

## **Economia del petrolio e *welfare sociale* nei paesi produttori. Opportunità o maledizione?**

*Background: il “perché” del progetto e il suo carattere innovativo*

*Marco Zupi, CeSPI*

### **1. Il contesto di riferimento**

A partire dalla fine degli anni novanta i prezzi del petrolio hanno registrato un'impennata e un periodo di crescita sostenuta, raggiungendo livelli paragonabili soltanto a quelli della prima crisi del petrolio. Tra le cause di questa dinamica si trovano molteplici fattori di diversa natura, come l'instabilità in Medio Oriente, che trova la sua maggior espressione nella guerra in Iraq, e gli eccezionali tassi di crescita economica raggiunti dalla Cina e dall'India, paesi con matrici energetiche fortemente dipendenti dal petrolio.

I paesi europei, in gran maggioranza importatori netti di petrolio, hanno seguito con preoccupazione l'evoluzione dei prezzi del greggio. Dall'altra parte, per i paesi esportatori si è creata una opportunità unica di sfruttare i proventi per promuovere politiche di sviluppo e distribuzione.

Al contempo, in molti di questi paesi sono presenti rischi di cattiva gestione delle risorse provenienti dal petrolio, che possono portare in futuro a nuove crisi di instabilità macroeconomica, aggravare oggi il fenomeno della diffusa corruzione e soprattutto non cogliere l'opportunità di riscattare dalla miseria una parte significativa delle popolazioni di questi paesi.

La questione dell'impiego dei proventi derivanti dalla concessione dell'estrazione delle risorse petrolifere da parte delle amministrazioni pubbliche e delle popolazioni locali è di grande interesse perché da essa dipendono, in gran parte, le prospettive per lo sviluppo economico e sociale di questi paesi. In altre parole, l'efficace gestione di queste risorse da parte dei governi dei paesi produttori ed esportatori crea l'occasione per l'avvio di meccanismi sostenibili di sviluppo e di partecipazione alle ricchezze generate dal petrolio. Allo stesso tempo, il benessere delle popolazioni locali contribuisce alla stabilità degli stati produttori, e dunque delle condizioni di produzione e dello stesso prezzo del petrolio.

La leva delle risorse finanziarie collegate all'economia del petrolio è un indiscutibile fattore critico, in termini di elementi di forza, vulnerabilità, opportunità e rischi che implica per le prospettive di sviluppo.

È, quindi, opportuno un approfondimento della discussione dei meccanismi attraverso i quali i governi dei diversi stati produttori partecipano ai *windfall gains* generati dall'elevato livello dei prezzi del petrolio e sono in grado di a) permettere ai gruppi più bisognosi della popolazione di partecipare alla ricchezza generata dal petrolio e b) creare meccanismi per rendere sostenibile l'aumento della ricchezza e proteggere i paesi produttori da eventuali movimenti sfavorevoli dei prezzi o della domanda internazionale di petrolio.

Non è un caso che, a livello mondiale, si vadano configurando modelli specifici di collegamento tra economia del petrolio e sistema statale di *welfare*, che è fenomeno particolarmente interessante in una fase storica che, dopo la fine della guerra fredda, ha visto anche l'Occidente entrare in crisi - una crisi della vittoria direbbe Montesquieu - che impone di riformulare le linee di sviluppo della società, in cui contenuti, significati e obiettivi del nuovo *Welfare State* diventano realmente indefiniti ed aperti, citando Ulrich Beck.

Modelli interessanti e difficilmente liquidabili, almeno sul piano scientifico, con valutazioni a carattere impressionistico che si limitano a sottolineare la natura populista o non democratica di alcuni regimi.

## **2. Le questioni teoriche da approfondire**

L'economia del petrolio è stato un argomento sinora monopolizzato dall'analisi del funzionamento di un mercato oligopolistico relativo a una risorsa energetica non rinnovabile e fondamentale per il modo di produzione capitalistico, con bassissima elasticità della domanda rispetto a variazioni dei prezzi.

Da un lato, ciò si è tradotto in studi sul versante dei paesi importatori, in particolar modo occidentali, tanto sul piano dei problemi macroeconomici e finanziari (stabilità e dipendenza), quanto su quelli relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento, (con studi previsionali relativi alle disponibilità future di riserve petrolifere, all'esplorazione di nuovi giacimenti, alla diversificazione delle fonti energetiche e all'uso di tecnologie più efficienti nell'industria del settore), con analisi strategiche e di geopolitica delle relazioni internazionali.

Da un altro lato, con riferimento ai paesi produttori ed esportatori, la letteratura e il dibattito politico si sono concentrati sui problemi di dipendenza finanziaria e distorsione macroeconomica, sul comportamento delle imprese multinazionali impegnate nel settore dell'esplorazione, estrazione, raffinazione e distribuzione rispetto agli standard ambientali e sociali e nelle relazioni politiche con le controparti governative e le comunità del territorio, sulle strategie economiche e politiche del cartello dei paesi esportatori di petrolio (OPEC) nelle relazioni internazionali (in particolare, di recente, rispetto al tema della sicurezza e della lotta al terrorismo).

Ciò premesso, acquista oggi una rilevanza del tutto particolare, ancorché non sufficientemente e tanto meno sistematicamente esplorata, la possibilità di conciliare due agende teoriche sinora ben distinte: il tema dell'esistenza e funzionamento di modelli di *welfare* sociale (in particolar modo, oggi riferito al caso europeo del *welfare state*) e quello del funzionamento dell'economia del petrolio.

### **(a) Modelli di welfare a confronto**

Il tema del futuro del *welfare state* europeo è, come noto, questione cruciale tanto per il processo d'integrazione dell'UE quanto per il posizionamento europeo nel mondo. A partire dal secolo XVIII, la crescita delle spese sociali finanziate con le tasse, ben più che le spese per la difesa, i trasporti o il sistema parastatale nell'economia, è stata al centro della crescita del ruolo dei governi nella vita politica. Il ruolo crescente delle spese sociali si è intrecciato con tre altre fondamentali trasformazioni cui si è assistito negli stessi paesi: la transizione verso processi di democratizzazione più compiuta, la transizione demografica verso una più elevata aspettativa di vita alla nascita, una lunga fase di crescita economica sostenuta. Come ha illustrato Peter Lindert, le forze che spiegano la crescita delle spese sociali tra la fine della seconda guerra mondiale e oggi hanno implicazioni dirette per il futuro delle spese sociali sia nei paesi OCSE sia in quelli in transizione sia nei paesi in via di sviluppo che registrano tassi di crescita economica (dove, probabilmente, le pensioni diverranno più generose, in controtendenza rispetto a quanto avverrà nei paesi OCSE a rapido invecchiamento demografico, ma si tratta di vedere se e quanto più inclusive). A differenza di quel che molta letteratura anglosassone ha tradizionalmente sostenuto, i costi nazionali netti dei trasferimenti sociali e le tasse necessarie a finanziarli sono, di fatto, essenzialmente pari a zero: in base a ormai numerose verifiche empiriche<sup>1</sup>, non sono questi costi a spiegare la crescita o la decrescita della quota di spesa sociale e non c'è stato sinora un costo specifico pagato in termini di crescita economica da parte dei paesi più generosi nella spesa sociale. Questo risultato, che giustifica il mantenimento seppur riformato, di sistemi di *welfare state* è riconducibile sia al fatto che le democrazie che gestiscono bilanci elevati sono obbligate a porre particolare attenzione alla definizione di sistemi di tassazione e trasferimenti per non compromettere il raggiungimento dell'obiettivo della crescita economica, sia al fatto, storicamente documentato da numerose analisi comparate<sup>2</sup>, che schemi universalistici di titolarità delle prestazioni e tassazioni (che combinano obiettivi redistributivi e assicurativi tramite la progressività delle imposte, il concorso di trasferimenti monetari e fiscali e la prestazione di servizi fondamentali di ammortizzazione sociale) sono più efficaci nella lotta alla povertà e al contempo promuovono maggiore crescita di quanto capiti coi sistemi basati sui metodi di razionamento delle prestazioni in base alle capacità economiche dei soggetti assistibili (cosiddetta prova dei mezzi, o meccanismi *means-tested*), cui sovente ricorrono i paesi a basso reddito e con bilanci pubblici più esigui.

Per tali ragioni, il tema delle differenti modalità di finanziamento di un sistema di *welfare state* e delle specifiche caratterizzazioni, in termini di tipologia di prestazioni e servizi e di modalità di accesso e fruizione, è sempre più oggetto di studi comparati a livello internazionale.

Per queste stesse ragioni è utile guardare alla realtà di paesi in via di sviluppo, per i quali non si può parlare di *welfare state*, per la semplice ragione che il contesto storico che lo ha determinato (il secondo dopoguerra e la minaccia del comunismo) e soprattutto la domanda delle domande sociali sottostanti sono profondamente diverse, ma per i quali è evidente la sfida del *welfare* in generale (misurabile anche semplicemente attraverso un aumento del reddito pro capite disponibile) e dell'erogazione di servizi sociali (o *welfare* sociale) da parte dello stato in particolare. Paesi, per i quali, dunque, si tratta anzitutto di capire se, quanto e come i proventi petroliferi si trasformino in spesa sociale che riduce la povertà.

---

<sup>1</sup> P. H. Lindert (2004), *Growing Public*, 2 voll., Cambridge University Press, Cambridge.  
nazionali europee per combattere la povertà", in G. Vacca e J. L. Rhi-Sausi (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione. Il futuro del modello sociale europeo, Rapporto 2006 sull'integrazione europea*, Fondazione Istituto Gramsci, CeSPI, il Mulino, Bologna.

stante parte della letteratura specialistica possa lasciarlo intendere, il tema del *welfare state* non è monopolio europeo; è anzi interessante considerare i diversi modelli europei e, più in particolare, quello scandinavo, per il suo livello di avanzamento e maturità (che, nel caso della Norvegia, è particolarmente pertinente, trattandosi di un paese esportatore di petrolio che ha deciso di fare dei proventi petroliferi una leva finanziaria per il sistema di *welfare*<sup>3</sup>), un utile *benchmark* sulla cui base analizzare altre esperienze. Come si diceva a conclusione del paragrafo precedente i paesi in via di sviluppo in fase di crescita economica, pur con limiti strutturali e d'impostazione dei sistemi di titolarità delle prestazioni e tassazioni, sono esempi a tal fine interessanti.

Particolarmente significativo è oggi il caso dei paesi esportatori di petrolio. Se, infatti, il tema del *welfare* in questi paesi è analizzato soprattutto in relazione alle politiche delle imprese multinazionali operanti nel settore, occorre sottolineare come le ingenti risorse finanziarie che restano in mano al governo dei paesi sono o dovrebbero essere la fonte principale di finanziamento dei sistemi nazionali di *welfare* sociale e lavorativo, su cui tuttavia poca analisi, soprattutto in termini comparati, è stata finora prodotta.

Solo recentemente alcune nuove forme di *welfare* sociale e lavorativo sono emerse come fenomeno rilevante in alcuni paesi in via di sviluppo, in particolare nei paesi esportatori di petrolio, come conseguenza dell'impennata dei prezzi del greggio degli anni settanta, della conseguente accumulazione di petrol-dollari e dell'interesse dimostrato dai governi al potere a modernizzare le proprie società, il che ha influito in modo rilevante sulle trasformazioni delle strutture economiche, politiche e sociali delle società di quei paesi.

Tradizionalmente, la correlazione tra rendita petrolifera e sviluppo del *welfare* è stata quasi esclusivamente di segno negativo nei paesi poveri: se, da un lato, la scoperta di giacimenti petroliferi è sempre stata salutata come un'insperata opportunità per promuovere crescita economica, sviluppo e *welfare*, molto spesso poi, paradossalmente, le condizioni di vita dei più poveri non ne hanno tratto giovamento e sono, anzi, peggiorate. È il fenomeno noto in letteratura come "oil curse".

Analizzando 34 paesi in via di sviluppo, per i quali petrolio e gas naturale assicurano oltre il 30% dei proventi da esportazioni, il petrolio sembra avere effetti negativi in termini di democrazia – scrivevano Nancy Birdsall e Arvind Subramanian – perché impedisce lo sviluppo delle istituzioni e di valori decisivi per promuovere libertà politica ed economie di mercato aperte, come le libertà civili, lo stato di diritto, la protezione dei diritti di proprietà, la partecipazione politica<sup>4</sup>.

Quando il governo di un paese riceve copiosi flussi di entrate finanziarie, indipendentemente da quel che si impegna a fare e realizza, cioè quando si tratta di rendite come nel caso dei ricavi derivanti dal petrolio (o dai diamanti), non si sviluppano gli incentivi a creare istituzioni locali o a stipulare un chiaro contratto sociale con la popolazione, che assicuri meccanismi di *accountability*.

Si configura, in alcuni casi, una forma di stato patrimoniale, in cui il "proprietario" è semplicemente un dignitario, despota o tiranno locale, che si è impossessato di tutto ciò che è sul territorio, facendone un uso personale e autoritario, che si limita a elargire prebende e favori.

---

<sup>3</sup> La Norvegia, terzo principale esportatore di petrolio al mondo (dopo Arabia Saudita e Russia, in base ai dati dell'Energy Information Administration), ha previsto da tempo sia l'accumulazione di uno speciale Fondo petrolifero (composto di azioni e obbligazioni estere) sia una disciplina di bilancio che impone un saldo in equilibrio al netto dei ricavi petroliferi. Il Fondo speciale ha già superato il valore di 250 miliardi di dollari e registra in questa fase una crescita molto elevata, sia per il trasferimento di circa 50 miliardi all'anno nel corso dell'ultimo periodo, sia per il rendimento positivo registrato dalla gestione del portafoglio dei titoli detenuti.

<sup>4</sup> N. Birdsall e A. Subramanian (2004), "Saving Iraq from its Oil", in *Foreign Affairs*, July/August.

Laddove il peso fiscale è molto basso, scrive Mick Moore, il controllo democratico sull'operato del governo tende ad essere meno intenso ed efficace, così come il bilanciamento tra i poteri<sup>5</sup>. È solo quando i cittadini si trovano di fronte un governo non democratico, che impone prezzi irragionevolmente alti per i servizi pubblici erogati – aggiunge Michael Ross<sup>6</sup> –, che diventano pressanti le richieste di riforme democratiche. Tutti i fattori che ostacolano il diffondersi della corruzione vengono progressivamente meno, laddove ci sia disponibilità di grandi rendite finanziarie, come nel caso del petrolio, concludono Paul Collier e Anne Hoeffler<sup>7</sup>.

Le verifiche empiriche di Collier<sup>8</sup> indicano che la correlazione tra ricavi derivanti da risorse naturali come il petrolio e carico fiscale in Africa è chiaramente negativa: i paesi che esportano petrolio spendono lo stesso, ma con molte meno tasse, di quanto facciano gli altri paesi.

Esiste, inoltre, un ulteriore problema, noto in letteratura a partire dalla metà degli anni settanta come il malessere olandese (*Dutch Disease*), che caratterizzerebbe i paesi esportatori di petrolio, ovvero la tendenza, giudicata solitamente come molto negativa, a spostare la produzione dai beni e servizi *tradeable* a quelli *non-tradeable* (cioè, non commerciabili internazionalmente), per il semplice fatto che il petrolio garantisce la disponibilità di valuta pregiata sufficiente a pagare le importazioni necessarie, consentendo così al paese di despecializzarsi dalla produzione nei settori d'esportazione e di accrescere la produzione di beni e servizi usati all'interno. Ciò determinerebbe un apprezzamento del cambio reale, perché salari e prezzi aumenterebbero nei settori *non-tradeable*, mentre scenderebbero, in termini relativi, nei settori *tradeable*. La conseguenza sarebbe essenzialmente negativa perché si ridurrebbe la competitività internazionale dei settori d'esportazione e quindi la capacità di mantenere nel tempo elevati tassi di crescita economica e sviluppo<sup>9</sup>.

In realtà, a ben vedere, lo spostamento della produzione dai beni *tradeable* a quelli *non-tradeable* non ha alcuna implicazione sostanziale, dal punto di vista teorico, circa gli effetti di lungo periodo sulla crescita economica e lo sviluppo. Se i proventi petroliferi vanno a promuovere la produzione di beni e servizi per il consumo interno in grado di far aumentare la produttività (il che si propagherebbe anche nei settori *tradeable*), allora il tasso di crescita dell'economia non dovrebbe essere penalizzato nel lungo periodo; come pure un investimento "produttivo" nel *welfare* sociale avrebbe probabilmente effetti positivi in termini di valorizzazione del capitale umano (a cominciare da migliori condizioni di salute e istruzione della popolazione) e, soprattutto, benefici in termini di sviluppo umano ben maggiori dei costi imputabili alla despecializzazione nei settori d'esportazione.

È, perciò, evidente come il tema del *Dutch Disease* vada declinato caso per caso, certamente in relazione alle condizioni di contesto istituzionali – in ciò ricollegandoci al punto precedente – che possono risultare decisive nell'orientare o meno l'impiego di risorse pubbliche verso usi produttivi.

Infine, un problema complementare rispetto ai precedenti, perché ricompreso nel loro stesso ambito (rispettivamente di economia politica e di macroeconomia), è quello della dipendenza elevata da un'unica fonte finanziaria (i proventi da esportazione di petrolio) che espone al rischio di negativi effetti macroeconomici di breve periodo, legati alla volatilità del prezzo del petrolio e alle dinamiche incontrollabili del mercato, che concorrerebbe al pari dei precedenti fenomeni a creare un problema complessivo di difficile assorbimento di ingenti risorse finanziarie.

---

<sup>5</sup> M. Moore (1998), "Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World", in G. White e M. Robinson (eds.) *Towards a Democratic Developmental State*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>6</sup> M. Ross (2004), "Does Taxation Lead to Representation?", *British Journal of Political Science*, 34.

<sup>7</sup> P. Collier e A. Hoeffler (2005), "Democracy and Natural Resource Rents", Department of Economics, Oxford University, Oxford.

<sup>8</sup> P. Collier (2005), "Is Aid Oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid", Department of Economics, Oxford University, Oxford.

<sup>9</sup> Raghuram Rajan e Arvind Subramanian (2005), "What undermines aid's impact on growth?" IMF working paper 126, IMF, Washington D.C.

In letteratura, il tema della dipendenza da flussi non totalmente programmabili e derivanti da un'unica fonte, è stato ampiamente dibattuto, soprattutto con riferimento agli aiuti pubblici allo sviluppo e, più recentemente, alle rimesse. Molto meno approfondito è stato sinora il tema con riferimento al tipo di impieghi appropriati, da parte dei paesi esportatori di petrolio, dei proventi petroliferi, al fine di ridurre i costi di questa dipendenza.

Anche a questo proposito, si tratta di verificare, in una chiave comparata, la fondatezza di siffatte argomentazioni. Certamente, il riferimento al concetto di *benchmark* non può essere utilizzato in termini generali, guardando al modello di sviluppo complessivo dei paesi analizzati (in cui storia, assetti politico-istituzionali e popolazioni determinano grandi differenze), ma riferendolo allo specifico strumento finanziario legato direttamente (come nel caso del fondo norvegese) o meno direttamente al petrolio, con lo specifico obiettivo di impiegare risorse per contrastare la povertà. In questo senso, va quindi costruito lo strumento del *benchmark* sui livelli di sostenibilità (e volatilità) finanziaria – combinando *poverty approach* e *self-sustainability approach* –, in base ad alcune variabili-chiave della sostenibilità finanziaria (indirettamente, cioè, variabili di *performance*). Tra queste variabili, si distinguono: politiche di raccolta e *funding mix*, meccanismi di funzionamento e gestione, obiettivi, processo di erogazione delle risorse, politiche di pricing di servizi, politiche di garanzia su sostenibilità finanziaria, *outreach* e impatto.

### ***(c) Il paradosso delle condizionalità macroeconomiche***

Occorre segnalare un altro punto, in relazione al nesso tra petrolio, stabilità macroeconomica e *welfare*, espressamente richiamato nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, che può offrire un'ulteriore indicazione sui punti nodali cui far convergere l'analisi comparata.

Nel corso degli ultimi anni, i paesi poveri sono stati sollecitati dalle istituzioni finanziarie internazionali a non spendere localmente gli aiuti internazionali: le condizioni imposte per ottenere le linee finanziarie agevolate del Fondo monetario internazionale (le *Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) hanno portato a spendere per beni e servizi locali non più del 28% degli aiuti internazionali ricevuti tra il 1999 e il 2005, percentuale scesa addirittura al 15% nel caso di paesi con un tasso d'inflazione superiore al 5%. La preoccupazione del Fondo per la stabilità macroeconomica, definita in senso restrittivo come controllo anzitutto dell'inflazione, sulla base di una soglia puramente convenzionale (il 5 o 10%), presuppone che un'eccessiva spesa, dinanzi a strozzature nell'offerta, surriscaldi i prezzi, determinando un apprezzamento del cambio, così da penalizzare esportazioni e crescita economica.

In realtà, ad esempio, in Africa l'inflazione non è stata significativamente fuori controllo: già negli anni ottanta, il livello medio annuo era inferiore al 25% e, nel corso degli ultimi dieci anni, è oscillato tra il 5 e il 10% (escludendo alcuni casi eccezionali, come lo Zimbabwe in questa recente fase, per le note problematiche di carattere politico). Inoltre, sempre in ossequio al primato della stabilizzazione macroeconomica, i disavanzi fiscali sono stati modestissimi (in media, meno del 2% del PIL, nel 2005). La ferrea e unica logica del rigore macroeconomico ha, di fatto, pregiudicato le possibilità di conseguire immediati e significativi risultati in termini di riduzione della povertà e di *welfare* sociale in senso ampio. Al contempo, gli aiuti non impiegati nel mercato internazionale si sono tradotti in pagamento di debito interno (compreso quello del settore pubblico nei confronti della banca centrale) e nell'aumento delle riserve di valuta estera (passate, in Africa, in media dal 3 al 4,5% del PIL, tra il 1999 e il 2005).

Certamente, la crescita economica dei paesi poveri non è merito degli aiuti internazionali, che rappresentano, nel quadro dei flussi finanziari internazionali complessivi verso i paesi poveri, poca cosa. Tuttavia, l'orientamento strategico degli aiuti internazionali, rispetto a crescita e povertà, ne determina ruolo e posizione negli scenari internazionali di oggi. E contestualmente, per quanto sin

qui scritto, si assiste ad un paradosso, che può essere testato anche con riferimento all'uso della rendita petrolifera.

Da un lato, la comunità internazionale si è impegnata ad aumentare il volume degli aiuti internazionali verso i paesi in via di sviluppo.

Da un altro lato, un eventuale incremento degli aiuti internazionali porrebbe il problema dell'assorbimento degli stessi, ovvero richiederebbe una maggiore capacità di impiego e spesa da parte dei governi dei paesi poveri, messa sistematicamente in discussione dalle istituzioni finanziarie internazionali. La filosofia del Fondo monetario internazionale e la prassi di accumulare maggiori riserve valutarie, oltre che discutibile nella realtà di paesi come quelli africani (in cui nondimeno fattori particolari, come - nel caso di nostro interesse - l'improvviso aumento del prezzo del petrolio, sono le reali e incontrollabili cause scatenanti di spinte inflazionistiche) contraddice l'obiettivo degli aiuti internazionali, che è il trasferimento di risorse finanziarie nei paesi poveri, ed impedisce l'assorbimento in loco degli aiuti.

Per di più, gli aiuti si perdono spesso in numerosi rivoli e strumenti, tra loro poco coerenti, prefiggendosi - con poche risorse - di combattere la povertà e la fame, attraverso un sostegno alla crescita economica e all'integrazione nell'economia mondiale, ai processi di democratizzazione e di allargamento degli spazi di libertà delle persone, alla promozione di servizi in campo sociale, al rafforzamento delle condizioni di sicurezza e alla lotta all'illegalità e al terrorismo.

Oltre che suggerire un collegamento tra andamento della rendita petrolifera, attenzione verso l'obiettivo del contenimento dell'inflazione e promozione del *welfare* sociale nei paesi oggetto di studio, le indicazioni che lo studio intende raccogliere e offrire mirano a fornire precisi elementi *policy-oriented* non solo per identificare casi di *best practices* da parte dei governi dei paesi esportatori che amministrano la rendita petrolifera, ma anche spazi di possibile coordinamento e sinergia con iniziative di cooperazione allo sviluppo, sotto forma di aiuto pubblico internazionale e meccanismi di *matching fund* e di partenariato pubblico e privato.

La cooperazione internazionale, di imprese private e di agenzie pubbliche, possono contribuire di più a ridurre la povertà se si raccordano con il quadro delle politiche di *welfare* esistenti nel paese, orientate a favorire una distribuzione di opportunità, reddito, ricchezza e potere più equa, agendo sia sulla distribuzione verticale (tra individui e famiglie) sia su quella orizzontale (tra gruppi definiti per genere, classe, religione, etnia,...), concorrendo a rafforzare le capacità di fare ed essere delle persone più povere.

In quest'ottica, la sostenibilità e l'equità di eventuali iniziative governative di *welfare* sociale e di quelle di cooperazione pubblica e/o privata allo sviluppo non possono essere ridotte a componenti addizionali e subalterne rispetto alla crescita economica (intesa come accumulazione di beni, industrializzazione e urbanizzazione). Le iniziative di sviluppo riconcettualizzate in questo modo e adottando approcci territoriali ben definiti, possono, forse, contribuire a innovare il modo di concepire e vivere il dialogo politico coi governi dei paesi esportatori di petrolio, misurabile in termini diretti di miglioramento socio-economico, sostenibilità ed equità.

#### ***(d) L'opportunità del petrolio per il welfare sociale e la cooperazione internazionale***

Per quanto appena detto, il tema oggetto di studio consente, indirettamente, di contribuire anche a dare una risposta al bisogno crescente di formulare un quadro teorico più articolato e complessivo, in grado di spiegare le complessità delle relazioni tra stato, sviluppo e *welfare* sociale nei paesi in via di sviluppo. Come scrissero molti anni fa Sulayman Khalaf e Hassan Hammoud, nel loro

pionieristico studio di taglio antropologico, purtroppo senza seguito, su *welfare state* e petrolio<sup>10</sup>, solo pochissimi scrittori hanno posto attenzione ai fattori interconnessi che, sulla base sistematica di uno studio sullo sviluppo, hanno contribuito all'emergere di moderne istituzioni di *welfare* in alcuni paesi in via di sviluppo.

La maggior parte delle teorie sono prevalentemente orientate su condizioni e cambiamenti politici o economici; la delimitazione di tali prospettive è necessaria per approfondire meglio l'analisi, ma è soprattutto il risultato di un'artificiale divisione di ambiti disciplinari (commercio, finanza, politica internazionale, politica comparata, politica sociale, cooperazione allo sviluppo) che finisce con l'ostacolare la comprensione delle problematiche di problemi e processi – quelli relativi allo sviluppo – che interessano tutti gli aspetti della società. Approcci a carattere interdisciplinare (più che multidisciplinare) sono perciò cruciali per affrontare il tema dell'interazione tra processi di sviluppo dello stato e dello sviluppo socio-economico della popolazione.

In gran parte della letteratura delle scienze sociali sui paesi in via di sviluppo, lo stato è citato come istituzione di particolare importanza per i processi di sviluppo. Nella teoria economica convenzionale, lo stato è considerato un importante iniziatore e catalizzatore per i processi di crescita economica e sviluppo. I diversi approcci stato-centrici di politica economica impiegati per l'analisi delle realtà dei PVS, dalla teoria di Gunnar Myrdal del *soft state*, a quella della dipendenza, dalla tradizione neomarxista e quella ben diversa della pianificazione pubblica (da Rosenstein-Rodan negli anni cinquanta, a Todaro negli anni settanta, a Roth negli anni ottanta e Matinussen negli anni novanta), fino alla pianificazione partecipativa dell'ultimo decennio (rintracciabile, nei contributi teorici di Jazairy, Streeten o Sen) concorrono progressivamente a riconoscere come fatto solidamente sostanziato dai fatti che il processo di sviluppo economico non distribuisce automaticamente i benefici in funzione dei bisogni, dei meriti o degli sforzi (come, invece, presupponeva la teoria del *trickle-down* degli anni cinquanta). La distribuzione è determinata, piuttosto, dal potere economico e politico. Di conseguenza, il terreno redistributivo delle politiche pubbliche acquista particolare rilievo ai fini dello sviluppo economico-sociale e dell'obiettivo di ridurre la povertà tra la popolazione.

La cooperazione internazionale di natura pubblica e/o privata ha molto da imparare dalla conoscenza dei modelli di distribuzione dei proventi petroliferi da parte dei governi, perché solo presupponendo tale conoscenza in modo approfondito e sistematico, può mirare a cercare di rafforzarne gli eventuali elementi qualificanti (*strengths*), facendo leva anche sulle opportunità realmente esistenti e contribuendo a orientare in modo coerente e complementare le proprie risorse. Solo così può ambire a qualificarsi come forma sostanziale, responsabile e non occasionale, di contributo al benessere delle popolazioni povere.

A partire dalla realtà della ripartizione dei proventi petroliferi tra autorità pubbliche nazionali, compagnie petrolifere nazionali e compagnie internazionali come pure dalla pratica di attività collaterali (come la costituzione di fondi locali per la realizzazione di progetti di sviluppo economico e sociale) funzionali ad una logica di *welfare* allargato, attraverso lo strumento prezioso del dialogo politico, oltre che indirizzando in modo complementare le proprie risorse, la cooperazione internazionale da parte di imprese e governi può contribuire significativamente a far maturare la consapevolezza nei governi dei paesi esportatori di petrolio, che non abbiano sviluppato particolari esperienze e pratiche positive in materia, dell'importanza, della praticabilità e della fondatezza di investimenti pubblici nel *welfare* della popolazione più povera. Ciò è possibile proprio sulla base dell'esistenza di alcuni percorsi già sperimentati, di *best practices* alternative oggi esistenti, di esperienze da valutare caso per caso e in termini di processi e risultati verificabili, piuttosto che di schieramenti ideologici e bandiere di appartenenza.

---

<sup>10</sup> S. Khalaf e H. Hammoud (1988), "The Emergence of the Oil Welfare State: the Case of Kuwait", *Dialectical Anthropology*, n. 12.