

L'Enciclica *Populorum progressio* e il "diritto allo sviluppo" **

La comunità internazionale ha proclamato una *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*¹, quasi vent'anni dopo la pubblicazione della *Populorum progressio*.

Invano si cercherebbe nell'Enciclica un riferimento esplicito a tale diritto, ma se si esaminano comparativamente i due documenti non si possono non rilevare alcune significative corrispondenze, riguardanti aspetti fondamentali della problematica dello sviluppo, pur nella loro diversità di impostazione.

Nei limiti di questa breve nota, se ne indicano quattro tra le principali.

1. Anzitutto, per quanto attiene al concetto stesso di sviluppo.

Da un lato, l'Enciclica sottolinea che lo sviluppo «non si riduce alla semplice crescita economica», ma è «volto alla promozione di ogni uomo e di tutto l'uomo» (n. 14), ricordando che il «vero sviluppo... è il passaggio per ciascuno e per tutti, da condizioni meno umane a condizioni più umane» (n. 20) e chiarendo come: «Dire sviluppo è in effetti dire qualcosa che investe tanto il progresso sociale che la crescita economica» (n. 34).

D'altro lato, l'Enciclica ricorda la vocazione di ogni persona umana a svilupparsi (n. 15), una vocazione che si traduce, secondo Paolo VI, in un preciso dovere, sul piano individuale (n. 16) e collettivo (n. 17). La postulazione di un siffatto obbligo implica necessariamente, anche se l'Enciclica non lo afferma speci-

* Consultore della Pontificia Commissione Giustizia e Pace, Città del Vaticano.

** Comunicazione presentata alla Giornata di studio sull'Enciclica *Populorum Progressio*, organizzata dall'Istituto Paolo VI, Milano, 16 marzo 1988.

¹ D'ora in avanti citata come Dichiarazione, il cui testo è incorporato nella Risoluzione 41/128, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 4 dicembre 1986. La Dichiarazione costituisce il risultato di un lungo dibattito tenutosi nel quadro dell'ONU, la cui genesi si trova tracciata nel Rapporto presentato dal Segretario generale di tale organizzazione in data 2 gennaio 1979, sotto il titolo *The International Dimensions of the Right to Development as a Human Right in Relation with other Human Rights Based on International Co-Operation, Including the Right to Peace, Taking into Account the Requirements of the New International Economic Order and the Fundamental Human Needs*, doc. E/CN. 4/1334.

ficamente, il diritto di ogni persona e di ogni comunità umana a potersi sviluppare².

Tale principio dell'Enciclica trova rispondenza nel primo articolo della Dichiarazione³: «Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e tutti i popoli sono legittimati a partecipare e a contribuire e a beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati» (art. 1.1).

Naturalmente, secondo lo stile "onusiano", tale formulazione non include il fondamento religioso sul quale invece l'Enciclica basa il processo di sviluppo (cfr. n. 21), ma poiché il testo della Dichiarazione collega lo sviluppo alla piena realizzazione di tutte le libertà fondamentali, tra le quali figura espressamente la libertà religiosa, non sembra potersi ravvisare una contraddizione. Anzi, si potrebbe rilevare che tale collegamento acquista un carattere di natura teleologica, ancorando in modo vincolante la finalità propria del processo di sviluppo alla promozione delle suddette libertà.

2. Un secondo elemento di sintonia tra l'Enciclica e la Dichiarazione è rappresentato dal ruolo centrale della persona umana nel processo di sviluppo.

La *Populorum progressio* metteva in risalto che «... ogni programma, elaborato per aumentare la produzione, non ha in definitiva altra ragione d'essere che il servizio della persona. La sua funzione è di ridurre le disuguaglianze, combattere le discriminazioni, liberare l'uomo dalle sue servitù, renderlo capace di divenire lui stesso attore responsabile del suo miglioramento materiale, del suo progresso morale, dello svolgimento pieno del suo destino spirituale... Economia e tecnica non hanno senso che in rapporto all'uomo ch'esse devono servire» (n. 34).

Da parte sua, la Dichiarazione pone chiaramente l'uomo al cuore dello sviluppo: «La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipante attivo e beneficiario del diritto allo sviluppo» (art. 2.1). E, da tale affermazione, fa discendere il riconoscimento che: «Tutti gli esseri umani, individualmente e collettivamente, hanno la responsabilità dello sviluppo...» (art. 2.2).

La Dichiarazione non estende tale responsabilità fino a includere la dimensione religiosa della crescita umana, come invece fa l'Enciclica⁴, ma riferendosi anche in questo articolo alla necessità «che siano pienamente rispettati i loro diritti e libertà fondamentali» (art. 2.2), rinvia implicitamente anche a tale dimensione.

3. In terzo luogo, la *Populorum progressio* non manca di richiamare pure le autorità statali alla loro responsabilità, affermando: «Spetta ai poteri pubblici di scegliere, o anche di imporre, gli obiettivi da perseguire, i traguardi da raggiun-

² Tale argomentazione fu già avanzata nel documento *Le droits des peuples sous-développés au développement*, pubblicato nel febbraio 1969 dalla Commissione "Justice et Paix" dell'Algeria, v. p. 16, n. 4, ripubblicato in appendice alla comunicazione presentata da P. Henri Sanson, S.I., al Colloquio sul diritto allo sviluppo tenutosi a l'Aja, dal 16 al 18 ottobre 1979 (v. *Le droit au développement au plan international*, opera edita congiuntamente nel 1980 dall'Accademia di Diritto Internazionale dell'Aja e dall'Università delle Nazioni Unite, p. 192).

³ Citata d'ora in avanti nella sua traduzione dall'inglese.

⁴ «E l'uomo non è veramente uomo che nella misura in cui, padrone delle proprie azioni e giudice del loro valore, diventa egli stesso autore del proprio progresso, in conformità con la natura che gli ha dato il suo Creatore e di cui egli assume liberamente le sue possibilità e le esigenze» (n. 34).

gere, i mezzi onde pervenirvi, tocca ad essi stimolare tutte le forze organizzate in questa azione comune. Ma devono aver cura di associare a quest'opera le iniziative private e i corpi intermedi, evitando in tal modo il pericolo d'una collettivizzazione integrale o d'una pianificazione arbitraria che, negatrici di libertà come sono, escluderebbero l'esercizio dei diritti fondamentali della persona umana» (n. 33).

La Dichiarazione riconosce esplicitamente che: «Gli stati hanno il diritto e il dovere di elaborare appropriate politiche di sviluppo nazionale che mirino al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui, sulla base della loro attività, libera e significativa partecipazione nello sviluppo e nella equa distribuzione dei benefici che ne risultano» (art. 2.3).

Tale enunciazione, pur con un linguaggio differente, risulta in armonia con il brano dell'Enciclica sopra riportato.

4. Infine, si può registrare una sintonia di posizioni su un altro aspetto importante della problematica: l'esigenza di una concertazione a livello internazionale, al fine di elaborare adeguati programmi di intervento in favore dello sviluppo.

La *Populorum progressio* vi accenna in diversi punti della sua seconda parte, intitolata emblematicamente: "Verso lo sviluppo solidale dell'umanità" (cfr. n. 43, 50, 51, 52, 54).

In particolare l'Enciclica così si esprime: «Noi conserviamo tuttavia la speranza che un bisogno più sentito di collaborazione, un sentimento più acuto della solidarietà finiranno coll'aver la meglio sulle incomprensioni e sugli egoismi... Speriamo anche che le organizzazioni multilaterali e internazionali trovino, attraverso una necessaria riorganizzazione, le vie che permetteranno ai popoli tuttora in via di sviluppo di uscire dal punto morto in cui paiono dibattersi come prigionieri e di rinvenire da se stessi, nella fedeltà al genio di ciascuno, i mezzi del loro progresso sociale e umano» (n. 64).

La necessità della cooperazione internazionale è sottolineata estesamente anche nella Dichiarazione, in due distinti articoli, il n. 3 e il n. 4. Ecco, in particolare, quanto enunciato dall'art. 4:

«1. Gli stati hanno l'obbligo di adottare misure, individualmente e collettivamente, per elaborare politiche internazionali di sviluppo allo scopo di facilitare la piena realizzazione del diritto allo sviluppo.

2. Una vigorosa azione è richiesta per promuovere un più rapido sviluppo dei paesi in via di sviluppo. A complemento degli sforzi dei paesi in via di sviluppo, una efficace cooperazione internazionale è essenziale per fornire a questi paesi appropriati mezzi e facilitazioni per accelerare il loro complessivo sviluppo».

5. Il rapido raffronto dei due testi ha voluto mettere in luce alcuni temi che la *Populorum progressio* ha saputo proporre all'attenzione mondiale con largo anticipo rispetto alla loro maturazione in seno alle organizzazioni internazionali⁵. Va ricordato, inoltre, che Paolo VI ha parlato esplicitamente di un "diritto dei

⁵ Un'accurata e penetrante analisi del diritto allo sviluppo nel quadro dei diritti economici e sociali, con opportuni richiami degli interventi del Magistero, è contenuta nell'approfondito studio del P. Joseph Joblin, S.I.: *Rôle des droits de l'homme économiques et sociaux dans l'avènement d'une nouvelle société*, pubblicato nella rivista *Travail et société*, vol. 2, n. 4, ott. 1977, p. 377, v. in particolare pp. 387-390 e pp. 402-404.

popoli allo sviluppo” nel discorso rivolto alla 50^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, il 10 giugno 1969, a Ginevra: «... *votre oeuvre législative doit se poursuivre hardiment, et s'engager sur des chemins résolument nouveaux, qui assurent le droit solidaire des peuples à leur développement intégral, qui permettent singulièrement "à tous les peuples de devenir eux-mêmes les artisans de leur destin"* (Populorum progressio, n. 65)»⁶.

Non è questa la sede per illustrare il dibattito, a volte polemico, che ha accompagnato il progressivo affermarsi del diritto allo sviluppo⁷, sulla cui portata effettivamente giuridica sono state avanzate riserve e perplessità.

Si tratta certamente di una nozione la cui effettiva portata giuridica va precisata⁸, poiché la Dichiarazione ne indica solo i contenuti teoretici. Ma si tratta, al tempo stesso, di una forte linea di pensiero e di azione per l'insieme della comunità internazionale e, indubbiamente, l'Enciclica sul quale doveva poi germinare il nuovo concetto di diritto allo sviluppo, di natura giuridica, forse discutibile, ma, in ogni caso, con le caratteristiche inconfondibili di un'obbligazione morale.

È bene concludere questa rapida rassegna ricordando come Giovanni Paolo II abbia voluto situare nel solco profetico della *Populorum progressio* la sua recente Enciclica *Sollicitudo rei socialis*⁹, per rilanciarne dinamicamente l'attualità e per mostrare il modo in cui, ancora una volta, il Magistero della Chiesa, nel recare a ogni uomo e a tutti i popoli la luce del Vangelo, continui a offrire indicazioni prospettive, capaci di orientare il cammino dell'umanità anche alle soglie del terzo millennio. ■

⁶ *Insegnamenti di Paolo VI*, 1969, vol. VII, p. 363.

⁷ In proposito, oltre al rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite (doc. E/CN. 4/1334) citato *supra*, nota 1, cfr.: *Le droit au développement au plan international*, op. cit. *supra*, nota 2; il volume *Development, Human Rights and the Rule of Law*, contenente gli Atti di una Conferenza organizzata dalla Commissione Internazionale dei Giuristi a L'Aja, dal 27 aprile al 1° maggio 1981; lo studio di Raúl Ferrero *Le nouvel ordre international et la protection des droits de l'homme*, pubblicato dalle Nazioni Unite nel 1983, E/CN. 4/Sub. 2/1983/24/Rev. 1, cap. IX, pp. 28-29, dove, tra l'altro, l'Enciclica *Populorum progressio* è citata come una delle fonti utili «pour savoir ce que recouvre le mot "développement"»; l'articolo di P. Gianpaolo Salvini, S.I., *Per uno sviluppo a partire dai paesi poveri*, pubblicato nella rivista *La Civiltà Cattolica*, n. 3234, 16.III.1985, p. 599, in particolare pp. 605-609, dove si illustra la relazione del Prof. Joe Verhoeven *Le droit au développement: rêve ou réalité?*, presentata al Colloquio organizzato dall'Istituto Internazionale "Jacques Maritain" a Trieste, dal 27 al 29 novembre 1984.

⁸ A tale approfondimento si dedica il "Gruppo di lavoro di esperti governativi sul diritto allo sviluppo" creato dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite e operante nell'ambito della Commissione dei diritti dell'uomo, v. Rapporto del 29 gennaio 1987, doc. E/CN.4/1987/10, dalla cui lettura emergono anche le tensioni di ordine ideologico e politico che influiscono sul dibattito.

⁹ In tale Enciclica figura un preciso accenno al diritto allo sviluppo: «È indispensabile, altresì, come già auspicava l'Enciclica *Populorum progressio*, riconoscere a ogni popolo l'eguale diritto "ad assiderarsi alla mensa del banchetto comune", invece di giacere come Lazzaro fuori della porta, mentre "i cani vengono a leccare le sue piaghe" (cf. Lc 16, 21). Sia i popoli che le persone singole debbono godere dell'eguaglianza fondamentale, su cui si basa, per esempio, la Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: eguaglianza che è il fondamento del diritto di tutti alla partecipazione al processo di pieno sviluppo» (n. 33).