



CHI AIUTA CHI NEL MONDO GLOBALIZZATO?

di

Stefano Nespore

*(Avvocato in Milano –
Direttore della Rivista Giuridica dell’Ambiente)*

7 settembre 2011

E’ di qualche settimana fa la notizia che l’India sta per costituire un fondo per erogare aiuti per lo sviluppo dei paesi poveri: la dotazione sarà di circa due miliardi di dollari all’anno: una somma pari a quella annualmente destinata a questo scopo da paesi come l’Australia e il Belgio.

Può sembrare normale e perfino equo che un paese emergente, con una crescita del PIL di oltre il 6% in media negli ultimi nove anni, dedichi una parte delle proprie risorse per i paesi più poveri.

Qualche perplessità però desta il fatto che, a partire dal secondo dopoguerra, l’India sia anche in testa all’elenco dei paesi destinatari di aiuti e, anzi, il paese più aiutato della storia (nei quaranta anni tra il 1951 e il 1991 ha ricevuto più di 55 miliardi di dollari). Le perplessità aumentano se si considera che ancor oggi, nonostante gli enormi progressi economici realizzati, in India ci sono, secondo dati del 2010, circa 420 milioni di persone che vivono in stato di povertà (di più che nell’intera Africa).

Il caso dell’India, che nello stesso tempo dà e riceve aiuti umanitari, può sembrare paradossale, ma è tutt’altro che isolato.

Da qualche anno ai primi posti nella lista dei paesi donatori, alla pari con la Svezia e con l’Italia, c’è il Brasile, che pure resta tra i paesi che ricevono aiuti in quantità cospicua (anche

se sempre più ridotta): anche qui, secondo dati recentissimi vivono oltre 16 milioni di abitanti in condizioni di estrema povertà.

L'affermarsi come potenze economiche sulla scena mondiale di paesi fino a qualche anno fa poveri, o, come si usava dire, sottosviluppati (l'infelice espressione è stata coniata da Truman nel 1949) e la crisi economica che ha colpito le economie dei paesi ricchi hanno in pochi anni stravolto la politica degli aiuti allo sviluppo e affievolito la netta distinzione tra i due gruppi dei paesi donatori e dei paesi percettori di aiuto.

È cambiata la composizione dei primi (fino a 10 anni fa, la totalità degli aiuti proveniva da 15 paesi ricchi, membri di un club ristretto, denominato Development Assistance Committee, DAC) e dei paesi aiutati (la Cina ha ricevuto nel 2005 l'ultimo donativo di grano dal World Food Programme ed è ora collocata, nella graduatoria dei paesi donatori, alle spalle degli Stati Uniti, da sempre il paese più munifico in aiuti se si esclude l'Unione Europea complessivamente considerata).

Ma, soprattutto, si è dissolta la patina del buon samaritano che aveva caratterizzata la politica degli aiuti.

Solo la patina, perché non bisogna illudersi che in passato i paesi ricchi elargissero aiuti per scopi puramente umanitari. Gli obiettivi reali, diversi da paese a paese, erano vari: attenuare i sensi di colpa del passato coloniale (per i paesi che lo avevano), soddisfare le pulsioni terzomondiste di parte della propria opinione pubblica, soprattutto creare nuovi mercati per le proprie imprese e vincolare anche politicamente il paese aiutato in un'operazione di *lock-in* dal quale era poi difficile uscire.

Proprio per questo nell'epoca della guerra fredda e del mondo bipolare gli aiuti finivano assai spesso per sostenere e alimentare governi corrotti e incapaci (la casistica in proposito è lussureggiante): non si aiutava nessuno, si compravano comode alleanze.

Oggi, dissolta anche la patina, degli aiuti umanitari è emersa prepotentemente l'aspetto di business e di politica commerciale. Questo spiega perché molti paesi fino, non appena sono in grado, avviano una autonoma politica di aiuti umanitari in competizione con quella dei paesi ricchi (da cui continuano a ricevere aiuti), trascurando le esigenze umanitarie interne.

È divenuto anche più arduo distinguere tra aiuti diretti allo sviluppo economico del paese ricevente e investimenti finalizzati a sviluppare l'economia del paese donatore e a conquistare posizioni competitive: i prestiti concessi a interessi al di sotto dei valori mercato (per esempio, 10 miliardi di dollari erogati dalla Cina nel triennio 2010-2013 ai paesi africani) sono qualificabili come aiuti o come strumenti per "occupare" spazi e mercati a favore dei prodotti cinesi?

Del resto, il Protocollo di Kyoto sul cambiamento climatico ha istituzionalizzato il principio dell'"aiuto interessato" introducendo il *Clean Development Mechanism* (CDM): gli aiuti erogati dai paesi ricchi per la realizzazione di impianti nei paesi poveri idonei a ridurre l'impatto sul clima possono essere computati per raggiungere gli obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni posti dal Protocollo (il principio è che, essendo il cambiamento climatico un problema globale, è indifferente dove vengano realizzati gli interventi che contengono il cambiamento).

Con il CDM la comunità internazionale ha sancito ufficialmente che gli aiuti possono essere tali senza essere disinteressati: umanitarismo e interesse non sono entità incompatibili. Anzi: gli interessi economici che determinano entità e localizzazione degli aiuti, un tempo da mantenere pudicamente nascosti, oggi possono essere pubblicamente esibiti.

Si tratta del resto di un aspetto che i paesi emergenti non solo non nascondono, ma anzi rivendicano come un aiuto di qualità superiore a quello tradizionalmente erogato dai paesi ricchi: il principio che la Cina segue e che l'India proclama di voler seguire è quello del "reciproco beneficio" tra paese donatore e paese ricevente.

Ma questa diversità rischia di essere solo formale: come la storia insegna, nei rapporti internazionali ben difficilmente c'è una vera reciprocità nelle relazioni tra paesi ricchi e paesi poveri.

Ci sono poi altre ragioni per le quali l'impalcatura dell'aiuto allo sviluppo è oggi in crisi e si è discostato dalle sue autentiche radici umanitarie che affondano nei primi anni del XIX secolo alle iniziative di alcune organizzazioni private (una storia affascinante dell'evoluzione degli aiuti umanitari è offerta dal recente libro di Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell 2011).

L'istituto degli aiuti è al centro di continue polemiche, tanto che si è ormai consolidato un filone letterario che ne contesta l'utilità o le modalità con le quali sono erogati o le finalità che ne determinano l'erogazione. Un libro di Linda Polman (*The Crisis Caravan: What is wrong with Humanitaria Aid*, Metropolitan 2011) si sofferma sugli effetti perversi degli aiuti che in realtà prolungano le guerre e aumentano la fame e i patimenti di coloro che dovrebbero essere i destinatari. Il caso emblematico, che segna anche la prima grande mobilitazione umanitaria mondiale è quella del sostegno offerto al Biafra nel suo tentativo di secessione dalla Nigeria: senza questo inutile tentativo, osserva Polman, la guerra civile sarebbe finita assai prima e molte decine di migliaia di vittime sarebbero state risparmiate.

Secondo altri, e tra questi William Easterly, un ex- funzionario della Banca Mondiale, oggi docente alla NYU (*The White Man's Burden*, Penguin 2007 e, prima, *The Elusive Quest for*

Growth, MIT Press 2001), gli aiuti allo sviluppo, pur avendo avuto in alcuni casi effetti positivi, nella maggior parte dei casi si sono risolti nello sperperare enormi quantità di denaro per la burocrazie delle organizzazioni internazionali preposte all'erogazione degli aiuti e per finanziare governi corrotti, senza raggiungere gli obiettivi prefissati.

Per altri ancora, l'istituto degli aiuti umanitari andrebbe radicalmente abbandonato e sostituito da politiche consapevoli e dichiarate di investimenti e finanziamenti che tendano a sostenere lo sviluppo delle economie emergenti garantendo nello stesso tempo sbocchi competitivi alle imprese nazionali. Ricondurre l'aiuto alla logica del mercato potrebbe essere in altri termini il mezzo per evitare di disperdere flussi ingenti di denaro in percorsi di corruzione e di spreco. Il vero aiuto umanitario andrebbe lasciato all'iniziativa delle organizzazioni e delle fondazioni private, molto più attente all'uso dei finanziamenti e alla selezione dei destinatari: si tratta di somme che, già nel 2003, ammontavano, nei soli Stati Uniti, ad oltre 35 miliardi di dollari (assai di più di quanto stanziato dal governo americano). SI tornerebbe, in questo modo alle origini degli aiuti, gestiti da organizzazioni civili e religiose prima che gli Stati ne scoprissero l'utilità.