

3.1 IL CONTESTO URBANO NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO¹ (PVS)

3.1.1 Il problema dell'urbanizzazione²

A livello mondiale, negli ultimi cinquant'anni lo scenario demografico è cambiato enormemente, non solo perché la popolazione totale è passata da 2,5 a 6,1 miliardi, ma anche perché si è ridistribuita in maniera assai differente rispetto al passato tra, e all'interno dei, diversi Paesi. In particolare, dei più di 6 miliardi di popolazione totale, quasi cinque vivono nei PVS, di cui il 68,7% abita nelle città (United Nations, 1998).

Quelle che le Nazioni Unite definisce “mega-cities”, cioè i centri con più di 10 milioni di abitanti, sono nel complesso 20, di cui ben 12 si trovano nei PVS dell'Asia, 4 in America Latina, e 2 in Africa. (United Nations, 1998). In particolare, in America Latina, dove i “cittadini” sono di gran lunga la maggioranza, tanto che il tasso di urbanizzazione del continente è oramai analogo a quello dei Paesi sviluppati, negli ultimi dieci anni si sono aggiunti 80 milioni di abitanti a quelli che già vivevano in città, più di quanto se ne fossero aggiunti nel decennio precedente (Rodríguez, Villa, 1998).

Se l'urbanizzazione è un fenomeno che interessa tutti i Paesi, nessuno escluso, non va dimenticato che all'interno del mondo in via di sviluppo si presentano situazioni molto diverse, dove le differenze sono spesso assai più marcate di quelle che esistono nei paesi sviluppati.

¹ Di Paesi in via di sviluppo si comincia a parlare negli anni '50 col termine di “Terzo Mondo”. Più precisamente, l'espressione *Tiers Monde* fu usata per la prima volta il 14 agosto del 1952 in un articolo del mensile francese *L'Observateur*, dal titolo *Trois Mondes, une planète*, a firma del demografo francese A. Sauvy. Questo neologismo fu creato per analogia con la formula *Tiers-Etat* coniata alla vigilia della rivoluzione francese quando, con riferimento alla vasta borghesia francese e in contrapposizione con il clero (il I Stato) e la nobiltà (il II Stato), l'abate Sieyès si chiese: “ che cos'è il Terzo Stato? Tutto. Che cosa è stato finora nell'ordine politico? Niente. Che cosa vorrebbe essere? Qualcosa” (Scidà, 2004).

L'idea equivoca ma popolare di un Terzo Mondo inteso come un tutto omogeneo, caratterizzato dalla comunanza di elementi pesantemente negativi quali sottoalimentazione, carestie, analfabetismo, sovrappopolazione, basso livello dei redditi e dei risparmi, dipendenza dall'estero, ecc., tende a diffondersi e consolidarsi nel corso degli anni 1950-1970. Bisognerà attendere gli anni '70 perché la suddivisione del globo in “sviluppato” e “in via di sviluppo” venga screditato, in concomitanza con l'emergere di due tendenze diverse: da una parte, i processi di rivalutazione di alcune materie prime e particolarmente delle risorse energetiche fossili; dall'altra il massiccio diffondersi di processi di industrializzazione che investono alcuni PVS in particolari settori, soprattutto manifatturieri. E' a partire dalla seconda metà degli anni '70, quindi, che si tende con sempre maggiore frequenza a sottolineare gli aspetti di disomogeneità e di frantumazione del Terzo Mondo, con gli scienziati sociali di conseguenza costretti, non solo ad abbandonare il termine monolitico fino ad allora usato, ma anche a riformulare i loro strumenti di analisi, sperimentandone di più articolati e differenziati.

² Per la redazione del presente paragrafo, le nostre principali fonti bibliografiche sono rappresentate dai diversi lavori che il dott. Marcello Balbo (del Dipartimento di Pianificazione dello IUAV di Venezia, dov'è fra l'altro Direttore del Master in “Pianificazione Urbana e Regionale nei Paesi in Via di Sviluppo”) ha pubblicato sull'argomento.

All'interno dell'America Latina, ad esempio, si possono distinguere almeno quattro diverse aree regionali :

il cosiddetto Cono sud, composto da Argentina, Cile e Uruguay, dove la popolazione urbana è quasi il 90% di quella totale. In tutti e tre i Paesi, inoltre, l'urbanizzazione è concentrata in una sola città: il 37,6% a Buenos Aires, il 40,9% a Santiago del Cile, il 45,5% a Montevideo;

l'insieme degli altri paesi dell'area continentale, accomunati da un tasso di urbanizzazione comunque alto ma anche da livello di reddito ben più bassi;

i paesi dell'America centrale, con quantità di popolazione relativamente modeste e tassi di urbanizzazione non particolarmente elevati (con l'eccezione del Messico);

infine i 24 paesi caraibici, che pur formando geograficamente un'unica area, tuttavia presentano sostanziali differenze di dimensione, popolazione, livello di urbanizzazione (Balbo, 1999).

Inoltre, alle grandi diversità che caratterizzano il livello di urbanizzazione dei Paesi in via di sviluppo si affianca anche una grande diversità di tendenze: in alcuni casi, ad es., i tassi di urbanizzazione già raggiunti sono così alti da far pensare a una stabilizzazione della situazione. Nonostante ciò, nel complesso rimane confermata l'evidente tendenza alla concentrazione della popolazione da un lato, e all'aumento della popolazione urbana, dall'altro. In altre parole, anche se con gli anni la velocità di crescita della popolazione urbana diminuirà significativamente, nel breve e nel medio periodo la "domanda di città" in tutti i PVS continuerà ad essere elevata (Balbo, 1999).

Le conseguenze di questa rapida urbanizzazione accompagnata a insufficienti risorse e adeguati meccanismi politico-sociali redistributivi sono sotto gli occhi di tutti. Come scrive Balbo (2002), "Lo scenario che si presenta in tutte le città dei PVS, soprattutto in quelle di maggiori dimensioni ma non solo, è uno scenario segnato da forti differenze economiche, dalla marcata divisione sociale, in qualche caso etnica e religiosa, dalla frammentazione dello spazio. La città dei PVS è fatta di tante città diverse".

La frammentazione trova le proprie radici nella storia coloniale di buona parte di queste città e nelle articolazioni sociali e spaziali che hanno accompagnato quel periodo, ma la crescita accelerata di questi decenni l'ha alimentata ulteriormente. A Miraflores, ad esempio, nel centro di Lima, quasi nessuno ha problemi di acqua o di fognatura, a differenza del 90% di coloro che vivono nei pueblitos jóvenes della periferia sud della città; a Buenos Aires, il grande boom di questi anni sono stati i clubes de country, nati come luoghi di residenza di fine settimana ma

trasformati ben presto in quartieri di abitazione permanente per i porteños del ceto medio che non vogliono avere nulla a che fare con la povertà, l'inquinamento e la violenza della città; così i parques di Bogotá, enclave dotate di tutto e, soprattutto, safe, ben protette come sono ventiquattro ore su ventiquattro dalla polizia privata (Balbo, 1999).

Le differenze, gli squilibri, le condizioni problematiche non di rado al limite dell'accettabile in cui si dibatte la città dei PVS, o buona parte di essa, portano spesso a parlare di una "crisi urbana", dell'impossibilità, cioè, di far fronte in modo adeguato alla domanda di città. La "crisi urbana" è di fatto l'incapacità che Stato e Municipalità rivelano nel far funzionare e nel regolare in maniera efficiente le città, il fallimento degli strumenti formali di controllo come la pianificazione urbanistica e il sistema delle regole, e la mancanza dei servizi essenziali come l'acqua, l'elettricità, i trasporti, la salute o il deterioramento di quelli che esistono (Moser, Peake, 1995).

Di fronte a tale situazione, quindi, la domanda da porsi è come riuscire a governare il fenomeno dell'urbanizzazione per superare i problemi che solleva, ma anche per mettere a frutto le valenze positive che esso offre. Non si dimentichi, infatti, che se la popolazione continua a trasferirsi nelle città è perché ha la percezione che queste offrono maggiori chance di vita, ma non solo: sembra esistere realmente una correlazione positiva tra urbanizzazione e longevità, livello di istruzione e condizioni di vita, i tre indicatori utilizzati dalle Nazioni Unite per stimare i livelli di distribuzione della ricchezza (Balbo, 1999).

3.1.2 Gli effetti della globalizzazione

Secondo le stime dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, la globalizzazione, con l'espansione degli scambi che ne consegue, avrebbe dovuto portare a un aumento consistente del reddito complessivo mondiale. Ciò è nel complesso accaduto, ma le apparenze non devono ingannare; questa somma positiva è, infatti, la risultante di molti guadagni ma anche di numerose perdite. Tra il 1970 e il 1991 la quota di commercio è cresciuta, per i paesi asiatici, dal 4,6% al 12,5%, ma il gruppo dei paesi più poveri, che rappresenta il 10% della popolazione mondiale, l'ha vista dimezzarsi (Undp, 1997). Per quanto riguarda i capitali, più del 90% degli investimenti esteri ha come destinazione l'America del Nord, l'Europa, il Giappone e la Cina: il resto del mondo, il 70% della popolazione, riceve una quota di investimenti inferiore al 10% (World Bank, 1996).

Con la globalizzazione, non si è assistito solo a un inasprimento delle differenze tra Paesi del Nord e Paesi del Sud, ma anche all'interno delle stesse città. Come nota Balbo (1993), "la globalizzazione tende ad omogeneizzare ed omologare lo spazio urbano. La città dei PVS diventa sempre più simile, in America Latina in Asia o in Africa che sia, e sempre più diversa rispetto a quella dei paesi sviluppati. Il carattere principale della struttura urbana della città dei PVS è la diversità dei suoi spazi: il centro (o i centri) dove si raggruppano le attività di servizio, i quartieri residenziali ricchi, quelli poveri e quelli poverissimi, il tessuto storico e le frange urbane".

Se si guarda all'oramai estesissima letteratura sulle città dei PVS, e in particolare sulle città di una certa dimensione, ci si rende conto che il filo conduttore di tutti gli studi è la loro divisione, frammentazione, le differenze e gli squilibri interni che le marciano, oramai quasi più importanti di quelli che esistono, e che continuano a essere fortissimi, tra la città e la campagna (Balbo, 1993; Harris Fabricius, 1996; Simon, 1997). "La cosa più significativa delle mega-cities è che sono connesse verso l'esterno con le reti globali, ma internamente scollegate dai segmenti di popolazione considerati inutili e come elementi di disturbo sociale" (Borja, Castells, 1996).

Sotto la spinta della globalizzazione, la città si divide sempre più. A Nairobi, il 10% più ricco della popolazione dispone del 60% delle aree residenziali; a Fortaleza e Recife, Brasile, il 40% degli abitanti è al di sotto della soglia di povertà; il 55% della popolazione di Bombay vive nei 2.650 slum della città. Da sempre un tratto saliente delle città e delle società dei PVS, sotto la spinta della globalizzazione gli squilibri nella distribuzione del reddito si vanno allargando, con conseguenze immediate e ben visibili sui modi della vita urbana e sulla stessa costruzione della città (Balbo, 1999).

Anche la violenza è andata aumentando, e colpisce molto più la popolazione povera che quella ricca, non solo perché questa è oggetto di un numero molto più elevato di atti di violenza, ma perché le conseguenze sono molto più pesanti. A Johannesburg, ad esempio, uno studio condotto di recente ha mostrato come furti, omicidi, stupri, riguardano molto più la popolazione di colore che quella bianca; a Quito, Addis Abeba, Djakarta, vivere negli insediamenti irregolari e privi di servizi significa fare lunghe camminate per rifornirsi di acqua e legna, finendo per essere più facilmente preda della microcriminalità (Balbo, 1999).

In queste condizioni, dato che il governo non riesce a dare una risposta alla violenza, la risposta se la dà la città stessa, da sola: a Buenos Aires, ad esempio, chi può si trasferisce nei country clubs della periferia, nati come insediamenti di seconde case per il fine settimana ma divenuti quartieri di residenza stabile; in Brasile la domanda è forte per i condominios fechados, mentre a San Paolo Alphaville, a 20 minuti dal centro, è il quartiere fortezza all'interno del

quale i bambini possono tranquillamente andare in bicicletta e dove, cosa inaudita, si può uscire di casa lasciando la porta aperta (Balbo, 1999).

Così la città si divide in tante parti, si frammenta; si trasforma, insomma, in una sorta di arcipelago fatto di molte isole segnate dalla qualità delle costruzioni, dalla presenza (o mancanza) di infrastrutture e servizi, dal livello di manutenzione dello spazio pubblico, dalle condizioni di sicurezza (Balbo, 1999).

3.1.3 L'attuale tendenza al decentramento

In questi anni non è solo la globalizzazione che ha modificato lo scenario in cui la città dei PVS si colloca; a questa si è accompagnata l'introduzione di misure e di vere e proprie politiche di decentramento, che vanno facendo dei governi locali il perno della politica urbana.

Fino agli anni '70 la grande maggioranza dei governi dei PVS si era mossa sulla linea del consolidamento dei poteri e degli apparati centrali, a volte attraverso un processo democratico, non di rado attraverso colpi di stato e regimi militari. Come illustra Balbo (1999), le ragioni di questa spinta alla centralizzazione erano state diverse. In primo luogo il modello di sviluppo basato sull'industrializzazione, obiettivo primo e per molti anni indiscusso di tutti i governi, richiedeva il controllo centralistico delle risorse e degli investimenti. Vi era inoltre la necessità di consolidare l'idea dello Stato-Nazione, di uno Stato, cioè, in cui si riconoscessero gruppi di popolazione che in realtà venivano da storie molte diverse e che la colonizzazione aveva inopinatamente deciso appartenere ad una stessa entità territoriale.

L'impossibilità e l'incapacità di avviare il modello di sviluppo hanno però messo in crisi il modello centralistico, e a partire dalla fine degli anni '70 la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo ha dato avvio a un processo di decentramento più o meno accentuato. Sempre secondo Balbo (1999), a spingere per politiche di decentramento vi sono stati diversi fattori tra cui, in particolare, le politiche di aggiustamento strutturale e la democratizzazione.

Per alcuni, le riforme dell'economia e la spinta ad una più ampia democrazia sono stati fenomeni concomitanti ma paralleli, essendo, quest'ultima e il rafforzamento dei governi locali, processi irreversibili (McCarney, 1996). Altri invece sono assai più propensi a vedere una diretta connessione tra l'introduzione di una maggiore democrazia formale (multipartitismo, elezioni di sindaci e di consigli comunali, meccanismi elettorali più trasparenti) e riforme economiche (Balbo, 1999).

Nonostante il trasferimento dei poteri al governo locale venga visto come meccanismo per una maggiore equità e trasparenza nell'uso e nella distribuzione delle risorse, tuttavia nella realtà le cose non sempre sono andate in questo modo. Ad esempio, il rafforzamento delle capacità locali di decisione può portare ad accentuare le disparità tra località diverse, ma anche tra quartieri all'interno di una stessa città: la segmentazione economica o etnica dello spazio può essere resa ancora più marcata; e, soprattutto, può uscirne rafforzata la gestione del potere clientelista dei boss locali (Balbo, 1999). Gli esempi di utilizzo personale delle risorse pubbliche da parte di amministratori locali sono all'ordine del giorno in Africa (Jaglin, Dubresson, 1993), ma sono altrettanto diffusi in America Latina (Rodriguez, Winchester, 1997) e in Asia (Unchs, 1996). Ciò è dovuto senz'altro, almeno in parte, al fatto che le Municipalità si trovano a doversi districare tra la "domanda di città" di chi viene escluso dal mercato, e quella capace di attirare nuovi capitali assicurando infrastrutture moderne e servizi avanzati (McCartney, 1996). Oltre a ciò, la formazione di grandi aree o regioni metropolitane ha portato alla compresenza sullo stesso territorio di molti decisori: le Municipalità, le imprese dei servizi pubblici, le associazioni di Municipalità, gli uffici decentrati dei ministeri, nelle città capitali il governo stesso. L'agglomerazione urbana si è estesa ovunque al di là dei confini amministrativi, con conseguente sovrapposizione di poteri e intreccio di competenze. E quando il trasferimento dei poteri non tiene conto dell'espansione delle aree costruite e delle saldature funzionali, oltre che spaziali, il decentramento rischia di alimentare comportamenti localistici, aumentando la competizione invece che favorire l'integrazione e il coordinamento (Balbo, 1999).

Dall'altra parte vi possono essere pochi dubbi sul fatto che la Municipalità sia il livello di governo meglio in grado di percepire i bisogni della popolazione, soprattutto perchè è più facile, a livello locale, verificare le proposte, i progetti e le decisioni di chi governa, sanzionando i comportamenti e le scelte che non vi corrispondono. Inoltre si possono adottare politiche di sussidi incrociati più mirate; e ancora la Municipalità è senza dubbio il soggetto più legittimato a mobilitare le risorse necessarie allo sviluppo locale. In altre parole, la Municipalità è il soggetto su cui più si può contare per la "governabilità" della città e della sua crescita (Balbo, 1999).

Negli ultimi anni, a fronte dell'incapacità dello Stato di produrre e di far funzionare la città, la società civile si è andata consolidando attraverso associazioni di varia natura, in una dimensione che non è più solo quella della semplice sopravvivenza e della difesa dei diritti fondamentali, ma dell'affermazione di una presenza, di richieste e priorità nelle decisioni della politica urbana. Il decentramento rappresenta un'ulteriore spinta al coinvolgimento della società civile. Con il decentramento, il governo locale diventa il referente primo per problemi come la casa, la sanità, l'istruzione, i trasporti. Parallelamente, con le poche risorse a disposizione, questi

problemi non possono essere risolti senza l'apporto della popolazione, delle associazioni di base, delle ONG (organizzazioni non governative), del settore privato (Balbo, 1999).

3.1.4 Le conferenze internazionali Habitat I e Habitat II

I cambiamenti sopra brevemente accennati, registrati negli ultimi anni nell'ambito delle città dei PVS, si sono accompagnati all'organizzazione di diverse conferenze internazionali, di cui l'ultima, denominata Habitat II, si è tenuta a Istanbul, nel 1996.

Già nel 1976, i governi di 132 paesi si erano riuniti a Vancouver, in quella conosciuta come la Conferenza Habitat, per discutere dei problemi legati alla crescita degli "insediamenti umani": era la prima volta che le Nazioni Unite riservavano la loro attenzione alla questione. Vent'anni dopo, ultima di una serie di conferenze mondiali organizzate in vista del nuovo millennio, a Istanbul si è tenuta Habitat II, incentrata solo sulle città, e per questo nota anche come City Summit (Balbo, 1999).

Tra la prima conferenza e la seconda, gli scenari che facevano da sfondo all'urbanizzazione e alle città nei PVS erano cambiati, e più volte. Fino agli inizi degli anni '70, era prevalsa l'idea che lo sviluppo si dovesse basare, e richiedesse, un processo di modernizzazione, cioè di trasformazione sociale generalizzata che avrebbe portato all'industrializzazione delle economie nazionali, una conseguente crescita del prodotto lordo e, attraverso processi di redistribuzione più o meno automatici, al generale miglioramento delle condizioni di vita. In questa prospettiva, le città erano per definizione i luoghi dello sviluppo in quanto poli dell'industrializzazione e del cambiamento, del passaggio da forme di produzione e organizzazioni "sociali" tradizionali a situazioni di modernità e di progresso che, nell'arco di un tempo ragionevolmente breve, avrebbero sostituito e assorbito le prime. Le difficoltà a far fronte al rapido aumento della domanda di città e la conseguente crescita degli insediamenti irregolari e del lavoro informale, come il permanere o l'aggravarsi degli squilibri all'interno delle città, erano visti dunque come elementi inevitabili di transizione, destinati comunque a ridursi rapidamente e a scomparire, così come era successo nei paesi industrializzati (Balbo, 1999).

Diversamente, negli anni '70, era già evidente che lo sviluppo, non solo non era a portata di mano, ma assai difficilmente si sarebbe potuto basare su di un'industrializzazione rispetto alla quale i PVS mancavano delle condizioni minime endogene indispensabili per metterla in moto (capacità tecnologiche, infrastrutture, mercato interno), mentre non disponevano della forza economica per entrare nel mercato internazionale. Era diventato anche evidente quanto

inadeguati fossero gli approcci basati su ipotesi di sviluppo evolutivo e uniforme che ricalcassero il percorso delle trasformazioni economiche, sociali e istituzionali dei paesi industrializzati, sulla contrapposizione tradizionale/moderno, sull'idea che fosse sufficiente il cambiamento dall'interno e dell'interno dei PVS, trascurando il peso delle relazioni internazionali e della collocazione di ciascun paese nel sistema mondiale (Martinelli, 1998).

Di fronte a tale presa di coscienza, a Vancouver erano stati i modi dell'intervento pubblico ad essere al centro della riflessione; in effetti, le guidelines contenute nel documento finale, la Vancouver Declaration on Human Settlements, erano principalmente destinate ai governi ed erano tutte costruite intorno all'idea che a guidare le trasformazioni del territorio e della città, nell'ottica del soddisfacimento per lo meno delle necessità primarie, doveva essere appunto l'autorità pubblica (Balbo, 1999). Era la conseguenza dell'inversione delle priorità, dalla formula "sviluppo e redistribuzione" a quella "redistribuzione con crescita", cui si accompagnava l'introduzione del concetto di bisogni essenziali (basic needs), della necessità cioè di anteporre il soddisfacimento dei bisogni primari della popolazione agli obiettivi dello sviluppo economico (Streeten *et al.*, 1981). Era la conseguenza anche dell'apertura di un filone urbano, pochi anni prima, da parte della Banca Mondiale con i progetti di site and services e di upgrading (Balbo, 1992) e degli studi condotti dall'International Labour Office sul settore informale che avevano portato ad abbandonare l'idea che attività che occupavano quote rilevanti di popolazione e contribuivano significativamente alla produzione della ricchezza fossero da considerare residuali (Balbo, 1999).

A Vancouver, dunque, non si era guardato più alla città dei PVS come al luogo in cui si stava per concretizzare il passaggio allo sviluppo e alla modernità, ma ad un luogo in cui i governi nazionali e la comunità internazionale dovevano intervenire perché crescita accelerata ed esclusione dai beni essenziali di quote ampie della popolazione non portassero a conflitti sociali ingestibili e a mutamenti politici dagli esiti imprevedibili (Balbo, 1999).

Tuttavia, quando venne pubblicato, per molti aspetti il Vancouver Action Plan era già superato. L'indebitamento con l'estero, la crisi economica, la mancanza di legittimità di molti governi, lasciavano ben poco margine all'intervento statale come principale strumento per dare risposta ai problemi della popolazione. Per lo più, i governi dei PVS non erano nelle condizioni di guidare cambiamenti che interessassero i loro territori. A un approccio basato sul "fare" dei governi si sostituì perciò quello del "far fare" delle *enabling strategies*, del mettere la gente in grado di fare nel migliore modo possibile quello che già da anni viene fatto. Era il definitivo abbandono dell'idea che si riesca a governare la città attraverso la pianificazione e i suoi strumenti tradizionali, per passare a politiche di gestione il cui obiettivo non è più quello di

prevedere e controllare, ma di indirizzare e sostenere, appoggiandosi su dinamiche che esistono e favorendo l'emergere di nuove (Balbo, 1999).

In tale scenario più volte mutato si situa la Conferenza internazionale Habitat II, tenutasi a Istanbul nel 1996 e conclusasi con l'adozione, da parte di 171 governi, del *Global Plan of Action*, imperniato, in particolare modo, sui temi del diritto alla casa e della sostenibilità della città.

Secondo Balbo (1999), il dibattito sulla riuscita del City Summit è ancora aperto e le valutazioni sono piuttosto discordanti, ma su alcuni punti non restano dubbi. Innanzi tutto Habitat II ha costituito un vero e proprio punto di svolta quanto al ruolo dei governi locali (Balbo, 1996; Burgess, 1996; Leaf, 1997; Strassman, 1997). A Istanbul si è infatti riconosciuto che le politiche per la città non possono che passare dalla Municipalità, che il governo locale è il perno di ogni strategia urbana, il soggetto che più di tutti può riuscire ad attivare forze a mobilitare risorse per la città, quello cioè che può assicurare la governance, intesa nel suo senso più ampio.

Un secondo punto è la consapevolezza, oramai generale, che la città la fanno e la fanno funzionare prima di tutto i suoi abitanti, individualmente o attraverso le proprie associazioni volontarie, spesso con il supporto di organizzazioni non governative, e che le risorse vengono dal settore privato, quello delle attività formali e quello dell'informale, della grande impresa, delle piccole cooperative o delle famiglie. L'enablement, il mettere in grado di fare, è entrato a far parte a pieno titolo della cassetta degli attrezzi della politica urbana, parte costitutiva delle strategie di intervento nelle città (Balbo, 1999).

Lo scenario finora descritto caratterizzato, da una parte, dalle conseguenze dei fenomeni dell'urbanizzazione e della globalizzazione, e, dall'altra, dalle più recenti tendenze al decentramento, vedremo poi come ben rappresenta lo sfondo su cui si sviluppa lo studio di caso svolto nell'Area Metropolitana di Santiago del Cile e descritto nella seconda parte del presente lavoro.

Vediamo invece ora come, a tale realtà, si adatta il concetto di sviluppo sostenibile.

3.2 DALLO SVILUPPO ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE

3.2.1 Le origini del concetto

Come si accennava più sopra, nella descrizione degli scenari socio-economici che hanno costituito lo sfondo della Conferenza Habitat I e di tutta una serie di altre conferenze internazionali promosse in particolar modo dalle Nazioni Unite, nonostante le notevoli difficoltà disseminate nel campo dello sviluppo, ancora, nei primi anni '70, in quasi tutti i Paesi del mondo permaneva la convinzione che l'uomo fosse impegnato nel nobile compito di soggiogare la natura, controllando l'ambiente e la stabilità sociale, grazie all'aiuto di tecnologie sempre più sofisticate ed efficienti o, come si sarebbe scritto nell'Ottocento, "grazie alle macchine, nuova razza di schiavi che renderanno all'uomo la libertà" (Scidà, 2004).

Il diffuso clima di assoluta fiducia nelle potenzialità salvifiche dello sviluppo economico e tecnologico è tuttavia incrinata, nel 1972, con qualche sorpresa dell'opinione pubblica internazionale, dalla pubblicazione di un libro di quattro ricercatori del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) (Meadows, Meadows, Randers, Behrens, 1972) nel quale si afferma come sia irragionevole pensare ad una crescita demografica ed economica esponenziale in un pianeta limitato. Questo è, in buona sostanza, il messaggio semplice ed allo stesso tempo dirompente, nella temperie culturale del 1972, ancora completamente permeata di "aspettative crescenti", con il quale il Club di Roma, promotore della ricerca, si presentò all'opinione pubblica internazionale; E' il messaggio de "I limiti dello sviluppo", e ciò un anno prima dell'altrettanto inatteso shock petrolifero del dicembre del 1973.

Negli stessi anni in cui il Club di Roma pubblicava e diffondeva "I limiti allo sviluppo", le Nazioni Unite organizzavano a Stoccolma la prima "Conferenza sull'ambiente umano", nella quale veniva principalmente affermato il diritto di tutti gli uomini a vivere in un ambiente sano. Ci si stava, insomma, sempre più rendendo conto, non solo che la crescita demografica e la crescita economica stavano modificando in profondità gli equilibri ecologici globali e locali del pianeta, ma anche che il deterioramento delle condizioni dell'ambiente è a sua volta concausa del mancato o del distorto sviluppo economico in molti paesi, soprattutto del Terzo Mondo. Insomma, si comprese che nel mondo esistono gravi problemi ambientali e gravi problemi di carattere socio-economico che non sono indipendenti, ma vanno intrecciandosi a livello globale

e locale. “E i nodi che l’intreccio crea possono essere tagliati solo perseguendo una crescita economica compatibile con gli equilibri ecologici globali e locali” (Greco, 2002).

A incrementare la coscienza di massa dei problemi comuni concorsero, inoltre, a cavallo tra gli anni '70 e '80, due grandi inchieste promosse dalle Nazioni Unite sulla *Common Crisis* e sulla *Common Security*. La prima riguardava i problemi dello sviluppo economico e sociale, con le grandi differenze presenti tra il Nord e il Sud del pianeta. La seconda riguardava i problemi degli armamenti e della sicurezza che si snodava lungo il crinale del confronto tra Est e Ovest, ma che aveva profonde ripercussioni anche nel Sud del mondo (Greco, 2002).

Infine, nel dicembre del 1983, il Segretario generale dell'ONU affidò al norvegese Gro Harlem Brundtland, prestigiosa figura della socialdemocrazia del tempo, una terza grande inchiesta sul rapporto tra i problemi globali dell'ambiente e lo sviluppo socio-economico dei popoli. La Commissione Brundtland (o - più formalmente- *World Commission on Environment and Development*) lavorò per quattro anni e nel 1987 presentò all'Assemblea generale dell'ONU il rapporto *Our Common Future*, nel quale propose una politica mondiale per uno “sviluppo sostenibile” sia sul piano ecologico sia sul piano sociale (Greco, 2002).

Come illustra efficacemente W. Sachs (1997), il concetto di sviluppo sostenibile nasce, appunto nella sede delle Nazioni Unite, dal nuovo connubio raggiunto tra posizioni “sviluppiste” e posizioni “ambientaliste”. Fino a quel momento, infatti, “sviluppo” e “ambiente” erano stati visti come argomenti distinti, se non addirittura contraddittori. La Commissione ha invece avuto successo nel costruire un ponte concettuale tra coloro che enfatizzavano il diritto alla natura e coloro che sottolineavano il diritto alla giustizia, offrendo una definizione che da allora è divenuta canonica: lo sviluppo sostenibile è “lo sviluppo che permette di far fronte alle necessità presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie” (WCED, 1987).

Sviluppo vs Ambiente

Secondo Sachs (1997), uno degli elementi che fino a quel momento aveva impedito l'unione tra ambientalismo e posizioni pro-sviluppo era costituito dalla percezione che la crescita fosse “opposta” alla natura. Negli anni '60 e '70, i conservatori si erano infatti impegnati a difendere le foreste e gli animali contro le pressioni della crescita, le popolazioni erano impressionate dall'inquinamento dell'aria, dell'acqua e degli organismi, e venivano proposti dal mondo

scientifico modelli di sviluppo che predicevano il declino dell'industrialismo. I protezionisti e coloro che sostenevano la necessità di società a scala-umana concordavano sul bisogno di parlare ad alta voce sui limiti alla crescita e di prendere in considerazione il contenimento di uno sviluppo economico crescente.

A ben guardare, la percezione della dicotomia esistente tra crescita e natura veniva confermata dalla credenza nell'invariabilità di entrambe; l'eventualità di un legame tra crescita e conservazione della natura ha invece richiesto un cambiamento in tale assunzione. Da un lato, si è dovuto concepire lo sviluppo economico come variabile nella sua struttura, e, dall'altro lato, si è dovuto guardare alla natura come "gestibile" (Sachs, 1997).

In particolare, mentre lo sviluppo del capitalismo, nell'aureo periodo del dopoguerra, era apparso come unilineare, cioè come un processo cumulativo che poteva continuare o al limite essere arrestato, negli anni '70 si scoprì che esistevano alternative, possibili, vie di sviluppo. Nei Paesi industrializzati, l'epoca dell'economia delle ciminiere era terminata e una generazione di nuove, post-industriali, tecnologie suggerivano che la crescita poteva essere perseguita senza sprecare ulteriori risorse. Di conseguenza, apparve possibile slegare la crescita economica dall'aumento dell'inquinamento e dall'impiego dei beni naturali. Contemporaneamente, nel Sud del mondo, mentre le modalità di sviluppo convenzionale si rivelavano forze capaci di creare ulteriore povertà, gli esperti di aiuti internazionali scoprivano la povertà rurale come un possibile gruppo destinatario di un nuovo set di strategie. Lo "sviluppo rurale", l'approccio dei *basic needs*, e l'"ecosviluppo" resero plurale la nozione di sviluppo e diffusero la percezione che potessero venire scelti percorsi di sviluppo tecnicamente e socialmente differenti. In breve, durante gli anni '70, lo sviluppo economico apparve come sempre più "malleabile" e aperto a scelte consapevoli (Sachs, 1997).

Allo stesso modo e nello stesso periodo, cambiò la concezione della natura. Il movimento protezionista era sempre stato fortemente caratterizzato da valori biocentrici: foreste, acque, suolo venivano considerate, di diritto, meritevoli di conservazione. In un certo senso, la natura era stata vista come l'antitesi dello sviluppo, incarnando valori di "diversità" e "durata" da salvaguardare contro le pressioni della crescita economica. Tuttavia, con la formulazione della "*World Conservation Strategy*"³, negli anni '80, si affermò a livello globale un cambiamento di percezione che già si era registrato tra i protezionisti americani dopo gli anni '50: la natura si trasformò da tesoro da preservare in risorsa il cui prodotto doveva essere sostenuto (Sachs, 1997).

³ Formulazione ad opera dell' *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN), il *Worldwide Fund for Nature* (WWF), lo *United Nation Environment Programme* (UNEP).

La “conservazione” (nel suo significato diverso da quello di “preservazione”) aveva sempre chiaramente avuto un’inclinazione utilitarista; ciò che importava riguardo alla natura era stato il suo utilizzo a scopi umani (Hays, 1979). Diversamente, negli anni ’80, foreste, suolo, terreni per il pascolo furono scoperti come input necessari alla crescita di lungo periodo, la cui disponibilità non poteva più essere data per garantita. Conservazione, quindi, significava una gestione efficiente delle risorse naturali al fine di ottimizzare il prodotto delle risorse viventi, quali le foreste o la disponibilità di pesce, utilizzandone giusto il necessario per non pareggiare il loro tasso di rigenerazione (Sachs, 1997).

Di conseguenza, la natura è entrata nel dibattito ambientale internazionale, compresa la *United Nation Conference on Environment and Development* (UNCED) del 1992, non come un bene, ma come una risorsa con un valore economico. Nonostante il movimento ambientalista avesse a lungo invocato il rispetto per l’integrità della natura, sia le negoziazioni sul clima sia quelle sulla biodiversità hanno riflettuto un significativo cambiamento nell’uso del linguaggio. In entrambi i casi, la natura è passata dall’essere considerata “un’eredità comune della specie umana”, a “una preoccupazione comune per il genere umano”; di fatto erano le risorse minacciate, e non più il diritto della natura, a rappresentare l’oggetto della negoziazione (Sachs, 1997).

Ambiente vs povertà

Un altro impedimento al legame tra “sviluppatismo” e “ambientalismo” è stato rappresentato, in passato, dalla differenza di percezione esistente tra il Nord e il Sud del mondo (Biswas and Biswas, 1982). In effetti, negli anni del Dopoguerra, ogni restrizione ambientale imposta al Sud era sempre stata letta come un attacco contro la molto diffusamente sentita missione dei “pianificatori dello sviluppo” e dei governi dei PVS: la lotta contro la povertà. Nel corso degli anni ’70, tuttavia, si scoprì che la povertà poteva essere causa di degrado ambientale, e si scoprì che quest’ultimo colpiva anche, per non dire soprattutto, gli habitat non industriali e le loro risorse naturali. Di conseguenza, il declino ambientale poté essere inteso come una condizione della povertà, proprio come lo era della ricchezza, e si comprese che veniva determinato dall’attività umana nel suo complesso, non solamente da quella industriale. A seguito di tale cambiamento di vedute, fu possibile una nuova coalizione, tra gli ambientalisti, che concepivano la propria attività di salvaguardia della natura come utile alla lotta contro la povertà, e i

promotori dello sviluppo, che ora potevano combattere la povertà attraverso la protezione della natura (Sachs, 1997).

Grazie al legame tra ambiente e sviluppo, i Paesi del Sud del mondo acquisirono un interesse nel dibattito ambientale che non avevano mai avuto prima: ora era per loro possibile invocare il loro diritto allo sviluppo nell'ambito di un forum ambientale. Il principale interesse del Sud, quindi, sia nella Conferenza di Stoccolma sia in quella di Rio fu lo stesso e può essere indicato con una parola: sviluppo (Najam, 1995).

Nell'arena diplomatica, tale termine è divenuto l'emblema del – a lungo frustrato – desiderio del Sud di cambiare in suo favore la bilancia dei poteri del mondo⁴; lo “sviluppo” è diventato il grido di battaglia contro l'esclusione, ma è anche divenuto l'espressione dell'ambizione di seguire le tracce dei Paesi sviluppati, esprimendo il “mimetizzato” desiderio di raggiungere il livello di ricchezza del Nord (Sachs, 1997).

3.2.2 Il significato e gli ambiti di discussione del termine “sviluppo sostenibile”

Con l'affermazione del concetto di sviluppo sostenibile, viene riconosciuto, sul piano etico, che né il valore dello sviluppo economico né quello della difesa dell'eco-sistema possono essere trattati strumentalmente, cioè come funzionalmente alternativi, in quanto entrambi rappresentano fini di valore, sebbene nessuno dei due sia assoluto. Ed è proprio quest'ultimo, cioè il rifiuto di separare i problemi dell'ambiente da quelli dello sviluppo, il pilastro su cui si fonda il concetto originale di sviluppo sostenibile proposto dal Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, quando ad esempio afferma: “un mondo in cui la povertà sia endemica sarà sempre esposto a catastrofi ecologiche di altro genere” (WCED, 1987). La povertà fa male all'ambiente, quindi, eliminare la povertà significa soddisfare i bisogni essenziali di tutti gli uomini. E “Il soddisfacimento dei bisogni essenziali esige non solo una nuova era di crescita economica per nazioni in cui la maggioranza degli abitanti siano poveri, ma anche la garanzia che tali poveri abbiano la loro giusta parte delle risorse necessarie a sostenere tale crescita” (WCED, 1987). Insomma, la sostenibilità sociale comporta uno sviluppo economico accompagnato da una più equa distribuzione della ricchezza comune: “Una siffatta equità dovrebbe essere coadiuvata sia da sistemi politici che assicurino l'effettiva partecipazione dei cittadini nel processo decisionale, sia da maggiore democrazia a livello delle scelte internazionali” (WCED, 1987).

⁴ Soprattutto dopo i grigi anni '80, trascorsi sotto il grande peso del debito estero e perdendo sempre più terreno nell'ambito delle negoziazioni del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

Per la Commissione Brundtland lo sviluppo economico globale è sostenibile solo se è caratterizzato da equità e gestito, a ogni livello, in modo democratico. Ciò significa, per esempio, che “i più ricchi facciano propri stili di vita in sintonia con i mezzi ecologici del pianeta” (WCED, 1987).

Tuttavia, anche i poveri devono fare la loro parte cambiando il loro stile di vita, soprattutto sul versante demografico, perché “rapidi incrementi demografici possono aumentare la pressione sulle risorse e rallentare il miglioramento dei livelli di vita...lo sviluppo sostenibile può essere perseguito solo se l’entità della popolazione e l’incremento demografico sono in armonia con il mutevole potenziale produttivo dell’ecosistema” (WCED, 1987).

In ultima analisi, quindi, per la Commissione Brundtland: “lo sviluppo sostenibile, lungi dall’essere una definita condizione di armonia, è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che attuali” (WCED, 1987). Lo sviluppo sostenibile è dunque, per la Commissione, un processo dinamico fondato su un duplice patto, inter e intra generazionale. I membri dell’attuale generazione riconoscono il diritto di tutti e di ciascuno a vivere in un ambiente sano e a soddisfare i propri bisogni. E riconoscono altresì il diritto delle future generazioni a ricevere in eredità un ambiente sano in cui possono soddisfare i loro bisogni. Cosicché: “il concetto di sviluppo sostenibile comporta limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall’attuale stato della tecnologia e dell’organizzazione sociale alle risorse economiche e dalla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane. La tecnologia e l’organizzazione sociale possono però essere gestite e migliorate allo scopo di inaugurare una nuova era di crescita economica” (WCED, 1987).

Lo sviluppo sostenibile non è dunque una ricetta, ma un processo: la qual cosa non lo rende un obiettivo meno ostico: “noi non affermiamo certo che il processo sia facile o rettilineo. Bisogna compiere scelte difficili. Cosicché, a conti fatti, lo sviluppo sostenibile non può che fondarsi sulla volontà politica” (WCED, 1987).

Scidà (2004), nella sua individuazione degli ambiti di discussione dello sviluppo sostenibile, individua almeno quattro aree di interesse. La prima attiene alla questione demografica che include non solo il problema del numero degli abitanti che il pianeta può sostenere, in relazione a variabili che non possono essere accresciute indefinitamente, come l’acqua e il cibo, ma anche il cambiamento nella distribuzione della popolazione tra le varie aree geografiche, con noti squilibri tra il Nord e il Sud del mondo.

Il secondo ambito di discussione è connesso al tema della gestione delle risorse naturali in cui l'argomento principe è rappresentato dal problema dell'inquinamento ambientale a livello locale, legato cioè al territorio sui vari versanti dell'agricoltura, dell'industria, dell'energia, dei trasporti, ma anche a livello globale, attinente ad esempio ai cambiamenti climatici, alla deforestazione, alla perdita di biodiversità, ecc. Legate al problema dell'inquinamento ambientale sono ovviamente le strategie volte a contenerlo che includono, ad es., a livello locale, riforme tributarie in senso ecologico o l'utilizzo di tecnologie pulite, mentre, a livello globale, le strategie dovranno essere concertate in ambito internazionale.

Una terza area di discussione rilevante nel dibattito sullo sviluppo sostenibile è quella economica, ove ci si interroga se esistano strade percorribili per costruire una società capace di realizzare uno sviluppo sostenibile, assicurando alla nostra generazione e alle generazioni future i mezzi per soddisfare le proprie necessità di cibo, acqua, abitazione, salute, ma anche di dignità, lavoro, libertà, offrendo cioè la possibilità di rispondere a quei *basic needs* che dipendono dalla disponibilità di un'adeguata quantità di beni materiali.

Un ulteriore ambito di discussione è rappresentato dalla risposta istituzionale al problema dello sviluppo sostenibile, ed in particolare i trattati e le conferenze internazionali che si muovono nella direzione della tutela ambientale, investendo inevitabilmente le scelte politiche ed economiche delle differenti società. Ad oggi sono stati firmati oltre 200 trattati relativi all'ambiente e i primi accordi ambientali risalgono alla metà del XIX secolo. Oltre alle già citate Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972, e quella di Rio de Janeiro del 1992, in tempi più recenti ricordiamo la Conferenza del Cairo del 1994 sul tema Popolazione e Sviluppo, la Conferenza Mondiale sul Clima, tenuta a Kyoto nel 1997, e la Conferenza di Johannesburg denominata "Rio + 10" del 2002.

Secondo W. Sachs, con il concetto di sviluppo sostenibile si è una volta per tutte affermata l'idea della "finitezza" dello sviluppo; dopodiché i discorsi avanzati sull'argomento differiscono enormemente nelle modalità in cui tale finitezza viene intesa, in quanto i limiti allo sviluppo vengono interpretati talvolta come spaziali, talvolta come temporali. Quindi, da un lato, ci sono coloro che continuano a vedere lo sviluppo come infinito nel tempo, mentre danno per garantito che rimarrà confinato nel Nord del pianeta; mentre, dall'altro lato, ci sono coloro che accettano che lo sviluppo non abbia futuro, sostenendo che tale limitazione offra una maggiore opportunità di equità nel mondo. In altre parole, tali discorsi differiscono nella loro definizione di sviluppo e nel modo in cui relazionano l'ecologia alla giustizia sociale.

Egli nello specifico descrive tre prospettive secondo le quali lo sviluppo sostenibile viene inteso.

La prospettiva di contesto

Con le recenti ondate di trans-nazionalizzazione delle economie, la competitività è divenuta l'imperativo urgente per gli attori politici ed economici del Mondo. Secondo la prospettiva di contesto, la questione ambientale emerge come un forza stimolante la crescita economica. La domanda dei consumatori si sta orientando verso l'innovazione, il minore utilizzo di risorse riduce i costi di produzione, e la tecnologia ambientale apre nuovi mercati. Soprattutto, l'ecologia e l'economia appaiono compatibili, e il perseguimento di entrambi si propone come un gioco a somma positiva (Sachs, 1997). La crescita è vista come parte della soluzione e non più come parte del problema (tra gli altri, Reilly, 1990; Fritsch *et al.*, 1993), ed è probabilmente questa innovazione concettuale che soprattutto ha aperto le porte del pensiero dominante all'ambientalismo. In coerenza con tali visioni, l'OECD nei primi anni '80 ha avanzato la prospettiva di una "modernizzazione ecologica" (Hajer, 1985) nelle economie industriali, proponendo un nuovo mix di materiali, una diversa struttura della crescita e un'enfasi sulla prevenzione, sviluppando un linguaggio che legasse le problematiche ambientali a quelle manageriali. La modernizzazione ecologica si focalizza sulla ridefinizione dello stato dell'ambiente quale problema di allocazione efficiente delle risorse: secondo tale visione, le risorse naturali sarebbero sottostimate nel loro valore e quindi allocate con grandi sprechi, mentre le risorse umane e quelle tecnologiche sarebbero sottoutilizzate; basterebbe quindi ribilanciare la situazione. Di conseguenza, il raggiungimento dell'eco-efficienza (Schmidheiny, 1992) è proposto come la strategia-chiave per le attività di business, una strategia di considerevole potere innovativo (cfr. cap. 1).

Secondo la prospettiva di contesto, inoltre, la crescita della civiltà e la sua ulteriore espansione attraverso il "libero mercato" rimangono indiscussi in termini di tempo, mentre il loro essere limitati dal punto di vista spaziale è implicitamente accettato. In tale prospettiva, il Sud emerge come la maggiore arena per gli aggiustamenti ambientali, e l'obiettivo strategico è appunto quello di minimizzare il fardello nel Nord e spostare i costi dei ripristini ambientali nel Sud (Sachs, 1997). Si trova, inoltre, l'inclinazione a descrivere i problemi ambientali del Sud in un modo tale per cui la loro soluzione non può che giungere dal Nord, e anche la definizione del problema già implica la sua soluzione: il Nord deve aumentare i propri investimenti nel Sud, per

rendere possibile il trasferimento tecnologico, per introdurre competenze di ingegneria ambientale, e per agire come locomotiva di crescita nei confronti del Sud (Hildyard, 1993). In questa visione, di fatto il Sud è rappresentato come la dimora dell'incompetenza, e il Nord come la roccaforte dell'eccellenza.

La prospettiva dell'astronauta

W. Sachs afferma che alcuni ambientalisti pretendono addirittura di salvare il pianeta intero. Costoro, a partire dagli anni '70, hanno sempre più concepito il mondo come un'entità fisica fondata su processi bio-geo-chimici. La concezione biofisica del mondo come un sistema progetta uno spazio transnazionale, dove l'esistenza delle nazioni, le aspirazioni delle comunità o altre realtà umane finiscono per essere irrilevanti quando comparate con la presenza schiacciante del mondo naturale. Si è formata, cioè, una sorta di comunità scientifica che pensa in termini planetari e che guarda allo sviluppo sostenibile con la prospettiva di un astronauta.

In quest'ottica, la mancanza di sostenibilità è concepita sempre più come una minaccia per la gestione globale dell'ambiente: gli esperti tentano di definire su scala planetaria il bilancio tra estrazioni/consumi umani da una parte, e la capacità rigenerativa della natura dall'altra, mappando e monitorando, misurando e calcolando, flussi di risorse e cicli bio-geo-chimici intorno al mondo. L'autore spiega come l'ascolto del pianeta sembri essere divenuto l'obiettivo primario di una nuova scienza, il globo è posto sotto osservazione accurata come un paziente sottoposto a cure intensive; il governo delle risorse a disposizione è divenuto una questione di politica mondiale.

L'immagine del pianeta sottolinea la presunzione, fondamentale per tale prospettiva, per cui, visto che gli effetti della civilizzazione industriale si manifestano globalmente, la quota di responsabilità del Nord dovrebbe abbracciare l'intero globo; di conseguenza è quest'ultimo, e non principalmente il Sud, a essere considerato la corretta arena per i ripristini ambientali, come per la prospettiva di contesto. Inoltre, dal momento che il "disegno razionale" delle condizioni globali non potrebbe mai essere raggiunto senza la cooperazione di diversi attori politici, deve essere trovato un qualche nuovo equilibrio tra Nord e Sud. Detto in altre parole, almeno alcune delle aspettative delle zone più povere del mondo devono essere soddisfatte se si vuole raggiungere un nuovo ordine globale; in questa prospettiva, l'impegno alla lotta contro la crisi della natura non permette di trascurare la crisi della giustizia (Sachs, 1997).

La prospettiva domestica

In questa prospettiva, lo “sviluppo sostenibile” non riguarda né l’eccellenza economica, né la stabilità biosferica, ma la vita condotta a livello locale. Secondo quest’ottica, la principale causa della degradazione ambientale è lo sviluppo eccessivo, e non l’inefficiente allocazione delle risorse o la proliferazione della specie umana. Il focus è posto sugli obiettivi e la struttura dello sviluppo, che è visto, nel Sud, come una forza indebolente le comunità, nel Nord come una che diminuisce il benessere, e, in entrambi i casi, come distruttiva dell’ambiente; lo “sviluppo sostenibile” è di conseguenza considerato un ossimoro (Sachs, 1997).

L’idea è che, nonostante le differenze esistenti fra loro, le popolazioni indigene e rurali che vivono nell’hinterland della *middle class* globale spesso condividono il destino comune di venire minacciati dalle rivendicazioni sulle loro risorse degli “sviluppatori” urbano-industriali. In questa visione, la miseria è frequentemente il risultato di beni comuni distrutti o recintati; ovunque le comunità basino la loro sussistenza sulle risorse rinnovabili del suolo, dell’acqua e della vita animale e vegetale, la crescita economica minaccia allo stesso tempo la natura e la giustizia, e il sostegno all’ambiente e all’esistenza umana vengono ugualmente degradati. In questo contesto, per alcune comunità, la sostenibilità significa niente meno che resistenza allo sviluppo (Tandon, 1993). Al fine di proteggere sia il diritto alla natura sia alla giustizia tra le popolazioni, si crede nella validità di uno stato federale con una democrazia di piccoli villaggi, e nell’affermazione di una “economia morale”. In questo senso, la ricerca di un’esistenza sostenibile significa la ricerca di forme di società decentralizzate e non caratterizzate da forme di accumulazione centralizzate (Sachs, 1997).

Una prospettiva di tal genere è adottata dalle più piccole ONG; dai movimenti sociali, dagli intellettuali dissidenti che, nel Nord e nel Sud del mondo, sono accomunati dalla speranza che il Nord si ritiri dall’utilizzo delle risorse naturali di altre popolazioni e riduca lo spazio ambientale globalmente occupato: del resto, i Paesi del Nord hanno perlopiù “un’impronta ecologica” (Wackernagel and Rees, 1995) che va ben oltre i loro confini territoriali; viene quindi loro richiesto di ridurre il “fardello ambientale” posto sugli altri Stati e di ripagare il debito ecologico accumulato in seguito all’uso eccessivo della biosfera nelle decadi e nei secoli.

In questa prospettiva, quindi, il luogo del ripristino ambientale non è né l’emisfero Sud, né l’intero globo, ma il Nord in sé. L’accento, tuttavia, non viene posto sulla revisione degli strumenti attraverso i quali riequilibrare lo sviluppo, ma direttamente sulla revisione degli obiettivi dello sviluppo: se infatti la generale dinamica di crescita non viene ridotta, i singoli

risparmi conseguenti una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse sono spiazzati dagli effetti derivanti dall'aumento delle quantità totali (Sachs, 1997).

3.2.3 Critiche al concetto di sviluppo sostenibile

Nelle tre “visioni” dello sviluppo sostenibile descritte da Sachs si trova – neanche troppo velatamente celata – una certa critica al concetto di sviluppo sostenibile: sarebbero infatti la sua indefinitezza e poca chiarezza a far sì che col tempo se ne siano formate interpretazioni differenti.

Ed in effetti, in termini generali, il concetto di sviluppo sostenibile, in origine accettato con entusiasmo da tutti e persino istituzionalizzato, tanto da diventare il “principio organizzativo per le società di ogni parte del mondo” (Annan, 2002), non è oggi esente da critiche, soprattutto alla luce del sostanziale fallimento, registrato finora, delle politiche decise a Rio. In quasi quindici anni, non solo la crescita dell'economia non è diventata né ecologicamente, né socialmente sostenibile, ma non ha mostrato neppure di essere ecologicamente e socialmente più sostenibile della crescita economica dell'epoca che precedeva Rio (Greco, 2002). Perché?

Riprendendo a riguardo, la posizione espressa da W. Sachs, sarebbero più nello specifico due le problematiche connesse allo sviluppo sostenibile.

Innanzitutto il legame tra il concetto di “sostenibilità” e quello di “sviluppo” avrebbe creato un terreno di ambivalenza semantica, che avrebbe finito per ospitare significati differenti. Nell'ambito del nuovo termine coniato, il luogo della sostenibilità sarebbe lentamente scivolato dalla natura allo sviluppo: mentre il termine “sostenibile” inizialmente si riferiva ai prodotti naturali, ora si riferirebbe allo sviluppo. Ed anche il *frame* percettivo sarebbe cambiato, in quanto l'oggetto della preoccupazione sarebbe divenuto lo sviluppo al posto della natura, e, al posto dello sviluppo, questa sarebbe divenuta il fattore critico da tenere sotto controllo. In breve, il significato del termine sostenibilità sarebbe scivolato dalla conservazione della natura alla conservazione dello sviluppo. Inoltre, poiché lo “sviluppo” è concettualmente una conchiglia vuota che può comprendere qualsiasi cosa, diviene eternamente poco chiaro e contestabile cosa sia che deve essere “sostenibile”. Questo sarebbe il motivo per cui tutti i generi di attori politici, persino i ferventi protagonisti della crescita economica, sarebbero oggi in grado di nascondere le loro intenzioni nel termine “sviluppo sostenibile”. Il termine sarebbe divenuto implicitamente “auto-referenziale”.

La seconda critica che viene mossa dallo stesso autore al termine di sviluppo sostenibile concerne la convergenza, che in esso per la prima volta si registra, dei termini ambiente e povertà. A tale riguardo, infatti, egli sottolinea come, dagli sforzi di legare lo sviluppo all'ambiente in nome dell'alleviamento della povertà, sia stato oscurato un conflitto cruciale. Gli Stati del Sud avanzerebbero diritti sulle risorse dei loro territori al fine di difendersi contro la predominanza del Nord, avendo però come conseguenza quella di centralizzarne il controllo, disgregando i diritti delle comunità locali. D'altro canto, le società dei PVS sarebbero spesso molto polarizzate al loro interno, con da una parte il potere concentrato nelle mani di una *middle class* urbana e orientata globalmente, e dall'altra parte la maggior parte della popolazione ai margini della società. La trasformazione delle piante in risorse genetiche, le foreste in serbatoi, i fiumi in elettricità o gli stili di vita in attrazione turistica – in breve il disporre delle risorse locali per interesse nazionale - spesso costituisce una minaccia per quelle comunità locali che ricavano i mezzi di sussistenza dalle stesse. Di conseguenza, nell'ambito delle negoziazioni internazionali sull'ambiente, la maggior parte delle principali dispute sulle ingiustizie tra Nord e Sud avrebbero in realtà solo rappresentato questioni discusse tra fazioni diverse della stessa *middle class* globale.

Non lontano dalle posizioni di W. Sachs è anche lo studioso americano E. Daly, secondo il quale il concetto di sviluppo sostenibile in pratica stenta a decollare perché “è un termine che piace a tutti, ma il cui significato non è chiaro a nessuno”. Così, “sebbene vi sia un crescente consenso politico sulla desiderabilità di un qualcosa chiamato “sviluppo sostenibile”, questo termine – sbandierato da molti e persino talvolta istituzionalizzato – è tuttora pericolosamente vago” (Daly, 2001).

Noi, in realtà, siamo più propensi a pensare, con altri⁵, che la vaghezza rilevata da Daly non sia intrinseca al termine, ma il frutto di una variegata (e interessata) interpretazione politica. Perché, come sostiene Mercedes Bresso, “può apparire una dichiarazione di buone intenzioni, poco strumentata sul piano delle politiche economiche. Tuttavia, ad una disamina più attenta, il tentativo di definire un programma per avviare l'economia mondiale su un sentiero di sviluppo sostenibile, anche nella forma cauta proposta dal rapporto [Brundtland, nrd], può comportare il cambiamento di alcuni pilastri portanti della teoria e della pratica economica: la preferenza del presente rispetto al futuro e del più rispetto al meno, il modello di razionalità dell'*homo*

⁵ Cfr. Greco (2002), ma in realtà ci pare che anche W. Sachs, nella sua seconda critica, non sia lontano dalle nostre posizioni.

oeconomicus, l'uso e l'abuso del criterio *ceteris paribus*, per simulare impossibili esperienze di laboratorio" (Bresso, 1993).

Ci piace, in altri termini, farci portavoce e sostenere le parole di P. Greco, quando dichiara: "Insomma, il concetto proposto dalla Commissione Brundtland è stato interpretato in modo vago, ma non è vago. Il suo difetto, piuttosto, è quello di essere, nel medesimo tempo, accattivante e ostico. Troppo accattivante per essere pubblicamente respinto. Ma troppo duro, per essere concretamente applicato. (...). Le promesse di Rio sono state largamente disattese non perché il concetto di sviluppo sostenibile sia vago, ma perché la posta in gioco molto elevata ha fatto sì che esso fosse interpretato in modo vago." (Greco, 2002).