenti del Paese che trae guadagno dalle risorse minerali possedute. Così facendo il governo fa in modo che vi sia una significativa riduzione del livello di disuguaglianza verticale all'interno del Paese dovuto ad una diminuzione del gap di reddito tra ricchi e poveri. Il più importante caso di distribuzione diretta è rappresentato dal PFD (Permanent Fund Dividend) garantito dall'APF (Alaska Permanent Fund). L'APF è stato fondato nel 1977 ed è composto da due divisioni principali: una che riceve il 25 % delle royalties statali sul petrolio e sul gas i cui fondi non possono essere spesi senza il consenso degli abitanti tramite il voto e l'altra, che deriva dagli investimenti e che può essere spesa solo in seguito a misure di protezione contro l'inflazione e aggiunta alla riserva dei guadagni⁴. L'utile restante invece è definito, appunto, PFD il quale distribuisce annualmente una quota dell'interesse maturato a tutti i cittadini (sia adulti che bambini) e poiché ogni persona ottiene la stessa quantità, si tende chiaramente ad equalizzare la distribuzione del reddito sollevandolo l'estremità inferiore della popolazione. Questo metodo di distribuzione diretta fornisce ai cittadini dell'Alaska un sostanzioso aiuto anche se è necessario sottolineare come l'economia di questo Stato sia ancora fortemente dipendente dal petrolio. La sfida per l'Alaska

⁴ Alaska Permanent Fund Corporation, 2012.

è quella di stimolare lo sviluppo economico in modo da sfruttare al meglio un numero di opportunità che, a causa della dipendenza dalle risorse naturali, la distanza dai mercati, un mercato interno molto piccolo e il clima il quale limita notevolmente lo sviluppo del settore primario, è molto limitato. Nonostante queste ultime considerazioni, il fondo è una buona soluzione per ridurre la disuguaglianza verticale anche se nei paesi in via di sviluppo ci sono buone ragioni per essere scettici sul buon funzionamento dei fondi. I governi dei paesi in via di sviluppo tendono ad essere meno ligi alla legge, hanno meno stabilità istituzionale e sono più soggetti alla corruzione rispetto ai paesi con economia avanzata. Un piano di distribuzione diretta funzionerebbe soltanto se fosse gestito con direttive governative chiare ossia con una severa adesione alla legge, immunità dalla pressione della corruzione e stabilità nel tempo. Prendiamo come esempio il caso dell'Iraq controllato dal regime di Saddam Hussein. Nel 2003 l'Iraq era uno dei paesi più ricchi di petrolio al mondo tanto da esportarne il 10.8% del totale mondiale ⁵(negli anni successivi è sceso fino ad arrivare al 3,6 % nel 2014 ⁶) ma i ricavi derivanti dall'esportazione del combustibile fossile venivano gestiti in modo da finanziare la repressione politica interna, l'aggressione militare, e i saccheggi di stato. Per questo motivo l'Iraq non è riuscita a beneficiare della sua ricchezza petrolifera non essendo guidato da un buon governo il quale è la chiave per intercettare e combattere i problemi di allocazione dei ricavi minerali. Una soluzione a tutto ciò potrebbe essere quella di creare un fondo che distribuisce direttamente i proventi del petrolio ai cittadini, in modo da ridurre lo spazio per la corruzione del governo, facendo sì che proprio loro guidino la crescita economica. È fondamentale però che i dividendi siano uguali, in modo da equilibrare la distribuzione del reddito e di conseguenza ridurre la disuguaglianza verticale. Avendo soldi da spendere, gli abitanti stimolano l'economia di mercato nazionale ed essendo il fondo una fonte di reddito regolare permetterebbe ai cittadini più poveri di finanziarsi piccoli progetti di investimento stimolando il mercato del credito il quale è essenziale per lo sviluppo di un Paese. Infine, è fondamentale che ogni decisione di implementare un fondo di distribuzione dei ricavi sul petrolio venga presa dal popolo iracheno, attraverso istituzioni democratiche legittime, finché il paese non sarà una democrazia.

⁵ Palley, 2003.

⁶ Opec Annual Statistical Bulletin, 2014.

2. Il problema della disuguaglianza orizzontale: distribuzione geografica del reddito e movimenti indipendentisti.

Le regioni interne ad uno Stato spesso differiscono tra di loro per risorse territoriali, ambientali e socio-economiche a causa delle diverse conformazioni geologiche dei Paesi e dei confini che spesso non rispettano l'andamento morfologico dei territori, essendo stati tracciati dall'uomo suddividendo le cartine geografiche in base agli interessi coloniali (Africa e Medio Oriente ne sono un chiaro esempio). Queste differenze si evidenziano maggiormente nei Paesi ricchi di risorse naturali poiché alcune regioni avranno la fortuna di possedere minerali, altre invece avranno disponibilità più scarse o addirittura nulle. Le conseguenze che un'esplosione nel settore minerale può portare sono molteplici e facilmente intuibili: il rischio di movimenti separatisti, disuguaglianze nella distribuzione geografica del reddito, migrazione di forza lavoro verso regioni più ricche e problemi di gestione del fenomeno tra i governi locali e quelli centrali. Nelle regioni colpite dal boom minerale un aumento del reddito nel breve periodo può essere positivo, ma nel lungo periodo uno sproporzionato rialzo nelle aspettative sul reddito può creare dei problemi; le persone infatti hanno aspettative sempre maggiori sul reddito, non importa quanto grande esso sia, e se non vengono soddisfatte il gap tra aspettative di reddito e realtà aumenta ed il malcontento si acuisce sempre di più. Questo tipo di meccanismo può portare a guerre civili scatenate ed alimentate da movimenti separatisti i quali credono che i guadagni dalle esportazioni delle risorse minerali presenti nella loro regione, se indipendente, possano portare ad un aumento dei benefici per le popolazioni autoctone. Numerosi studi dimostrano che c'è una stretta relazione tra movimenti separatisti e regioni ricche di risorse naturali a causa dei finanziamenti ricevuti dai ribelli per l'acquisto di armi in modo da poter rivendicare la scoperta dei giacimenti. Un altro aspetto da mettere in evidenza è la dislocazione geografica delle regioni estrattive e la loro prossimità al centro di decisioni: quanto più una regione è distante dalla capitale meno il governo ha il controllo diretto su di essa e più risulta un punto strategico dove possono mettere base le forze ribelli. Un'ulteriore attrazione per l'immaginario popolare è che, a differenza di scoperte tecnologiche, il reddito risultante attribuito alla proprietà è costante e senza sforzo: la proprietà naturale, la scoperta di risorse è ricchezza senza lavoro. Un caso che evidenzia l'influenza delle scoperte di risorse naturali sui movimenti separatisti è quello del Biafra che tentò di scindersi dalla Nigeria. Prima della scoperta del petrolio, avvenuta intorno alla metà degli anni 60 del '900 la politica nigeriana era composta dalla tribù dominante del nord, gli Hausa- Fulani e dalla tribù dominante del Sud- Est, gli Hibo, le quali escludevano la tribù del Sud-Ovest, gli Yoruba, poiché era ricca di cacao e temevano potesse prendere il controllo

della Nigeria non rispettando i canoni sulla condivisione dei guadagni sui ricavi sul cacao ⁷. La scoperta del petrolio avvenne nel Sud- Est cambiando rapidamente gli equilibri politici che si erano precedentemente creati, tanto che gli Ibo dichiararono la loro indipendenza provocando una guerra che durò per tre anni. Dopo una sanguinosa guerra civile nel 1970 il Biafra venne reincorporato come territorio Nigeriano ponendo fine alle lotte per la rivendicazione di questa regione.

2.1 Il ruolo dei governi centrali.

I costi economici e sociali che vengono a crearsi dai conflitti civili sono molto rilevanti ma i governi possono evitarli rispondendo velocemente ad un qualsiasi aumento della disuguaglianza verticale essendo di più facile previsione rispetto ai cambiamenti della disuguaglianza verticale.

Per ridurre il gap tra introiti reali e quelli previsti nelle regioni ricche di risorse minerali i governi hanno diverse opzioni, oltre a quella della decentralizzazione dei ricavi che verrà discussa successivamente. La prima opzione è quella di dare incentivi alle compagnie minerarie affinché assumano personale locale in modo da restringere le migrazioni dei lavoratori verso le regioni estrattive poiché essi andrebbero ad occupare posti di lavoro che normalmente sarebbero occupati dalla popolazione autoctona, creando così tensioni sociali. Un blocco delle migrazioni da parte del governo favorirebbe le estrazioni minerarie e i conseguenti benefici per le popolazioni locali. Di fondamentale importanza è anche lo sviluppo locale: un'altra mossa che il governo può compiere è quella di incoraggiare le aziende, spesso straniere, ad investire nel territorio tramite un programma che riduca al minimo l'impatto sociale ed ambientale che provocano insediandosi. Il ruolo del governo è quello di delineare chiaramente la ripartizione delle responsabilità, delineare come le entrate del progetto debbano essere utilizzate, monitorare e valutare i progetti, garantire la sicurezza per i progetti stessi e sviluppare meccanismi per il finanziamento di infrastrutture rurali. Gli sviluppatori del progetto devono prestare attenzione alle preoccupazioni sociali, riconoscere tutte le parti interessate, identificare i rischi e le opportunità, valutarne l'impatto, prevedere il coinvolgimento del pubblico nella progettazione e attuazione dei progetti, sviluppare meccanismi per la risoluzione dei conflitti e valutare l'efficacia del progetto. Le ONG possono fornire un contributo prezioso in primis mediando i rapporti tra la popolazione locale e le aziende minerarie e successivamente lavorando a fianco dei funzionari governativi e degli

⁷ Collier e Hoeffler, 2002.

sviluppatori dei progetti. Uno studio della Banca Mondiale pubblicato nel 1998 evidenziò i casi di tre progetti finanziati privatamente valutati sulla base di ampie discussioni con il governo, i rappresentanti delle imprese e della comunità. Il primo caso è quello della British Petroleum in Colombia la quale impiegò insieme al governo locale, del personale per interagire con le comunità interessate affinché comprendessero le loro esigenze di sviluppo ⁸. Una volta che le priorità furono stabilite, i progetti vennero presentati alle autorità per l'approvazione. Questo approccio fu' efficace perché i progetti di sviluppo si basarono sulle esigenze delle comunità, favorendo un senso di appartenenza dovuto alla partecipazione dei cittadini. Il secondo caso preso in analisi fu' quello della Papua Nuova Guinea dove divenne famoso il progetto, iniziato nel 1992, della Kubutu Petroleum, insieme al governo, al WWF, ai proprietari terrieri ed alle comunità locali a favore della regione del fiume Kikori il quale mirò ad intensificare le esportazioni di petrolio, mantenendo però i suoi obiettivi di protezione e benessere delle varie comunità presenti nella zona ⁹. L'ultimo progetto preso in considerazione dalla Banca Mondiale fu' quello istituito dalla Placer Dome nella riserva Imataca ¹⁰. La compagnia mineraria si rapportò con i minatori e con i proprietari terrieri presenti nella riserva in modo da risolvere i conflitti in maniera costruttiva per entrambe le parti. Vennero infatti donate parte delle concessioni ai minatori locali sostenendoli successivamente nello sviluppo delle tecnologie e del business. Un'altra mossa che il governo può compiere è quella di promuovere la trasparenza totale per informare tutti i cittadini su come vengono gestite le rendite minerarie; in questo modo verrebbero fugati tutti i dubbi delle persone sull'utilizzo dei ricavi, aumentando così la loro fiducia nei confronti delle istituzioni. L'esempio di Aceh, in Indonesia, ne è la prova. Il gruppo di ribelli del GAM diffuse l'idea che se la regione fosse diventata indipendente le persone sarebbero state 20 volte più ricche e cominciarono a ribellarsi. Questa propaganda, anche se non corretta, mosse gli animi dei cittadini che affiancarono i ribelli nella guerriglia contro il governo indonesiano il quale veniva finanziato dagli Stati Uniti ed in particolare dalla Exxon-Mobil, che aveva interessi sui giacimenti petroliferi presenti nella regione dell'Aceh. Infine è necessario che il governo controlli la correttezza delle forze dell'ordine, le quali, o usando le armi per intimidazione o favorendo attacchi, possono estorcere una quota delle risorse disponibili direttamente dalle aziende diminuendo così gli introiti minerari reali.

⁸ World Bank, 1998.

⁹ World Bank, 1998.

¹⁰ World Bank, 1998.

2.2 Il decentramento dei ricavi ottenuti dalle esportazioni di risorse minerali.

Come già accennato precedentemente una risposta all'aumento della disuguaglianza orizzontale può essere quella del decentramento dei ricavi minerari ossia la suddivisione tra governo centrale e governi locali dei guadagni dovuti all'estrazione ed all'esportazione delle risorse naturali presenti all'interno del paese. Questa tipologia di retribuzione però può portare a discrepanze di pensiero su come attuare e gestire la suddivisione tra governi locali e governo centrale. I governi locali possono ricevere i guadagni minerari imponendo tasse dirette nell'industria minerale, possono ricevere trasferimenti diretti dai governi centrali che suddividono i ricavi in quote stabilite da formule oppure, una volta che i ricavi vengono calcolati, possono beneficiare di trasferimenti indiretti dai governi centrali. Il problema è che, soprattutto nelle prime due opzioni, possono venire a crearsi degli svantaggi non indifferenti: innanzitutto la disciplina fiscale è un problema per molti governi centrali e a maggior ragione lo può essere anche per i governi locali; successivamente se il governo locale imponesse tasse, si possono creare inefficienze a causa di sovrapposizioni con i prelievi nazionali e, inoltre, le amministrazioni locali sono meno preparate per gestire tassazioni complesse rispetto al governo centrale. In molti Paesi però la Costituzione dà diritto ai governi locali di imporre certi tipi di tasse facendo sì che si vengano a creare diatribe amministrative all'interno dello Stato stesso infatti, le amministrazioni regionali, spesso minacciano secessioni se non vengono accontentate le loro richieste remunerative rivendicando la proprietà delle risorse. Nel corso degli anni sono stati compiuti numerosi studi per capire quale metodologia sia la più efficace per applicare il decentramento dei ricavi: la soluzione migliore, ma anche la più difficile da mettere in atto, è quella di centralizzare tutti i guadagni sul petrolio e successivamente ridistribuirli ai governi locali. Viste le difficoltà di applicazione, a causa delle resistenze dei governi locali, un'altra strada che si può percorrere è quella di consentire ai governi locali di imporre tasse relativamente basse e stabili, come le accise di produzione mentre il governo centrale ha la mansione di istituire tasse e royalties che mirino a recuperare le forme più volatili di guadagno ¹¹. Un'altra alternativa che si può prendere in considerazione è basata sulla ripartizione dei ricavi ottenuti con le esportazioni di minerali ¹². Stabilendo nelle disposizioni costituzionali o in una normativa apposita i termini sulla condivisione dei ricavi dovuti alle esportazioni minerali si verrebbe a creare un processo formale e legale che può essere una risposta alla mancanza di fiducia nei confronti dei governi centrali da parte delle popolazioni che vivono nelle regioni nelle quali avvengono le estrazioni. Questa soluzione però non tiene conto dei costi ambientali e sociali che vengono a crearsi nei territori ricchi di

¹¹ Ahmad e Mottu, 2003.

¹² Brosio, 2003.

risorse naturali; infatti i governi regionali dovrebbero essere ricompensati per i costi che sostengono per le estrazioni minerali nel loro territorio e le popolazioni locali meritano attenzioni speciali rispetto al resto del Paese. Il problema fondamentale sta a monte: sia i governi locali sia i governi regionali vogliono il massimo di ciò che possono ottenere e qualsiasi formula venga adottata non accontenterebbe a pieno tutte e due le parti. Il miglior approccio dunque, come già anticipato precedentemente, è quello di centralizzare tutti i guadagni per poi essere suddivisi, ponendo particolare attenzione alle regioni interessate e agli input che esse trasmettono.

2.3 La decentralizzazione in Indonesia.

Come già descritto in precedenza l'Indonesia venne colpita da un boom minerale negli anni '70, il quale però venne gestito dal governo nel migliore dei modi, scongiurando un aumento consistente della disuguaglianza verticale. Negli ultimi anni del 900 ed agli inizi del 2000 l'Indonesia tornò a far parlare di se grazie alla caduta del presidente Suharto che mise fine a 31 anni di governo completamente centralizzato. Dal 1998 si mise in moto un ingente processo di decentralizzazione che terminò nel 2001. L'Indonesia presentava più di 300 tra comuni e distretti suddivisi in 34 province e per scongiurare problemi riguardo le regioni separatiste vennero concessi a livello distrettuale notevoli poteri fiscali e politici; dal 2005 infatti i cittadini indonesiani possono votare direttamente i capi di distretto oltre che i partiti a livello nazionale che insieme formano il Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 'Assemblea Consultiva del Popolo'. In questo modo il governo centrale rimane relativamente forte ma le richieste dei distretti sulle modalità di redistribuzione dei ricavi dovuti alle esportazioni delle risorse minerali vengono ascoltate e spesso accolte. Due esempi esplicativi sono quelli delle regioni Aceh e Papua alle quali sono stati concessi regimi speciali di autonomia ricevendo il 55 per cento delle entrate del petrolio e il 40 per cento delle entrate del gas. La base giuridica per l'attuazione del decentramento venne posta con la legge n° 22 del 1999 (modificata con la legge n 32 del 2004 e la legge n 25 del 1999 (modificata con la legge n 33 del 2004)¹³. Queste leggi diedero maggiore autorità e responsabilità in campo sia amministrativo che fiscale ai distretti ed ai comuni che diventarono responsabili della gestione dei lavori pubblici, della salute, dell'istruzione, della cultura, del lavoro, dell'ambiente, del territorio, della cittadinanza e degli investimenti. Il governo centrale, invece, manteneva l'autorità per le relazioni internazionali, la sicurezza, la difesa, la politica monetaria e fiscale,

¹³ Ministry of Finance, Government of Indonesia.

la giustizia e gli affari religiosi. Secondo queste leggi però le regioni più ricche di risorse beneficiavano maggiormente della politica di decentralizzazione rispetto alle regioni prive di minerali creando scetticismo da parte di persone le quali sostenevano che la disuguaglianza aumentasse al posto che ridursi. L'attuazione del decentramento nel 2001 ha sostanzialmente modificato le relazioni intergovernative in Indonesia avviando il movimento di massicce risorse fiscali in termini di fondi di bilancio che hanno occupato circa un terzo del bilancio nazionale. I fondi sono costituiti da tre componenti principali, ossia il fondo di allocazione generale (dana alokasi Umum / DAU), il fondo di condivisione delle entrate (dana bagi Hasil / DBH), e il fondo scopo specifico (dana alokasi khusus / DAK)¹⁴. I governi locali hanno ottenuto molta più libertà di compiere scelte fiscali e di spendere i soldi considerando l'aspirazione della comunità locale in modo da rendere consapevoli e dimostrare ai cittadini che c'è una connessione tra le tasse che pagano ed i servizi che ricevono.

¹⁴ Ministry of Finance, Government of Indonesia.

Conclusioni

Nonostante siano stati svolti diversi studi si sa poco riguardo i collegamenti che ha la disuguaglianza verticale con la crescita dovuta alla scoperta di una risorsa minerale visto che mancano i dati sulla distribuzione del reddito per la maggior parte dei paesi dipendenti dal petrolio. Ad ogni modo, i governi colpiti dal boom minerale possono focalizzare la loro attenzione sugli spostamenti intersettoriali dei lavoratori prendendo in considerazione delle contromisure se questi trasferimenti da un settore produttivo all'altro hanno ripercussioni sui gruppi più deboli della forza lavoro come le donne, i lavoratori più vecchi, i lavoratori rurali e quelli poco specializzati. Oltre a questo, le amministrazioni possono adottare politiche atte ad aiutare l'economia del Paese a crescere in contemporanea con la crescita del settore delle estrazioni facendo sì che settori più deboli come l'agricoltura e la manifattura non vengano sovrastati dall'impatto di un boom economico dovuto alle esportazioni di risorse minerali. Per quanto riguarda la disuguaglianza orizzontale invece, gli studi risultano fornirci un quadro molto più chiaro. Il boom minerale tende ad aumentare le disuguaglianze regionali, sia perché sono presenti regioni più o meno ricche di risorse naturali all'interno di uno Stato sia perché le regioni stesse sono colpite da un aumento vertiginoso del reddito il quale diventa pericoloso quando il reddito atteso è minore del reddito reale. I governi possiedono diversi strumenti per gestire i problemi che si vengono a creare: la prima soluzione è quella del decentramento dei ricavi minerali ma non sempre il successo di quest'ultima è garantito soprattutto nei paesi dove le amministrazioni sono meno preparate a livello di competenze economiche. La seconda soluzione è quella della distribuzione diretta tramite la creazione di un Fondo apposito come nel caso dell'Alaska ma anch'essa presenta diverse incognite visto che non è mai stato istituito in un Paese in via di sviluppo dove le istituzioni tendono ad essere deboli. La terza soluzione, che sarebbe la meno rischiosa, potrebbe essere quella di adottare politiche che limitino il gap tra le regioni estrattive e le altre regioni del Paese e il divario tra aspettative di reddito e reddito reale. Queste misure includono la completa trasparenza della gestione delle entrate dovute alle esportazioni delle risorse minerali, la promozione di uno sviluppo regionale limitando la migrazione verso altre regioni estrattive, il controllo delle forze di sicurezza in modo da evitare la corruzione e l'appoggio alle ONG le quali con il loro lavoro mediano i rapporti tra la popolazione locale e le aziende.

Riferimenti bibliografici

Ahmad, E. and E. Mottu. 2002. *Oil revenue assignments: Country Experiences and Issues*. International Monetary Fund.

Auty, R.M., 2001. *Resource Abundance and Economic Development*. 2002 edn. United States, New York: Oxford University Press.

Bevan, D.L, P. Collier, and J.W. Gunning. 1999. *Nigeria and Indonesia*. New York: Oxford University Press.

Collier, P. and A. Hoeffler. 2005. *Democracy and Resource Rents*. ESRC Working Paper.

Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza – Università della Calabria, *The Dutch Disease*. International Competitiveness of the Russian Federation.

Easterly, W. 2002. *Inequality Does Cause Underdevelopment*. Washington, DC. Center for Global Development.

Goldsmith, S. 2001. *The Alaska Permanent Fund Dividend Program*. Working Paper. University of Alberta, Edmonton, Alberta.

Humphreys, M., Sachs, J.D. and Stiglitz, J.E., 2007. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.

McLure, C. E. and J. Martinez-Vazquez. 2003. *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. World Bank.

Palley, T. 2003. *Combating the Natural Resource Curse with Citizen Revenue Distribution Funds*. Foreign Policy in Focus.

Paler, L. 2011. *The Subnational Resource Curse: Causes, Consequences and Prescriptions*. Revenue Watch Institute, Columbia University.

Switzer, J. 2001. *Armed Conflict and Natural Resources: The Case of Minerals Sector*. London: International Institute for Environment and Development.

