



Else Øyen

Il paradosso della ricerca sulla povertà: perché non considera la povertà estrema?

In questo articolo si sostiene che la povertà estrema come ambito di ricerca e come obiettivo dei programmi di riduzione della povertà stia perdendo rilevanza in quei paradigmi che hanno come principale obiettivo il suo studio nel Sud del mondo.

La ricerca sulla povertà è fiorente. Allo stesso modo lo sono i programmi per la sua riduzione, l'interesse politico, le discussioni a livello globale, le spiegazioni comuni sulla sua persistenza e i finanziamenti alla ricerca. Vent'anni fa la situazione era molto diversa. La ricerca sulla povertà era limitata e l'interesse pubblico all'argomento era scarso. Mentre gli studi umanistici avevano una lunga tradizione di utilizzo della povertà e delle sue cause, delle sue manifestazioni e conseguenze, come tema centrale, le scienze sociali si sono dimostrate restie nel delineare una comprensione della povertà più ampia di quella offerta dai miti popolari e quella frutto di concezioni moralistiche.¹

Il fondamento logico della ricerca sulla povertà non ha un'origine semplicemente intellettuale. Molti ricercatori considerano gli studi sulla povertà un compito lodevole ben oltre quello della ricerca ordinaria. Allo stesso modo, la logica dei finanziamenti in questo ambito corrisponde spesso ad una aspettativa esplicita o implicita che i risultati della ricerca avranno un effetto diretto sulle strategie di riduzione della povertà. Nel tempo sono stati sviluppati tre principali paradigmi sullo studio della povertà verso i Paesi in via di sviluppo: gli approcci disciplinari, le teorie dello sviluppo e quel-

lo basato sui diritti umani. Questo articolo sostiene che sebbene il focus dei tre paradigmi sia la povertà, la natura dell'apparato concettuale che utilizzano traslascia indirettamente le forme estreme di povertà. In tal modo non solo viene ridotta la portata delle ricerche, ma, fatto più importante, viene tracciato un quadro limitato della povertà che ignora i bisogni dei più svantaggiati.

La definizione di povertà estrema racchiude quella parte della popolazione che ottiene i peggiori risultati per quanto riguarda una serie di variabili che esprimono le condizioni di base per la vita umana e la sopravvivenza.

Gli approcci disciplinari

Il paradigma di una data disciplina costituisce la sua base di potere. Un utilizzo coerente di alcuni metodi, concetti, ipotesi e teorie definisce una data disciplina, il suo ambito di indagine e i suoi limiti intellettuali. L'insegnamento avviene all'interno di una struttura disciplinare e le carriere degli studenti prendono il via dal paradigma della professione in questione. Le università sono organizzate attorno a discipline e grandi finanziamenti pubblici sono utilizzati per sostenere i paradigmi disciplinari e svilupparli ulteriormente. Gli insegnamenti e la ricerca interdisciplinare costituiscono una sfida al potere delle discipline di base e fino ad ora hanno vissuto in magre condizioni. Chi oltrepassa le discipline è il benvenuto solo se riconosce l'autorità dei paradigmi disciplinari.

La ricerca sulla povertà non ha una base di potere a se stante. Molte delle discipline all'interno delle scienze sociali e alcune al di fuori di esse hanno incorporato la povertà come ambito di ricerca, alcune solo di recente mentre altre con una tradizione ben consolidata. Come ci si potrebbe aspettare, gli approcci disciplinari alla povertà sono permeati dalle rispettive teorie, metodologie e ricerche passate. La nozione di povertà viene modellata all'interno dei paradigmi dominanti della disciplina. Ne discende che le frontiere della ricerca sulla povertà seguono strettamente lo stato dell'arte della disciplina in questione.² A livello universitario, la povertà è prevalentemente insegnata all'interno di corsi in cui l'enfasi è posta sugli strumenti e la storia del paradigma a cui si riferiscono. Gli studenti sono giudicati per la loro capacità di applicare gli strumenti paradigmatici piuttosto che per l'applicazione della conoscenza accumulata in altre discipline per tratteggiare il fenomeno della povertà. I corsi producono carriere all'interno della disciplina piuttosto che nella ricerca sulla povertà. Nonostante alcune istituzioni di ricerca e dell'istruzione molto importanti, soprattutto nel Sud del mondo, trattino la povertà come un ambito di ricerca a se stante, la figura professionale del ricercatore sulla povertà non è ancora emersa. La ricerca sulla povertà è costituita dai contributi di diverse discipline e non ha sviluppato quello che potrebbe essere chiamato un paradigma specifico tale da consentire una base di potere intellettuale e organizzativo. Anche i ricercatori sulla povertà spesso hanno il loro sguardo intellettuale diviso tra la loro disciplina di origine e l'area di ricerca che hanno scelto. Uno degli effetti è che un quadro completo della povertà estrema come ambito di ricerca non riceve sufficiente attenzione.

Le discipline con le più lunghe tradizioni nello studio della povertà sono economia e

sociologia, e per certi versi anche demografia, medicina e agraria. In tal modo i paradigmi che caratterizzano queste discipline dominano l'ambito accademico e politico degli studi sulla povertà.

L'economia si occupa della distribuzione di risorse materiali e degli effetti delle differenti distribuzioni. La povertà estrema rientra in questa disciplina in quanto i poveri per definizione si collocano ai livelli più bassi della curva di distribuzione. Questo fenomeno ha ricevuto molta attenzione nella disciplina. Nei modelli economici diventa importante calcolare la portata del problema, e particolari sforzi sono compiuti nella misurazione della povertà in diversi modi e nell'analisi delle condizioni attraverso cui avvengono i cambiamenti. La misurazione standard della povertà come la porzione della popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno (ora riaggiustato a 1,25 dollari al giorno) è un forte indicatore della povertà di massa. Tuttavia esso è un indicatore piuttosto limitato se si considerano altri aspetti della vita umana. Le immense risorse che sono state investite a livello nazionale e internazionale per misurare la povertà e ricercare la relazione tra questa nozione di povertà e altre variabili economiche e sociali, difficilmente possono essere motivate quando la questione è di fare chiarezza riguardo alla complessità della povertà estrema. La ricerca si focalizza sulle opportunità di lavoro per i poveri, l'accesso ai mercati e gli schemi di microcredito. Questione controversa è se i più poveri abbiano la capacità di trarre profitto da queste misure e generare reddito. Coloro che vivono in povertà estrema probabilmente non hanno la possibilità di prendere parte all'economia formale. Essi generano qualunque mezzo nelle loro possibilità dall'economia informale. La spinta del paradigma verso una considerazione dei meccanismi di entrata nell'economia formale come una strategia di riduzione della povertà può essere di fatto controproducente. È probabile che l'economia informale nei Paesi in via di sviluppo attualmente offra migliori opportunità di sopravvivenza di una male organizzata economia formale che spesso assume caratteri di sfruttamento. Attori influenti come la Banca Mondiale per molti anni hanno spinto per l'implementazione di paradigmi economici semplici in Paesi dove la povertà di massa prevale e hanno sostenuto che quest'ultima sia stata ridotta attraverso tali misure. Se la povertà estrema sia stata ridotta in maniera proporzionale alla riduzione della povertà generale, in ogni caso, rimane una questione inesplorata.

La sociologia è la disciplina che più da vicino si occupa di studiare i problemi della società. Si possono trovare un gran numero di studi quantitativi e qualitativi sulla privazione, la marginalizzazione, l'esclusione, la vita delle classi meno abbienti, la disuguaglianza, la distribuzione squilibrata di risorse, a livello macro, meso e micro. La nozione di cittadinanza e l'inclusione di tutti i cittadini in una società, poveri compresi, è divenuta una pietra miliare della moderna ricerca sulla povertà. La maggior parte di questi sforzi sono stati fatti in occidente e all'interno di un sistema culturale occidentale, dove la povertà di massa e quella estrema del passato si è trasformata in forme più moderate. Concetti, teorie e metodi sono stati sviluppati all'interno di una cultura occidentale e per molto tempo la ricerca sulla povertà nel Sud del mondo è stata portata avanti attraverso paradigmi estranei alle società non occidentali. Quando

le scienze sociali hanno messo a punto programmi di istruzione per i propri studenti nel Sud, lo sguardo alla povertà si è allargato. Si è tentato di includere le caratteristiche delle società indigene e di utilizzare un approccio più applicato in modo da concentrare gli sforzi sulle strategie di riduzione della povertà. Se oggi la povertà estrema sia un concetto centrale nella ricerca è difficile da dire. Una ricerca delle parole “povertà estrema” in una nuova pubblicazione sulla povertà nei Paesi in via di sviluppo ha prodotto solo tredici risultati, di cui otto si riferiscono a documenti ufficiali e solo cinque a progetti concreti. Un’ulteriore ricerca di sinonimi come “più povero” e “deprivato” non ha modificato il risultato (Tekaya 2008). Tutto ciò potrebbe indicare che l’interesse verso la povertà estrema sia maggiore tra chi formula le politiche nel Nord che tra coloro che svolgono concretamente ricerca nel Sud.

L’antropologia nella storia della sua disciplina si è occupata di studiare le popolazioni povere, attraverso, ad esempio, la ricerca sui sistemi di produzione, la gestione delle risorse naturali e il regime fondiario. Gli studi qualitativi basati sulla conoscenza antropologica si calano in maniera unica nella vita dei poveri come in quella della povertà estrema. Studi approfonditi dell’ambiente locale mostrano il contesto culturale in cui la povertà si forma e sorge. Più difficile da notare è l’analisi della povertà in se stessa. I molti piccoli studi relativi alla povertà provenienti dalle diverse regioni del Sud non sono stati uniti in modo da formare un quadro coerente dei processi di formazione della povertà e di come le variazioni empiriche dei contesti culturali possano essere utilizzate per arrivare ad una completa comprensione del fenomeno in generale e della povertà estrema in particolare.

In passato le scienze politiche sono rimaste ai margini della ricerca sulla povertà. La crescente enfasi sulla povertà sia a livello nazionale che internazionale ha prodotto un maggiore interesse degli scienziati politici in questo ambito. Gli studi sui movimenti di massa, sulla società civile e sulla formazione della democrazia ora sono rivolti ai poveri. Gli studi sul ruolo dello Stato nella formulazione di politiche a livello nazionale e internazionale per promuovere interventi di riduzione della povertà nel Sud sono diventati parte dell’agenda della ricerca. Le analisi di accordi internazionali, incluse quelle che riguardano la povertà, sono state aggiunte all’agenda della ricerca. Nel momento in cui la classe politica considera la povertà estrema come un importante ambito di intervento, i progetti di ricerca nell’ambito delle scienze politiche seguono a ruota. L’interesse nei confronti dei diritti umani come ambito di ricerca è cresciuto. Quest’ultimo interesse è condiviso con le professioni legali che di recente hanno iniziato a considerare i diritti umani come una nuova e importante area di azione.

La ricerca sullo sviluppo

Gli studi sullo sviluppo incorporano concetti, teorie e metodi che derivano dalle scienze sociali come da altre scienze, la medicina, quelle naturali e quelle giuridiche. Un ambito importante ruota attorno alle teorie sullo Stato e sulla cittadinanza, e un obiettivo esplicito consiste nel creare nei Paesi in via di sviluppo Stati stabili e ben funzionanti e costruire un’infrastruttura fisica e sociale che possa rafforzare il capita-

le umano e migliorare gli standard di vita per l'intera popolazione - ossia, inclusi i più poveri, spesso descritti come il principale target degli interventi.

Gli economisti sono considerati i primi ad essere intervenuti, con l'introduzione di Programmi di aggiustamento strutturale fatti su misura per i Paesi in via di sviluppo e l'enfasi sulla crescita economica come principale mezzo per generare progresso economico e ridurre la povertà. Trent'anni di ricerca rivelano che qualunque effetto abbia prodotto la crescita economica, nessuno di questi ha avuto un impatto significativo nel ridurre la percentuale della popolazione che vive in condizioni di povertà estrema. La discussione si è concentrata sul numero effettivo di coloro che hanno visto il loro reddito giornaliero accrescersi da meno di un dollaro ad un dollaro al giorno (oggi 1,25 dollari). Questa misura difficilmente può essere considerata adeguata. Queste persone fanno ancora parte degli estremamente poveri e sono ai margini della società. Attraverso la crescita economica le infrastrutture si sono espanse e sono state create nuove strutture sociali. Le élite hanno accresciuto la loro base di potere politico ed economico, la vecchia classe media si è ampliata, e una nuova classe media è emersa da coloro considerati "non così poveri" piuttosto che tra gli estremamente poveri. Tale meccanismo di propagazione "a cascata" contribuisce selettivamente alla formazione di classe e può impiegare generazioni, sempre che riesca, per raggiungere gli strati più poveri della popolazione.

La conoscenza basata sulle scienze politiche, la sociologia e le discipline giuridiche ha rivestito un ruolo centrale nella promozione dell'*institution building*. Attraverso il rafforzamento delle infrastrutture sociali come le istituzioni della politica, della finanza, del diritto e dell'istruzione, lo Stato si consolida, diviene più affidabile e capace di offrire ai propri cittadini opportunità per una vita migliore. Concetti come democrazia, diritti umani e stabilità politica sono centrali in questo modo di pensare. Per raggiungere questi obiettivi, i sistemi elettorali ad esempio sono sviluppati e monitorati e, come risultato, la percentuale di votanti cresce. Tuttavia i più poveri sono coloro che più difficilmente prenderanno parte a questo processo. Il voto e i benefici ad esso collegati non rientrano tra i loro bisogni di base. Persino in uno Stato ben sviluppato con un sistema elettorale come quello degli Stati Uniti, né molti milioni di senza-tetto né buona parte della popolazione ritenuta impoverita prende parte al voto. Gli sforzi e i benefici associati al voto non possono essere considerati come bisogni di base.

La costruzione di una base legale, un sistema di tribunali e polizia è un altro obiettivo della ricerca sullo sviluppo. Mentre ciò può essere considerato senza dubbio importante nella formazione di uno Stato più stabile e affidabile, queste istituzioni sembrano avere poco valore per la componente più povera della popolazione. Diversi studi evidenziano come i più poveri non solo non abbiano a disposizione le risorse e la conoscenza necessarie per accedere alla giustizia ma, a ragione, temano le autorità pubbliche, polizia e funzionari inclusi. In una recente conferenza, "Building Institutions for the Poor", gli interventi sono stati scritti prevalentemente attraverso la lente della ricerca sullo sviluppo. L'aspettativa di un effetto "a cascata" dei benefici verso i poveri/poverissimi una volta che il modello fosse stato messo in piedi, era un

qualcosa che più o meno veniva considerato come dato. Le discussioni su istituzioni specificamente modellate sui bisogni dei più poveri non erano così diffuse. Era come se la struttura della ricerca sullo sviluppo mettesse delle parentesi attorno ai partecipanti. Era interessante notare come il tanto disprezzato effetto di propagazione “a cascata” dei benefici proposto dagli economisti abbia oggi un ruolo di rilievo nella ricerca sullo sviluppo, con la convinzione che col tempo il nuovo modello possa generare benefici anche per i più poveri. L’arco temporale in cui ciò debba avvenire non è mai specificato.

Se uno dei principali obiettivi della ricerca sullo sviluppo è di costruire istituzioni che contribuiscano ad eliminare la povertà estrema, i ricercatori hanno bisogno di considerare nel dettaglio come il modello proposto concretamente funzioni per quanto riguarda la povertà estrema. Una risposta consiste nel tentativo di comprendere i meccanismi con cui i più poveri sono esclusi dalla partecipazione e rispondere agli errori dei modelli. Un’altra risposta, più radicale, consiste nella costruzione di nuove istituzioni direttamente adattate ai bisogni dei più poveri. Questa può essere ritenuta la più efficace se l’obiettivo è la riduzione della povertà estrema, sebbene possa non essere la meglio accettata nella società in generale.

Le misure per accrescere le infrastrutture specifiche per i più poveri sono state presentate in un recente rapporto in cui emerge la necessità di una maggiore protezione legale dei diritti di base a cibo, acqua potabile, alloggio e sicurezza personale. Il rapporto è stato accompagnato da raccomandazioni per una verifica finanziaria e strutturale e inviato per consultazione ad una serie di attori rilevanti nel processo decisionale (Øyen, May, Tekaya 2007). Le reazioni sono state prevalentemente negative: la preferenza era per l’adozione prioritaria di un modello più ampio in linea con il paradigma dello sviluppo. Ciò non è sorprendente, ma è un qualcosa che deve essere tenuto in considerazione quando l’interesse verso la povertà estrema diviene uno dei principali fondamenti logici nel paradigma dello sviluppo. Per i ricercatori sullo sviluppo ciò comporta ulteriori riflessioni su come i bisogni dei più poveri possano attirare sostegno politico anche nei Paesi di origine.

Le scienze mediche si sono inserite in uno scenario differente. Non sono state direttamente coinvolte nella ricerca sullo sviluppo, fatta eccezione per la pianificazione di servizi medici. Il principale interesse di questa disciplina è rivolto verso le malattie piuttosto che la povertà. Analiticamente, gli estremamente poveri sono definiti principalmente come persone con crescenti rischi di salute, vettori vulnerabili e vittime di malattie. La professione medica è entrata in contatto con i più poveri nei casi di epidemie e medicina preventiva. Ciò l’ha portata a stretto contatto con le componenti più vulnerabili della popolazione, ed ha fatto sì che essa abbia fornito un aiuto ai poveri ben più consistente rispetto alla maggioranza delle altre professioni. Poche sono state le reazioni negative da parte di diverse componenti della società. I più poveri sono generalmente ritenuti come un rischio per la salute, diffondendo malattie contagiose che devono essere tenute sotto controllo. Mentre i più poveri trarrebbero maggiore beneficio da unità mediche di base collocate nelle vicinanze, la tendenza attuale è di favorire grandi ospedali tecnologicamente all’avanguardia nei centri

urbani. Una crescente classe media sta traendo vantaggio dall'espansione dei servizi pubblici, mentre i nuovi ospedali sono difficilmente accessibili ai più poveri.

Gli architetti dei Millennium Development Goals (MDG) hanno scelto una strategia diversa in cui il paradigma dello sviluppo difficilmente rivestiva un ruolo. Gli obiettivi di ridurre la povertà nei Paesi meno sviluppati sono stati definiti in maniera chiara, una rete a maglie larghe nel senso che tutti coloro che si ritrovano al di sotto di alcuni standard che considerano le condizioni economiche, di istruzione e di salute vengono inclusi nei programmi di intervento, mentre potenti organizzazioni nazionali e internazionali si sono impegnate a sostenere tali iniziative. L'aspettativa è di sviluppare un nuovo sistema in modo da raggiungere gli obiettivi del millennio. Si ritiene che il presente sistema - così per parlarne - produca un "effetto inverso di propagazione dei benefici" quando si tratta delle esigenze dei più poveri, e l'aspettativa è che cambi di conseguenza. È un esperimento audace e rimane da vedere quali saranno gli sviluppi. Viene affermato che gli obiettivi stabiliti per dimezzare la povertà nel mondo saranno raggiunti entro il 2015. Se così sarà, e molti dubbi sono stati sollevati, la previsione è - in accordo con quanto è stato detto sopra - che quei poveri che raggiungono o superano quanto stabilito dai MDG saranno coloro che già possono essere considerati in migliori condizioni, e ciò significa che coloro che vivono in condizioni di povertà estrema saranno probabilmente lasciati indietro un'altra volta.

La sfida per la futura ricerca sullo sviluppo si colloca in almeno due aree. Da un lato è necessario definire più precisamente cosa si intende per povertà estrema, chi sono i più poveri, chi si presume possa beneficiare dalla pianificazione dello sviluppo e come, e cosa possano ottenere in un dato periodo di tempo. Dall'altra parte si rende necessario analizzare gli antagonisti, coloro che non vedono vantaggi nella riduzione della povertà estrema. Come è stato già precedentemente detto sono molti gli interessi che ruotano attorno al mantenimento della povertà e questi devono essere presi in considerazione se la povertà estrema vuole essere abolita o ridotta.

L'approccio dei diritti umani

L'ideologia del paradigma dei diritti umani si basa sul principio dell'indivisibilità e dell'interdipendenza. Tutti i diritti umani sono considerati sullo stesso livello di importanza, come confermato dalla Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo del 1986, la Dichiarazione il Programma d'azione di Vienna del 1993 e la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia. Questi documenti sono considerati così fortemente intrecciati che possono essere ritenuti inseparabili e non può essere data alcuna preferenza ad uno di essi. Può essere sostenuto che quando i principi di indivisibilità e interdipendenza vengono applicati, essi agiscono contro la rimozione della povertà estrema.

L'approccio dei diritti umani è stato costruito sia da un punto di vista teorico che istituzionale in un modo che tanto i discorsi sulla povertà quanto le organizzazioni che lavorano per la sua riduzione non sono riusciti a portare a termine. Da un punto di vista legale, i diritti umani hanno ricoperto una posizione di rilievo a livello internazionale che gli interessi dei poveri non sono riusciti a raggiungere e potrebbero non raggiungere mai da soli. A oggi nel mondo ci sono circa un centinaio di istituti nazio-

nali indipendenti sui diritti umani che lavorano in stretta collaborazione su un ampio spettro di tematiche.³

La maggior parte delle organizzazioni sui diritti umani collegano il loro lavoro e i loro contenuti alla riduzione della povertà, utilizzando una sua definizione generale. Per sradicare la povertà, quella estrema in particolare, le organizzazioni internazionali utilizzano nei propri ragionamenti gli strumenti dei diritti umani. Gli studi empirici costituiscono il fondamento logico di tale approccio. Per coloro che hanno lavorato con i poveri e sulla povertà non c'è dubbio che la sua manifestazione sia legata alla mancanza di diritti umani di base. L'esperienza della povertà è accompagnata dall'assenza dei più basilari diritti umani come quello al cibo, a un'abitazione e al lavoro, senza parlare di quello all'istruzione e all'assistenza sanitaria, all'accesso alla conoscenza, tecnologia e all'*empowerment*. Allo stesso modo, i diritti dei più vulnerabili sono spesso i più a rischio di violazione. Se i diritti umani fossero pienamente rispettati, protetti e realizzati, la povertà di massa diventerebbe parte della storia.

I diritti umani abbracciano un ampio spettro di diritti radicati nel quadro fondamentale dei diritti civili, politici, sociali e culturali. Nel tempo questi sono stati ulteriormente sviluppati e adattati per poter cogliere aspetti ulteriori della privazione umana. Questa idea e speranza per tutti gli esseri umani si è evoluta in ciò che oggi appare un'utopia. Come conseguenza di ciò, e in modo da gestire le molte variabili create da uno scenario dei diritti umani in espansione, sono emersi i concetti di "realizzazione progressiva" e "diritti fondamentali". La realizzazione progressiva si riferisce al fatto che la disponibilità di risorse per il funzionamento anche solo di un ridotto numero di diritti umani è limitata e, pertanto, delle priorità devono essere stabilite. Il concetto di diritti fondamentali fa riferimento ad una gerarchia di bisogni dove il soddisfacimento di certi diritti è ritenuto più pertinente che altri. Realisticamente, non ci si può aspettare che tutti i diritti umani vengano messi in atto allo stesso tempo, dato che una loro completa implementazione implica non solo che siano disponibili sufficienti risorse, ma anche un sostegno morale dell'opinione pubblica e una volontà politica. Pertanto ciò che viene considerato accettabile e raccomandato è un processo di implementazione graduale dei diritti umani, nonostante ciò possa essere ritenuto uno strappo al principio di indivisibilità.

Il principio di diritti umani fondamentali avrebbe potuto facilitare la relazione con la riduzione della povertà se questa fosse stata definita in maniera più chiara. La povertà è costituita da molti elementi, spesso definiti come una rete complessa di privazioni. Questi elementi si manifestano in combinazioni diverse di varia forza. Allo stesso modo, gli strumenti a disposizione dell'approccio dei diritti umani generano un'intricata rete che produce effetti differenti in situazioni diverse. Una delle molte sfide consiste nel fornire definizioni più precise del tipo di povertà che si intende ridurre, il tipo di strumento dei diritti umani considerato più efficace e il collegamento tra i due fenomeni. Nessuna singola strategia può essere adattata a tutte le circostanze, culture e popolazioni.

La realtà è che organizzazioni (e discipline) diverse utilizzano una propria nozione di diritti fondamentali dal momento che ognuna ha responsabilità in ambiti diversi ed

è disposta ad affrontare la povertà nel contesto dei diritti umani principalmente a partire dal proprio tipo specifico di professionalità. Il sistema delle Nazioni Unite è diviso in sotto-organizzazioni con diverse responsabilità, e tutte prendono parte alla lotta alla povertà e all'implementazione dei MDG. Organizzazioni internazionali come la Food and Agriculture Organization (FAO) e il World Food Programme (WFP), ad esempio, si focalizzano principalmente sulla fame, mentre l'United Nations Children's Fund (UNICEF) si concentra sulla povertà infantile. L'United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) ha tra i suoi principali obiettivi l'istruzione, la scienza, la cultura e la comunicazione, e l'analisi della povertà e il sostegno verso la sua riduzione è caratterizzato da questi ambiti di intervento. Nella pratica il rispetto di alcuni diritti è stato incentivato più di altri. Il diritto all'istruzione, per esempio, è stato portato avanti dall'intero sistema delle Nazioni Unite, attraverso campagne globali e mobilitazioni ad ampio raggio con slogan come "istruzione per tutti". Al World Education Forum sono stati presi impegni per stanziare investimenti in istruzione di base con l'obiettivo di ridurre la povertà. L'istruzione primaria è considerata un diritto umano in sé e allo stesso tempo uno strumento per raggiungere altri diritti e ridurre la povertà individuale. Allo stesso tempo è possibile sostenere che la povertà sia il principale ostacolo all'istruzione. Sebbene vi siano ancora circa un miliardo di adulti incapaci di leggere e scrivere, il diritto all'istruzione è considerato un successo nel senso che sempre più bambini hanno la possibilità di andare a scuola. Tuttavia, molti di loro non terminano la scuola e la qualità della maggior parte dell'istruzione primaria non è soddisfacente. Ragazze, donne e gruppi marginali, in particolare, sono i soggetti che più spesso sono privi del diritto all'istruzione.

Altri diritti non hanno ricevuto la stessa attenzione, con conseguenze potenzialmente molto negative. Ad esempio, dato che la protezione dei diritti culturali non ha lo stesso profilo e sostegno organizzativo della protezione del diritto all'istruzione, gruppi marginali come le popolazioni indigene e tribali sono spesso esclusi attivamente dalle iniziative *mainstream*, ignorate dalla politica e incerte per quanto riguarda i propri diritti e i modi attraverso cui trarre beneficio dalle iniziative di riduzione della povertà. In queste circostanze la povertà potrebbe persistere di fronte a politiche di riduzione della povertà che non riescono a cogliere la portata di queste dinamiche sociali.

Si possono contare almeno due elementi all'interno del quadro precedentemente presentato che contrastano un'efficiente riduzione della povertà estrema. Entrambi sono collegati alla portata e alla ricchezza del sistema dei diritti umani e ai principi di interdipendenza e indivisibilità a cui fanno riferimento. Il sistema dei diritti umani può essere descritto come "senza frontiere", nel senso che trascende non solo le barriere geografiche ma fa riferimento a tutti i livelli sociali e offre rimedi a tutti i tipi di violenza, ingiustizia, miseria e privazione.

Se l'obiettivo è abolire la povertà estrema è in questo contesto che le scelte devono essere fatte. Ciò significa che innanzitutto è necessario decidere chi sono i poveri estremi. Prendendo in considerazione che milioni di persone muoiono ogni anno per

il fatto di non possedere i mezzi fondamentali per sopravvivere, sembra ovvio che assicurare il diritto individuale alla sopravvivenza debba essere la priorità. La povertà estrema nel contesto dell'approccio dei diritti umani si traduce nella mancanza dei diritti fondamentali a cibo, acqua potabile, alloggio e sicurezza personale. Questa serie di diritti minimi per la sopravvivenza deve costituire la base per ogni strategia di riduzione della povertà ed è necessaria come primo passo verso la progressiva realizzazione dei diritti umani. Questo nucleo di diritti va ritenuto universale e assoluto e in teoria non può essere ignorato da nessun Governo che abbia firmato gli accordi sui diritti umani. Se il diritto alla sopravvivenza non è garantito per primo, tutte le altre tipologie di riduzione della povertà diventano insignificanti. Gli investimenti nell'istruzione non possono essere sfruttati appieno. La partecipazione all'economia formale sarebbe molto limitata e a coloro che non sono garantiti questi diritti non rimarrebbero abbastanza energie per prendere parte all'attività politica per migliorare la propria condizione, esercitare la libertà di parola, utilizzare i beni pubblici e sviluppare ulteriormente il capitale umano.

Tuttavia, accade che in mezzo a tutti gli altri diritti, alle descrizioni della povertà e ai principi-guida per l'implementazione dei diritti umani, i diritti di base tendono in effetti ad essere ignorati. Sembra che gli esperti di diritti umani raramente abbiano la volontà di concentrarsi su questi pochi diritti di base. Vengono aggiunti sempre più diritti, che possono essere chiamati diritti di secondo - e terzo - livello in relazione alla povertà estrema, nel senso che sono importanti per un ulteriore sviluppo delle condizioni individuali di vita una volta che la sopravvivenza viene assicurata. Dopo un certo periodo questi nuovi diritti sembrano prendere il sopravvento. I poveri per uscire dalla loro condizione hanno bisogno di un maggiore *empowerment*. Le "libertà fondamentali" sono essenziali per i poveri. I diritti sindacali sono "ugualmente importanti" per la riduzione della povertà. I poveri devono avere la possibilità di organizzarsi per "migliorare la propria condizione". Devono avere il "diritto ad accedere al sistema giurisdizionale" ed essere aiutati per uscire dalla "esclusione sociale", per "accrescere il proprio patrimonio culturale" e così via. Molte ONG nell'ambito dei diritti umani si specializzano in uno di questi diritti di secondo o terzo livello, come sono stati qui chiamati.

Tutte le violazioni dei diritti umani, molte delle quali riguardano intere popolazioni, devono essere prese in considerazione nell'implementazione di tali diritti e nella lotta contro la povertà. Tuttavia, per quanto paradossale possa sembrare, queste distolgono l'attenzione dall'abolizione della povertà estrema e dal diritto base alla sopravvivenza. In un certo senso, è più vantaggioso e gratificante lavorare con popolazioni con livelli di privazione minore; alcuni diritti umani ricevono maggiore attenzione, sostegno economico, o hanno la possibilità di produrre risultati positivi. Le grandi organizzazioni si sono concentrate su determinate tipologie di povertà e di diritti umani, come i gruppi di interesse che lavorano sulle questioni di genere, le organizzazioni dei lavoratori che si occupano di lavoro, le organizzazioni politiche che si focalizzano sulla libertà di parola e mobilitazione di massa, per non scordare le discipline che si concentrano su certe forme di povertà.

Questi diversi attori stabiliscono l'agenda, influenzano gli attori politici e i donatori, e hanno un impatto sull'opinione pubblica tale che tutti in un modo o nell'altro influenzano le scelte e i tempi della ricerca. L'abolizione della povertà estrema è un obiettivo molto difficile. Non è reso più semplice nel contesto di un approccio dei diritti umani che si astiene dallo stabilire priorità organizzative e si insinua negli accordi internazionali attraverso un linguaggio impreciso e strategie di indivisibilità e interdipendenza che offuscano il principale obiettivo, l'abolizione della povertà.

Riflessioni

È un paradosso che tre dei principali paradigmi di ricerca sulla riduzione della povertà globale non siano in prima linea con un obiettivo operativo dedicato alla povertà estrema nel Sud del mondo. Le ragioni sono numerose e tutte collegate tra loro.

Si sottovaluta il fatto che gli investimenti per un'efficiente riduzione della povertà estrema in una società in via di sviluppo sono, sotto certi aspetti, cattivi investimenti. È estremamente costoso portare vasti gruppi di persone in condizioni di sussistenza ad un livello di vita tale da consentire loro di prendere parte appieno alla società, come gli altri cittadini. Innanzitutto devono essere soddisfatti i bisogni di base fondamentali, come ad esempio cibo sufficiente per la famiglia, accesso ad una risorsa scarsa e costosa come l'acqua potabile, e un alloggio che garantisca protezione dal clima e uno standard minimo di sicurezza personale. Solo questo costa cifre esorbitanti in una società dove un quarto o forse quasi la metà della popolazione può essere descritta come in condizioni di povertà estrema. Inoltre vanno considerati quelli che sono chiamati investimenti di secondo livello in istruzione, salute e sviluppo di capacità che consentono ai più poveri di prendere parte al mercato del lavoro. Il lasso temporale di riferimento è almeno un decennio e, più probabilmente, due, tre o quattro a seconda di quanto viene raggiunto rispetto ai piani. Il lavoro non specializzato o a bassa specializzazione è abbondante nei Paesi in via di sviluppo, e la struttura chiamata ad assorbire masse di nuovi lavoratori in un periodo relativamente breve accresce i costi. Il costo totale di questi investimenti non è stato calcolato. Il risultato dal punto di vista di una piccola società sviluppata è insoddisfacente. Le enormi spese necessarie per un'efficiente riduzione della povertà devono essere pesate con una ridotta dotazione di risorse che possono essere investite altrove con un ritorno immediato e una struttura più solida i cui benefici ricadono su altri segmenti della società. Per i non-poveri e i non-così-poveri in una società in via di sviluppo l'obiettivo principale non è l'eliminazione della povertà estrema. Fino ad ora, le discipline economiche in collaborazione con altre non hanno fatto emergere un preventivo realistico della rimozione della povertà estrema e non l'hanno messo al centro della ricerca.

La relativa mancanza di interesse verso la ricerca sulla povertà estrema potrebbe essere in parte anche dovuta al fatto che importanti forze sia nelle società dei Paesi in via di sviluppo che in quelle dei Paesi sviluppati abbiano uno scarso interesse verso la riduzione della povertà in generale o di quella estrema in particolare. In questo contesto deve essere riconosciuto che alcuni interessi sono attualmente funzionali a mantenere la povertà e parte della popolazione ai margini della società (Øyen 2004a). Da

un punto di vista retorico, la povertà è spesso descritta negativamente non solo per gli individui in se stessi ma anche per altri membri della società, come per l'intera società e il suo sviluppo futuro. Tuttavia, il fatto è che interessi diffusi sono di fatto a favore del perdurare della povertà. Questi interessi sono economici (ad esempio, accesso a manodopera disorganizzata e a basso costo), politici (ad esempio, elettori disinformati e poco esigenti) e sociali (ad esempio, la necessità di avere a disposizione derelitti e a cui si può indirizzare la stereotipazione morale). Questi interessi possono essere così forti che gli attori che li promuovono non solo interferiscono nelle misure di riduzione della povertà, ma alcuni contribuiscono a produrre direttamente povertà in modo da difendere la propria sfera di interesse. Per accomodare questi interessi, donatori, governi e agenzie internazionali presentano i propri piani a favore dei poveri all'interno di un quadro di armonia - come se ognuno fosse a favore delle misure per ridurre la povertà (Øyen 2004b). Non è fatta alcuna menzione di forze controproducenti. I ricercatori sostengono che utilizzare un quadro di analisi che prevede il conflitto di diversi interessi costituisce una più adeguata base di analisi verso una riduzione più efficace della povertà. I documenti ufficiali caratterizzati dall'armonia, benevolenti, con il loro linguaggio impreciso e non provocatorio, tendono a interferire con le più realistiche agende di ricerca che dipendono dai finanziamenti e dall'accesso ai dati.

L'approccio frammentario allo studio della povertà è caratterizzato dalla mancanza di precisione sulla nozione di povertà estrema e dall'eterogeneità delle voci che domandano la sua abolizione e riduzione, come quella delle altre forme di povertà. Queste richieste giungono da diverse fonti come chiese, donatori, organizzazioni politiche, personalità morali ed etiche. Tutte hanno le proprie idee riguardo alla necessità di estirpare la povertà estrema, riguardo alle sue cause e a come porre rimedio a questo malessere sociale. Fintanto che queste organizzazioni utilizzano lo stesso termine - ossia, povertà estrema - è dato per scontato che esse stiano parlando tutte dello stesso fenomeno. Tuttavia ciò non è necessariamente vero. L'indeterminatezza e la duplicità dei concetti si aggiungono alla vaghezza dell'agenda di ricerca. Queste giocano un ruolo contraddittorio dato che contribuiscono a ridurre il ruolo dei più determinati sostenitori dell'abolizione della povertà estrema e di coloro che hanno più interesse nella promozione della ricerca in questo ambito.

I ricercatori possono anche avere un interesse personale nell'evitare i progetti sulla povertà estrema. L'interesse verso queste tematiche può essere considerato tutto sommato un cattivo investimento da un punto di vista accademico. Fare ricerca sulla povertà estrema è troppo impegnativo in termini di tempo, manodopera, conoscenza di base, competenze accademiche e risorse. La povertà estrema è un fenomeno complicato, composto da un intricato sistema di variabili, cause e manifestazioni. Non è disponibile alcun sistema teorico per uscire da questa complessità in maniera soddisfacente. Le discipline fin dall'inizio sono orientate solamente verso certi limitati aspetti della povertà estrema. I ricercatori occupati nella ricostruzione di un quadro completo della povertà estrema velocemente divengono consapevoli di questi limiti e devono trovare un modo per convivere con una comprensione incompleta del proble-

