

Pianificare il progresso

Molto rumore...

Al Vertice del millennio i capi del mondo hanno promesso un dimezzamento della povertà assoluta entro il 2015. Questo ha introdotto una pietra di paragone per misurare l'avanzamento verso lo sradicamento della povertà, un impegno assunto nel 1995 al Vertice sociale di Copenhagen, senza che allora si fosse fissato un termine entro il quale raggiungere l'obiettivo. Ma questi incontri non sono riusciti a stabilire una definizione comune della «povertà», rendendo in tal modo difficile una valutazione dei progressi.

Spesso si definisce la povertà in termini di reddito... o di mancanza di reddito. Ma per Amartya Sen, premio Nobel per l'economia, «la povertà deve essere vista come una privazione delle capacità fondamentali piuttosto che come una semplice scarsità di reddito».

In base a questa misurazione, un paese sta avanzando verso la riduzione della povertà se i suoi abitanti sono più sani, più istruiti e possono accedere ai servizi pubblici senza discriminazioni.

Le coalizioni Social Watch presenti in 50 paesi hanno continuato a monitorare l'evoluzione degli indicatori che misurano la povertà secondo la prospettiva indicata da Sen e a valutare l'efficacia delle politiche sociali riguardo al conseguimento di questi obiettivi. Il Rapporto Social Watch 2001 è il risultato di questo lavoro.

Le tabelle incluse in questo rapporto mostrano la posizione dei paesi sulla base di indicatori sociali fondamentali e il progresso che hanno fatto verso il conseguimento dei loro obiettivi. Il quadro generale è piuttosto fosco. I dati più recenti (1999) dimostrano che molti paesi sono ancora ben lontani dal raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2000. La tabella relativa a Progressi e regressi dimostra tangibili avanzamenti negli indicatori dello sviluppo sociale nell'ultimo decennio, ma lo slancio è stato rallentato dalle crisi finanziarie. Molti paesi non registrano alcun progresso e alcuni sono in condizioni peggiori rispetto a quelle di dieci anni fa.

In questo Rapporto includiamo due grafici relativi alla misura della disuguaglianza in base alla distribuzione del reddito mondiale. I grafici sul reddito mostrano il PIL annuale (tutti i beni e servizi che un'economia produce in un anno) sotto forma di volumi, con una base proporzionale alla popolazione (quanto più ampia è la base, tanto maggiore è la popolazione del paese) e l'altezza proporzionale al reddito pro capite. Il primo grafico mostra le diversità fra i paesi. Il secondo mostra la distribuzione del reddito in alcuni paesi. Alcuni paesi del Sud del mondo hanno una percentuale sproporzionata di ricchezza nel 10% superiore della popolazione. Altri hanno differenze minori di quelle che si registrano in Svezia... ma hanno ben poca ricchezza da spartire!

Viviamo in condizioni di povertà?

Un numero crescente di esperti e paesi vogliono «un approccio allo sviluppo basato sui diritti». Nel quadro del diritto internazionale, i diritti umani non si limitano alle libertà

civili e politiche (come la libertà di espressione o il diritto di non essere incarcerati senza un debito processo). Essi includono anche i diritti sociali, economici e culturali, definiti «indivisibili» dal Vertice dei capi mondiali tenutosi a Vienna nel 1996. Nelle scienze sociali questi diritti vengono detti «bisogni fondamentali» e molti paesi valutano il loro avanzamento verso la riduzione della povertà in base alla percentuale di persone che non riescono a soddisfare tre o più bisogni fondamentali: per esempio, accesso all'acqua potabile, istruzione primaria, alloggio decoroso o alimentazione sufficiente. La «soglia di povertà» così definita è utile per identificare chi sono e dove sono i poveri e quindi facilita le decisioni in materia di politiche sociali e la valutazione della loro efficacia. Al tempo stesso, la definizione di alcuni bisogni fondamentali, per esempio le caratteristiche di un alloggio decoroso o la qualità dell'istruzione primaria, varia da paese a paese.

La misurazione dei bisogni fondamentali richiede strumenti statistici piuttosto sofisticati e costose indagini che ancora mancano in molti paesi. Così, per consentire le comparazioni, la Banca mondiale, un'istituzione multilaterale che presta annualmente oltre 30 miliardi di dollari ai paesi in via di sviluppo, pubblica regolari stime sul numero di persone che vive con meno di uno o due dollari al giorno (dollari calcolati in base al potere di acquisto e non in base al tasso di cambio nominale).

Basandosi su queste stime, i mezzi di comunicazione sociale hanno affermato che nel 2000 1,3 miliardi di persone (grosso modo un abitante del pianeta su cinque) vivevano in condizioni di povertà assoluta. Nel settembre del 2000 la Dichiarazione del millennio dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha fissato come obiettivo «il dimezzamento, entro il 2015, della percentuale della popolazione mondiale con un reddito inferiore a un dollaro al giorno e della percentuale della popolazione che soffre la fame, e il dimezzamento, entro la stessa data, della percentuale della popolazione che non ha accesso all'acqua potabile».

Leggendo l'intero paragrafo e tenendo conto di una precedente affermazione dello stesso documento («ci impegniamo a fare del diritto allo sviluppo una realtà per ciascuno e a liberare l'intera razza umana dall'indigenza»), si devono certamente elogiare i capi del mondo per aver trasformato l'impegno dello sradicamento della povertà, assunto nel 1995, in un obiettivo misurabile. I gruppi della società civile, come ad esempio la rete Social Watch, che ha membri impegnati in oltre 50 paesi, possono ritenerli responsabili.

Ma preso alla lettera e inteso in senso stretto, l'obiettivo è insignificante. Si può realizzare un dimezzamento della percentuale delle persone che vivono in condizioni di povertà (e non del loro numero assoluto) anche se nel 2015 900 milioni di persone continuano a spendere meno di un dollaro al giorno. Si può facilmente conseguire l'obiettivo, anche con una riduzione degli attuali tassi di crescita economica in Asia, se non accade alcuna catastrofe in Cina o in India, e senza

alcuna riduzione delle drammatiche condizioni di povertà esistenti nell'Africa sub-sahariana e nei paesi meno sviluppati.

In realtà, secondo i dati pubblicati dalla stessa Banca mondiale, in molti paesi la soglia di povertà è molto più alta di un dollaro al giorno. Le uniche eccezioni sono Cina, India e Nigeria. L'accettazione di questa soglia come parametro internazionale significherebbe l'assenza di povertà in Europa o negli Stati Uniti, un'affermazione che nessun cittadino di questi paesi sarebbe disposto a sostenere.

Il divario fra la soglia di un dollaro al giorno e la soddisfazione dei bisogni fondamentali, misurata nei pochi paesi per i quali esistono dati, induce l'équipe Social Watch ad affermare che l'espressione «oltre la metà della popolazione mondiale vive in condizioni di povertà» è più vicina alla realtà del dato abitualmente ripreso dai mezzi di comunicazione sociale (1,3 miliardi di persone).

Il compito di «liberare l'intera razza umana dall'indigenza» non sarebbe una realizzazione di poco conto. E tuttavia è qualcosa che si può conseguire, qualcosa che si può ottenere con la ricchezza e le conoscenze disponibili già ora. Ciò lo rende «un imperativo etico, sociale, politico ed economico dell'umanità». Non è una semplice espressione delle speranze di Social Watch, ma qualcosa che si sono impegnati a fare oltre cento presidenti, primi ministri e re del mondo intero.

Il diritto di non essere poveri

La Dichiarazione del millennio delle Nazioni Unite e la Dichiarazione del Vertice sociale di Copenhagen del 1995 non sono solo belle parole. Mary Robinson, già presidente dell'Irlanda e attualmente Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite ha affermato: «La povertà assoluta è una negazione dei diritti umani». Deepa Narayan, funzionario della Banca mondiale e principale autore di *Voices of the Poor*, uno studio in tre volumi della Banca mondiale, stabilisce un collegamento fra diritti umani e povertà, affermando: «Con sorprendente coincidenza in tutte le parti del mondo i poveri sentono di essere senza potere e senza voce».

Un numero crescente di esperti in materie giuridiche e legislative concordano sulla necessità di definire la povertà in termini di negazione di diritti, capacità e accesso alle risorse. Ciò concorda con le misure di lotta alla povertà basate sulla soddisfazione dei bisogni fondamentali e con gli obiettivi concordati a livello internazionale, ad esempio in materia di malnutrizione, mortalità infantile, accesso all'istruzione e all'acqua potabile, obiettivi che Social Watch passa in rassegna in questo rapporto. Certe situazioni di povertà sono critiche e peggiori di altre, ma poiché un approccio basato sui diritti riguarda la partecipazione e l'attribuzione di potere, nessuno è «troppo povero» o «non abbastanza povero» da essere escluso dalla protezione dei diritti umani.

Le leggi sui diritti umani, a livello internazionale e nazionale, sono sempre più in conflitto con le regole dell'economia mondiale in via di globalizzazione. Ad esempio, un testo all'esame di un gruppo di lavoro di diplomatici sul diritto allo sviluppo, a Ginevra, sottolinea la necessità di individuare e affrontare «l'impatto che hanno sui diritti umani, in vari paesi, le questioni economiche internazionali, come le decisioni macro-economiche sul piano internazionale, lo sradicamento della povertà, il fardello del debito, il commercio internazionale, il funzionamento delle istituzioni finanziarie internazio-

nali, il trasferimento di tecnologia, l'eliminazione del divario conoscitivo (spaziacque digitale), le regole relative alla proprietà intellettuale e l'attuazione degli impegni assunti in materia di sviluppo internazionale».

In concreto, ciò significa che quando la difesa dei diritti umani entra in conflitto con gli interessi economici l'esito è incerto. La violazione delle regole commerciali comporta pesanti sanzioni economiche, mentre le violazioni dei diritti umani non possono invocare analoghe misure di rispetto.

L'Uruguay Round dei negoziati commerciali e gli oltre mille accordi bilaterali sugli investimenti stipulati nell'ultimo decennio hanno introdotto nuovi diritti per le multinazionali – dai diritti di proprietà intellettuale al diritto di citare i governi nazionali presso tribunali internazionali ad hoc – senza alcun obbligo equilibratore.

Nella sua risoluzione 2000/7 (agosto 2000) la Sotto-commissione sulla promozione e protezione dei diritti umani del Consiglio economico e sociale (ECOSOC) delle Nazioni Unite ha affermato: «Vi sono evidenti conflitti fra il regime dei diritti di proprietà intellettuale inserito nell'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale in materia di commercio e la legislazione internazionale in materia di diritti umani. Nel 1998, la Sotto-commissione sulla prevenzione della discriminazione (in seguito denominata Sotto-commissione sulla promozione e protezione dei diritti umani) ha messo in guardia i membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCDE) sul possibile conflitto fra i loro obblighi in materia di diritti umani e le regole proposte nel quadro dell'Accordo multilaterale sugli investimenti (MAI).

In un Rapporto presentato il 25 gennaio 2001, Miloon Kothari, relatore speciale dell'Alto commissario dei diritti umani sul diritto a un alloggio adeguato, concludeva che «le decisioni relative alla liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione hanno limitato l'esercizio delle opzioni per gli scopi sociali in materia di politica monetaria e fiscale», colpendo così il diritto a un alloggio adeguato. Non si è data la colpa solo all'aggiustamento macro-economico e al ripagamento del debito. Il relatore speciale ha aggiunto: «Occorre anche accertare se le prescrizioni del "buon governo" (da parte della Banca mondiale e dell'UNDP) e la "riduzione della povertà" (da parte della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale) sono compatibili con i diritti in materia di alloggio e i doveri dello stato».

In un altro rapporto alla Sotto-commissione dei diritti umani in vista del suo incontro dell'agosto 2000 su «La globalizzazione e il suo impatto sul pieno godimento dei diritti umani», due relatori speciali – Joseph Oloka-Onyango della Nigeria e Deepika Udagama dello Sri Lanka – hanno affermato che occorre «ripensare criticamente le politiche e gli strumenti del commercio, degli investimenti e della finanza a livello internazionale». I due giuristi hanno affermato che lungi dall'essere trattati in modo marginale i diritti umani dovrebbero essere inseriti nella discussione e nelle considerazioni di coloro che formulano le politiche e dirigono l'Organizzazione mondiale del commercio, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale.

Nella sua seduta dell'agosto 2000, in seguito all'esame dell'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sui diritti di proprietà in campo commerciale, la Sotto-commissione ha adottato una risoluzione nella quale si sottolineava uno squilibrio fra i diritti promossi dal TRIP e i più ampi diritti umani delle persone e delle comunità. La Sotto-commis-

sione ha chiesto all'Alta commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite di procedere a un'analisi della questione e ha chiesto al Segretario generale delle Nazioni Unite di preparare un rapporto sulle implicazioni del TRIP e sulle scelte operate in vista di ulteriori iniziative da parte della Sotto-commissione. Anche all'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale, all'Organizzazione mondiale della sanità, al Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite, alla Conferenza sul commercio e lo sviluppo delle Nazioni Unite, al Programma sull'ambiente delle Nazioni Unite e ad altre agenzie delle Nazioni Unite è stato chiesto di approfondire le loro analisi delle implicazioni del TRIP sui diritti umani.

Aumentano quindi le analisi e le preoccupazioni sui conflitti fra le regole commerciali e finanziarie internazionali e le esigenze dei diritti umani in materia di povertà e sradicamento della povertà.

La maggiore opposizione all'impegno su queste tematiche proviene sorprendentemente dagli Stati Uniti, un paese che considera la promozione dei diritti umani uno dei Fondamenti della sua politica estera. A Ginevra un diplomatico statunitense ha affermato, in presenza di rappresentanti di Social Watch, che gli era stato ordinato di opporsi a «ogni iniziativa che potesse autorizzare in qualche modo i poveri a fare causa al governo degli Stati Uniti a motivo della loro povertà».

Molti capi del Sud del mondo affermano con sempre maggiore insistenza che «il commercio, non l'aiuto» potrà permettere ai loro paesi di uscire dalla povertà. Con questa speranza essi hanno sottoscritto le regole di un sistema economico che è strutturalmente contro i poveri. Un tempo si pensava che «la marea avrebbe sollevato tutte le barche», che la

crescita economica avrebbe alla fine avvantaggiato i poveri, per cui bastava semplicemente pazientare e attendere. Ma per molti la marea della globalizzazione si è trasformata in uno tsunami dalle conseguenze catastrofiche. Non si è più convinti che ciò che è buono per l'economia è necessariamente vantaggioso per la popolazione, come ha drammaticamente dimostrato, nel gennaio del 2001, la distanza fra il Forum economico mondiale di Davos e il Forum sociale mondiale di Porto Alegre.

La proposta di una Tobin tax sulle transazioni speculative internazionali e altre proposte costruttive in materia di aiuto, debito e investimenti verranno esaminate in occasione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite su «Finanziare lo sviluppo». Verso la fine di quest'anno si terrà un altro Vertice a Bruxelles per discutere le iniziative a favore dei paesi meno sviluppati. Ovunque nel mondo i cittadini fanno sentire sempre più la loro voce. In occasione della riunione a Roma di 50 collegamenti nazionali, nel novembre del 2000, la rete Social Watch ha deciso di raddoppiare gli sforzi, cominciati sei anni fa, volti a considerare i governi e gli organismi internazionali responsabili nei riguardi degli alti parametri da loro stessi fissati.

Si è fatto molto rumore a livello di parole e bei discorsi. Ora occorre assolutamente passare all'azione. Uno sguardo al numero delle persone, per la maggior parte donne e bambini, che soffrono a causa della povertà dovrebbe bastare a generare un senso di urgenza.

Roberto Bissio
Montevideo, aprile 2001