

Il Consenso di Monterrey: consolidare la globalizzazione a spese delle donne

MARINA FE B. DURANO

L'accordo non scritto del cosiddetto Consenso di Monterrey continua a usare i ruoli di riproduzione sociale delle donne, radicati nelle istituzioni, per sostenere la produzione economica mondiale.

Per oltre cinquant'anni, lo sviluppo ha incentrato l'attenzione sulla crescita economica. La Conferenza internazionale *Finanziare lo sviluppo* (FS) non si discosta sostanzialmente da questa prospettiva.¹ Il Consenso di Monterrey consolida le forze della globalizzazione. Esso cerca di aumentare il capitale mondiale mediante la promozione degli investimenti esteri diretti, integrare i poveri nel mercato mondiale attraverso l'accesso al mercato delle esportazioni e legittimare la supremazia di Banca mondiale - Fondo monetario internazionale - Organizzazione mondiale del commercio nel governo dell'economia mondiale. L'accordo non scritto del cosiddetto Consenso di Monterrey continua a usare i ruoli di riproduzione sociale delle donne, radicati nelle istituzioni, per sostenere la produzione economica mondiale.

Non dovrebbe sorprendere il fatto che FS non abbia accettato di discutere le prospettive di genere a livello di politica macro-economica globale. L'analisi di genere della macro-economia è di per sé un campo di studio relativamente recente, con alcuni aspetti più approfonditi rispetto ad altri, come ad esempio l'analisi del budget di genere e il binomio genere-commercio. Perciò, l'inclusione del linguaggio di genere nel Consenso di Monterrey si limita all'uso di aggettivi qualificativi descrittivi sensibili al genere, all'elenco di particolari preoccupazioni che riguardano anche le donne e al recepimento del vocabolario di genere a livello di documenti. Si sente l'impellente necessità di introdurre gli elementi di un'analisi di genere della macro-economia ai vari livelli di elaborazione delle politiche per allargare il discorso sulla valutazione della globalizzazione.

Un'ulteriore conseguente debolezza del Consenso di Monterrey è l'assenza del linguaggio relativo ai diritti umani quale contesto delle azioni che esso propone, e questo nonostante il riferimento all'accettazione della Carta delle Nazioni Unite. Quest'assenza contrasta con l'impegno a onorare i principi di giustizia ed equità presenti nel documento. Poiché il Consenso di Monterrey entrerà a far parte di un *corpus* di leggi «leggere» – «obblighi tassativi, ma contenuti in strumenti non vincolanti espressi sotto forma di raccomandazioni» – l'assenza del linguaggio relativo ai diritti umani fa sì che il Consenso di Monterrey non possa costituire un solido quadro normativo per la formazione di leggi e di una legislazione vincolante.²

Genere e macro-economia

Separazione fra politica sociale e politica macro-economica

Nelle politiche pubbliche la politica macro-economica e la politica sociale sono spesso discusse separatamente. La politica macro-economica viene perseguita in vista della stabilità e della crescita economiche, mentre la politica sociale viene perseguita in vista degli obiettivi sociali, come ad esempio l'istruzione e la prevenzione delle malattie per tutti. La politica macro-economica tratta di problemi pesanti, mentre la politica sociale tratta di problemi leggeri. Molto spesso le problematiche femminili sono considerate questioni di politica sociale e non vengono prese in considerazione nella formulazione della politica macro-economica.

Un primo passo importante sarebbe proprio il superamento di questa frattura mediante un'adeguata integrazione delle due sfere politiche. Purtroppo, il Consenso di Monterrey non compie questo coraggioso passo. Esso opta piuttosto per la promozione della protezione sociale e della previdenza sociale, considerandole risposte adeguate ai rischi sociali. Quest'approccio è stato criticato da Esping-Andersen³ come non adatto alle realtà odierne. Anche gli approcci tradizionali alla protezione sociale in sostituzione della politica sociale adottati nelle economie asiatiche in seguito alla crisi del 1997 sono inadeguati. Essi furono formulati come un ripensamento della politica macro-economica e vengono considerati da Elson e Cagatay⁴ un'«aggiunta all'approccio della politica sociale». Una pesante critica delle reti di salvataggio concepite dalle agenzie finanziarie multilaterali e regionali è il fatto di considerare i «colpi» come provenienti dall'esterno del sistema di produzione e non come prodotti da esso.

Raramente la politica sociale viene formulata in base ai principi della giustizia sociale. Il farlo produrrebbe una serie di strumenti che potrebbero contribuire ad eliminare le relazioni di sfruttamento sia nella sfera produttiva che in quella riproduttiva dell'attività economica e sociale, relazioni che creano e aggravano la povertà e la disuguaglianza.

Il contenuto sociale della politica macro-economica

L'approccio abituale a un'analisi di genere della politica macro-economia si limita a valutare l'impatto sociale di una serie di politiche. Elson e Cagarty⁵ analizzano più in profondità il contenuto sociale della politica macro-economica, individuando le strutture di potere che orientano la politica macro-economica. Essi sottolineano tre tendenze sfavorevoli alle donne.

La *tendenza deflattiva*, causata da alti tassi di interesse, si ripercuote negativamente sulla sostenibilità delle imprese. In tempi di crisi economica, le donne sono colpite in modo sproporzionato dalla perdita di posti di lavoro nel settore formale, dal sovrappioppamento nel settore informale e dalle maggiori responsabilità domestiche, poiché le donne aiutano le loro famiglie a far fronte alla crisi. I salvataggi finanziari sono più comuni dei salvataggi sociali.

La *tendenza a vedere nell'uomo colui che mantiene tutta la famiglia* è prodotta dalla fiducia nella piena occupazione e nella crescita economica per far fronte agli obiettivi sociali, unita all'idea che gli uomini – i maggiori fornitori di lavoro nel settore formale – mantengono una serie di dipendenti, normalmente donne, bambini e anziani. Come dimostrano gli stati sociali europei, le donne dipendono dagli uomini per le previdenze sociali offerte dallo stato. Le donne, che lavorano per lo più nel settore informale e part-time, non hanno accesso a queste previdenze.

1 Nazioni Unite, *Monterrey Consensus*, bozza votata, versione finale inedita, 27 gennaio 2002, New York.

2 A.H. Qureshi, *International Economic Law*, Sweet-Maxwell, London 1999.

3 G. Esping-Andersen, «Social indicators and welfare monitoring», *Social Policy and Development Paper No. 2*, United Nations Research Institute for Social Development, Ginevra 2000.

4 D. Elson-N. Cagatay. «The social content of macroeconomic policies», *World Development* 28 (7) 2000, 1347-1364.

5 *Ibid.*

La *tendenza alla mercificazione* appare chiaramente quando la politica della spesa governativa mira a ridurre il più possibile il deficit di bilancio. I servizi sociali vengono sempre più privatizzati, rendendone ancor più difficile l'accesso ai poveri. Alla mancanza di servizi forniti dallo stato devono necessariamente sopporre le donne con una maggiore assunzione di servizi alla persona in seno alla famiglia.

Poiché raramente si vedono e ascoltano le donne nei santuari in cui si formula la politica macro-economica, queste tematiche e preoccupazioni sono raramente prese in considerazione nei processi decisionali. Questo squilibrio a livello nazionale si riflette a livello mondiale, quando i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali si ritrovano per stabilire la direzione dei processi macro-economici mondiali.

Le relazioni di genere inserite nelle istituzioni

Le norme relative al genere sono inserite nelle istituzioni, definite come un complesso di strutture che regolano il comportamento economico e sociale. Le relazioni di genere esistenti rafforzano un sistema che, affidando la cura delle persone alle famiglie e alle organizzazioni sociali, rende possibile le attività del mercato. La realizzazione della politica macro-economica in questo contesto di servizi alla persona, senza peraltro riconoscerne il ruolo e l'influenza, genera le tendenze di cui sopra.

Le norme di genere esistenti addossano un fardello aggiuntivo alle donne che desiderano partecipare alle attività di mercato, ma ne sono impedita a causa delle restrizioni socialmente definite sul piano della mobilità fisica e del possesso dei mezzi necessari. In alcuni casi, le norme avallano certe consuetudini matrimoniali e strutture giuridiche. Come ha sostenuto DAWN nell'intervento al Terzo incontro del Comitato preparatorio di FS, «la creazione di un ambiente finanziario veramente stimolante a sostegno dello sviluppo che serva sia alle donne che agli uomini richiede l'eliminazione delle lacune e barriere istituzionali a lungo termine che impediscono l'uguaglianza di genere».

Dal nazionale al globale e ritorno

Finora la discussione ha riguardato la presa di decisioni a livello nazionale. Naturalmente molte debolezze nazionali si ritrovano anche a livello mondiale, ma non allo stesso identico modo. A questo livello la ben nota tensione fra mobilità del capitale e mobilità del lavoro, e le tendenze nella segmentazione del capitale e nella segmentazione del lavoro, rendono più complessa la natura delle tendenze di genere.

Inoltre, la globalizzazione incide pesantemente sull'elaborazione delle politiche nazionali a causa di una crescente pressione verso l'integrazione economica e l'uso di un unico modello economico per la crescita. La tradizionale sovranità economica nazionale, con lo stato-nazione quale ultima autorità decisionale in materia di uso delle proprie risorse e delle altre risorse presenti sul suo territorio, diventa impraticabile a causa della crescente soppressione dei confini economici. Una grande varietà di accordi bilaterali, regionali e multilaterali su danaro e finanza, investimenti e commercio ha contribuito a rendere i confini economici ancor meno chiari e definiti. Oggi, il ventaglio degli strumenti politici a disposizione dei paesi in via di sviluppo è notevolmente più ridotto rispetto a quello di cui disponevano i paesi sviluppati al tempo in cui erano allo stesso livello di sviluppo. La libera scelta delle politiche è decisamente ridotta.

Il successo di FS dovrebbe essere valutato in base alla sua capacità di risolvere le tensioni derivanti dalle sfide poste alla sovranità economica nazionale. Ma con il procedere della discussione su FS e con il suo ingresso nella fase negoziale è prevalso il punto di vista pragmatico. I governi non hanno voluto far torto a nessuno, per cui FS non ha potuto essere il luogo in cui esprimere e risolvere le diverse concezioni della globalizzazione.

La supremazia della mobilità del capitale

Il Consenso di Monterrey ha suggellato la supremazia della mobilità del capitale nell'era della globalizzazione, come dimostra soprattutto la sua posizione «anti-fiscale». La proposta di un'organizzazione fiscale internazionale e la

tanto discussa tassa sulle transazioni finanziarie sono state accantonate dopo il Quarto incontro del Comitato preparatorio nel gennaio del 2002. Ciò è preoccupante soprattutto alla luce delle scoperte fatte nel 1997 da Rodrik⁶, secondo il quale la percentuale delle tasse totali sul reddito da capitale è diminuita e la percentuale delle tasse totali sul reddito da lavoro è aumentata. In genere, ogni riferimento a misure finalizzate a regolamentare una qualsiasi forma di capitale si è scontrato con un deciso rifiuto, soprattutto da parte dei paesi di origine.

In materia di commercio internazionale l'unico riferimento ai movimenti è quello relativo ai «movimenti delle persone», con un esplicito rinvio all'Accordo generale sul commercio nei servizi dell'Organizzazione mondiale del commercio. Questo riferimento non contiene alcun impegno ed esprime solo una preoccupazione riguardo a questo tema e ad altre questioni commerciali importanti per i paesi in via di sviluppo e i paesi meno sviluppati. La mancanza di impegni in materia di migrazione, nonostante le raccomandazioni del Rapporto Zedillo, è in stridente contrasto con l'intenzione di «offrire opportunità a tutti», specialmente a coloro che possiedono unicamente la loro capacità lavorativa.

Segmentazione del capitale: flussi di portafoglio contro investimenti esteri diretti

Ora anche i capitali e i capitalisti sono segmentati e persino in lotta gli uni contro gli altri. Varie crisi finanziarie causate da incontrollate immissioni di capitali a breve termine hanno distrutto le economie nazionali e costretto a chiudere le imprese estere situate in quelle economie. Gli investimenti esteri diretti sono ancora relativamente liberi. Si possono subire enormi perdite spostando le operazioni da un paese all'altro e i profitti possono essere minacciati in qualsiasi momento dal sopraggiungere della crisi.

I finanziatori esteri a breve termine trovano dei partner nelle élites nazionali che possiedono e controllano i capitali finanziari locali. Si crea un clima nel quale l'arbitraggio diventa vantaggioso e le istituzioni finanziarie nazionali sono incoraggiate ad assumere rischi. Sono spesso le stesse istituzioni che assumono una posizione conservatrice in materia di prestiti ai poveri e alle donne. Non solo gli intermediari finanziari sono riluttanti a prestare alle donne, ma anche le donne possono essere riluttanti a ricorrere ai prestiti, poiché esitano a mettere a repentaglio la vita dei dipendenti della loro famiglia.⁷

Al contrario, le donne sono maggiormente presenti nel campo degli investimenti esteri diretti, poiché lavorano in gran parte nella trasformazione dei prodotti destinati all'esportazione e in subappalto. Occorre valutare i vantaggi delle maggiori opportunità occupazionali delle donne alla luce delle relazioni di lavoro prevalenti in queste imprese e del loro impatto sul lavoro e sulla condizione delle donne in seno alla famiglia.

Inoltre, gli investitori esteri diretti possono sfruttare la loro posizione preferenziale per ottenere delle concessioni dai governi che li ospitano sotto forma di contratti governativi, infrastrutture e incentivi fiscali. Queste perdite di entrate dovrebbero essere poste in relazione con la conseguente minor spesa sociale.

Segmentazione del lavoro: lavoro qualificato contro lavoro non qualificato

Molti paesi guardano con sospetto all'apertura dei loro confini ai lavoratori stranieri e, in realtà, sono ben poco interessati a farlo. Accettando di discutere i movimenti delle persone, FS potrebbe riconoscere che la globalizzazione può offrire maggiori opportunità alle persone qualificate e ai professionisti. I paesi sviluppati possono diventare più sensibili a una certa

6 D. Rodrik, «The paradoxes of the successful state» (1997), *European Economic Review*, 41 (3-5), 411-442.

7 D. Elson, «International financial architecture: A view from the kitchen», documento presentato alla Conferenza annuale dell'International Studies Association a Chicago, febbraio 2001, ciclostilato; M.S. Floro, «Gender dimensions of the financing for development agenda», documento di lavoro preparato da UNIFEM, 22 aprile 2001, UNIFEM, New York.

apertura dei loro confini con l'invecchiamento della loro popolazione e l'assottigliamento delle file dei lavoratori. Ma le opportunità offerte riguardano generalmente solo le famiglie appartenenti alla classe media, che possono permettersi l'istruzione e far fronte ai costi della migrazione. Resta da vedere se questa migrazione incrementi o meno la «fuga dei cervelli» dai paesi in via di sviluppo.

I modelli occupazionali seguono linee di genere. Le donne sono prevalenti nel campo dell'insegnamento e dei servizi sanitari, gli uomini nel campo dell'ingegneria e dell'edilizia.

I lavoratori scarsamente qualificati o privi di qualsiasi qualifica assumono spesso dei rischi ricorrendo ai canali illegali dell'emigrazione. I lavoratori scarsamente qualificati o privi di qualsiasi qualifica che restano nei loro paesi di origine costituiscono un serbatoio di riserva a disposizione dei capitalisti nazionali e stranieri. Questo processo ha minato la solidarietà internazionale fra i lavoratori, contrapponendo la disperazione dei lavoratori dei paesi poveri al rischio di disoccupazione dei lavoratori dei paesi ricchi.

Governo economico e sociale: per quale ragione esisti, ONU?

Le potenzialità di FS di affrontare i problemi sistemici a lungo termine che sottendono lo sviluppo restano inattuato. Il Consenso di Monterrey non è riuscito a riconoscere un ruolo direttivo alle Nazioni Unite nel governo economico e sociale del mondo. Il Consenso di Monterrey ha appoggiato e legittimato le posizioni di Banca mondiale, Fondo monetario internazionale e Organizzazione mondiale del commercio nei loro rispettivi ruoli di governo della macro-economia mondiale. Le Nazioni Unite avrebbero potuto bilanciare queste istituzioni, ma l'integrale accettazione delle regole dettate dalle istituzioni finanziarie multilaterali è servita solo a consolidare l'attuale natura e direzione della globalizzazione.

Volendo continuare ad impegnarsi con una qualche prospettiva di successo in questo campo occorre riformulare decisamente e positivamente l'ordine economico mondiale in tre aree interconnesse: politica economica internazionale; economia politica internazionale; legislazione economica internazionale.⁸

Politica economica internazionale

Un sistema economico aperto richiede ovviamente che gli sviluppi economici in un paese passino nelle economie dei suoi partner. Le maggiori economie industrializzate, le cui monete servono come principali strumenti commerciali, possono scardinare le economie dei loro partner commerciali. E tuttavia le loro politiche promuovono i loro interessi nazionali (o gli interessi in una minoranza privilegiata) senza tener conto dell'impatto che possono avere sui loro partner commerciali.

I gruppi e le reti *ad hoc* e informali che elaborano le politiche non sono legittimi, poiché mancano di trasparenza, sono costituiti da un ristretto numero di persone e usano per giunta procedure non democratiche. In alcuni casi, come ad esempio il Comitato di Basilea formato dai funzionari della banca centrale dei G10, la legittimità è contestata, poiché i funzionari sono tecnocrati il cui mandato di rappresentanza non è affatto chiaro. Questi gruppi devono chiarire e giustificare la loro giurisdizione sulle materie che trattano. Se si ritiene che questi gruppi siano necessari, occorre procedere alla creazione di istituzioni formali con chiari meccanismi di responsabilità e rendiconto.

Economia politica internazionale

I processi decisionali nei vari consessi intergovernativi richiedono una decisa ristrutturazione. Dove i meccanismi di votazione dipendono dalle quote

sottoscritte, i paesi ricchi possiedono un maggior numero di voti. Dove i meccanismi di votazione dipendono dall'appartenenza esclusiva, gli estranei non potranno mai votare. Anche se i meccanismi di votazione sembrano equi – come nel processo «uno stato, un voto» – il potere di votare e il potere reale continuano a divergere. Nonostante che abbiano una maggioranza dei due terzi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, i paesi in via di sviluppo non sono in grado di usare la loro consistenza numerica per far passare le loro richieste.

I sospetti sul governo dei raggruppamenti multilaterali spinge i paesi a formare dei blocchi o a stipulare accordi collaterali, che di per sé minano gli accordi multilaterali. Stante la succitata asimmetria nella bilancia del potere, una risposta regionale può risultare positiva per i paesi più deboli, soprattutto quando si tengono fuori grandi stati influenti. È comunque molto importante che le risposte regionali creino vere alternative, evitando di imitare contenuti e strutture delle tribune multilaterali.

A livello nazionale, occorre più chiarezza sulla relazione fra i rami esecutivo e legislativo del governo nella elaborazione di accordi internazionali con conseguenze legislative nazionali. La democrazia rappresentativa risulta sminuita quando i legislatori vengono raramente o per nulla coinvolti nel processo di negoziazione degli accordi. Occorre che i rappresentanti del ramo esecutivo del paese nelle istituzioni multinazionali siano considerati responsabili delle decisioni che hanno preso al tempo in cui erano inseriti nelle istituzioni multilaterali.

Legislazione economica internazionale

La maggior parte dei temi in discussione a FS ha delle implicazioni legislative. Trattandosi di accordi internazionali, essi cadono sotto la disciplina giuridica della legislazione economica internazionale. Apparentemente, la legislazione economica internazionale è debole in materia di sviluppo internazionale, un settore nel quale, come accade con molte risoluzioni delle Nazioni Unite, la maggior parte delle norme non è vincolante.⁹ Pur toccando anche lo sviluppo, gli accordi commerciali, monetari e finanziari non riguardano direttamente lo sviluppo.

La sezione «accordi internazionali» del *corpus* legislativo deve contenere gli elementi propri dell'equità e della giustizia, poiché la giustizia è un principio basilare del diritto. Inoltre occorre definire chiaramente, anche a livello nazionale, la relazione fra accordi economici internazionali, strumenti legislativi dei diritti umani e diritto allo sviluppo.

Rivisitazione del concetto di ambiente favorevole

Nell'elaborazione dei principi necessari alla creazione di un ambiente favorevole alla produzione di risorse finanziarie per lo sviluppo non si dovrebbe dimenticare che ciò riguarda i mezzi per lo sviluppo, non i fini che costituiscono lo sviluppo. In vista del lavoro futuro FS dovrebbe ridefinire il concetto di «ambiente favorevole», considerando le persone come fini piuttosto che come mezzi dello sviluppo.

La politica macro-economica, soprattutto il suo aspetto occupazionale, mira a fornire posti di lavoro ai poveri in modo che possano provvedere direttamente alle loro necessità. In questo contesto, le persone sono considerate mezzi per la generazione di reddito e la crescita del reddito diventa sinonimo di sviluppo.

Il vedere le persone come fini cambia la nostra visione della macro-economia. Le politiche costituiscono un ambiente esterno che permette il pieno funzionamento delle capacità delle persone. Aggiungendo a questo ambiente esterno favorevole le capacità interne della persona si ottiene una «somma di capacità» ed è a quest'ultima che mira il processo dello sviluppo.

⁸ M. Fe B. Durano. «New Goals for Global Governance?», *DAWN Informs*, novembre 2001. Estratti da una relazione alla conferenza con lo stesso titolo organizzata dalla Danish UN Association a Copenhagen.

⁹ Qureshi, *op. cit.*

L'ambiente favorevole garantisce la base sociale per questa «somma di capacità».¹⁰

Questa visione è in netto contrasto con le politiche finalizzate a creare un ambiente favorevole unicamente agli investimenti e alla crescita economica. La promozione degli investimenti e della crescita economica può fornire solo le risorse, ma non può garantire che le risorse messe a disposizione aiutino effettivamente la persona ad agire «in modo veramente umano».

Questa ridefinizione assicura meglio la giustizia sociale e la giustizia di

genere, poiché il governo economico mondiale concentra la propria attenzione sulle persone che spera di servire. Ciò è particolarmente importante per le donne, che sono state «spesso trattate come sostenitrici dei fini altrui, piuttosto che fini in se stesse». Si realizza lo sviluppo di tutti solo se ogni persona viene trattata come un fine e non semplicemente come un mezzo. ■

Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)
admin@dawn.org.fj

¹⁰ M.C. Nussbaum, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.