



Paolo Dieci

## **LA CRESCITA DELLA DISUGUAGLIANZA**

Politica Internazionale

Anno XXVIII - N° 1/2 gennaio-aprile 2000

## La crescita della disuguaglianza

### Sommario

L'articolo analizza il fenomeno dell'allargamento progressivo della forbice della ineguaglianza sul piano internazionale e i vari fattori di vulnerabilità che caratterizzano la vita dei paesi deboli. La crescita delle disuguaglianze e delle povertà pone alle agenzie pubbliche della cooperazione una duplice sfida: la effettiva coerenza tra gli obiettivi dell'aiuto e le politiche economiche e commerciali che hanno un impatto sui paesi poveri; le strategie e le metodologie adeguate e coordinate tra donatori e beneficiari a sostegno di programmi che incidano sulla riduzione della povertà e l'esclusione sociale. Ma ogni sforzo sarebbe insufficiente in assenza di una regolamentazione dei mercati internazionali. In particolare, le organizzazioni dell'ONU dovrebbero essere investite di responsabilità politica e non ridotte a esecutrici di programmi di cooperazione. L'ultima parte del saggio si sofferma sulle incoerenze tra alcune politiche europee e gli obiettivi dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo.

### 1. Introduzione

Il dibattito sullo sviluppo è stato talvolta influenzato da una certa tendenza a mettere in secondo piano qualsiasi contenuto politico generale (Leyes: 1996). In altre parole, si è spesso affermata una tendenza alla de-politicizzazione del discorso sullo sviluppo, in base alla quale esso sarebbe perseguibile dai paesi poveri essenzialmente tramite il ricorso a specifiche tecniche. Tale tendenza appare tutt'oggi presente in alcune agenzie di cooperazione internazionale.

Un esempio ne è, a nostro avviso, l'enfasi che tali agenzie pongono sul tema dello sviluppo della micro impresa urbana come risposta alla disoccupazione e alla mancanza di opportunità di generazione di reddito di vasti strati della popolazione dei paesi poveri. Non contestiamo la necessità, né la possibilità, di puntare sull'incremento delle capacità di generare reddito da parte di strati poveri della popolazione per spezzare le catene della povertà e della dipendenza, ma ci sembra necessario sottolineare che chiaramente, in molti casi, l'espulsione di centinaia di migliaia di individui dal mercato del lavoro e il contestuale allontanamento da zone rurali impoverite e rese vulnerabili da diversi fattori (i conflitti, la carestia, l'eccessiva pressione demografica, il degrado ambientale, solo per citare i casi più frequenti) interrogano obiettivamente sulla necessità di porre correttivi politici ai piani di sviluppo e alle stesse modalità di definizione e attuazione dei piani di aggiustamento strutturali e non possono trovare solo risposte "tecniche".

In ogni caso, in circa mezzo secolo di dibattito sullo sviluppo<sup>11</sup>, si sono venute affermando, confrontando e in molti casi scontrando diversi approcci, che hanno spesso fortemente influenzato scelte di pianificazione e di governo. A solo titolo di esempio, si cita il caso del legame tra le teorie della dipendenza, peraltro nate nel contesto latino americano, e la politica dell'Ujama attuata da Julius Nyerere in Tanzania (Leyes: 1996). Alcuni di questi approcci hanno avuto il limite, solo apparentemente opposto rispetto a quello della de-politicizzazione, di un'eccessiva ideologizzazione, che talvolta ha finito con il fare coincidere lo sviluppo con il compimento di un processo politico da attuare anche a costo di sacrificare i più elementari diritti della persona.

---

<sup>11</sup> Il termine teoria dello sviluppo, come oggi lo concepiamo, data il suo inizio a partire dagli anni '50, al cospetto dell'avanzamento dei processi di decolonizzazione.

Il fatto è che, inevitabilmente, le dinamiche della guerra fredda hanno a lungo influenzato le teorie dello sviluppo e visioni ideologiche, egemonie militari, sistemi politici ed economici si sono contaminati reciprocamente in ogni angolo del pianeta.

Almeno sul piano teorico, oggi siamo nelle condizioni di poter affrontare il tema dello sviluppo liberi da condizionamenti ideologici e a partire da determinati “punti fermi”, costituiti da elementi di analisi corroborati dall’esperienza di decenni di cooperazione e dalla riflessione su di essa. Alcuni dei più significativi, tra questi “punti fermi”, ci sembrano così sintetizzabili:

- il sottosviluppo e la povertà sono il frutto, tra le altre cose, sia di distorsioni nelle relazioni internazionali e sia di responsabilità politiche delle classi dirigenti e dei governi;
- la cooperazione allo sviluppo può contribuire a risolvere alcuni gravi problemi presenti nei paesi poveri e a ridurre la povertà, ma, in assenza di scelte politiche più generali, non può invertire la tendenza alla crescita della forbice della disuguaglianza mondiale, né all’interno dei paesi;
- l’esistenza di un tessuto democratico, oltre a corrispondere all’esigenza di favorire il rispetto dei diritti della persona, è anche uno degli ingredienti indispensabili di ogni processo di sviluppo;
- un discorso sullo sviluppo di singoli paesi astratto dalle relazioni internazionali entro le quali essi si collocano è oggi di scarsa capacità ermeneutica e propositiva. La globalizzazione, infatti, appare, almeno per adesso, come un processo in qualche modo irreversibile;
- la povertà è una realtà multidimensionale e sollecita quindi interventi articolati in grado di incidere sulle sue cause e non solo di attutirne temporaneamente gli effetti;
- nel conteso della globalizzazione si rende necessario un sistema internazionale – che non può che fare perno sull’ONU – in grado di assicurare che l’integrazione economica e finanziaria non sia incompatibile con l’obiettivo della lotta alla povertà e all’esclusione sociale.

## **2. Globalizzazione e povertà**

Il termine globalizzazione è entrato ormai in maniera stabile nel vocabolario contemporaneo. In realtà, come sottolinea il rapporto del 1999 sullo Sviluppo Umano, il processo a cui fa riferimento questo termine non è recente, dato che l’integrazione economica a livello mondiale trae le sue origini dall’espansione coloniale europea, prima nel sedicesimo e poi nel diciannovesimo secolo.

Per mettere in evidenza le peculiarità che assume oggi il processo di globalizzazione, il rapporto sottolinea quattro elementi di novità dell’attuale processo di integrazione:

- l’esistenza di nuovi mercati, e in particolare l’integrazione globale di mercati finanziari perennemente attivi;
- l’esistenza e la diffusione capillare di nuovi strumenti di integrazione, tra i quali Internet e le reti dei mass media;
- l’esistenza di nuovi attori, dotati, “formalmente” o “sostanzialmente”, di autorità sovranazionale, quali l’Organizzazione Mondiale del Commercio e le corporazioni multinazionali e la crescita di reti di Organizzazioni non Governative, che oltre a promuovere progetti sul campo svolgono anche azioni di “lobby” presso i governi e le agenzie internazionali;
- l’esistenza di nuove regole, quali quelle definite negli accordi multilaterali sul commercio, i servizi e la proprietà intellettuale.

Sebbene indubbiamente l'integrazione dei mercati, a partire da quelli finanziari, rappresenti l'aspetto più visibile del processo di globalizzazione<sup>22</sup>, essa non ne costituisce la sola componente, dato che il processo stesso si caratterizza per un'integrazione di intensità senza precedenti anche delle informazioni, dei modelli culturali e degli stili di vita.

Il problema che abbiamo oggi dinanzi non è quello di decidere se il processo di globalizzazione vada accettato o respinto, anche perché una simile impostazione risulterebbe inevitabilmente velleitaria e "naive" considerando l'entità del processo e delle spinte che lo hanno determinato, quanto invece quello di analizzare le cause che determinano, in un mondo ormai fortemente integrato, la crescita della disuguaglianza, all'interno di molti paesi e nel rapporto tra paesi ricchi e paesi poveri.

In un contesto dominato dall'integrazione economica e tecnologica, assistiamo all'estendersi della disuguaglianza e della povertà in relazione all'esistenza o meno di opportunità di avere un ruolo attivo dentro il processo di integrazione, che significa, in primo luogo, accesso alle possibilità economiche, sociali, tecnologiche, messe in campo da tale processo.

È esemplificativo al riguardo il caso della Cina, dove cresce il divario tra le regioni costiere con un'economia orientata all'esportazione e quelle interne. Nelle prime l'indice di povertà umana è sotto il 20%, mentre nell'interno raggiunge valori superiori al 50% (UNDP: 1999).

È da rilevare che la disuguaglianza economica registra significativi avanzamenti anche in paesi ricchi, quali la Svezia, il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America. Questa realtà sta ad indicare i limiti di un'impostazione del problema della povertà esclusivamente incentrata sull'analisi del rapporto tra "Nord" e "Sud" e disattenta invece ai processi in atto dentro i diversi paesi, siano essi paesi ricchi o poveri.

Quanto appena sottolineato non significa, ovviamente, che possa essere sottovalutata la crescente disuguaglianza tra paesi ricchi e paesi poveri, soprattutto perché essa determina, negli ultimi, fenomeni di povertà sempre più estesi sul piano quantitativo e più gravi su quello qualitativo.

Sul finire degli anni novanta si registrano livelli macroscopici di disuguaglianza nella distribuzione delle risorse, della ricchezza e dell'accesso alle tecnologie sul piano mondiale.

Il quinto della popolazione residente nei paesi più ricchi dispone dell'86% del Prodotto Interno Lordo mondiale, mentre per il quinto residente nei paesi più poveri tale valore è dell'1%. Queste percentuali sono significativamente simili a quelle relative alla partecipazione ai mercati di esportazione mondiali (82% e 1%).

Anche i dati relativi all'accesso alle informazioni e agli strumenti di comunicazione confermano l'alto livello di disuguaglianza, se si considera che il 74% delle linee telefoniche del mondo appartiene al quinto della popolazione residente nei paesi ricchi, mentre il quinto residente in quelli più poveri ha accesso ad appena l'1,5% delle linee. Inoltre, la popolazione dei paesi OCSE, che rappresenta il 19% di quella mondiale, fornisce il 91% degli utilizzatori di Internet e dieci soli paesi investono l'84% delle risorse impiegate nel mondo per la ricerca e lo sviluppo (dato relativo al 1993).

---

<sup>22</sup> "More than \$1.5 trillion is now exchanged in the world's currency markets each day, and nearly a fifth of the goods and services produced each year are traded" (UNDP: 1999).

Sarebbe obiettivamente compito troppo ambizioso, in questa sede, cercare di sintetizzare le cause dell'allargamento progressivo della forbice della disuguaglianza sul piano mondiale. Si può però affermare che, tra gli altri fattori, la crescita della disuguaglianza è favorita dalla carenza di un effettivo sistema di "global governance" che punti realmente a fare della globalizzazione un'opportunità di sviluppo anche per i paesi poveri e a combattere l'estensione dell'esclusione sociale. Partendo da questa premessa, il Rapporto sullo Sviluppo Umano suggerisce, tra le principali strategie per i prossimi anni, la costruzione di una nuova architettura per la "global governance" nel ventunesimo secolo, che dovrebbe articolarsi a partire dalle seguenti priorità:

- un più forte e coerente sistema delle Nazioni Unite;
- un'Organizzazione Mondiale del Commercio in grado di assicurare l'osservanza di codici di condotta trasparenti da parte delle corporazioni multinazionali;
- un'agenzia mondiale per l'ambiente;
- una "trust" per gli investimenti mondiali con funzioni redistributive;
- una corte di giustizia internazionale con un ampio mandato in tema di diritti umani;
- una più incisiva partecipazione della società civile al sistema delle Nazioni Unite, anche attraverso l'istituzione di due camere dell'Assemblea Generale.

Il Rapporto pone anche l'accento sulla necessità di assicurare ai paesi poveri l'accesso a risorse tecniche e finanziarie per la ricerca al fine di poter affermare con più incisività le proprie ragioni, sostenendole con dati ed analisi, nei negoziati internazionali.

È evidente che le priorità appena richiamate richiedono tempi lunghi e soprattutto una forte volontà politica da parte dei governi dei paesi più industrializzati. D'altra parte, in assenza di un sistema efficace e realmente democratico di "global governance", il rischio forte è che la forbice della disuguaglianza continui inesorabilmente ad allargarsi e con essa l'esclusione sociale e la povertà.

La crescita della disuguaglianza e della povertà pone alla cooperazione allo sviluppo una duplice sfida. Da una parte è compito delle agenzie pubbliche preposte all'attuazione della cooperazione con i paesi terzi sollecitare i governi dei quali sono espressione ad un'effettiva coerenza tra gli obiettivi dell'aiuto allo sviluppo e le politiche economiche e commerciali che hanno un impatto sull'economia dei paesi poveri<sup>3</sup>.

Dall'altra si rendono necessarie strategie e metodologie adeguate e coordinate tra donatori e governi "beneficiari" a sostegno di programmi che possano incidere concretamente sulla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale.

Le dimensioni del fenomeno della povertà sono obiettivamente allarmanti, se si considera che, solo per fare un esempio, ottocento milioni di persone nel mondo soffrono regolarmente la fame (ADE: 2000).

Nel tempo si sono venuti affermando tre modalità di quantificazione e definizione della povertà. La prima è basata principalmente sulla misurazione del reddito e dei consumi. La seconda, ispirata al concetto di "basic needs", ha posto l'accento anche su altre dimensioni, quali la salute e l'educazione. Una terza modalità, più recente, tende a definire la povertà in termini di vulnerabilità dovuta alla mancanza di accesso a sufficienti risorse. Ovviamente questo modo di misurare la povertà non nega l'importanza di considerare fattori quali il reddito,

---

<sup>3</sup> Il tema della coerenza è stato, almeno formalmente, assunto come centrale dall'Unione Europea a partire dal Trattato di Maastricht, anche se rimane molta strada da fare per tradurre alcune importanti dichiarazioni di principio nella realtà.

i consumi e i bisogni di base. Il carattere innovativo di questo terzo approccio risiede però nel fatto che i bassi redditi e gli scarsi consumi, insufficienti a soddisfare i bisogni di base, vengono assunti come effetti della povertà, mentre la vulnerabilità dovuta alla mancanza di accesso alle risorse rientra a pieno titolo tra le sue cause.

Il tema della vulnerabilità richiama quello dell'insicurezza. Insicurezza sociale, economica, alimentare sono sostanzialmente sinonimi, nel loro insieme, della vulnerabilità. Chiaramente queste sono solo categorie generali e un'analisi approfondita della vulnerabilità in diversi contesti dovrebbe necessariamente disaggregare i dati relativi alla mancanza di accesso alle risorse per genere<sup>4</sup>, tipo di attività svolta, etnia e altre caratteristiche, quali la disabilità.

Tuttavia, facendo qui astrazione di tali articolazioni, è possibile definire i gruppi vulnerabili come quelli il cui stato di insicurezza rischia costantemente di aggravarsi in relazione a mutamenti nei loro contesti di riferimento, quali la siccità e i conflitti.

I poveri sono innanzitutto coloro che non hanno accesso a risorse produttive. In molti paesi a prevalente base agricola e pastorale, la principale di tali risorse è la terra e il fenomeno della privazione della terra è in crescita in molti paesi in via di sviluppo (Maxwell: 1998), causando come è noto massicci spostamenti dalle aree rurali alle città e determinando lo sviluppo della povertà urbana, che propone specifiche gravi caratteristiche, quali la diffusione della prostituzione, la crescita della piccola e non criminalità, lo sfruttamento dei minori<sup>5</sup>.

Le cause del fenomeno sono molteplici. In molti casi alla sua origine vi è l'eccessiva pressione demografica in territori ristretti, che determina frammentazioni tali da non consentire attività produttive sufficienti anche al solo autoconsumo e che quindi conducono all'abbandono delle campagne. In altri casi sussistono regimi sostanzialmente di latifondo. In America Latina, ad esempio, il 2% dei proprietari terrieri detiene il 33% delle terre disponibili (Binswanger e Deininger: 1997). In paesi come la Namibia e il Sud Africa la grande maggioranza delle terre fertili è dentro le "farms", possedute da un'esigua minoranza della popolazione, peraltro quasi esclusivamente bianca.

Due ulteriori cause del fenomeno sono costituite dai conflitti militari, che costringono migliaia di nuclei familiari ad abbandonare i propri villaggi e dal degrado ambientale.

I risultati di alcune ricerche sulla povertà in Etiopia (AA.VV.: 1998) indicano che in quel paese le unità familiari più povere della popolazione rurale sono quelle che traggono la più bassa quota dalla propria produzione agricola per l'autosostentamento. In altre parole, i più poveri sono quasi sempre coloro che debbono trovare fonti di reddito alternative all'agricoltura e all'allevamento condotti tramite la valorizzazione delle proprie risorse.

Al tempo stesso, anche in zone e in periodi soddisfacenti dal punto di vista della produzione agricola, con disponibilità di prodotti nei mercati, un esteso numero di "household" è insicuro dal punto di vista alimentare e al suo interno si verificano casi di grave denutrizione.

---

<sup>4</sup> Se si analizzano i fattori che ostacolano l'accesso alle risorse per i poveri non si può ad esempio ignorare l'esistenza di specifiche barriere nei confronti della popolazione femminile. Del resto numerosi studi e l'esperienza pratica di molte ONG e di altri operatori di sviluppo indicano chiaramente che quasi ovunque tra i nuclei familiari più poveri vi sono quelli con una donna capo famiglia.

<sup>5</sup> Le donne sono particolarmente colpite dal fenomeno della privazione della terra, anche perché spesso non hanno diritti ereditari

Questo sta ad indicare il frequente insuccesso delle strategie di autosostentamento intraprese dai poveri in ambito rurale focalizzate sulla ricerca di reddito alternativo all'autoproduzione.

In generale, i fattori di vulnerabilità possono dividersi in due grandi categorie: quelli che contribuiscono ad una scarsa capacità di generazione del reddito e quelli che contribuiscono al sedimentarsi di sfavorevoli ambienti socio-economici.

Nella prima categoria rientrano l'insufficiente disponibilità di "assets" per la produzione, tra i quali in primo luogo, come abbiamo sottolineato, la terra, e l'insufficiente disponibilità di mezzi (ad esempio, per le comunità rurali, fertilizzanti e sementi).

Tradizionalmente, invece, nella seconda categoria dei fattori di vulnerabilità si fanno rientrare la carenza di infrastrutture e di sistemi di collegamento, lo scarso accesso ai servizi sanitari ed educativi e alla formazione, il basso livello di organizzazione a livello comunitario, che si traduce anche in marginalità politica.

Chiaramente strategie mirate alla lotta alla povertà dovrebbero in primo luogo puntare a rimuovere i fattori di vulnerabilità richiamati, incidendo sulle cause che li determinano.

La definizione di tali strategie, che devono ovviamente tenere conto delle peculiarità dei diversi paesi, dovrebbe avvenire attraverso la concertazione tra donatori, soggetti di cooperazione internazionale, governi e società civili locali. La partecipazione delle società civili e delle associazioni locali, in particolare, risulta indispensabile se si vuole raggiungere l'obiettivo di combattere la povertà dove essa si manifesta più gravemente, colpendo comunità e gruppi di popolazione i cui interessi sono spesso privi di reale rappresentanza politica e quindi lontani dall'agenda delle priorità degli apparati pubblici. Questo ragionamento non vuole tradursi nel suggerimento, alle agenzie di cooperazione, di "scavalcare" i governi nella definizione di strategie di lotta alla povertà, ma in quello di fare del coinvolgimento delle società civili un obiettivo primario del dialogo politico con i governi stessi.

### **3. Mercato internazionale, insicurezza alimentare e povertà**

Se da una parte appare oggi necessario – e questo è certamente compito della cooperazione allo sviluppo – promuovere nei paesi poveri strategie incisive di lotta alla povertà focalizzate sulle cause della vulnerabilità, dell'insicurezza e dell'esclusione sociale, dall'altra non si può ignorare che questo sforzo non è sufficiente in assenza di una regolamentazione dei mercati internazionali.

Dal 18 al 22 aprile del 1999, 57 organizzazioni rappresentative della società civile dell'Europa, del Nord America, dell'America Latina, dell'Asia e dell'Africa si sono incontrate a Zeist, in Olanda, per analizzare, sulla base di specifici "case studies" le implicazioni dell'attuale sistema di liberalizzazione dei mercati agricoli sulla povertà (Madeley: 1999).

Partendo dalla premessa che il cibo non è considerabile solo come merce di scambio, costituendo un bene primario e un diritto universale, le organizzazioni riunite a Zeist, sotto il patrocinio della *Association of World Council of Churches-related Development Organisations in Europe* (Aprodev<sup>6</sup>), hanno lanciato un allarme preciso: in assenza di profondi mutamenti nell'organizzazione mondiale del commercio e soprattutto di precise condizionalità del commercio agricolo all'obiettivo della sicurezza sociale ed alimentare, anche i modesti obiettivi formulati al Summit Mondiale dell'Alimentazione del 1996 – il dimezzamento entro il 2015

---

<sup>6</sup> In pratica APRODEV è la rete delle ONG di sviluppo europee di ispirazione protestante

della popolazione denutrita – rischiano di non essere raggiunti e al contrario l'insicurezza alimentare nei paesi poveri potrà sensibilmente aggravarsi.

La liberalizzazione dei mercati si traduce spesso in maggiori importazioni e maggiore enfasi, da parte dei governi, sulle colture da esportazione. Non di rado a queste priorità si accompagna la marginalizzazione dei prodotti destinati a soddisfare i bisogni alimentari interni ai paesi.

I piani di riaggiustamento strutturale, a partire dall'inizio degli anni '80, hanno generalmente avuto tra le loro principali componenti la riduzione della spesa pubblica, la liberalizzazione dei mercati e la conseguente rimozione delle barriere alle esportazioni e alle importazioni.

Piani di riaggiustamento strutturale e liberalizzazione dei mercati, di conseguenza, sono stati assunti correttamente dalle organizzazioni riunitesi a Zeist come due componenti di un medesimo processo, di cui è necessario valutare l'impatto sui paesi poveri per poter proporre i necessari correttivi.

L'analisi di studi di caso specifici indica chiaramente che tra gli effetti principali del processo di liberalizzazione del commercio agricolo internazionale vi è stato quello di un'accresciuta competizione nell'uso della risorsa terra tra coltivazioni da consumo e da esportazione. Questo si è spesso tradotto nel fatto che mentre si sono create condizioni economiche favorevoli per i grandi esportatori, si è aggravata la situazione dei piccoli produttori agricoli che, in assenza di sussidi da parte dello stato, non sono stati in grado di competere in un mercato ormai globalizzato.

I vantaggi del mercato globale, di conseguenza, sono stati distribuiti nei paesi poveri tra pochi gruppi, quasi sempre peraltro collegati a corporazioni multinazionali.

Nelle Filippine<sup>8</sup>, ad esempio, la sicurezza sociale di più di quattrocentomila famiglie, impiegate nella coltivazione dello zucchero in aziende di piccole o medie dimensioni (in media di 5 ettari) è a rischio in conseguenza dell'afflusso nel paese di grandi quantità di questo prodotto dall'esterno, a prezzi decisamente più competitivi di quelli offerti dai piccoli produttori locali. La liberalizzazione avviata dal governo di Manila è stata conseguente alla ratifica degli accordi stabiliti nel 1993 all'"Uruguay Round", ed è stata decisa in assenza di un programma che puntasse a rendere più competitivo il settore della produzione dello zucchero del paese.

Il risultato di questa situazione è che molte aziende piccole e medie stanno chiudendo, senza che vi siano realistiche alternative occupazionali per gli impiegati nel settore. Un altro risultato, collegato a questo, è la diminuzione dei consumi alimentari dei piccoli coltivatori e delle loro famiglie.

---

<sup>7</sup> Nell'introduzione alla pubblicazione di Madeley (1999), si propone un'analisi dei piani di riaggiustamento strutturale che da una parte ne condivide alcune motivazioni di fondo, ma dall'altra ne critica aspramente la scarsa adesione all'obiettivo della sicurezza alimentare. Tale analisi è ben sintetizzata nei seguenti passaggi "(...) in the 1980s, adjustment policies were needed in many developing countries. State-run organizations had often become bloated and poorly-run, and people were in danger of being exploited by State inefficiency. Adjustment was needed, but a huge charge against the SAPs (...) is that they overlooked food security issues (...) so called safety nets (...) were often under-funded and ineffective (...) the liberalisation of trade did not address the problem of food security, but rather made the problem worse (...).

<sup>8</sup> Questa analisi di caso e quelle che seguono sono tratte da Madeley (1999).

La situazione delle Filippine è paradigmatica di una problematica più generale, come documentato dall'insieme dei casi riportati nell'assise di Zeist, che riguardano, oltre alle Filippine, l'India, la Tanzania, il Kenya, il Benin, il Ghana, la Bolivia.

A Kerala, in India, il governo aveva incoraggiato i piccoli coltivatori a produrre gomma per esportazione, ciò che aveva determinato massicce riconversioni verso questo prodotto. La successiva apertura del governo alle esportazioni ha creato ai produttori locali gravi problemi di sicurezza sociale, rendendo molti di loro, in una regione che aveva sempre evitato fenomeni di denutrizione, del tutto vulnerabili.

In assenza di politiche di sostegno alla sicurezza alimentare, peraltro, anche la liberalizzazione dei mercati interni – e quindi non solo del mercato internazionale – rischia di produrre effetti di impoverimento per i piccoli coltivatori. Il caso della Tanzania è al riguardo emblematico. Nella regione di Dodoma, i risultati di un'indagine conoscitiva indicano che l'elevato livello di organizzazione dei grandi commercianti locali, accompagnato da una scarsa organizzazione dei piccoli produttori, fa sì che i prezzi dei prodotti agricoli siano sostanzialmente esclusivamente decisi dai primi e non consentono ai coltivatori investimenti significativi per migliorare le loro capacità produttive. Ad esempio, per tenere bassi i prezzi, i commercianti tendono ad acquistare subito dopo il raccolto e i coltivatori sono costretti ad accettare questa condizione sia perché hanno immediato bisogno di risorse finanziarie e sia perché non dispongono di strutture di stoccaggio e conservazione dei prodotti. Il caso appena sintetizzato è indicativo di come la povertà sia molto spesso un vero e proprio circolo vizioso, dal quale è difficile uscire in assenza di programmi e politiche mirati a tale obiettivo.

L'appello finale lanciato dalle organizzazioni non governative convenute a Zeist nell'aprile del 1999 non è contro i mercati, ma punta a sensibilizzare i "policy makers" sulla necessità di mettere in campo misure concrete per evitare che la globalizzazione si traduca in uno strumento di allargamento progressivo della forbice della disuguaglianza e, quindi, della povertà e dell'insicurezza alimentare<sup>9,10</sup>.

In sostanza, l'appello lanciato dalle organizzazioni della società civile va nella medesima direzione delle raccomandazioni già ricordate del Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1999: è necessario creare le basi per un sistema democratico e orientato a sconfiggere la povertà di "global governance", per il quale sono indispensabili un ruolo più forte del sistema delle Nazioni Unite e mandati politicamente più ampi delle sue agenzie, a cominciare dalla FAO per quanto riguarda il commercio dei beni alimentari.

La globalizzazione dei mercati riduce di fatto drasticamente le funzioni di indirizzo e di monitoraggio degli Stati nazionali. Tali funzioni – è questo, in sintesi, il ragionamento

---

<sup>9</sup> Ad esempio, la Dichiarazione finale sulla Liberalizzazione del Commercio e il Diritto al Cibo contiene due significative indicazioni "(...) WTO and other actors must undertake a systematic review of the agreement with a view to removing its imbalances and unfair provisions, by providing better market access, incorporating non-trade concerns, in particular food security, and introducing clear mechanisms for the implementation of Marrakesh decision for net food importing developing countries (...) WTO and FAO, in partnership with the UN High Commissioner for Human Rights, should convene a high level meeting attended by governments and civil society and intergovernmental organisations to discuss and debate the impact assessment of AoA ..." (Madeley: 1999).

<sup>10</sup> Secondo molti osservatori (si vedano tra l'altro gli articoli pubblicati su *Politica Internazionale*: 1999), il fallimento dell'ultimo vertice del WTO di Seattle si è dovuto proprio alla mancanza ad oggi di un canale di dialogo costruttivo tra il WTO stesso e le organizzazioni che puntano alla tutela dei piccoli e medi produttori, del Nord e del Sud. E' vero che a Seattle si sono manifestate anche posizioni "oltranziste" contrarie al processo di globalizzazione in sé, ma va sottolineato che tali posizioni tendono inevitabilmente ad emergere in assenza di un ruolo attivo della politica, che definisca regole e criteri a tutela della sicurezza sociale ed in particolare di quella alimentare.

sviluppato dalle organizzazioni convenute a Zeist – sono state interamente trasferite ai grandi complessi multinazionali. È necessario che a livello internazionale la politica riacquisti una sua funzione di indirizzo e di monitoraggio e questo è possibile attraverso mandati più forti in tale direzione delle Nazioni Unite.

È nostra convinzione che questo obiettivo sia percorribile a condizione che le agenzie dell'ONU siano sostanzialmente pensate come entità investite di responsabilità politica e non ridotte, come nel recente passato è avvenuto, ad esecutrici di programmi di cooperazione.

Ad esempio, dovrebbe essere compito delle agenzie dell'ONU svolgere un costante monitoraggio, in coordinamento con i governi locali, sull'impatto sociale ed economico delle politiche commerciali, al fine di individuare, caso per caso, i necessari correttivi.

Un'altra funzione importante delle agenzie potrebbe essere quella di sostenere, con mezzi tecnici e finanziari, i paesi poveri nei negoziati internazionali, al fine di consentire ad essi di fare valere sulla base di analisi e dati concreti le loro ragioni. Quest'indicazione, come abbiamo visto, è contenuta anche nel rapporto sullo sviluppo umano, che lamenta, al riguardo, gli scarsi finanziamenti accordati all'"UNDP South Centre", creato appunto per soddisfare l'esigenza di sostenere i paesi in via di sviluppo nelle arene internazionali. Pur avendo fatta nostra la motivazione di fondo di tale istanza, non comprendiamo però perché debba essere creata allo scopo una nuova struttura e non si possa fare rientrare tale funzione nel mandato delle agenzie già esistenti.

A sostegno di questa ipotesi, avanziamo due considerazioni. La prima è che, a nostro avviso, uno dei fattori che hanno obiettivamente eroso, nel tempo, l'incisività dell'azione del sistema delle Nazioni Unite è stato costituito dall'eccessiva proliferazione di strutture ad esso collegate, che ne hanno finito con il frammentare e ridurre l'impatto concreto.

Una seconda considerazione riguarda invece la necessità di un monitoraggio articolato in base a diverse categorie – la condizione dell'infanzia, la produzione alimentare, la disuguaglianza di genere, lo stato di salute - sull'impatto nei paesi poveri delle politiche commerciali, che può meglio essere svolto valorizzando le specificità e le competenze settoriali delle diverse agenzie dell'ONU.

In ogni caso, il tema di fondo che abbiamo introdotto è quello, di per sé non nuovo ma che oggi si propone in maniera più chiara che nel passato, della coerenza tra politiche di cooperazione e politiche economiche e commerciali. A questo tema è dedicata l'ultima parte di questo articolo.

#### **4. La coerenza tra gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e l'insieme delle relazioni internazionali. Elementi di riflessione per l'Europa**

Il sostegno al rafforzamento del mandato politico delle agenzie delle Nazioni Unite nella prospettiva di un sistema di "global governance" a tutela della sicurezza sociale nel contesto della globalizzazione e dell'integrazione dei mercati risulta essere, sulla base dell'analisi sinora svolta, un ingrediente indispensabile di una politica europea realmente coerente con l'obiettivo di ridurre la povertà nel mondo.

Come si è già sottolineato, l'impegno verso la coerenza è stato esplicitamente assunto dall'Europa come un punto centrale della sua agenda politica e questa viene definita come lo sforzo progressivo finalizzato ad evitare che alcune politiche europee siano tra loro in contraddizione.

Su sollecitazione del Consiglio Europeo sullo Sviluppo, che il 5 giugno del 1997 aveva adottato una risoluzione sul tema della coerenza tra aiuto allo sviluppo e altre politiche europee, la Commissione ha identificato alcune aree critiche generali (EC: 1999b).

Una prima area critica è quella, già analizzata in questo articolo, riguardante la politica del commercio. In particolare, si riconosce che è necessario introdurre maggiori elementi di flessibilità nelle negoziazioni con i paesi in via di sviluppo in questa materia e che le relazioni commerciali, soprattutto per quanto riguarda i generi alimentari, devono essere calibrate tenendo in considerazione l'interesse dei piccoli e medi produttori locali e della sicurezza sociale ed economica dei paesi poveri. Sempre in riferimento alle politiche commerciali, si identificano due specifici elementi di contraddizione rispetto all'obiettivo di favorire lo sviluppo nei paesi terzi. Uno è quello relativo alle esportazioni di armi, che sono soggette a vincoli estremamente generici e, di fatto, incapaci di assicurare il fatto che le armi stesse non vengano vendute a governi irrispettosi dei più elementari diritti della persona.

Un secondo elemento critico riguarda la rigida applicazione delle misure "anti-dumping", che tendono a penalizzare le piccole e medie imprese dei paesi in via di sviluppo, per due ragioni. La prima è che, in molti casi, tali imprese sono costrette a mantenere i prezzi bassi per ritagliarsi nicchie di mercato, e questo le espone alle misure di cui sopra. La seconda ragione è che tali imprese non hanno la capacità finanziaria di fare valere le proprie ragioni in sedi arbitrali e quindi, a differenza di quanto avviene per la grande industria, per esse frequentemente un richiamo formale comporta un immediato ritiro dal mercato. Le misure "anti-dumping" sono state concepite per proteggere il mercato da strategie commerciali di tipo predatorio ma rischiano, senza un'attenta valutazione caso per caso, di ostacolare ulteriormente le possibilità di esportazione dei piccoli e medi produttori dei PVS.

Un'altra area critica generale è quella della Politica Agricola Comune. In particolare, è stato documentato il fatto che la pratica degli "export refunds", finalizzata a rendere competitivi i prodotti europei sul mercato internazionale, determina spesso una mortificazione della produzione locale. In teoria esistono meccanismi atti a regolamentare l'entità dei rimborsi in base ai costi dei prodotti esportati nei paesi riceventi, ma non sempre tali meccanismi vengono applicati con rigore ed imparzialità.

Una terza contraddizione tra la politica di cooperazione e le altre politiche europee riguarda il settore della pesca. Ad oggi, infatti, le negoziazioni dell'Europa con i paesi in via di sviluppo hanno avuto come obiettivo principale quello di favorire la penetrazione delle compagnie europee e la realizzazione di "joint ventures" tra queste e grandi compagnie locali. Il risultato di queste politiche è stato in molti casi l'ulteriore marginalizzazione dei pescatori artigianali e, quindi, il loro impoverimento.

Infine, la Commissione rileva la contraddittorietà, rispetto all'obiettivo generale della lotta alla povertà nelle regioni dove essa si manifesta più gravemente, della tendenza in atto a ridefinire le priorità di intervento, per quanto riguarda gli stanziamenti finanziari, privilegiando paesi quali il Kosovo e la Turchia a scapito di quelli più poveri. Ad esempio, in termini quantitativi, l'impegno europeo verso il Kosovo, dove alle motivazioni umanitarie si sono palesemente sommate quelle politiche, è stato ed è macroscopicamente più forte di quello verso il Mozambico, dove si è consumata una tragedia umanitaria di dimensioni impressionanti, i cui effetti sono destinati a durare nel tempo, sul piano sanitario ed epidemiologico e su quello socio-economico.

Ci sembra opportuno aggiungere una considerazione in riferimento a quest'ultima area critica. Essa desta forti preoccupazioni anche alla luce del processo in atto di allargamento

dell'Unione Europea. C'è infatti il rischio che a questo processo si accompagni un graduale ridimensionamento dell'impegno – sia umanitario e sia di aiuto allo sviluppo – dell'Europa verso i paesi ACP e quelli asiatici e latino americani e che l'attuale ridefinizione delle priorità sia un'anticipazione di come l'Unione Europea intenda sviluppare la sua politica di cooperazione nel futuro, finalizzandola in particolare all'integrazione economica con le aree limitrofe e alla loro stabilizzazione. Non contestiamo la validità di questi obiettivi, né il fatto che l'Unione Europea e gli Stati membri si siano mobilitati per fare fronte alle grandi esigenze umanitarie create nei territori dell'ex Jugoslavia, ma esprimiamo l'istanza che tale impegno non debba essere in contraddizione rispetto a quello della lotta all'esclusione sociale nei paesi più poveri del mondo.

Le aree critiche qui richiamate, che segnalano l'incoerenza tra alcune politiche europee e gli obiettivi dell'Unione Europea in materia di cooperazione allo sviluppo, sono state identificate, come abbiamo sottolineato, dalla stessa Commissione Europea, che propone l'istituzione di un gruppo di lavoro sul tema della coerenza al quale partecipino rappresentanti di diverse Direzioni Generali e che abbia lo scopo di trovare correttivi concreti ai problemi emergenti<sup>11</sup>.

L'attivazione di un simile gruppo di lavoro può senz'altro contribuire a ridurre le contraddizioni dell'azione europea verso i paesi terzi, a condizione che sia dotato di sufficiente autorevolezza politica e che il suo lavoro sia riconosciuto e appoggiato dagli Stati membri.

In termini generali, comunque, un rinnovato impegno europeo verso la coerenza tra le sue politiche economico-sociali e quelle di cooperazione non può prescindere, oltre che da un'attenta opera di monitoraggio "interna" alle istituzioni dell'Unione Europea, anche da un dialogo serrato con i governi dei paesi in via di sviluppo e con le organizzazioni non governative. Il dialogo con i governi è ovviamente di grande importanza e tanto più l'Europa sarà disponibile ad accogliere le istanze dei pvs in riferimento alla coerenza delle sue politiche nei loro confronti, tanto più sarà nelle condizioni di incidere positivamente sulle pianificazioni e le strategie di sviluppo nazionali. Come è noto, la fragilità dei tessuti sociali ed economici dei pvs non risente solo di negative congiunture internazionali, ma anche, molto spesso, di inefficienza e deficit di democraticità delle classi dirigenti locali. Su questo terreno, il dialogo e la pressione internazionale possono risultare estremamente importanti, ma la loro efficacia è legata all'esistenza di un effettiva relazione di partenariato<sup>12</sup>, nella quale ognuna delle parti sia disponibile a rivedere le sue scelte sulla base delle esigenze dell'altra.

Alcune considerazioni ulteriori sono necessarie in riferimento alla partecipazione delle Organizzazioni non Governative all'auspicato sviluppo di un'effettiva coerenza nelle politiche europee verso i paesi terzi. Siamo convinti del fatto che questa partecipazione sia indispensabile, soprattutto perché può consentire di fare entrare nel dibattito sulle scelte politiche da compiere i punti di vista delle organizzazioni di base dei paesi in via di sviluppo, che rappresentano da decenni i "partner" dei programmi di sviluppo realizzati dalle ONG. La globalizzazione e l'integrazione dei mercati, in assenza di misure di accompagnamento politico, stanno avendo, come abbiamo cercato di evidenziare, l'effetto di aumentare la disuguaglianza non solo tra paesi ricchi e paesi poveri, ma anche dentro i paesi. Le associazioni dei piccoli produttori sono le principali vittime di questa situazione anche perché

<sup>11</sup> Nel documento già menzionato (EC: 1999b) si afferma tra l'altro: "(...) A Commission inter-service group on coherence will check relevant new draft Commission policy proposals on possible contradictions with the Community Development Policy. The group includes representatives of the four RELEX DGs plus the representatives of other DGs such as Agriculture and Fisheries, Enterprises, Taxes and Customs and Environment, as applicable (...) if contradictions are spotted the group will propose adjustments to the draft policy proposal before its adoption by the Commission and its formal presentation to Council (...)".

<sup>12</sup> È questo, del resto, lo spirito originario della Convenzione di Lomé.

non trovano, il più delle volte, sponde politiche disponibili a rappresentarne gli interessi. A partire da questa considerazione, si può affermare che sostenere la crescita e il ruolo di tali associazioni tramite i programmi di sviluppo e rappresentarne gli interessi nelle sedi internazionali sono parti di una medesima strategia, che oggi può trovare nelle organizzazioni non governative attori privilegiati. Il rapporto sullo sviluppo umano indica nella crescita delle reti di ONG uno dei fattori che contraddistinguono l'attuale processo di globalizzazione. Se in ogni processo ognuno deve fare la sua parte, pensiamo che in questo caso la parte delle ONG sia essenzialmente quella che abbiamo descritto: combattere, sia "in loco" e sia nelle sedi internazionali, la marginalizzazione e l'esclusione sociale e sostenere gli interessi dei piccoli produttori, che non vogliono divenire soggetti passivi di assistenza umanitaria ma contribuire alla crescita e allo sviluppo dei loro paesi.

### **Riferimenti bibliografici**

- AA.VV. 1998. Vulnerability Factors and Coping Mechanism. Preliminary Notes. Multi-Donor Mission (EC & WB) (November, 15 1998).
- Aide à la Décision Économique (ADE) in association with Overseas Development Institute (ODI). 1999. Agriculture and Rural Development Policy in Developing Countries. Policy Orientation Paper. – The European Policy to Support Rural Development in Developing Countries, February 2000.
- Binswanger, Hans & Deininger, Klaus. 1997. Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries, World Bank, Policy Research Working Papers N° 1765, March 11, 1997.
- Dieci, Paolo. 2000. Il Corno d'Africa tra instabilità e speranze: riflessioni e ipotesi strategiche per la cooperazione allo sviluppo, in C. Tassara (curatore), "La sfida delle crisi complesse nella cooperazione internazionale: il ruolo delle ONG e la partnership tra istituzioni e società civile", Roma, Forum Solint.
- European Commission (EC). 1999a. Integrating Environment and Sustainable Development into Economic and Development Co-operation Policy. Elements of a Comprehensive Strategy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.
- EC. 1999b. Towards Improved Coherence between the Community Development Policy and other Community Policies.
- Leyes, Colin. 1996. The Rise and Fall of Development Theory, East African Educational Publishers, Nairobi.
- Madeley, John (editor). 1999. Trade and Hungry, Aprodev.
- Maxwell, S. 1998. Agricultural Development and Poverty in Africa.
- Politica Internazionale. 1999. Numero monografico su "Le sfide della transizione". Anno XXVII. N° 4/5, luglio-ottobre 1999.
- Sen, Amartya K. 1994. La disuguaglianza, Bologna, Il Mulino.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1999. Human Development Report 1999, Oxford University Press.