

## *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*

### *1. Nuovo umanesimo per pace e sviluppo*

I concetti di pace e di sviluppo sono in fase di forte evoluzione all'interno di una riflessione che si propone, tra l'altro, di "costruirli" in altrettanti diritti umani fondamentali. Questo intento di *positivizzazione giuridica* non è evidentemente fine a se stesso, giacché partendo da una più sincera e approfondita analisi diagnostica delle vicende relative a pace e sviluppo in questi ultimi decenni, esso conduce a tradurre in obblighi giuridici per gli stati e per la comunità internazionale quelli che sono sempre stati considerati, anche nella cultura ufficiale, doveri morali o etico-politici. Insomma, l'obiettivo è quello di elevare il tasso di coerenza dei comportamenti solidaristici ascrivibili al campo della cooperazione internazionale e a finalizzarli alla costruzione di un nuovo ordine economico e politico internazionale più umano.

Quaranta anni di cosiddetta pace mondiale, in presenza di centinaia di guerre periferiche con decine di milioni di morti, obbligano chi è in buona fede a definitivamente rigettare l'idea di pace come assenza di guerra e come *business* esclusivamente diplomatico e di vertice. In questi quaranta anni di pace negativa, si è innescato su scala planetaria un imponente processo di belligenizzazione, ovvero di orientamento a finalità belliche o comunque militari, dei rapporti internazionali, anche di quelli tradizionalmente considerati pacifici – per es., scambi commerciali, tecnologici, scientifici –, con la conseguenza che la corsa agli armamenti coinvolge ormai tutti i paesi del mondo per una spesa annuale che supera i 1000 miliardi di dollari. Si sperperano così ingenti risorse altrimenti utilizzabili a fini di sviluppo, con il duplice effetto di aggiungere alle decine di milioni di morti per cause belliche centinaia di milioni di morti per fame e malattia e di agevolare i regimi autoritari di moltissimi stati nel loro intento di militarizzare le strutture civili dei loro rispettivi paesi.

A fronte di questa inoppugnabile evidenza empirica, ci si sta rendendo conto che la pace, la pace reale, non può che essere quel processo il quale,

\* Ordinario di Relazioni internazionali, Università di Padova.

comportando in via preliminare – naturalmente – la cessazione delle ostilità in atto (*non facere bellum*), impegna gli stati e gli altri attori internazionali nella costruzione di un “ordine” internazionale – con ciò intendendo principi, regole, procedure, istituzioni – che renda, non soltanto sconveniente, ma strutturalmente impossibile sia la guerra guerreggiata (guerra-processo) sia tutto ciò che la prevede, la prepara e la legittima (ovvero la guerra-istituzione). La pace, dunque, come “*facere pacem*”<sup>1</sup>.

La nuova cultura della pace, la cui maturazione si deve alla passione e alla buona volontà di movimenti e associazioni popolari più che alle elaborazioni teoriche o al coraggio intellettuale di singoli studiosi o alle improbabili conversioni “antropologiche” degli uomini di governo, è approdata alla pace positiva, si sta facendo strategica, mira agli obiettivi del mutamento strutturale più che alla contestazione di questo o quell’aspetto della politica internazionale e delle singole politiche estere. È una cultura esigente, ha scelto l’“approccio forte”, si ispira alla filosofia della nonviolenza, è fundamentalmente rivoluzionaria nei confronti della struttura statocentrica dei rapporti internazionali, ripudia la cultura delle tipologizzazioni – guerra giusta e ingiusta, difensiva e aggressiva, pace giusta e ingiusta, deterrenza giusta e ingiusta, male minore e male maggiore –, per l’avveramento dei suoi progetti di nuovo ordine internazionale fa appello a soggetti diversi dagli stati-nazione.

Il concetto di sviluppo ha subito anch’esso una profonda evoluzione, dopo quaranta anni di sperimentazione – ma sarebbe più corretto parlare di invalidazione – delle originarie “teorie” della crescita quantitativa trainata da processi di industrializzazione e associata a processi di secolarizzazione delle culture.

Di fronte al divario crescente fra Nord e Sud del mondo, ci si è definitivamente resi consapevoli che le variabili indipendenti del sottosviluppo – e dello sviluppo – risiedono nella struttura del sistema economico e politico internazionale, che è su tale struttura che occorre direttamente intervenire, che non esiste – se non in ottica etnocentrica e imperialistica – il modello dello sviluppo, che esistono al contrario, o possono esistere, tanti modelli di sviluppo quante sono le realtà sociali che ne hanno concretamente bisogno, che lo sviluppo è un fatto essenzialmente di iniziativa dal basso e di partecipazione popolare prima che di politiche e di interventi dall’alto.

Anche su questo terreno, si registra la forte iniziativa di movimenti e associazioni di volontariato, preoccupate da un lato di sovvenire *hic et nunc* a bisogni elementari con evidenti caratteri di urgenza (*basic needs*), dall’altro di orientare strategicamente i loro interventi a fini di promozione umana integrale. La nuova cultura dello sviluppo, prima che una teoria economica rivisitata, è una filosofia umanocentrica, il cui *focus* sta nella piena realizzazione della persona umana – nelle sue espressioni individuali e comunitarie – attraverso il soddisfacimento delle sue fondamentali esigenze spirituali e materiali.

È una cultura fortemente impregnata di valore e allo stesso tempo ricca di implicazioni operative. La filosofia che la sottende può definirsi come *assio-prasseologica*.

<sup>1</sup> Per una più ampia riflessione in argomento, mi permetto di rinviare al mio saggio *Democrazia internazionale per un nuovo ordine di pace*, in F. Bosello, A. Farina (a cura di), *Giovani, educazione allo sviluppo, cooperazione*, Roma, 1985, pubbl. a cura del Comitato Italiano per l’Unicef, p. 115 ss.

Nella risoluzione 56/35, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 5 dicembre 1980, è detto che «il processo di sviluppo deve assicurare il rispetto della dignità umana. L'obiettivo finale dello sviluppo è l'aumento consistente del benessere della popolazione nel suo insieme, sulla base della sua piena partecipazione al processo di sviluppo e di una equa ripartizione dei benefici che ne discendono».

La *accezione universalista* di sviluppo, cui la nuova cultura della solidarietà è approdata (lo sviluppo come promozione integrale di ogni individuo, gruppo, popolo, ovunque nel mondo), non ha affatto sminuito la concretezza e l'urgenza della *accezione storica* (lo sviluppo inteso ad assicurare il soddisfacimento di *basic needs* a cominciare da quelli di coloro che hanno maggior bisogno: «*those who are most in need*», J. Galtung): la prima ha anzi sussunto al proprio interno la seconda, rafforzandone l'impellenza e la legittimità e inserendola più vitalmente, quanto meno dal punto di vista etico-politico, nel circuito della pratica della solidarietà su scala mondiale.

L'accezione universalista fa riferimento a valori di condivisione planetaria quali la dignità della persona umana, la gratuità nei rapporti di scambio fra ricchi e poveri, la giustizia sociale, la solidarietà, la nonviolenza, la partecipazione popolare, tutti i diritti umani sanciti nei Patti internazionali, il principio dell'interdipendenza fra diritti civili e politici da un lato e diritti economici e sociali dall'altro.

In particolare, nella prassi di cooperazione per lo sviluppo attuata dalle associazioni nongovernative, lo sviluppo è sempre più inteso come co-sviluppo, come intrapresa di solidarietà simmetrica, che si fonda sul dialogo interculturale e che dall'esperienza del volontariato a senso unico – dal Nord al Sud – deve passare a quella di un volontariato a doppia direzione – dal Nord al Sud, dal Sud al Nord<sup>2</sup>.

Gli assunti, così come le implicazioni pratiche, della filosofia umano-centrica dello sviluppo coincidono con quelli della pace positiva.

È pertanto difficile continuare a sostenere – come fanno i “realisti” ad oltranza – che la pace sia variabile indipendente, cioè fattore causativo e comunque condizionante, dello sviluppo. Non è neppure sostenibile, fino in fondo, la opposta tesi di “terzomondisti” intransigenti, per cui lo sviluppo assumerebbe il ruolo di variabile indipendente rispetto alla variabile pace. Si pone invece un rapporto di interdipendenza, se non addirittura di reciproca assimilazione, fra le due variabili se si considera – come bisogna – la pace in quanto “processo” e non in quanto esito istituzionale finale (idealtipo).

Nel sistema delle Nazioni Unite, la interdipendenza o l'interconnessione fra i “processi” dello sviluppo e della pace è sancita in numerose risoluzioni dell'Assemblea generale e della Commissione dei diritti dell'uomo. Già nel 1957, con risoluzione 1161/12, l'Assemblea generale riconosceva che «uno sviluppo economico e sociale equilibrato e integrato contribuisce a favorire e mantenere la pace e la sicurezza, il progresso sociale e la elevazione dei livelli di vita, così come il riconoscimento e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti».

La Commissione dei diritti dell'uomo, con risoluzione 15/25 del 13 marzo

<sup>2</sup> V. per questi concetti A. Papisca, *Sviluppo e partecipazione nella prospettiva di un Nuovo ordine internazionale democratico*, in «Aggiornamenti sociali», 1985, XXXVI, 5, p. 371 ss.

1969, afferma dal canto suo che il «godimento da parte di tutti dei diritti economici, sociali e culturali... dipende in grandissima misura dal rapido sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo». La stessa Commissione, con risoluzione 4/33 del 21 febbraio 1977, impegna il Segretario generale delle Nazioni Unite a procedere all'analisi delle dimensioni internazionali del diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo in relazione con altri diritti umani fondati sulla cooperazione internazionale, compreso il diritto alla pace, avendo in considerazione le esigenze del nuovo ordine economico internazionale e i bisogni umani fondamentali». Tra le conclusioni dell'apposito Rapporto del Segretario generale (doc. E/CN. 4/1334) c'è quella secondo cui la promozione del rispetto dei diritti umani non può non essere parte integrante dell'insieme delle attività relative allo sviluppo.

Nella ris. 4/35 del 1979, la Commissione dei diritti dell'uomo pone in evidenza che l'esercizio del diritto allo sviluppo implica il regno della pace e l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale fondato sul rispetto dei diritti umani.

L'approccio dell'interdipendenza tra pace e sviluppo – è appena il caso di ricordarlo – trova la sua fonte formale nel primo capoverso del Preambolo comune ai due Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, entrati in vigore nel 1976: «... in conformità ai principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite, il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo...».

## 2. Il “diritto allo sviluppo” sulla via della positivizzazione

Il diritto allo sviluppo, come diritto umano fondamentale, che inerisce cioè ad ogni individuo indipendentemente da sesso, razza, nazionalità, credo politico o religioso, trova sempre più frequente enunciazione nei documenti dell'ONU, dell'Unesco, della Fao, dell'Oms, dell'Unctad, dell'Unicef e di altre agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

La “costruzione” di questo diritto, stimolata dalle riflessioni filosofiche, economiche, politiche e giuridiche di intellettuali, primi fra tutti quelli dei Paesi in via di sviluppo, è in atto specialmente presso la Commissione dei diritti dell'uomo e la Sotto-Commissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze<sup>3</sup>.

Della Commissione si segnala, tra le altre, la ris. 36/37 dell'11 marzo 1981, che ha dato vita ad un gruppo di lavoro *ad hoc* con il compito di studiare la portata e il contenuto del diritto allo sviluppo, insieme con i mezzi più efficaci per assicurare la realizzazione, in tutti i paesi, dei diritti economici sociali e culturali sanciti nei vari strumenti internazionali.

<sup>3</sup> In tema di diritto allo sviluppo, v. tra gli altri i lavori di H. Gros Espiell. Una sintesi della teoria “applicativa” dello sviluppo, maturata in questi ultimi decenni, si trova nel documento della Commissione dei diritti dell'uomo dell'ONU «Rapport du Groupe de travail d'experts gouvernementaux sur le droit au développement» (Doc. E/CN. 4/1988/10, 29 gennaio 1988).

Nel documento conclusivo di un importante Seminario dell'ONU, svoltosi a New York nel 1981 sul tema «Le relazioni esistenti tra i diritti dell'uomo, la pace e lo sviluppo»<sup>4</sup>, si legge che «il diritto allo sviluppo è un diritto dell'uomo e l'uguaglianza delle opportunità è una prerogativa sia delle nazioni sia degli individui all'interno di ogni nazione», pertanto «lo sviluppo deve comprendere misure di promozione e di protezione dei diritti umani, civili e politici così come economici, sociali e culturali»; inoltre, «il progresso nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo è legato alla promozione della pace. Le enormi risorse che verrebbero rese disponibili dal disarmo potrebbero contribuire in grandissima misura allo sviluppo di tutti gli stati, in particolare di quelli in via di sviluppo».

A più riprese<sup>5</sup>, l'Assemblea generale delle NU ha dichiarato che il diritto allo sviluppo è un diritto inalienabile della persona umana. In questa linea, un risultato particolarmente importante, anche se non definitivo, è costituito dall'adozione, sempre ad opera dell'Assemblea generale, di un apposita Dichiarazione sul diritto allo sviluppo<sup>6</sup>.

Com'è noto, Risoluzioni e Dichiarazioni non contengono norme giuridiche e non comportano dunque formali obblighi di adempimento a carico dei diretti destinatari, cioè gli stati.

Pur in presenza di una solenne Dichiarazione *ad hoc*, non si è pertanto ancora giunti alla piena "positivizzazione" del diritto allo sviluppo *in quanto diritto umano fondamentale* e quindi al suo organico inserimento nella lista dei diritti sanciti all'interno del "Codice" internazionale dei diritti umani<sup>7</sup>. Ciò vale per l'ordinamento giuridico internazionale nel suo insieme. Sul piano regionale-continentale, e quindi in termini di diritto internazionale particolare o speciale, l'obiettivo della positivizzazione è stato invece raggiunto con la (inaspettata) entrata in vigore nel 1987, della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata nel 1981 per iniziativa dell'Organizzazione dell'Unità Africana, OUA. L'articolo 22 di questo accordo giuridico internazionale stipula: «1. Tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto stretto della loro libertà e della loro identità, e all'eguale godimento del patrimonio comune dell'umanità. 2. Gli Stati hanno il dovere, separatamente o in cooperazione fra loro, di assicurare l'esercizio del diritto allo sviluppo».

La necessità di sancire in termini giuridicamente vincolanti il diritto allo sviluppo anche sul piano universale, è sempre più diffusamente avvertita. Di tale necessità si è fatto interprete, tra gli altri, il Comitato scientifico del Comitato nazionale italiano per l'Unicef nel proprio contributo al progetto di Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, in avanzato stato di elaborazione presso la Commissione dei diritti dell'uomo. Esso ha proposto che il diritto allo sviluppo sia espressamente enunciato nel testo definitivo della Convenzione con la seguente formula «1. Gli Stati parti alla presente Convenzione, considerando che l'uomo deve essere il centro e il fine di ogni sforzo per lo sviluppo, riconoscono il diritto di tutti gli esseri e gruppi umani allo sviluppo integrale. 2. Gli Stati parti si impegnano pertanto a garantire al bambino il diritto a vivere in un sistema econo-

<sup>4</sup> Doc. St/Hr/Ser. a/10.

<sup>5</sup> Si segnalano, tra le altre, le risoluzioni 133/36 del 14 dicembre 1981 e 199/37 del 18 dicembre 1982.

<sup>6</sup> V. Ris. 41/128 del 4 dicembre 1986.

<sup>7</sup> Tale "Codice", oltre che dalla Dichiarazione Universale, è fondamentalmente costituito dal Patto sui diritti civili e politici e dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, ambedue entrati in vigore nel 1976.

mico internazionale basato sulla giustizia, sull'equità, sull'uguaglianza, sull'autodeterminazione dei popoli, sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo»<sup>8</sup>.

### 3. *Soggetti giuridici = attori politici dello sviluppo*

Chi sono i titolari e quali il contenuto e la portata del diritto allo sviluppo in quanto diritto umano fondamentale?

Indipendentemente dalle più o meno esplicite indicazioni fornite dai documenti ufficiali delle Nazioni Unite, credo che il riferimento alla duplice accezione, universalista e storica, di sviluppo agevoli il compito di identificare i soggetti del relativo diritto.

Se sviluppo significa fundamentalmente promozione integrale dell'uomo, ovunque nel mondo, del corrispettivo diritto non possono non essere titolari *tutti* gli esseri umani, indiscriminatamente: la soggettività-titolarietà del diritto allo sviluppo non può che coincidere con quella dei diritti fondamentali sanciti nel "Codice" internazionale. Pertanto, soggetti del diritto allo sviluppo sono gli individui, gruppi di individui liberamente associati in organizzazioni nongovernative, comunità territoriali, popoli di qualsiasi paese. Il diritto in questione è un diritto individuale e collettivo ad un tempo.

Molto esplicita al riguardo è la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo: art. 1, par. 1, «Il diritto allo sviluppo è un diritto inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e ogni popolo sono legittimati a partecipare e a contribuire allo, e a beneficiare dello, sviluppo economico, sociale, culturale e politico, nel quale tutti i diritti umani e le libertà fondamentali possano pienamente realizzarsi»; art. 2, par. 1: «La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere il partecipante e il beneficiario attivo del diritto allo sviluppo».

L'accezione storica di sviluppo comporta che si operi un ordine di priorità, se così si può dire, all'interno dell'area di soggettività del corrispettivo diritto: di questo sono *innanzitutto* titolari individui, gruppi, comunità, associazioni, popoli che si trovano nella necessità di soddisfare i *basic needs* e che quindi non hanno ancora raggiunto un livello di benessere tale da permettere loro di perseguire effettivamente l'obiettivo della piena realizzazione della personalità.

Questa interpretazione è, tra l'altro, avallata dal par. 2 dell'art. 4 della citata Dichiarazione delle Nazioni Unite, che stabilisce: «Si richiede una vigorosa azione allo scopo di promuovere un più ampio sviluppo dei paesi in via di sviluppo (...)».

Quali il contenuto e la portata del diritto?

Partendo dall'assunto scondo cui lo sviluppo è essenzialmente un processo di base che deve essere sostenuto da adeguate politiche sul piano interno e internazionale, la fruizione del corrispettivo diritto si identifica con la possibilità concreta che i processi di sviluppo si attuino per iniziativa dei soggetti i quali sono titolari del diritto e con le modalità proprie delle iniziative che germinano nel tessuto sociale.

In altri termini, il diritto allo sviluppo, oltre che diritto ad essere attori di

<sup>8</sup> V. in argomento M. Mascia, *I diritti dell'infanzia dalla Dichiarazione al progetto di Convenzione internazionale: contributo italiano*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», anno I, n. 2, 1987, pp. 121-138.

processi, è anche diritto ad avere politiche che incentivino tali processi nel rispetto dei loro caratteri *popolari*: politiche sia nazionali (le politiche *dello* sviluppo) sia internazionali (politiche *per* lo sviluppo, nelle forme e con gli strumenti della cooperazione innanzitutto multilaterale).

La Carta Africana, prima citata, indica i parametri cui l'attuazione del diritto allo sviluppo deve uniformarsi, primi fra tutti la libertà e la identità dei popoli (e delle comunità locali): il riferimento a questi valori avalla l'assunto, prima richiamato, per cui le politiche devono essere in funzione dei processi e non viceversa, in una ottica quindi che è, fundamentalmente, di autosviluppo. Perché così avvenga, gli attori dei processi hanno il diritto di partecipare alle politiche, sia sul piano nazionale sia su quello internazionale. Il parametro della partecipazione popolare ricorre sempre più frequentemente nei documenti delle Nazioni Unite, che considerano sviluppo e partecipazione come variabili fra loro strettamente correlate. La Dichiarazione sul progresso sociale e lo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale l'11 dicembre 1969, raccomanda espressamente che si attuino misure idonee ad assicurare la effettiva partecipazione di tutti i membri della società interessate nella preparazione e nella esecuzione di piani e programmi nazionali di sviluppo economico e sociale. Nel documento finale del già citato Seminario ONU del 1981, è asserito tra l'altro che «a livello nazionale, gli individui dovrebbero essere gli attori e contemporaneamente i beneficiari del processo di sviluppo». In particolare, «per assicurare eguali opportunità a tutti, bisogna adottare misure speciali atte a facilitare la partecipazione di gruppi vulnerabili e svantaggiati».

Questi concetti sono ulteriormente approfonditi e ribaditi negli atti del Seminario sulla partecipazione popolare svoltosi nel 1982 a Lubiana, sempre per iniziativa dell'ONU<sup>9</sup>.

La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo richiama più volte il principio della partecipazione popolare; in particolare, l'art. 8, par. 2, stabilisce: «Gli stati devono incoraggiare la partecipazione popolare in ogni sfera quale importante fattore nello sviluppo e nella piena realizzazione di tutti i diritti umani».

Il tema «La partecipazione popolare nelle sue varie forme, fattore importante di sviluppo e della realizzazione dei diritti umani» è stato dall'Assemblea generale assegnato alla Commissione dei diritti dell'uomo perché sia ulteriormente approfondito<sup>10</sup>.

Un ulteriore parametro, espressamente prescritto dalla Carta Africana, è quello dell'eguale godimento del patrimonio comune dell'umanità.

Il richiamo implicito è qui, a istituzioni internazionali messe in grado di esercitare funzioni di politica distributiva e redistributiva di risorse su scala planetaria. Il diritto allo sviluppo implica, necessariamente, il diritto ad un nuovo, più equo ordine internazionale finalizzato alla promozione umana.

L'articolo 3, par. 3, della Dichiarazione dell'ONU recita: «Gli stati hanno l'obbligo di cooperare fra loro al fine di assicurare lo sviluppo e di eliminare gli ostacoli che vi si frappongono. Gli stati devono adempiere ai loro diritti e ai loro obblighi in modo da promuovere un nuovo ordine economico internazioanle

<sup>9</sup> Doc. 1/442/37.

<sup>10</sup> Ris. 55/37 del 3 dicembre 1982.

basato sulla sovrana eguaglianza, sull'interdipendenza, sul reciproco interesse e sulla cooperazione fra tutti gli stati, nonché incoraggiare l'osservanza e la realizzazione dei diritti umani».

La costruzione di un diritto allo sviluppo come diritto umano fondamentale pone, naturalmente, il non agevole problema della individuazione della controparte: chi deve soddisfare tale diritto? Sono altri individui, gruppi e popoli, oppure determinati stati, è la comunità internazionale in quanto tale? Emergono al riguardo chiare analogie con le implicazioni del diritto al lavoro: la controparte si chiama certamente "datore di lavoro" (pubblico e privato), ma l'identificazione storica, sociale e politica di questo, nella sua concreta capacità di adempiere all'obbligo, si presenta in molti casi come una operazione estremamente difficile.

Chi è, dunque, il "datore" o lo "agevolatore" dello sviluppo? Se ci si riferisce alla accezione storica di sviluppo, controparti sono senza dubbio la comunità internazionale nel suo complesso e gli stati industrializzati (il "centro") in particolare, se è vero che i fattori che determinano o che condizionano pesantemente lo sviluppo dei paesi meno favoriti risiedono all'interno della struttura del sistema economico e politico internazionale (divisione internazionale del lavoro, distribuzione del potere). Giova al riguardo richiamare l'art. 4, par. 2, prima citato, della Dichiarazione ONU.

L'esistenza di un diritto allo sviluppo fa sì che il principio di cooperazione internazionale – e di cooperazione per lo sviluppo in particolare – si traduca in obbligo preciso per i paesi e i popoli del Nord del mondo.

La Carta Africana stabilisce, come prima ricordato, che «gli Stati hanno il dovere, separatamente o in cooperazione, di assicurare l'esercizio del diritto allo sviluppo». La "pretesa" di coloro «*who are most in need*» in ordine al soddisfacimento dei loro bisogni essenziali, è certamente nei confronti dei rispettivi stati di appartenenza ma anche, e contemporaneamente (non già sussidiariamente), nei confronti degli stati più ricchi, delle loro strutture produttive e degli organismi internazionali. Ne discende che le politiche dei paesi industrializzati cosiddette di aiuto allo sviluppo sono "politiche dovute" e non questione di buon cuore e di carità pubblica.

Il criterio di non-reciprocità, o di non-ritorno immediato, nei rapporti di scambio Nord-Sud, viene a trovare la *ratio* della sua cogenza oltre che in ciò che possiamo chiamare la sua opportunità umanitaria, all'interno del diritto allo sviluppo. Lo stesso vale per la solidarietà internazionale. La devoluzione del mitico 1% del PNL e di quanto altro necessario ai paesi meno favoriti diventa per i paesi sviluppati e per gli organismi internazionali, ONU in primo luogo, debitamente attrezzati e rivitalizzati, un «obbligo di trasferimento».

Se ci si riferisce alla accezione universalista, i soggetti titolari del diritto allo sviluppo – individui, gruppi, popoli del pianeta – hanno come controparte tutti gli stati del mondo singolarmente considerati e il sistema internazionale nel suo complesso, diciamo tutte le strutture di autorità coercitiva a qualsiasi livello si situino e in qualsiasi forma operino: sviluppo significa qui – giova sottolinearlo – umanesimo contrapposto a statualismo, panumanesimo *versus* panstatualismo, trasformazione umanocentrica della politica e dell'economia contrapposta a conservazione statocentrica dei rapporti internazionali e degli stessi rapporti intra-nazionali. Diritto allo sviluppo si articola pertanto in diritto alla democrazia, dal quartiere e dal villaggio all'ONU.



Anche in questo caso, come nel precedente collegato all'accezione storica di sviluppo, l'individuazione della controparte del diritto aiuta a risolvere o, quanto meno, ad impostare la soluzione del problema.

Non si tratta infatti di andare alla ricerca di nuove norme e procedure o di richiamare alla stretta osservanza del preesistente diritto determinati organi giurisdizionali e amministrativi – come nel caso del soddisfacimento di molti diritti civili e politici: si pensi alle cosiddette garanzie processuali –, bensì di programmare e attuare politiche sociali, economiche, culturali: si versa nel campo della inevitabile (fino a quando?) discrezionalità e gradualità.

Insistere perché venga riconosciuto un diritto umano allo sviluppo significa appunto creare l'obbligo di adottare determinate politiche e incrementarne il carattere d'urgenza nonché restringere i margini della discrezionalità e della gradualità di tali politiche. Il principio di solidarietà sociale e internazionale assume più precisi connotati di applicatività, diciamo che assume contorni e contenuti di storicità, sul terreno del triplice ordine di rapporti interstatuali, transnazionali e intra-nazionali.

Nella Dichiarazione dell'ONU, ciascun stato e tutti gli stati sono la controparte principale dei titolari del diritto allo sviluppo: «Gli stati hanno il diritto e il dovere di formulare appropriate politiche nazionali di sviluppo dirette al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui, sulla base della loro attiva, libera e consapevole partecipazione nello sviluppo e nella equa distribuzione dei benefici che ne risultano» (art. 2, par. 3); «Gli stati hanno la responsabilità primaria in ordine alla creazione delle condizioni nazionali e internazionali favorevoli alla realizzazione del diritto allo sviluppo» (art. 3, part. 1); «Gli stati hanno il dovere di prendere misure, individualmente e collettivamente, per formulare politiche internazionali di sviluppo allo scopo di facilitare la piena realizzazione del diritto allo sviluppo».

È appena il caso di far notare come soprattutto nel campo dei diritti economici e sociali, la mera enunciazione di norme giuridiche non sia di per sé sufficiente perché i titolari effettivamente ne beneficino: incombe su questi l'onere di responsabilizzarsi, di attivarsi, di esercitare nuovi ruoli politici e sociali allo scopo di aumentare, attraverso la specificità e la pressione della domanda, la specificità e la coerenza sostanziale di norme che, quanto ad enunciazione formale, sono necessariamente più «programmatiche» rispetto a quelle relative ai diritti civili e politici.

Significativo al riguardo è quanto stabilisce l'articolo 2, par. 2 della Dichiarazione ONU: «Tutti gli esseri umani hanno responsabilità in ordine allo sviluppo, individualmente e collettivamente, tenendo conto della necessità del pieno rispetto dei loro diritti umani e libertà fondamentali così come dei loro obblighi verso la comunità, che solo è in grado di assicurare la piena e completa realizzazione dell'essere umano, ed essi devono pertanto promuovere e proteggere un appropriato ordine politico, sociale e economico per lo sviluppo». Da sottolineare come nel preambolo della Dichiarazione venga espressamente richiamato il contenuto dell'articolo 28 della Dichiarazione universale del 1948, quello secondo il quale ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati.

#### 4. Ruoli "umani" per la costruzione della pace

Il diritto alla pace, come diritto umano fondamentale, è anch'esso un diritto "in costruzione"<sup>11</sup>. Il suo cantiere istituzionale è il sistema delle Nazioni Unite (Commissione dei diritti dell'uomo, Sotto-Commissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze, Assemblea generale), quello informale è il movimento transnazionale per il disarmo, la cooperazione allo sviluppo, la difesa dell'ambiente, la promozione del rispetto dei diritti umani. Si parla spesso di "diritto alla pace", ma non esiste (ancora) una norma positiva di diritto internazionale generale che lo sancisca, nessuno dei due Patti internazionali sui diritti umani, più volte richiamati, lo enuncia nelle rispettive liste di diritti.

Anche in questo caso, il diritto internazionale "particolare" della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli si dimostra anticipatore e fondante, stabilendo che «i popoli hanno diritto alla pace e alla sicurezza sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale» (art. 23.1).

Nel sistema delle Nazioni Unite, il percorso si rivela più arduo di quello per la costruzione del diritto allo sviluppo per il quale non si tratta, quanto meno immediatamente, di mettere in questione il principio di sovranità degli stati, dei singoli stati: il diritto "umano" alla pace intacca infatti due essenziali attributi o articolazioni delle sovranità statuali, lo *jus ad bellum* e lo *jus ad pacem*. Si spiega pertanto la cautela con cui gli organi delle Nazioni Unite – i quali, giova ricordarlo, sono in genere strutture intergovernative, cioè interstatuali – procedono in materia, evitando per lungo tempo, nel trascorso quarantennio di attività dell'ONU, di parlare di "diritto" (pur all'interno di risoluzioni-raccomandazioni e non di accordi giuridici vincolanti), parlando invece di «diritto a vivere nella pace» più che di «diritto alla pace», attribuendo – sempre in via raccomandatoria – tale "diritto" ai "popoli" e non agli "individui".

La prima importante risoluzione in materia può essere considerata la Dichiarazione dell'Assemblea generale del 15 dicembre 1978 «Sulla preparazione delle società a vivere nella pace» (ris. 73/33, corsivo mio).

La espressione più recente di questa produzione "raccomandatoria" è la Dichiarazione dell'Assemblea generale del 12 novembre 1984 «Sul diritto dei popoli alla pace», nella quale si enunciano «la aspirazione e la volontà di tutti i popoli di sradicare la guerra dalla vita dell'umanità e soprattutto di evitare una catastrofe a raggio planetario», si stabilisce il principio secondo cui la pace si fonda sul diritto alla vita asserendo che «la vita senza la guerra costituisce il primario prerequisito internazionale per il benessere materiale, lo sviluppo e il progresso dei paesi e per la piena realizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali proclamati dalle Nazioni Unite», si riconosce che «il mantenimento di una vita di pace per i popoli è sacro dovere di ciascuno stato», si proclama con altrettanta enfasi che «i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace» e conseguentemente «la preservazione del diritto dei popoli alla pace e la promozione della sua attuazione costituiscono un obbligo fondamentale di ogni stato».

La cultura popolare della pace positiva è evidentemente meno "prudente"

<sup>11</sup> Per più ampie riflessioni su questo argomento, v. A. Papisca, *La pace come diritto umano fondamentale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», 1, 1987, p. 37 ss. e H. Gros Espiell, *Il diritto alla pace*, nel presente fascicolo della rivista.

di quella degli stati e degli organismi internazionali ufficiali. Come prima ricordato, è al suo interno che si parla, ormai comunemente, di diritto umano alla pace. Anche in questo caso, come per il diritto allo sviluppo, il Comitato scientifico del Comitato Italiano per l'Unicef ha proposto per il testo definitivo della Convenzione per i diritti dell'infanzia la enunciazione di una norma dal contenuto inequivocabilmente chiaro, rompendo ogni indugio nel nome dell'infanzia e del diritto alla vita: art. 1 *ter* «Il bambino ha il diritto innato alla pace e alla sicurezza internazionale quali condizioni essenziali per il godimento di tutti i suoi altri diritti fondamentali, soprattutto del diritto alla vita».

Chi è la controparte del diritto umano alla pace?

Nella citata Dichiarazione del 1984 si parla espressamente di "sacro dovere" degli stati, e certamente l'obbligo primario di assicurare la pace internazionale incombe su di essi. Se si guarda però al contenuto e alla portata di questo "diritto umano", emergono allora chiari obblighi di responsabilizzazione e di attivazione – come nel caso del diritto allo sviluppo – in capo agli individui, ai gruppi, ai popoli.

Il diritto alla pace comporta infatti di pretendere, legittimamente, che gli stati adottino politiche interne ed estere coerenti con l'obiettivo della pace positiva (disarmo e cooperazione internazionale, sostegno degli organismi internazionali, controllo della produzione e del commercio delle armi, riconoscimento del diritto umano alla obiezione di coscienza al servizio e alle spese militari, ecc.): la pretesa è nei confronti non solo del proprio stato di appartenenza ma anche, e contemporaneamente, di tutti gli altri stati, se è vero che la pace è una e indivisibile e il suo avveramento non dipende quindi da un solo stato.

Allo stesso tempo, il diritto alla pace legittima i suoi titolari – individui, gruppi, organizzazioni nongovernative, popoli – a esercitare direttamente, in prima persona, "ruoli di pace", i quali consistono nel partecipare direttamente alle prese di decisioni di politica estera e internazionale in tutte le sedi istituzionali appropriate, dai sistemi politici nazionali all'ONU ai "vertici" diplomatici.

Il diritto alla pace implica, come il diritto allo sviluppo, il riconoscimento del diritto alla democrazia internazionale e quindi alla partecipazione politica *popolare* internazionale e, preliminarmente, il diritto alla libertà di associazione transnazionale.

Le implicazioni giuridiche e politiche dell'esistenza di un diritto umano alla pace *in quanto diritto positivo* sono di enorme portata. Mi limito a segnalarne due: 1) la sovranità degli stati, nei suoi attributi essenziali, viene definitivamente intaccata, *de jure e de facto*, dalla liberazione della soggettività internazionale degli individui, ai quali viene ad inerire lo *jus ad pacem* esercitabile in sede interna e in sede internazionale; 2) l'esercizio di ruoli politici internazionali da parte di individui e organizzazioni nongovernative intacca il protagonismo degli stati in quanto attori unici della politica internazionale e rende concretamente attuabile il principio secondo cui gli stati devono essere controllati dai popoli sul piano internazionale così come lo sono (pur se in forme e misure variabili) dal loro interno.

## 5. *Un movimento internazionale democratico per la promozione umana*

Il diritto alla pace, come diritto umano, rafforza sicuramente il diritto

umano allo sviluppo nelle sue potenzialità attuative, dal momento che legittima e stimola a interventi "popolari" direttamente sulla struttura delle istituzioni politiche internazionali nell'intento di renderle ricettive nei confronti di valori e messaggi umani quali solidarietà, giustizia sociale, gratuità.

Diritto allo sviluppo e diritto alla pace si riportano ambedue al diritto umano ad un Nuovo ordine internazionale democratico, Noid<sup>12</sup>, inteso come quella strategia che assicura l'incuneamento di valori umani all'interno dei processi decisionali di politica internazionale (momento della democratizzazione internazionale), e la fondazione di nuovi principi e nuove istituzioni senza "mediazioni" degli stati sovrani (momento costituente). Il diritto al Noid, o a qualcosa che gli somigli, è enunciato all'articolo 28 della Dichiarazione Universale dei diritti umani che, come già ricordato, troviamo richiamato nel preambolo della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo.

Nella sua sostanza, il problema dello sviluppo è quello della distribuzione e redistribuzione di risorse sul piano planetario, è quindi essenzialmente un problema politico in considerazione anche del fatto che esistono circa 170 stati sovrani i quali propugnano in via prioritaria, nella lista dei loro "valori", quelli della sovranità, della sovrana eguaglianza e della non ingerenza negli affari interni. Non il Nuovo ordine economico internazionale, Noei, bensì il Nuovo ordine internazionale democratico è la risposta *politica* al problema *politico* dello sviluppo e della pace.

Come noto, l'originario progetto di Noei è formalizzato nella Dichiarazione per l'allestimento di un nuovo ordine economico internazionale e nella Carta dei diritti e doveri economici degli stati, ambedue adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1974. Tale progetto ha scarse possibilità di attuazione, non tanto perché si tratta di una iniziativa dei paesi in via di sviluppo, quanto soprattutto perché la realizzazione è stata fin dall'origine imputata a soggetti, procedure e principi che appartengono al "vecchio" ordine (cioè l'ordine *interstatale* e *belligeno* di sempre) e che quindi suonano contraddittori con le istanze di una trasformazione profonda di tale ordine. Insomma, c'è un problema – non risolto in sede ufficiale – di coerenza e di credibilità del progetto che è preliminare a quello della sua efficacia. Per esempio, il trasferimento di tecnologia dal Nord verso il Sud, l'apertura dei mercati del Nord alle importazioni dal Sud, l'allentamento della pressione creditoria del Nord sopra il Sud sono obiettivi coerenti con il principio della giustizia sociale internazionale ma non anche coi principi della sovranità e della sovrana eguaglianza degli stati solennemente ribaditi nei due documenti prima citati. Se l'ottica di fondo del progetto di Noei è quella dell'"interesse nazionale" e della "sicurezza nazionale", *statualisticamente interpretati*, non si vede perché e come, in base a tali criteri, gli stati del Nord, quelli chiamati a rispondere alla pur sacrosanta istanza di redistributività delle ricchezze nel mondo, debbano, *in quanto tali*, cioè in quanto stati sovrani, pensare ed agire in una ottica diversa da quella appunto dell'interesse nazionale e della sicurezza nazionale, insomma pensare ed agire contro natura, sempre *statualisticamente parlando*. In altre parole, gli obiettivi operativi del progetto di Noei sono giusti, ma taluni valori invocati non li giustificano e i soggetti chiamati in causa sono *costitutivamente* insufficienti,

<sup>12</sup> V. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*. Milano, F. Angeli, 1988 (2ª ed.).

anzi inabili, a realizzare comportamenti ispirati alla giustizia distributiva e, ancora meno, alla giustizia redistributiva. La contraddizione dei valori *fra di loro*, all'interno del medesimo paradigma assiologico del Noei, è altrettanto palese. Giustizia sociale e non-reciprocità sono, allo stato attuale delle cose, radicalmente incompatibili con sovranità, sovrana eguaglianza, non ingerenza negli affari interni, *domestic jurisdiction* degli stati. Quello del Noei rimane insomma un progetto fondamentalmente *statualistico*<sup>13</sup>.

A conclusione del presente intervento, giova rimarcare come la nuova filosofia dello sviluppo – nella sua accezione universalista, umanocentrica – si sposi perfettamente con la strategia politica del Nuovo ordine internazionale democratico. Ambedue privilegiano, quali soggetti attivi del cambiamento, attori transnazionali come i movimenti e le Ong che si propongono obiettivi di promozione umana.

Non a caso le Ong impegnate nella cooperazione per lo sviluppo sono le più avanzate, in seno al “continente nonterritoriale” del transnazionalismo organizzato, quanto a riflessione sulla trasformazione strutturale dei rapporti internazionali. Ricche della quotidiana esperienza sul campo, a contatto diretto con la realtà “esistenziale” dei *basic needs*, le Ong si stanno facendo sempre più politiche, cominciano ad assumere un respiro strategico, ricercano e valorizzano il coordinamento su base continentale e transcontinentale: è il caso delle Ong europee, il cui “*Comité de liaison*” presso la Comunità europea rappresenta e coordina circa 600 organismi nongovernativi impegnati sul terreno della cooperazione per lo sviluppo, e del Forum delle organizzazioni africane di volontariato per lo sviluppo, recentemente costituito a Dakar<sup>14</sup>.

Una Ong italiana, con ampio e impegnativo ruolo internazionale – Mani Tese –, ha rotto gli indugi e si è fatta promotrice, con l’“Appello per la Costituente per lo sviluppo e la pace”, di un dibattito fra Ong nazionali e internazionali in vista di un’azione comune presso le istituzioni internazionali ufficiali allo scopo di trasformarle (democratizzarle) dal loro stesso interno<sup>15</sup>.

È necessario che la filosofia dell’interdipendenza tra pace, sviluppo e tutti gli altri diritti umani fondamentali – in corso di elaborazione, pur tra reticenze e contraddizioni, all’interno del sistema delle Nazioni Unite – venga sempre più conosciuta, fatta maturare e politicamente utilizzata dagli attori del mutamento internazionale.

Mi sembra importante che siano sempre più frequentemente richiamati, insieme, il principio di interdipendenza tra pace, sviluppo e tutti gli altri diritti umani e il principio di interdipendenza e indivisibilità tra diritti civili e politici da un lato e diritti economici, sociali e culturali, dall’altro: questo sinergismo è enunciato con particolare chiarezza nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo (artt. 6, par. 2; 7; 9).

I centri di ricerca, le università, singoli studiosi possono dare un importante contributo alla causa della pace e dello sviluppo, se guarderanno alle Ong e ai movimenti, più che come a soggetti da esplorare, soprattutto come ai più naturali

<sup>13</sup> V. in argomento AA.VV., *Aspetti e problemi del nuovo ordine economico internazionale*, Padova, CEDAM, 1987.

<sup>14</sup> In particolare, sul Forum di Dakar, v. documentazione in «Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli», 2, 1987, p. 123 ss.

<sup>15</sup> Per il testo dell’“Appello”, adottato nel novembre 1985, v. in «Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli», 2, 1987, p. 119 ss.

alleati per una comune riflessione strategica sulla umanizzazione dei rapporti e delle istituzioni internazionali <sup>16</sup>. ■

<sup>16</sup> Il Dipartimento di Studi Internazionali dell'Università di Padova, che con delibera unanime del suo Consiglio in data 9 dicembre 1986 si è dichiarato «spazio umano aperto alla cultura della pace», si è chiaramente orientato in questa direzione, soprattutto con le iniziative dei Corsi di perfezionamento sull'educazione allo sviluppo (in collaborazione con l'Unicef) e dei Corsi di perfezionamento sui diritti umani promossi dal Centro di Studi e di Formazione sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli.