

TWELVE COMMITMENTS ON POVERTY

Preambolo

Nel corso del decennio 1990-1999, il sistema della Nazioni Unite, soprattutto sotto l'impulso del Consiglio Economico e Sociale, ha dato vita a un percorso di riflessione che ha abbracciato, attraverso una serie di **Summit mondiali**, l'intero spettro delle questioni che oggi si pongono come prioritarie per la sopravvivenza e lo sviluppo del genere umano.

Tale riflessione - che non ha precedenti quanto a dimensioni, profondità, vastità dei temi trattati e quantità dei soggetti coinvolti - ha consentito di avviare un lento **processo di convergenza** tra punti di vista degli organismi internazionali, dei governi, delle amministrazioni pubbliche, degli organismi non governativi e della società civile e, più in generale, dell'opinione pubblica in merito alla natura e ai caratteri dei problemi che interessano il pianeta e alle strategie globali più idonee per affrontarli.

In tutti gli ambiti di intervento politico presi in considerazione nel contesto dei Summit - dalla difesa dell'ambiente alla tutela dei diritti umani, dalla promozione della donna allo sviluppo sociale - la **povertà si è immancabilmente riproposta come una questione centrale**. Essa, infatti, rappresenta un fattore che incide in modo determinante sul successo di ogni azione di tipo settoriale, in primo luogo perché, in un pianeta ormai popolato da più di 6 miliardi di esseri umani, essa si manifesta in forme e modalità inedite che la rendono più difficile da comprendere e da gestire.

Da qui deriva, innanzitutto, la necessità - per la quale il presente documento intende costituire una prima risposta - di arrivare a una **sintesi**

delle posizioni relative alla povertà e alla esclusione sociale emerse nel corso del decennio che sta per chiudersi.

Allo stesso tempo, tuttavia, si rende evidente anche l'esigenza di tesauroizzare il salto in avanti che si è compiuto in questi anni riguardo alla stessa interpretazione del fenomeno della povertà. Grazie al complesso processo politico e istituzionale promosso dalle Nazioni Unite, in effetti, si è ormai superata la visione - in passato dominante - che vedeva lo sradicamento della povertà come un sottoprodotto dello sviluppo, per arrivare ad invertire i termini del problema, cogliendo nella riduzione della povertà una pre-condizione necessaria alla effettiva attivazione di un processo di sviluppo.

Questo "mutamento di paradigma" ha comportato un salutare spostamento dell'attenzione degli studiosi e dei decision-makers dalle dinamiche economiche e strutturali **al fattore umano**, dando il giusto peso alle modalità con cui i differenti attori sociali e gli stessi individui si organizzano per far fronte alla povertà e per mettere sotto controllo i rischi di esclusione sociale.

Lo statuto politico della lotta alla povertà è dunque cambiato. Se in precedenza la povertà veniva colta come un fenomeno che interessava i soli poveri, oggi essa sembra costituire una **minaccia per l'intera collettività**, in grado di sconvolgere l'assetto di una comunità, di un Paese o dello stesso pianeta.

Per questo si avverte oggi l'esigenza di un vero e proprio **Patto sulla povertà** per un "New Deal", che consenta di affrontare adeguatamente la questione, ponendola nell'unico contesto che oggi appare pertinente: quello globale. I dodici commitments presentati nelle pagine che seguono sono dunque da leggere in questa prospettiva, vale a dire come un tentativo teso ad identificare gli elementi di base su cui un tale Patto può efficacemente fondarsi.

Legenda

- AsDB, 1998 = Asian Development Bank, *Annual Report*, 1998.
- BID, 1998 = Banco Interamericano de Desarrollo, *The path out of poverty*, Washington DC, 1998.
- BIT, 1995 = BIT, *La exclusión social en América Latina*, Lima, 1995.
- DFID, 1997 = Department for International Development, *Eliminating World Poverty: a challenge for the 21st Century*, London, 1997.

- FAO-FS, 1996 = FAO, *Report of the World Summit, Plan of action*, Rome, 13-17 November 1996, Rome, 1996.
- ICWD, 1995 = Dichiarazione finale della Conferenza Mondiale su Donne e Sviluppo, Beijing, 1995.
- IPCD, 1994 = Dichiarazione finale dell'International Conference on Population and Development, Il Cairo, 1994.
- HA, 1996 = Habitat Agenda - Dichiarazione finale del City Summit di Istanbul, 1996.
- OMS, 1992 = Organisation Mondiale de la Santé, *Réaliser une meilleure santé en Afrique*, Brazzaville, 1992.
- SA, 1995 = Social Agenda - Dichiarazione finale del Social Summit di Copenhagen, 1995.
- UN, 1996 = UN, Commission for Social Development, *Strategies and Actions for the Eradication of Poverty*, Report of the Secretary-General, 14 May 1996
- UNCSD, 1995 = Commission on Sustainable Development delle Nazioni Unite, *Poverty eradication and sustainable development*, Report of the Secretary-General, 20 March 1995.
- UNDP, 1995 = UNDP, *Rapporto su lo sviluppo umano 6*; Rosenberg & Sellier, giugno 1995.
- UNDP, 1997 = UNDP, *Rapporto su lo sviluppo umano 8: Sradicare la povertà*, Rosenberg & Sellier, giugno 1997.
- UNDP, 1999 = UNDP, *Fighting poverty*, New York, 1999.
- UNESCO, 1996 = UNESCO, *World Educational Report*, Paris, 1996.
- UNICEF, 1995 = UNICEF, *Rapporto sulla condizione dei bambini nel mondo*, New York, 1995.
- Vienna 1993 = Nazioni Unite, *Dichiarazione di Vienna*, Vienna 1993.
- WB, 1993 = World Bank, *The World Bank and the promotion of human rights*, Washington CD, 1993.
- WB, 1996 = World Bank, *Poverty reduction and the World Bank*, Washington DC, 1996.
- WB, 1997 = World Bank, *Poverty reduction and the World Bank*, Washington DC, 1997.
- WB, 1997/2 = World Bank, *Business partners for development*, Washington DC, 1997.
- WB, 1998 = Banque Mondiale, *Projet de développement, santé et nutrition (PDSN)*, Aide-mémoire de la mission de supervision 15-27 mars 1998.

Misure Urgenti

1.

Soccorrere con urgenza i gruppi più vulnerabili (WB, 1997), attraverso:

- **l'eliminazione della fame e della malnutrizione** (SA, 1995; FAO-FS, 1996);
- **la fornitura di acqua potabile e di idonei servizi di sanitation** (SA, 1995, HA, 1996);
- **la disponibilità di un alloggio (*shelter*) adeguato** (HA, 1996).

Le situazioni di povertà sono molto diversificate tra loro. Nel caso dei gruppi più vulnerabili (ovvero dei soggetti caratterizzati, da situazioni di povertà estrema) è necessario un **soccorso (relief) urgente** in relazione, innanzi tutto, a **bisogni primari** quali: cibo in quantità e qualità sufficiente per scongiurare la malnutrizione (e la sottanutrizione) (FAO-FS, 1996; UNCSO, 1995), acqua potabile e servizi di igiene ambientale facilmente accessibili (ovvero all'interno o in prossimità dei domicili) (AsDB, 1998), alloggi adeguati (HA, 1996).

Il venir meno di questi pilastri del soccorso lascerebbe i poveri estremi in una **situazione di deprivazione tale da rendere pressoché inutile qualsiasi intervento di empowerment e/o di capacity-building**. Solo quando saranno state risolte alcune necessità minime legate alla loro sopravvivenza fisica, i poveri potranno iniziare a pensare alla propria emancipazione economica e sociale.

Un **ritardo** di queste forme di soccorso, d'altro canto, prolungherebbe situazioni di **sofferenza ritenute** (SA, 1995) **assolutamente intollerabili** nel mondo di oggi.

2.

Promuovere l'accesso dei più poveri ai servizi sanitari di base (BID, 1998; SA, 1995)

Un altro pilastro del soccorso (relief) che deve essere prestato ai poveri estremi consiste nel rendere possibile il loro **accesso ai servizi sanitari di base** (SA, 1995). Si noti bene che il mancato accesso dei poveri e, in particolare, dei poveri estremi a tali servizi, non dipende unicamente dall'insufficienza di strutture sanitarie (centri di salute primaria, centri medici, ospedali) e di attrezzature, ma anche dalla scarsa disponibilità di operatori sanitari, dalla inadeguatezza della loro formazione professionale, dalla problematicità dell'accoglienza, dalla inadeguatezza dei sistemi informativi e di comunicazione, dal costo troppo elevato delle prestazioni (consulti) e dei medicinali, dalla prevalente assenza di forme di pre-pagamento, assicurazioni sanitarie, tarifficazioni forfettarie e tarifficazione sociale (oltre che, ovviamente, dalla stessa condizione di povertà, intesa come mancanza di risorse).

Per rendere i servizi sanitari effettivamente accessibili ai poveri sarebbe quindi necessaria una **profonda riforma dei sistemi sanitari** (WB, 1998) che può richiedere, in alcuni casi, anche tempi non brevissimi. E' opportuno, intanto, **implementare misure urgenti**, quali la fornitura universale di MEG (medicinali essenziali e generici) (OMS, 1992), il potenziamento delle campagne di vaccinazione (UNICEF, 1995), l'attivazione (comunque) di centri medici attrezzati (anche mobili) in tutte le città e le regioni o province (SA, 1995).

3.

Salvaguardare i bambini e le bambine in condizioni di povertà, attraverso:

- **l'offerta di servizi educativi di base adeguati** (SA, 1995; WB, 1996);
- **la tutela della famiglia** (BID, 1998);
- **la loro difesa da ogni forma di violenza** (WB, 1996).

Nella Social Agenda approvata a Copenhagen nel 1996, così come nella maggior parte dei documenti delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e delle altre banche di sviluppo dedicati agli interventi per promuovere lo sviluppo e combattere la povertà, la tutela dei bambini viene considerata **uno degli obiettivi più importanti e più urgenti**.

In particolare, vengono identificate alcune **misure per scongiurare il rischio che le bambine e i bambini poveri subiscano danni irreversibili al proprio sviluppo psico-fisico e intellettuale**, danni che comporterebbero minori possibilità per questi soggetti, una volta divenuti adulti, di emanciparsi dalla condizione di povertà.

L'**offerta di servizi educativi di base** include sia la scuola primaria, sia l'educazione prescolare. L'UNICEF (UNICEF, 1995) pone particolare enfasi sui programmi di *early childhood development*, con l'obiettivo di **ridurre lo svantaggio dei bambini poveri** e, quindi, i tassi di insuccesso e abbandono scolastico.

La **tutela della famiglia** viene considerata dal Banco Interamericano de Desarrollo una chiave di volta per la lotta alla povertà, in considerazione del ruolo cruciale svolto da questa istituzione per la gestione e la mitigazione degli effetti della deprivazione sui propri membri.

Tra le misure anti-povertà considerate urgenti in relazione ai bambini, la World Bank include anche i **programmi di prevenzione della violenza domestica** (attraverso l'educazione dei genitori) e di **assistenza alle vittime della violenza**.

Sradicare la Povertà

4.

Migliorare la comprensione della povertà (WB, 1997), con una particolare attenzione alle sue differenti manifestazioni (SA, 1995), al fine di aiutare i soggetti vulnerabili (BID, 1998) secondo le loro effettive necessità (UN, 1996).

Sia la Banca Mondiale, sia le varie Agenzie del Sistema delle Nazioni Unite hanno sottolineato a più riprese come la povertà, pur essendo un fenomeno facile da intuire, abbia, in realtà, una **natura ambigua ed eterogenea** che si presta a descrizioni **approssimative** non prive da arbitrarietà. Vi sono, peraltro, **molteplici definizioni di povertà** (che connettono quest'ultima alla mancanza di risorse, all'assenza di capacità, alla deprivazione sociale, ecc.) e quasi altrettanti indici e indicatori per misurarla.

Questa ambiguità ha **conseguenze negative sul piano operativo** nella definizione delle politiche da adottare per combattere le varie forme di povertà, nella identificazione dei rispettivi target, nonché nella misurazione dello stesso fenomeno.

Nella Social Agenda, approvata a Copenhagen nel 1995 (SA, 1995), si raccomanda pertanto di comprendere adeguatamente le differenti manifestazioni della povertà. **A differenti situazioni dovranno quindi corrispondere differenti politiche** (dall'assistenza di emergenza al rafforzamento delle capacità) così da poter aiutare i vari gruppi di poveri con **misure pertinenti rispetto alle loro necessità e potenzialità**.

5.

Restituire ai poveri la capacità di controllare la propria vita (UNDP, 1997), attraverso:

- **l'eliminazione dell'analfabetismo (SA, 1995);**
- **la ripresa della scolarizzazione primaria e secondaria (UNESCO, 1996);**
- **adeguati programmi di *adult education* e di formazione professionale (SA, 1995);**
- **l'accesso alle risorse materiali e culturali presenti sul territorio (SA, 1995);**
- **la promozione della partecipazione a tutti i livelli (UNDP, 1999).**

La povertà costituisce un fattore che **altera profondamente le capacità dei gruppi e dei singoli individui di essere attori del proprio riscatto**. Chi è povero incontra difficoltà, spesso insormontabili, perfino nello sfruttare quelle opportunità sociali ed economiche che maggiormente sono a portata di mano. In questo contesto, un intervento di **empowerment dei poveri** - attraverso l'istruzione, la formazione e la eliminazione delle barriere sociali e culturali che li penalizzano - costituisce un passaggio necessario perché essi possano assumere un ruolo autonomo e attivo nelle politiche di lotta alla povertà.

E' su questa strada che le agenzie internazionali (Nazioni Unite, Banca Mondiale, ecc.) hanno avviato differenti forme di empowerment, cercando soprattutto di rendere universale l'accesso alla educazione di base (DFID, 1997) e di diffondere tra i poveri adulti specifici *skills*.

6.

Riconoscere e sostenere il ruolo delle donne nella lotta alla povertà (ICWD, 1995).

Nella Social Agenda (SA, 1995), viene messo in evidenza il recente fenomeno della **femminilizzazione della povertà**. Si stima, infatti, che le donne rappresentino circa i 3/4 dei poveri esistenti sul pianeta. D'altro canto, quasi ovunque nel mondo, è **attorno alle donne** e ai gruppi femminili organizzati che **si focalizza la lotta alla povertà** in molteplici forme: creazione di reddito, produzione di cibo, approvvigionamento idrico, facilitazione nell'accesso ai servizi, in particolare a quelli sanitari e all'educazione di base.

E' quindi necessario agevolare l'accesso delle donne alle risorse economiche (incluso il credito), all'istruzione e alla formazione professionale, nonché ai processi di *decision-making*.

E' altresì indispensabile adottare misure per proteggere le donne da ogni forma di sfruttamento, compreso quello sessuale (ICWD, 1995).

7.

Convocare alla lotta contro la povertà gli attori pubblici e privati, nazionali e internazionali, presenti in ogni paese (SA, 1995), quali:

- **governi centrali e loro organi periferici;**
- **amministrazioni locali;**
- **NGOs e CBOs;**
- **organismi religiosi;**
- **imprese;**
- **università e centri di ricerca;**

- **mass media;**
- **sindacati;**
- **associazioni professionali;**
- **organismi internazionali e agenzie della cooperazione bilaterale.**

Sconfiggere la **povertà non è un compito che possa essere delegato ai soli attori pubblici**, come spesso si è ritenuto in passato. Le risorse economiche, tecniche e cognitive che essi sono in grado di mobilitare sono assolutamente al di sotto delle necessità; inoltre, gli attori pubblici non dispongono delle capacità tecniche, organizzative e strategiche che consentano loro di far fronte a un fenomeno vasto, pervasivo e articolato come quello della povertà. Per questo motivo, nell'ultimo decennio, gran parte degli organismi internazionali, le banche di sviluppo e molti governi hanno avviato **politiche di partnership** tese a coinvolgere, in forme progressivamente più inclusive, i **soggetti attivi della società**. Si tratta di un percorso che è ancora agli inizi e che va pertanto sostenuto, ma che ha già modificato profondamente il modo in cui si progettano e si realizzano le politiche di lotta alla povertà.

8.

Guadagnare alla lotta contro la povertà un adeguato ammontare di risorse economiche e finanziarie (SA, 1995).

Durante tutte le conferenze internazionali del "ciclo dei Summit" si è focalizzata l'attenzione sulle **risorse da investire per la lotta contro la povertà**, le quali sono ritenute, allo stato degli atti, **quantitativamente inadeguate** rispetto alla dimensione del fenomeno (SA, 1995).

Oltre a ribadire l'adozione di misure quali l'impegno dello 0,7% del PIL per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo e la rinegoziazione, se non la cancellazione, del debito estero per i Paesi più poveri, sintetizzate nella formula "20/20" (ovvero l'impegno a dedicare il 20% delle risorse della

cooperazione internazionale allo sviluppo sociale, in cambio di un analogo provvedimento a valere sui bilanci nazionali dei Paesi in sviluppo), appare **indispensabile disporre di altre risorse** (SA, 1995). Andranno quindi potenziati quei meccanismi che inducono cittadini e imprese a devolvere fondi per il finanziamento delle politiche di lotta contro la povertà, (ampliando le possibilità di detrazioni nelle dichiarazioni dei redditi, ma anche istituendo fondi etici e/o emettendo titoli di credito internazionale per il finanziamento di tali politiche. E' inoltre opportuno favorire l'orientamento alla responsabilità sociale del mondo imprenditoriale, facilitando il coinvolgimento delle imprese nelle politiche di lotta alla povertà (World Bank, 1997/2) e, più in generale, cercando di far coincidere gli interessi privati con quelli collettivi

9.

Dare un fondamento morale, culturale e politico alla lotta contro la povertà, legandola alla più generale tutela dei diritti umani (Vienna, 1993).

Nei documenti conclusivi della Conferenza mondiale di Vienna (Vienna, 1993) si sottolinea come l'esistenza di situazioni di povertà estrema impedisca il pieno ed effettivo godimento dei diritti umani. Per la tutela di tali diritti, si impone quindi alla comunità internazionale di considerare prioritaria l'immediata riduzione ed eventuale eliminazione della povertà.

Porre la tutela dei diritti umani alla base della lotta contro la povertà, dovrebbe significare una mobilitazione delle coscienze di dimensione planetaria a questo proposito, tale da comportare:

- * azioni maggiormente rilevanti ed incisive dei Governi sul piano nazionale in favore dei soggetti più vulnerabili;
- * l'intervento attivo delle società civili, con l'impiego delle risorse private nella lotta contro la povertà;
- * il rafforzamento della solidarietà fra i popoli;
- * un rinnovato potenziamento della cooperazione internazionale.

Prevenzione

10.

Fermare i processi di impoverimento, attraverso la lotta all'esclusione sociale (BID, 1998).

Qualsiasi azione volta allo sradicamento della povertà è inevitabilmente destinata all'insuccesso se non è accompagnata da misure orientate a **prevenire la povertà**. Questo significa volgere l'attenzione, non solo a chi oggi è già povero, ma anche a coloro che, essendo esposti a gravi fattori di rischio sociale, economico e ambientale, sono progressivamente spinti verso il piano inclinato della povertà.

In questo contesto, prende forma un impegno che, oltre alla povertà, guardi con altrettanta attenzione anche ai processi di impoverimento o, secondo quanto proposto dalla maggioranza degli osservatori (BIT, 1995; UNDP, 1995; SA, 1995; BID, 1998), **all'esclusione sociale**, non sottovalutando la rilevanza di azioni volte alla difesa di soggetti particolarmente vulnerabili, a causa della loro condizione economica (lavoratori salariati, braccianti, disoccupati di breve durata, ceti medi, artigiani, piccoli imprenditori), sociale (anziani che vivono isolati, donne capo-famiglia, popolazioni territorialmente emarginate) o fisica (disabili).

Tutto ciò comporta l'assunzione di politiche il più possibile articolate e flessibili, di carattere **sintomatico**, in grado di identificare di volta in volta i fattori di esclusione sociale maggiormente attivi sul territorio, di coglierne le interazioni e di combatterne gli effetti attuali e potenziali, ad esempio attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro, l'accesso al credito, la creazione di impresa, il miglioramento dell'habitat informale, il potenziamento del sistema di trasporti, nonché di tutti i servizi di interesse collettivo.

11.

Mitigare l'impatto sulle condizioni di vita dei gruppi vulnerabili di fenomeni economici, politici e sociali di lunga durata, quali:

- **il debito estero (SA, 1995);**
- **la instabilità politica e istituzionale (SA, 1995);**
- **l'instabilità economica (WB, 1997);**
- **i movimenti demografici fuori controllo (ICPD, 1994);**
- **i conflitti armati (BID, 1998);**
- **la sistematica violazione dei diritti umani (Vienna, 1993) e l'assenza di democrazia.**

Alcuni processi economici, politici e sociali, caratterizzati dalla lunga durata, erodono un poco alla volta le risorse delle popolazioni che vi sono esposte, producendo effetti particolarmente negativi sui gruppi vulnerabili. Si tratta di fenomeni come la prolungata instabilità politica o istituzionale, che mina la capacità delle istituzioni pubbliche di implementare politiche sociali efficaci; o come il mancato rispetto dei diritti umani, che crea discriminazioni rispetto all'accesso alle risorse. Fenomeni di questo genere, secondo le Nazioni Unite, sono all'origine dell'impovertimento di sempre più vasti settori della popolazione e del peggioramento delle condizioni di vita di coloro che si trovano già in condizioni di povertà.

12.

Proteggere i gruppi vulnerabili dagli effetti di “shock” ambientali, epidemiologici, economici e politico- militari (HA, 1996; BID, 1998).

Il processo di impoverimento può essere originato, oltre che da fenomeni di lunga durata, da shock di diversa natura e intensità, che colpiscono in maniera pressoché istantanea intere popolazioni, penalizzando più gravemente i gruppi vulnerabili. Si può distinguere tra shock ambientali (come un uragano, un terremoto, un periodo di siccità, ecc.), shock sanitari (come un'epidemia), shock economici e finanziari (come un grave crollo della Borsa), shock politico-militari (come un colpo di stato).

La necessità di mitigare gli effetti degli shock, prendendo in considerazione in particolare la condizione dei poveri, viene sottolineata sia dalle Nazioni Unite che dalle banche di sviluppo. Sarebbe auspicabile, in questo contesto, l'attivazione di una stretta collaborazione tra le strutture del DESA, impegnato sul fronte della lotta alla povertà, con le istituzioni internazionali preposte all'intervento di emergenza, soprattutto al fine di creare una rete mondiale di osservazione, in grado di coordinare le politiche contro la povertà con le politiche anti-shock.

CERFE

Rome, May 1999