

Gianfranco Tusset *

*Il diritto allo sviluppo come diritto umano***

Introduzione

Lo sviluppo non è più materia che interessa esclusivamente gli economisti, anzi, su di esso converge l'attenzione di studiosi di varie discipline: dalla sociologia alla psicologia all'antropologia e, non ultimo, il diritto. In particolare, tra gli studiosi dei diritti umani lo sviluppo è visto come un processo dinamico e globale dei molteplici aspetti volti al costante miglioramento della condizione di vita degli individui. Un interesse non meramente teoretico in quanto ha condotto l'Assemblea delle Nazioni Unite ad adottare, nel 1986, una Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo. Non si tratta solo di un *ulteriore* diritto umano in via di positivizzazione che è andato ad arricchire il Codice Internazionale dei diritti dell'uomo: è un diritto che oltre a richiamarsi ai diritti civili, politici, economici, sociali e culturali che sono già norma giuridica, esaltandone così l'importanza, allarga il fatto giuridico a sfere tradizionalmente riservate alla morale e all'economia.

La Dichiarazione del 1986 presenta non pochi elementi di interesse e di innovazione rispetto alle definizioni di sviluppo fino ad allora date, non ultimo il fatto che l'articolato di questo atto internazionale recepisce e armonizza i contenuti più rilevanti che il dibattito intorno al controverso concetto di sviluppo aveva espresso. Tra gli elementi di interesse della Dichiarazione emerge con forza una statuizione cardine e cioè che è la persona umana il principale beneficiario e partecipe dello sviluppo (art. 2). Lo sviluppo è pertanto inteso come un processo che interessa la globalità delle espressioni della persona umana e la piena realizzazione di ogni singolo uomo e singola donna, non dell'individuo astratto, è la misura dello sviluppo stesso. Quella intro-

* Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani. Diplomato presso la omonima Scuola dell'Università di Padova, Anno Accademico 1990-91.

** Sintesi della Tesi di specializzazione.

dotta è una visione *olistica* che tiene conto della multiformità del vivere individuale e sociale, nelle sfere dell'economia, della politica, della morale e che innova non soltanto rispetto al contenuto della definizione di sviluppo ma anche rispetto ai parametri e agli indici che devono essere assunti per verificare l'andamento dello sviluppo. A tal fine, gli indici dello sviluppo umano adottati dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) a partire dal 1990 rappresentano un tentativo soggetto a successivi perfezionamenti¹. La successiva Consultazione mondiale sul tema del godimento effettivo del diritto allo sviluppo in quanto diritto dell'uomo che si è tenuta a Ginevra nel gennaio '90 esplicherà interpretandoli i punti più cruciali della Dichiarazione, non mancando di soffermarsi sulle strategie per la realizzazione del diritto allo sviluppo (d.s.).

Lo sviluppo visto come diritto e quindi in chiave normativa non presuppone alcuna particolare settorialità disciplinare il che consente di ricomprendere in un'unica definizione pur articolata i principali orientamenti espressi dalle diverse e spesso contrapposte teorie dello sviluppo. Dai modelli neoclassici di crescita economica, all'approccio dei bisogni fondamentali, alle teorie che pongono l'accento sulla revisione dell'ordine strutturale dell'economia mondiale, alle strategie per uno sviluppo diverso e integrato, allo sviluppo umano, allo stesso rifiuto allo sviluppo, la prospettiva del diritto allo sviluppo non esclude a priori nessuno degli approcci citati² ma opera un'operazione di sintesi e di semplificazione assumendo di ogni approccio le indicazioni utili a dar sostanza alla prescrizione fondamentale che deve essere la persona umana l'agente e il beneficiario di qualsivoglia processo di sviluppo. Specularmente, la prospettiva di uno sviluppo centrato sulla persona permette di riconsiderare le varie teorie dello sviluppo secondo la priorità da esse assegnata alla piena realizzazione dell'uomo.

La statuizione del diritto allo sviluppo come diritto umano non è senza conseguenze: ricaduta in chiave *quasi-giuridica* è il prodursi di un diritto-dovere alla solidarietà, ossia di un'attribuzione non più solo etica ma giuridica della solidarietà. Dal conglobamento del diritto allo sviluppo nel paradigma dei diritti umani nasce un diritto-dovere alla solidarietà. Il diritto allo sviluppo viene collocato tra i diritti di cosiddetta *terza generazione*, assieme al diritto alla pace – i diritti civili e politici sono detti di prima generazione, mentre quelli economici, sociali e culturali di seconda –, che sono anche chiamati diritti di solidarietà, proprio perché presuppongono comportamenti solidali da parte di tutti i soggetti; con il diritto allo sviluppo la solidarietà si fa principio giuridico, proprio perché non vi potrebbe essere implementazione e garanzia di tale diritto senza l'assunzione della solidarietà come obbligo anche giuridico e non più solo indicazione etica.

Nelle pagine che seguono, attraverso l'analisi del percorso di affermazione, delle titolarità e dei contenuti del d.s. emergerà questa doppia valenza del diritto allo

¹ L'UNDP ha elaborato un indicatore di sviluppo umano (HDI) che comprende principalmente la speranza di vita, i risultati ottenuti in materia d'insegnamento e gli indicatori di reddito, in modo da ottenere una misura composita dello sviluppo. Per la descrizione dettagliata dell'indicatore di sviluppo umano si veda *Rapporto sullo sviluppo umano 1990*, Rosemberg & Sellier. Milano 1991.

² Per una rapida ricognizione delle principali teorie sullo sviluppo si veda B. Hettne, *Le teorie dello sviluppo e il Terzo Mondo* in "Quale Sviluppo" Asal, Roma, 1986.

sviluppo: di ricognizione quasi dottrinale del concetto stesso di sviluppo, tanto che sul terreno del diritto allo sviluppo possano incontrarsi *sviluppisti*, *antisviluppisti*, *sviluppi-sti critici*; di arricchimento della sfera di significati e contenuti normativi, nonché le implicazioni quasi-giuridiche derivanti dal ricomprendere il diritto allo sviluppo nel paradigma dei diritti umani.

1. *La statuizione del diritto allo sviluppo*

Il percorso che conduce alla Dichiarazione dell'86 prende avvio, nel 1977, da una raccomandazione della Commissione dei diritti umani rivolta al Consiglio economico e sociale (Ecosoc) affinché inviti il Segretario generale, in collaborazione con l'UNESCO e le altre istituzioni specializzate, ad avviare uno studio su "le dimensioni internazionali del diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo in relazione con gli altri diritti dell'uomo fondati sulla cooperazione internazionale, compresi il diritto alla pace, tenendo conto delle esigenze del nuovo ordine economico internazionale e dei bisogni umani fondamentali"³. La Commissione esamina questo rapporto nel 1979⁴ e due anni dopo la stessa Commissione forma un Gruppo di lavoro composto da quindici esperti governativi aventi il compito di studiare la portata e il contenuto dei diritti allo sviluppo e i mezzi più efficaci per garantire la realizzazione, in tutti i paesi, dei diritti economici, sociali e culturali già proclamati in più atti internazionali⁵. Il lavoro del Gruppo non si esaurisce nel 1984 quando, nel corso della 41.a sessione, presenta il proprio rapporto alla Commissione dei Diritti Umani – rapporto che viene trasmesso all'Assemblea Generale tramite l'Ecosoc «... in modo che quest'ultima possedesse tutti gli elementi per enunciare una dichiarazione allo sviluppo»⁶ – ma prosegue oltre: nel gennaio 1987, su mandato della Commissione stessa, al fine di elaborare delle proposte concrete sulle misure atte alla promozione del diritto allo sviluppo. Nel frattempo, l'Assemblea Generale con ris. 41/128 del 4 dicembre 1986 pronunciava la Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo, cui faceva seguire anche la ris.41/131 su "Differenti criteri e mezzi possibili all'interno delle Nazioni Unite per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali" e la ris.41/133 intitolata "Il Diritto allo Sviluppo". Va ricordato come la Dichiarazione ottenne un solo voto contrario, quello degli Stati Uniti e otto astenuti, mentre 146 furono i voti a favore (tra cui l'Italia). Nel gennaio 1990, si tiene, infine, la *Consultation mondiale sur la jouissance effective du droit au développement en tant que droit de l'homme*, con rappresentanze di istituzioni specializzate governative e intergovernative e delle organizzazioni nongovernative interessate.

La Dichiarazione del d.s. (che si compone di una parte introduttiva di 17 articoli e di un dispositivo di 10 articoli), per sua natura, non contiene norme di legge positi-

³ Cfr. ris. 4 (XXXIII) del 21 febbraio 1977 della Commissione dei diritti dell'uomo.

⁴ Cfr. ris. della Commissione dei Diritti Umani 4 XXXV del 2 marzo 1979.

⁵ Cfr. ris. della Commissione dei Diritti Umani 36 XXXVII dell'11 marzo 1981. Un ampio resoconto del lavoro del gruppo di esperti incaricato dalla Commissione è contenuto in J. A. Vita, *Il Diritto allo Sviluppo*, La Piccola Editrice, Celleno (VT), 1990.

⁶ Cfr. J. A. Vita, *op. cit.*, p. 57.

va. I ripetuti richiami che la Dichiarazione fa ai due Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 4 della parte introduttiva), alla Dichiarazione Universale sui diritti dell'uomo (art. 3 int.) e alle altre convenzioni e risoluzioni⁷, pongono questo atto in stretta e reciproca relazione con tutte queste deliberazioni e soprattutto con i due Patti: "La Dichiarazione del d.s. stabilisce che il processo di sviluppo è necessario per la piena realizzazione dei diritti umani contenuti nei Patti, concetto richiamato nelle risoluzioni 1986/13 e 1986/15 della Commissione dei Diritti Umani del 10 marzo 1986, così come nella risoluzione dell'A.G. 41/117 del 4 dicembre 1986"⁸. Il diritto allo sviluppo affermato dalla Dichiarazione serve all'implementazione dei diritti contenuti nei due Patti – che sono norma positiva per gli Stati contraenti – e quindi a tale atto non può essere attribuito semplice valore raccomandatorio. In questo senso, sembra da accogliere l'opinione che il d.s. è un diritto in via di positivizzazione sul piano universale e di tale processo la Dichiarazione dell'86 rappresenta un fondamentale gradino⁹.

2. Uno sviluppo imperniato sulla persona umana: nozione

Quale il concetto di sviluppo accolto nella Dichiarazione? Abbiamo già anticipato come la persona umana sia "... soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipe attivo e beneficiario del diritto allo sviluppo" (art. 2, 1° c.) e con questo comporta collocare lo sviluppo in una prospettiva completamente nuova, ma ciò non equivale all'abbandono di qualsiasi riferimento allo sviluppo economico. Lo si comprende dal riferimento agli atti richiamati a giustificazione della definizione di d.s.: l'art.28 della Dichiarazione Universale¹⁰, ma soprattutto la Dichiarazione sul Progresso e lo Sviluppo del 1969¹¹ e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli¹² convincono che

⁷ Tra i numerosi atti cui il gruppo di esperti si è ispirato, oltre quelli espressamente richiamati, ricordiamo come fondamentali: la Dichiarazione sulla concessione di indipendenza ai paesi e ai popoli colonizzati; la Ris. 1803 XVII dell'A.G. del 14 dicembre 1962, intitolata "Sovranità permanente sulle risorse naturali"; la Dichiarazione della N.U. sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e la relativa Convenzione internazionale; la Convenzione internazionale sulla repressione e sul castigo del crimine di Apartheid; la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro la donna; la Dichiarazione sullo sradicamento della fame e della malnutrizione; la Dichiarazione dei principi di cooperazione culturale internazionale.

⁸ Cfr. J. A. Vita, *op. cit.*, p. 68

⁹ Il diritto internazionale particolare o regionale ci offre invece un esempio di avvenuta positivizzazione del diritto allo sviluppo. Nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, entrata in vigore nel 1987, si legge infatti all'art.22: "1. Tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto stretto delle loro libertà e delle 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".

¹⁰ Ricordiamolo: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati".

¹¹ La ris. 2542 dell'A.G. fornisce un abbozzo preliminare del d.s., in quanto indicava come obiettivo "il costante innalzamento del livello di vita, sia materiale che spirituale, di tutti i membri della società, quale valore intrinseco al rispetto e all'adempimento dei diritti umani".

¹² La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata nel 1981, è il primo strumento giuridico internazionale di portata regionale, che riconosce *un vero e proprio diritto dei popoli alla pace e allo sviluppo*, come rileva A. Papisca, 1990.

non viene lasciata cadere la concezione di sviluppo come processo economico, anche se l'attenzione è rivolta soprattutto al mutamento strutturale dei sistemi economici in quanto essenziale all'affermazione del d.s. La crescita economica è comunque da intendersi in una prospettiva di funzionalità rispetto alle esigenze dell'uomo e quindi viene abbandonata la concezione di crescita fine a se stessa¹³. Lo sviluppo che la Dichiarazione presenta supera gli aspetti meramente economici, includendo le nozioni di progresso sociale, culturale, scientifico e politico (art. 1).

La funzionalità dell'economia rispetto a questa nozione di sviluppo comporta la necessità di fissare altri criteri che diano sostanza alla nozione di sviluppo, altrimenti si corre il rischio di rimanere nell'infinito con scarsa attuabilità concreta. Due sono i punti da precisare: i) l'accezione normativa dello sviluppo non cancella le altre definizioni: le aggiorna in funzione di una nuova centralità, come si è già detto; ii) lo sviluppo come diritto, oltre che per nuove titolarità, si arricchisce nel contenuto con il rinvio ai diritti umani già positivizzati. Per questo secondo punto, in particolare, il continuo richiamo alla Carta dei diritti dell'uomo è chiaro segno che la stessa nozione di sviluppo può essere compresa solo alla luce del dettato del "Codice" internazionale dei diritti dell'uomo: al par. 5° della parte introduttiva si richiamano tutti gli atti "delle Nazioni Unite e dei suoi organismi specializzati riferiti allo sviluppo integrale dell'essere umano, al progresso e sviluppo economico e sociale di ogni popolo ..." per cui è nel Codice il contenuto e la titolarità del d.s. La Dichiarazione afferma l'esistenza di un tale diritto che però ha natura di *contenitore* e il cui contenuto va definito e aggiornato secondo la progressiva definizione e affermazione dei valori panumani.

Uno sviluppo imperniato sulla persona umana conduce a contestualizzare geograficamente e storicamente la stessa nozione di sviluppo: questo non significa che devono essere date tante diverse definizioni di sviluppo quante sono le culture o le popolazioni, ma che devono essere poste le condizioni affinché, non solo ciascun popolo definisca un proprio sviluppo, ma anche ciascuna persona. A questo proposito, il richiamo al godimento dei diritti affermati nei due Patti quale condizione per lo sviluppo conferma che compito principale è quello di porre ciascuna persona nelle *condizioni di svilupparsi*, ossia di realizzarsi pienamente. Il godimento dei diritti affermati nei due Patti è vincolo imprescindibile per lo sviluppo. E ricordiamo che nel momento

¹³ Un cenno alla concezione dello sviluppo come crescita economica: è il concetto di sviluppo più diffuso, non solo in ambito economico, concepito sul presupposto che lo "sviluppo" implichi come revisione completa delle società a partire dalla crescita del prodotto. L'economia di una nazione considerata "sottosviluppata" va riformata alla luce di un gran numero di teorie che eleggono la crescita economica e produttiva a strumento principe per combattere la povertà. Il progresso tecnologico e l'innovazione organizzativa sono gli agenti principali, anche se non unici, dello sviluppo economico. Questa visione dello sviluppo regnò incontrastata fino agli anni '60, quando ci si accorse che, nonostante alcuni indici mostrassero livelli di crescita elevati, il numero dei poveri si moltiplicava. Nel '73, R. Mc Namara, presidente della Banca Mondiale così si esprime: "Nonostante un decennio di ascesa senza precedenti del prodotto nazionale lordo ... gli strati poveri della popolazione hanno avuto pochi vantaggi ... sono state soprattutto le classi alte ad approfittarne". Così si esprime Edgar Morin, introducendo la sua idea di *metasviluppo*: "L'idea di sviluppo che ha dominato per tanti anni il pensiero politico è un'idea terribilmente semplificatrice e mutilatrice: lo sviluppo dipendeva dalla crescita, che era qualcosa di definito in termini quantitativi. Si riteneva che la crescita economica fosse alla base di tutti i tipi di sviluppo: dello sviluppo umano, dello sviluppo sociale, perfino dello sviluppo psicologico" (E. Morin, 1990).

stesso in cui entrava in vigore il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, a metà degli anni '70, nel campo dello sviluppo si affermava la teoria dei *basic needs*¹⁴, che può dirsi recepita nel contenuto della Dichiarazione.

Lo sviluppo si avvia a seguire approcci "... integrati, multifunzionalmente orientati, (che) formano oggetto di valutazioni volte a misurare gli effetti del soddisfacimento dei Basic Needs sulla crescita economica e, viceversa, gli effetti di quest'ultima sul processo di sviluppo umano"¹⁵. L'evoluzione subita dagli indicatori dello sviluppo¹⁶, in particolare per l'accelerazione imposta dall'UNDP, accoglie almeno per la dimensione cognitiva questo passaggio, che dovrà, soprattutto, dar luogo a politiche che utilizzino strumenti e pongano fini coerenti con uno sviluppo integrato. Problema importante posto dall'approccio integrato è la comprensione del tessuto sociale e antropologico delle società: l'analisi interessa anche le classi, la base etnica, il genere, la divisione del lavoro e il potere politico delle comunità locali. La dimensione antropologica e culturale dello sviluppo è qui preponderante e *precede* ogni valutazione di carattere economico¹⁷. Non si tratta di una versione *minimalista e relativista* dello sviluppo, ma del rifiuto dello sviluppo se diventa pratica omologante le culture, rischio che compare nella sua versione economicistica.

¹⁴ A proposito della soddisfazione dei bisogni umani fondamentali: negli anni '70, l'intervento viene incentrato principalmente sull'azione nei campi della sanità, nutrizione ed insegnamento. Non si abbandona l'idea di sviluppo, ma se ne amplia la sfera di competenza. La produttività dei lavoratori dipende, oltre che dalla dotazione di capitale, dalla preparazione tecnica degli stessi. L'investimento nel campo dell'istruzione viene considerato un investimento produttivo, anche se indirettamente. Il campo semantico "sviluppo" esplose, comprendendo un'enorme quantità di metodi, spesso assai incoerenti. È a metà di questo decennio che prende corpo la teoria dei *basic needs*, che influenzerà ampiamente tutto il successivo dibattito sulla definizione della soglia del minimo vitale e della povertà. I fondamenti di questa teoria appaiono oramai punti fermi nella trattazione economica e nell'elaborazione di politiche d'intervento, tanto da essere stati fatti propri dalla stessa Banca Mondiale. La nozione di Basic needs è stata poi accolta nella cosiddetta visione di uno sviluppo diverso o alternativo che, nata come contrapposta alla visione economica dominante, è stata poi assunta come apporto rilevante al dibattito sullo sviluppo. Lo sviluppo alternativo o diverso assume come basilari *basic needs, self-reliance, ecosviluppo*: la definizione di sviluppo alternativo si allontana da quella di crescita economica, spostando l'asse delle priorità in direzione dei bisogni dell'uomo e dell'ambiente. Secondo I. Sachs ci sono cinque ragioni da soddisfare perché lo sviluppo riesca: 1) deve assicurare una grande giustizia sociale; 2) deve essere culturalmente desiderabile, ossia fondarsi su motivazioni delle popolazioni locali; 3) deve rispettare l'ambiente; 4) deve essere spazialmente ben distribuito per contrastare il sovraffollamento delle città e l'abbandono di grandi territori; 5) deve contrastare lo spreco che ci priva di un'enorme quantità di risorse e considerare il sostentamento e la manutenzione come priorità

¹⁵ Cfr. F. Bosello, *Economie di sussistenza e politiche di cooperazione allo sviluppo*, in AA.VV., *Relazioni Nord-Sud, Est-Ovest*, Cedam, Padova 1988, p. 229.

¹⁶ Alla luce degli esiti della consultazione mondiale, il dibattito sul diritto allo sviluppo si articola intorno a diverse questioni, una delle quali attiene al problema degli indicatori di sviluppo. In una recente risoluzione la Commissione dei d.u. auspica che nel Programma d'attività delle Nazioni Unite nel campo dei diritti dell'uomo per gli anni 1992-1993, sia compreso un seminario consacrato all'esame degli indicatori che consentano di misurare i progressi compiuti nel campo dei diritti umani (cfr. E/CN. 4/Sub.2/1991/1/Add. 1 pag. 22).

¹⁷ Punto di ridefinizione dello sviluppo e delle politiche conseguenti è l'assunto che la società si muove nel senso e nella direzione che connotano l'immagine che la società stessa si forma del futuro. Non comprendere questa correlazione è andare incontro a fallimento nelle politiche di sviluppo. Quali le immagini dello sviluppo definito integrato: produttività ridefinita in termini di qualità del lavoro e della vita; localismo piuttosto che decentralizzazione; maggiore attenzione alla maturazione individuale della persona umana nella famiglia e negli altri gruppi sociali; la considerazione di un vasto spettro di diversità, culturali, linguisti-

3. I titolari del diritto allo sviluppo

Che il diritto allo sviluppo non possa inerire solo agli stati-nazione, ma che questa titolarità ricada su altri soggetti internazionali è manifesto nel concetto di sviluppo inteso non da un punto di vista meramente economico ma in quanto sviluppo della persona. "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-titolarità del diritto allo sviluppo non può che coincidere con quella dei diritti fondamentali sanciti dal "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"¹⁸.

a) *Gli individui*. Nella Dichiarazione si fa riferimento, sotto forme diverse, a diversi soggetti titolari di un d.s. Innanzitutto, la persona umana e i popoli: "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. 1.1).

L'affermazione che indica la persona umana quale soggetto agente e beneficiario dello sviluppo non comporta solo l'assunzione di una visione *umanocentrica*, che è propria del paradigma dei diritti umani, rispetto alla visione *statocentrica* espressa dal diritto economico internazionale: ciò significa che la persona deve essere posta in grado di incidere effettivamente e non solo nominalmente sullo sviluppo che lo riguarda, della sua famiglia, comunità, stato e ciò è possibile solo se a ciascun individuo viene conferito potere decisionale nelle sfere della politica, dell'economia, del vivere sociale. Il che equivale ad affermare l'esigenza di immettere democrazia sostanziale nella vita degli individui, in modo che si componga effettivamente un binomio inscindibile *sviluppo-democrazia*.

Nel campo della cooperazione allo sviluppo nongovernativa, questo binomio trova già una traduzione operativa, anche se embrionale, nel concepire lo sviluppo come *empowerment*: il cambiamento che coinvolge le popolazioni interessate dai programmi di cooperazione viene visto come un'evoluzione che si attua in continuità e non attraverso rotture con la tradizione e ciò al fine di mantenere un forte senso di identità che si ritiene costituisca una base solida per attuare l'integrazione di elementi

stiche, nelle forme di produzione; un forte senso delle identità (di specie); collegamenti interdisciplinari transnazionali anche nelle materie scientifiche, per far fronte ai conflitti ambientali e sociali; facilità di spostamento e di scambi tra le persone. Sui principi dello sviluppo integrato l'accento cade su due aspetti: a) l'educazione come strumento di preparazione delle giovani generazioni alla comprensione della società futura; b) le organizzazioni nongovernative internazionali quali unici agenti esterni le comunità accettati da queste in quanto capaci di sviluppare programmi e di innescare processi autogovernati dalle comunità stesse e non eterodiretti come nel caso delle politiche statali o intergovernative. Sull'argomento si veda E. Boulding, *Cultural perspectives on Development: The Relevance of Sociology and Anthropology*, in "Alternative", U.K., n° 1 gennaio 1989, pp. 107-122.

¹⁸ Cfr. A. Papisca, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", n. 1-1988, p. 36.

esterni, così da evitare che il processo di modernizzazione diventi un processo di alienazione. Tra le Organizzazioni internazionali nongovernative (Oing) si è fatta strada la convinzione che l'obiettivo ultimo non sia la realizzazione di progetti, ma il sostegno ai processi di sviluppo. Ciò è espresso dal concetto di *empowerment* presente nei documenti delle Oing, mentre la cooperazione allo sviluppo non è che uno dei mezzi, tra i tanti possibili, per conseguire questo obiettivo. L'attenzione ai processi di autodeterminazione politica, economica e sociale è qui determinante qualsiasi progetto di intervento esterno, anzi, anche quest'ultimo dovrebbe essere finalizzato a rafforzare democrazia e autodecisione in seno ai gruppi e alle popolazioni coinvolte. Autodeterminazione presuppone partecipazione concreta e lo stesso art.8 al secondo paragrafo stabilisce che gli stati "... debbono incoraggiare la partecipazione popolare in tutti i settori quale fattore importante per lo sviluppo e per la piena realizzazione di tutti i diritti umani", un principio più volte richiamato nella Dichiarazione. Il tema della partecipazione popolare, da oggetto di approfondimento¹⁹, è ora assunto come elemento imprescindibile di ogni processo di sviluppo umano²⁰.

La posizione dell'individuo, nel diritto internazionale si è rafforzata notevolmente, tanto che nel *nuovo* diritto internazionale sono destinatari di norme internazionali individui e collettività non aventi la qualità di stato. Una soddisfacente e conciliante sintesi delle posizioni emerse sulla priorità da assegnare agli individui riconosce che "lo sviluppo dell'individuo è un prerequisito per lo sviluppo di ogni società e della comunità mondiale. Quindi, il diritto allo sviluppo potrebbe essere correttamente visto come il diritto di ognuno al beneficio derivante da un ordine che assicuri che i due *sets* di diritti - economico, sociali e culturali e civili e politici - ricevano piena implementazione"²¹. Vi è un largo accordo nel considerare lo sviluppo come un diritto *comprendivo*, che include le dimensioni materiale, morale e culturale degli individui, delle società e della comunità internazionale.

Lo sviluppo non è solamente un diritto fondamentale: è anche un bisogno essenziale dell'essere umano che risponde all'aspirazione di assicurarsi libertà e dignità in quanto individuo e membro della società. La garanzia di un diritto allo sviluppo può anche condurre alla tutela e al rispetto di scelte di rifiuto dello sviluppo stesso, in nome di una realizzazione personale che si basa principalmente su elementi spirituali e che ha nelle tradizioni rurali e nel sapere popolare le fonti di normazione e regolazione del vivere sociale. Ciò che viene rifiutato è l'elemento esterno, il programma di svi-

¹⁹ Cfr. Ris. 55/37 del 3 dicembre 1982 dell'A.G. con cui incaricava la Commissione d.u. di approfondire il tema.

²⁰ Lo sviluppo umano non è solo la definizione di uno sviluppo attento ai valori umani: è un approccio, elaborato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), che ha assunto valenza in diretta concomitanza con la statuizione principale della Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo e che pone l'accento sugli indicatori da utilizzarsi per definire il grado di sviluppo di un paese, non solo i tradizionali indicatori economici, ma anche dati sulla soddisfazione dei bisogni primari, materiali e non materiali, con opportune distinzioni anche secondo il genere. Questi indicatori forniscono una conoscenza quanto più completa sulla soddisfazione di quei bisogni senza la quale non vi può essere realizzazione della persona umana.

²¹ Si veda in proposito all'interno del volume di Sheper, Nanda, *Human rights and Third World Development*, Greenwood Press, Londra 1985 il saggio di Ved.P. Nanda, *Development and Human Rights: The role of International Law and Organisations*, p. 301.

luppo, che viene sentito come imposizione estranea ad un ordine consolidato ed equilibrato²².

Così vanno sfumando le differenze tra le posizioni di chi considera il d.s. come *sintesi* di tutti i diritti umani proclamati nella Dichiarazione Universale e nei due Patti e di chi invece considera il d.s. come un *nuovo* diritto umano. Cresce il consenso attorno all'opinione che vuole il d.s. racchiudere sia l'aspetto *quantitativo* che quello *qualitativo* e che lo sviluppo potrebbe essere visto come un processo dinamico e continuo, teso alla realizzazione di tutti i diritti umani e del benessere per ogni membro della società senza discriminazioni²³.

L'ottica con cui viene affrontato il nodo della *differenza di genere* rispetto allo sviluppo, sembra quella dei soggetti deboli o dei gruppi più vulnerabili, nella consapevolezza che gli attuali processi di sviluppo non danno eguali opportunità o benefici a tutti; così si spiega l'inserimento di un paragrafo che esplicitamente richiama la necessità di "misure efficaci affinché la donna partecipi attivamente al processo di sviluppo" (art.8.1, terzo punto). Questo generico e un pò "obbligato" richiamo alla differenza di genere rimarrebbe fine a se stesso se non lo si collegasse ad un crescente interesse intorno ai differenti ruoli e conseguenti effetti che investono uomini e donne nei processi di sviluppo. La differenza di genere viene prima di qualsiasi processo di sviluppo e questa differenza non può essere trascurata qualsiasi sia la definizione di sviluppo che si dà. Non si tratta di trovare una specifica operatività dello sviluppo per la donna, ma di capire che la categoria dello sviluppo, finora, è sempre stata viziata dalla totale ignoranza di questa differenza originaria. Occorrerebbe quantomeno tener presente che tutti i gruppi sociali hanno sviluppato una divisione del lavoro tra i sessi, ma questa varia mutando le culture; che lo sviluppo economico ha reso, tendenzialmente, più difficile la vita della maggioranza delle donne nel Terzo Mondo; che gli indicatori della qualità della vita mostrano notevoli variazioni non solo tra paesi ma anche tra uomini e donne²⁴.

b) *Gli stati*. La centralità del soggetto umano e delle sue espressioni di socialità non impedisce che lo sviluppo possa essere perseguito attraverso l'azione degli stati-nazione: "... il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile e che l'eguaglianza delle opportunità per l'ottenimento dello stesso è una prerogativa tanto delle Nazioni come degli individui che compongono le Nazioni" (art. 17. disp.)²⁵. Ciò significa che "il diritto allo sviluppo, oltre che diritto ad essere attori di processi, è anche diritto ad avere politiche che incentivino tali processi nel rispetto dei loro caratteri *popolari*: poli-

²² Due accezioni del rifiuto allo sviluppo: una fondata sulla *self-reliance* (vedi nota n. 14) più assoluta, ad es. le posizioni di Vandana Shiva, e una di scontro con l'Occidente dove la nuova identità viene costruita proprio a partire dal rifiuto di quanto è occidentale ad es. il fondamentalismo islamico. La categoria di sviluppo sembra essere la prima illustre vittima, laddove essa ripropone ai Paesi e popoli del Sud del mondo il percorso del Nord industrializzato. Oggi, si parla sempre più frequentemente di de-sviluppo del Nord quale condizione prima per la liberazione di risorse così da consentire un parziale risollevarlo del Sud.

²³ Cfr. Ved. P. Nanda, *op. cit.*, p. 301.

²⁴ Cfr. in proposito, J. Henshall Momsen, *Women and Development in the Third World*, Routledge. London. 1991.

²⁵ Altre precedenti risoluzioni dell'Assemblea che avevano già affermato l'inalienabilità del d.s. sono la 133/36 del 14 dicembre 1981 e la 199/37 del 18 dicembre 1982.

tiche sia nazionali (le politiche *dello* sviluppo) sia internazionali (politiche *per* lo sviluppo), nelle forme e con gli strumenti della cooperazione innanzitutto multilaterale²⁶. Ciò conferma l'intrinseca doppia qualità di individualità e collettività del d.s. Il fatto che questo diritto trovi espressione soggettiva anche a livello statale introduce alle nostre considerazioni il problema dell'ordine strutturale entro il quale i singoli paesi dovrebbero far valere un d.s. Va da sé che l'articolo citato va letto unitamente alle norme che implicano un diritto dei popoli all'"esercizio inalienabile alla piena sovranità su tutte le ricchezze e le risorse naturali" (art. 1.2) quale condizione per l'autodeterminazione in campo economico e al richiamo ad un nuovo ordine economico mondiale (art. 3.3), presentato come vincolo per ogni possibile sviluppo economico. Il tema della giustizia economica e sociale internazionale entra di prepotenza nella dibattito sul d.s. sollevando il problema dell'equità delle ragioni di scambio, dei prezzi delle materie prime, delle politiche protezioniste, della divisione internazionale del lavoro, per citare le tematiche di maggior rilievo²⁷. È il problema di un ordine finalizzato alla promozione umana realizzabile se apposite istituzioni internazionali saranno messe in grado di esercitare una funzione di normazione-regolazione degli attuali rapporti economici tra gli stati e di promuovere politiche distributive e redistributive su scala mondiale. Nondimeno, la cooperazione internazionale deve avere fini di riequilibrio delle opportunità e della ricchezza "... è indispensabile una cooperazione internazionale efficace che metta a disposizione di questi paesi i mezzi e le facilitazioni idonee a potenziare il loro sviluppo globale" (art. 4.2).

c) *I popoli e l'associazionismo nongovernativo*. Intendere la collettività di un diritto come esclusivo diritto degli stati, non fa giustizia della valenza di significati che è anche ricchezza di soggettualità. Un diritto collettivo non appartiene agli stati e ai popoli indistintamente: il diritto allo sviluppo è diritto dei popoli distinto da quello degli stati (o delle nazioni come nella Dichiarazione), con ciò che i popoli possono essere attori di politiche e d'iniziative tese ad assicurare il godimento di tale diritto anche distintamente, se non in opposizione, dai rispettivi stati di appartenenza. Il già richiamato par. 17 della parte introduttiva distingue tra le Nazioni e gli individui che compo-

²⁶ Cfr. A. Papisca, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", n. 1-1988, p. 37.

²⁷ Il problema del debito estero del Sud del mondo viene immediatamente richiamato quando si affronta il tema della giustizia economica e sociale internazionale. In merito ricordiamo che nel corso della 46^a sessione (cfr. ris. 1990/24), venne adottata - non senza opposizione e fuori da ogni falso unanimità - la ris. n. 24 dal titolo: "Conseguenze delle politiche di aggiustamento economico collegate al debito estero per l'effettivo godimento dei diritti umani, in particolare per l'applicazione della Dichiarazione sul d.s.". Nella ris. si afferma, tra l'altro, che "il grave problema del debito resta uno dei fattori che nuociono allo sviluppo economico e sociale e al livello di vita delle popolazioni di numerosi paesi in sviluppo ... considerando che, per risolvere progressivamente il problema del debito, le nuove strategie esigono politiche di aggiustamento economico corredato di una crescita e che bisogna, all'interno di queste politiche, sorvegliare le condizioni di esistenza, soprattutto i livelli di vita, la salute, l'educazione e l'occupazione, della popolazione e in particolare dei gruppi a reddito debole ...". Una citazione ampia che ha il pregio di riflettere la posizione in seno alla Commissione d.u. sulla realizzazione del d.s. che è possibile, si legge, con politiche di "aggiustamento dal volto umano", ossia politiche che pongono come irrinunciabile, accanto alla crescita economica, la soddisfazione dei bisogni fondamentali della popolazione. È significativo che fattori strutturali, come il debito estero, vengano visti come impedimento a qualsiasi processo di sviluppo.

no le Nazioni attribuendo ad entrambi il diritto di agire per veder affermato il d.s. I diritti dei popoli alla pace e allo sviluppo affermato dalla Carta africana hanno questo significato e non soltanto quello di essere rappresentati nelle loro pretese dai rispettivi stati. Una tale interpretazione condivisibile alla luce del nuovo diritto internazionale fondato sul Codice internazionale dei diritti dell'uomo, apre alla questione di chi *possa* rappresentare i popoli nel loro diritto d'azione: va condivisa l'opinione data da A. Papisca²⁸, che l'associazionismo internazionale in quanto portatore di interessi panumani e non nazionali o intergovernativi sia da considerarsi per ciò portatore di interessi popolari.

4. L'implementazione del diritto allo sviluppo

La riflessione sul diritto allo sviluppo riceve nuovo impulso sul finire degli anni '80²⁹. Il Segretario Generale su invito della Commissione dei Diritti dell'Uomo organizza a Ginevra una *Consultation mondiale sur la jouissance effective du droit au développement en tant que droit de l'homme*, dall'8 al 12 gennaio del 1990, con la partecipazione di esperti delle istituzioni specializzate governative e intergovernative e delle organizzazioni nongovernative³⁰. Scopo dell'incontro, analizzare i criteri utili a misurare i progressi compiuti nell'implementazione del d.s. e gli strumenti più adatti a valutare e stimolare tali progressi. In nota³¹ sono state riportate le principali di queste indicazioni. Qui vogliamo sottolineare che dagli Atti della Consultazione³², rilevano alcuni punti che testimoniano la giustezza dell'opinione che vede il diritto allo sviluppo in quanto diritto umano fonte di un principio giuridico di solidarietà:

i) lo sviluppo non è più problema che interessa solo le popolazioni dei paesi economicamente meno avanzati: lo sviluppo interessa quindi *tutti* gli individui, coloro che vivono nei paesi economicamente favoriti e coloro che vivono nei paesi meno favoriti. Questo per due ordini di motivi: se sviluppo è piena realizzazione della perso-

²⁸ Si veda, tra gli altri scritti dell'autore, *Democrazia internazionale, via di pace*, F. Angeli, Milano, 1992 (4^a ed.), ed in particolare pp. 51 ss.

²⁹ La stessa Commissione dei Diritti dell'Uomo dichiara di esse approdata ad "una nuova fase dei suoi lavori sulla questione, orientata verso la messa in opera e il rafforzamento del diritto allo sviluppo". cfr. ris. 1990/18 adottata il 23 febbraio 1990 durante i lavori della 38^a sessione.

³⁰ Cfr. ris. 1989/45 del 6 marzo 1989

³¹ Per gli stati: individuare i bisogni dei gruppi in difficoltà; creare dei meccanismi che assicurino la partecipazione e la valutazione periodica delle possibilità e bisogni locali; rinforzare il sistema giuridico e garantire a tutti gli individui le possibilità del ricorso; ratificare i principali strumenti internazionali relativi ai d.u.; applicare le Dichiarazioni delle N. U.; democratizzare i processi di decisione economica, commerciale, monetaria di aiuto allo sviluppo in seno alle proprie istituzioni che devono ripetere il contenuto dei Patti e delle altre Convenzioni internazionali. Per i soggetti di politiche internazionali: rafforzare la lotta contro le violazioni massive dei d.u.; coordinare le attività per l'implementazione della Dichiarazione del d.s.; le istituzioni che si occupano di finanza e commercio e le società transnazionali devono rispettare il codice internazionale dei d.u.; mettere a punto degli indicatori dei progressi compiuti e di valutazione dei processi di sviluppo; rafforzare l'azione delle organizzazioni nongovernative soprattutto sui piani dell'elaborazione, dell'esecuzione e valutazione dei programmi nazionali di sviluppo e delle diffusione dell'informazione concernente tutti di diritti umani, nei paesi "sviluppati" e "in via di sviluppo".

³² Gli atti della consultazione mondiale sono contenuti nella documentazione delle N.U. E/CN.4/1990/9/Rev. 1 del 26 settembre 1990.

na umana non è detto che la ricchezza economica sia di per sé garanzia di questa realizzazione: da ciò la necessità di ripensare la stessa nozione di paese sviluppato. In secondo luogo, la *mia* possibilità di sviluppo non deve essere costruita sull'impossibilità *altrui* e, di conseguenza, non può essere accettata l'indifferenza perché lo sviluppo della persona umana affermato dalla Dichiarazione non è sviluppo di una parte più *fortunata* dell'umanità ma è diritto d'ognuno. Da ciò la pretesa di chiedere le condizioni per lo sviluppo e il corrispondente obbligo dei più *fortunati* di agire affinché a tutti siano data le medesime possibilità;

ii) le organizzazioni competenti nel campo delle politiche economiche internazionali devono formulare i loro programmi tenendo conto delle norme stabilite dal sistema diritti umani³³; i diritti umani vanno incorporati entro il processo di sviluppo economico a tutti gli stadi del processo³⁴. La solidarietà umana entra nei programmi di sviluppo economico attraverso l'assunzione del paradigma dei diritti umani come paradigma guida. Sono principi giuridici affermati in un Codice quelli che vengono assunti, non principi etici.

iii) le procedure di *concertazione*, di *consultazione* e di *negoziazione* sono gli strumenti da utilizzare per definire le vie e gli strumenti in modo da poter perseguire delle politiche di sviluppo coerenti tra loro³⁵;

iv) vengono richiamate la concezione di *sviluppo sostenibile*³⁶ e la nozione di "pa-

³³ Questi primi due punti sono estrapolati dall'intervento di J. Martenson, Segretario generale aggiunto ai diritti umani, *doc. cit.*

³⁴ Cfr. l'intervento di A. Blanca, Direttore generale allo sviluppo e alla cooperazione economica internazionale, oltre a quello di Martenson, *doc. cit.*

³⁵ Fare propri gli obiettivi altrui, vale a dire porre obiettivi comuni a tutti gli stati, a tutti gli agenti nel sistema economico internazionale. L'assunzione di nuovi fini rimanda al dibattito sul quel mutamento insito nella proposta di nuovo ordine economico internazionale. Un dibattito dimostratosi poco produttivo, ma di certo ancora attuale. L'UNDP si richiama ad esso nel suo ultimo rapporto: "Il dibattito sul nuovo ordine economico si rivelato il più delle volte sterile e non produttivo. Questo non significa che dei cambiamenti profondi nelle relazioni economiche siano inutili, essi sono al contrario vitali. Ma dovranno essere ottenuti con altri mezzi dal confronto conflittuale. Né i paesi in via di sviluppo, né quelli industrializzati hanno definito chiaramente le loro responsabilità in riferimento alle riforme da adottare tanto a livello nazionale che mondiale... È dunque indispensabile negli anni '90, individuare un *nuovo ordine umano*. Il punto di partenza saranno le popolazioni di ciascun paese e avrà il fine di migliorare le loro condizioni di vita, in particolare le sorti dei diseredati... Questo nuovo ordine internazionale riconoscerà che noi apparteniamo tutti ad una medesima comunità vivente su un pianeta sempre più popolato. Questa interdipendenza implica più dei soli legami economici... affinché sorga un nuovo ordine internazionale, tutti i partners dovranno riconoscere i loro obblighi. I paesi in via di sviluppo dato che un larga parte di responsabilità grava su di loro... I paesi industrializzati devono riconoscere che anch'essi hanno urgenti problemi di povertà. Ma dovranno egualmente considerare che è nel loro stesso interesse un miglioramento della condizione umana sul pianeta". È nella situazione di interdipendenza che si rintracciano le ragioni giustificatrici di una cooperazione basata sulla reciprocità: cooperare perché non solo si massimizza nel lungo periodo il proprio vantaggio, ma perché l'*ombra lunga del futuro* non può più essere ignorata, perché la necessità di tener conto del tempo non è solo un imperativo etico, ma risponde a criteri di ragionevolezza economica. L'affermarsi di un principio giuridico della solidarietà dà nuovo rilievo allo strumento della cooperazione.

³⁶ Nella definizione di sviluppo sostenibile le generazioni future e l'ambiente diventano priorità centrali. Ad una sostenibilità sociale già presente nel concetto di *sviluppo alternativo* viene affiancata la sostenibilità ambientale, per indicare l'esigenza di preservare condizioni di vita accettabili anche per le generazioni future.

trimonio comune dell'umanità", quest'ultima di derivazione etica, ma con un impatto rilevante sul pensiero giuridico³⁷.

In seno alla Consultazione, si rafforza l'idea che lo sviluppo sia da intendere come un *processo sociale globale* che conduce alla piena realizzazione dei diritti dell'uomo attraverso degli strumenti che rispettino i diritti individuali. Abbandonato ogni elemento ideologico, "il rispetto dei d.u. deve divenire un criterio essenziale per valutare la riuscita delle politiche nazionali e internazionali di sviluppo"³⁸.

5. *La solidarietà come principio giuridico*

I diritti di terza generazione – manteniamo, con tutti i suoi limiti, questa partizione – sono detti anche *diritti di solidarietà*. Non si tratta solo di una diversa attribuzione: la solidarietà, in quanto principio giuridico, connota sostanzialmente questi diritti, derivandone conseguenze sul piano dell'esercizio e delle implicazioni.

Una prima conseguenza la si ha nel campo delle soggettualità. Si modifica la tradizionale relazione che lega un soggetto che può avanzare una pretesa a chi è tenuto a corrispondergli un obbligo: in base al *principio giuridico della solidarietà* tutti – gli Stati, ma anche gli individui – sono tenuti ad agire per veder soddisfatto il diritto in questione. Questa categoria di diritti conferisce legittimità a individui e gruppi portatori di interessi panumani a chiedere comportamenti coerenti con il riconoscimento di questi diritti non solo allo stato di appartenenza, ma anche ad altri stati. Nel caso del diritto umano alla pace, processi di disarmo *possono* essere pretesi da tutti gli stati³⁹. Nel caso del diritto allo sviluppo che si sostanzia innanzitutto nella garanzia dei diritti economici, sociali e culturali, "le politiche economiche e sociali escono dalla sfera della discrezionalità e della gradualità a lungo termine per entrare in quella della precettività ... scatta allora il dovere – in nome sempre dei diritti umani internazionalmente sanciti – della solidarietà internazionale: controparte dei soggetti titolari dei diritti economici, sociali e culturali, con maggiore evidenza che per i diritti civili, non è lo stato di appartenenza (eventualmente privo delle risorse necessarie) ma anche la comunità internazionale e in particolare quegli stati e quei popoli che dispongono di maggiori risorse"⁴⁰.

a) *I livelli interstatale e sovranazionale*. Ciò pone, in primo luogo, il problema di dare nuovo contenuto al concetto di cooperazione che interessa gli stati e gli organi-

³⁷ Cfr. intervento di A. Sene, Presidente del Gruppo di lavoro d'esperti governativi sul diritto allo sviluppo e Rappresentante permanente del Senegal presso l'Ufficio delle N. U. a Ginevra, *doc. cit.*

³⁸ Cfr. doc. E/CN. 4/1990/9/Rev. 1, p. 28.

³⁹ Si veda in proposito al significato di diritto umano alla pace il passo contenuto nel saggio di M. Mascia e A. Papisca, *Educazione alla comprensione, alla cooperazione e alla pace internazionali, nonché ai diritti dell'uomo e dei popoli: contributo alla riflessione propositiva*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", 1/1990, p. 45.

⁴⁰ Cfr. Mascia, Papisca, *op. cit.* in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli" n. 1/1990, p. 47.

smi internazionali⁴¹. All'interno degli stati, il "coordinamento" delle politiche consiste nell'aggiustare ciascun strumento non in relazione ad un solo obiettivo, ma tenendo conto di tutti gli obiettivi. Si tratta del coordinamento interno affermato da Cooper⁴², che se letto in chiave di coordinamento economico internazionale comporta implicazioni più vaste che non la *sola* contemperazione degli interessi e delle politiche. È duplice la prospettiva d'analisi della cooperazione internazionale: la prima attiene al piano delle regole e norme, la seconda a quello della negoziazione.

La cooperazione tesa alla predisposizione di istituzioni e di regole normative dei rapporti economici tende ad eliminare le incertezze. Obiettivo principale di questa forma cooperativa è di porre delle regole che creino nuove condizioni di relazione. In primo luogo, la presenza di istituzioni intergovernative o sovranazionali e di un sistema normativo condiviso comprime i diversi interessi prevenendo conflitti e conferendo un ordine alle relazioni economiche. Istituzioni e regole che costituiscono anche la base strutturale che permette di articolare i processi di negoziazione e di mediazione degli interessi. Si tratta della prospettiva di uno o più poteri egemoni riconosciuti, di istituzioni democraticamente controllate, che *regolino* la condotta dei soggetti economici internazionali.

A proposito dell'attuale cooperazione multilaterale, richiamata da tutto il dibattito sul nuovo ordine economico internazionale, sembra potersi affermare che "esiste una relazione inversa tra il bisogno di riforme istituzionali e la capacità politico-economica di attuarle"⁴³. Le relazioni economiche internazionali sono cooperative, ma si tratta di una cooperazione indotta dalla globalizzazione dei mercati e dalla divisione internazionale del lavoro, tesa a correggere le disfunzioni e le incapacità autoregolative del mercato (i protezionismi, i problemi valutari e dei cambi), più che a realizzare una condivisione di fini e strumenti. Per tale ragione questa forma cooperativa non è in grado di far fronte ai problemi conseguenti all'iniqua distribuzione di ricchezza, alle diverse capacità produttive, risorse tecnologiche e finanziarie, problemi affrontabili solo attraverso meccanismi di regolazione e redistribuzione *universalmente*

⁴¹ La cooperazione allo sviluppo tra stati, ed in particolare la cooperazione tra Nord e Sud del mondo, ha seguito per lungo tempo un modello che possiamo definire *algoritmico*, in quanto preconizzava una serie di passaggi dalla razionalizzazione delle procedure alla fase di operatività preordinati in base alle esigenze ed esperienze soprattutto dei paesi cooperanti del Nord. Un modello di questo tipo viene seguito anche nella fase decisionale e attuativa delle politiche di aggiustamento strutturale: il riequilibrio avviene attraverso una serie di fasi previste e prevedibili secondo un rigido criterio meccanicistico. Un certo grado di mediazione *dialogica* è attuata nelle politiche di cooperazione: la mediazione è però limitata alla fase decisionale. Le strategie di cooperazione attuate invece dalle organizzazioni nongovernative e da determinati organismi internazionali comportano il passaggio ad un modello *euristico* che può raggiungere fasi molto avanzate di elaborazione strategica sulla base delle esperienze locali e dei metodi di soluzione proposti sulla base di queste esperienze, delle precedenti sperimentazioni ed anche di una certa dose di intuizione. La collaborazione è qui un presupposto del modello stesso ed il metodo *dialogico* ne è, a sua volta, condizione. Una strategia cooperativa di lungo periodo tra gli stati potrebbe realizzarsi utilizzando tutti e tre i metodi: la rigidità del sistema economico internazionale attuale ed il condizionamento derivante da vincoli esistenti (il debito) impone una prima fase sequenziale che deve, attraverso il metodo dialogico, condurre poi ad un processo euristico, dove la soluzione dei problemi avviene attraverso l'elaborazione collettiva sulla base delle esperienze e delle sperimentazioni esistenti e avvenute.

⁴² Cfr. G. Gandolfo, *Economia Internazionale*, Tomo secondo, UTET, Torino 1986, p. 272.

⁴³ Cfr. R. Leaver, *Restructuring in the Global Economy: From Pax Americana to Pax Nipponica?* in "Alternatives", U.K., n. 4 ottobre 1989, p. 445.

accettati e rispettati. Le organizzazioni competenti nel campo delle politiche economiche internazionali dovrebbero per prima cosa formulare regole e programmi tenendo conto delle norme stabilite dal sistema dei diritti umani: i diritti umani vanno incorporati entro il processo di sviluppo economico a tutti gli stadi del processo⁴⁴.

La seconda prospettiva attiene invece al piano della *negoziiazione*. L'impronta è di tipo contrattualista in quanto la negoziazione propone un approccio consensuale che conduca ad un accordo. In questo caso i problemi vengono affrontati nelle loro questioni fondamentali, essendo il nocciolo del confronto ed è durante la negoziazione che vengono messe a punto tattiche e strategie per la soluzione del problema. È chiaro che un simile approccio è possibile solo per ambiti ristretti, con la partecipazione di tutte le parti interessate. Una prospettiva che non si presenta come antagonista a quella normativa, ma complementare, in quanto entrambe necessarie. Solo attraverso un processo di negoziazione potranno essere affrontati problemi alla luce delle specificità del caso e dell'ambiente entro cui si sviluppano: l'elemento di differenziazione entra nel processo risolutivo.

Il processo di negoziazione presuppone la volontà di collaborare, per cui devono crearsi le condizioni affinché ciascuno stato senta l'utilità e la convenienza della cooperazione. A supporto della convenienza a collaborare sussiste la seguente motivazione: una situazione in cui ciascun protagonista persegua, non collaborando, esclusivamente il proprio fine, pur presentandosi come situazione di equilibrio non è detto che sia una situazione detta di *ottimo paretiano*, potrebbero darsi ancora politiche che migliorino la condizione degli altri operatori non peggiorando la propria. Le prestazioni globali ne verrebbero aumentate. Il riferimento è ai risultati di quella strategia che, basandosi sull'ipotesi "dilemma del prigioniero"⁴⁵, prospetta il vantaggio cooperativo secondo una logica "bontà" e "ritorsione" e per questo detta strategia TIT FOR TAT ossia COLPO su COLPO⁴⁶. L'esperienza di TIT FOR TAT ha il pregio di eviden-

⁴⁴ Incoraggiante, a questo proposito, quanto affermato al primo punto dell'art. 5 della Quarta Convenzione ACP-CEE, firmata a Lomé il 15 dicembre 1989: "1. La cooperazione mira ad uno sviluppo del quale l'uomo costituisce l'elemento centrale, il protagonista ed il beneficiario, ciò che implica pertanto il rispetto e la promozione di tutti i diritti umani. Le attività di cooperazione sono concepite nell'ottica di un approccio positivo, che individua nel rispetto dei diritti umani il fattore fondamentale di uno sviluppo reale e che concepisce la cooperazione quale contributo alla promozione di tali diritti... In tale contesto le politiche di sviluppo e di cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto ed il godimento dei diritti fondamentali dell'uomo..." (l'articolo 5 è riportato per intero nella rivista "Pace diritti dell'uomo diritti dei popoli", Cedam Padova, n. 2 1990, p. 213).

⁴⁵ Per "Dilemma del prigioniero" si intende una situazione, prospettata negli anni '50, da Merrill Flood e da Melvin Dresher, poi formalizzata da A. W. Tucker, in cui vi sono due prigionieri, complici nella commissione di un delitto e ad entrambi viene rivolta la medesima proposta: se il prigioniero confessa e denuncia il complice, gli verrà concessa la grazia; se invece mantiene il silenzio mentre l'altro confessa gli verrà applicata la massima pena. Se entrambi rifiutano la confessione avranno una condanna lieve per un delitto minore; se confessano tutti e due verranno condannati per il grave delitto, ma non alla massima pena. La scelta razionale per ciascuno dei prigionieri è di confessare e di ottenere la grazia, ma se essa viene esercitata da entrambi conduce ad un esito che non soddisfa ambedue, peggiore di quello che si sarebbe ottenuto in caso di completo silenzio.

⁴⁶ Cfr. R. Axelrod, *Giocchi di reciprocità*, Feltrinelli, Milano 1985. Il giocatore che attua questa strategia risponde con la medesima mossa all'altro giocatore, con la conseguenza che non si tratta di una strategia in ogni caso collaborativa, in quanto prevede la ritorsione. Secondo l'impostazione qui adottata, dopo un periodo ritorsivo per far comprendere all'avversario la convenienza reciproca a collaborare e quindi

ziare che “le modalità di promozione della cooperazione reciproca rientrano in tre categorie: rendere il futuro più importante in relazione al presente; modificare per i giocatori i vantaggi e gli svantaggi derivabili dai quattro esiti di una stessa mossa; ammaestrare i giocatori circa i valori, le realtà e le competenze che agevolano la cooperazione”⁴⁷. Sottolineamo l’importanza della prima di queste categorie per le implicazioni che ha in tema di sostenibilità dello sviluppo: quelle simulazioni dimostrano che “quando il futuro non sia abbastanza importante rispetto al presente, non sarà possibile *nessuna forma di cooperazione*”⁴⁸.

b) *Il piano dell’azione individuale.* A ciascun individuo compete la promozione e il rispetto dei diritti umani, cosicché lo sviluppo non può essere perseguito in violazione dei diritti umani. Questa la prima immediata prescrizione che sostanzia il principio giuridico di solidarietà a livello individuale. Di fatto, viene posta l’esigenza che tutto l’agire economico venga riconsiderato alla luce del paradigma dei diritti dell’uomo. E se delle norme specifiche ancora non sono state formalizzate, ciò non significa che delle indicazioni etiche e fors’anche *quasi-giuridiche* non possano essere tratte. Se l’attività economica viene intesa “... primariamente come realizzazione della sussistenza del gruppo a cui il singolo si sente legato, e da cui trae la possibilità di vita associata”⁴⁹, invece che volta al proprio esclusivo vantaggio, è possibile rispondere al “... dovere generale di essere operatori di pace”⁵⁰ ossia contribuire all’implementazione dei diritti di solidarietà. Non si tratta di sostenere l’opzione dell’economia collettivista rispetto alla libera iniziativa privata, ma più modestamente comprendere che il “principio economico va inteso come mero criterio strumentale, che riceve contenuto dai fini, cui è diretta l’azione umana”⁵¹ e che quindi un agire economico eticamente informato è “... operare per consentire al maggior numero (di persone) di guidare responsabilmente il proprio destino ...”⁵². Lo sviluppo come diritto richiede, per la sua implementazione, precisi comportamenti economici e non può che interessare *tutti* gli individui, coloro che vivono nei paesi economicamente favoriti e coloro che vivono nei paesi meno favoriti. L’attenzione per la persona umana e per le società nasce come pre-

le proprie intenzioni, la strategia dovrebbe essere in ogni caso collaborativa. “Nel contesto del dilemma del prigioniero la regola aurea parrebbe implicare la convenienza di cooperare sempre, in quanto ciò che si chiede all’altro giocatore è appunto la cooperazione. Tale interpretazione suggerisce che” almeno per quanto concerne il lungo periodo “la miglior strategia dal punto di vista etico non è COLPO SU COLPO, bensì la cooperazione incondizionata”

⁴⁷ Cfr. R. Axelrod, *op. cit.* p. 108

⁴⁸ Cfr. R. Axelrod, *op. cit.* p. 110

⁴⁹ Cfr. E. Chiavacci, *Teologia morale, morale della vita economica, politica di comunicazione*, Cittadella editrice, Assisi 1990, p. 130. Sostiene Chiavacci nell’*op. cit.*: “Così la scelta dell’una o dell’altra finalità non coincide con la scelta fra capitalismo e socialismo, o fra libertà e collettivismo. È pensabile un’economia regolata primariamente dal mercato e dalle sue leggi ... che tenga conto dei bisogni vitali di chi non sia in grado di entrare in competizione nel mercato; come è pensabile un’economia non di mercato, ma con mercato, cioè un’economia di sussistenza che – entro limiti compatibili con la sussistenza del gruppo – si svolga anche attraverso il mercato”, p. 131. L’espressione sussistenza dell’uomo, da intendersi come soddisfazione dei bisogni più importanti è di K. Polany, *La sussistenza dell’uomo*, Einaudi, Torino 1983.

⁵⁰ Cfr. E. Chiavacci, *op. cit.*, p. 132

⁵¹ Cfr. F. Vito, *Introduzione all’economia politica*, Giuffrè, Milano 1950, p. 202.

⁵² Cfr. L. Gallino, *Etica, economia, politica*, in *Etica ed economia*, ed. La Stampa. Torino 1990, p. 44.

scrizione morale ma diventa obbligo di solidarietà che si impone alla massimizzazione dell'interesse individuale, fondato su un diritto umano quale il diritto allo sviluppo che impone un agire economico eticamente informato.

Fenomeni diversi, da quelli ecologici a quelli economici, ma anche quelli culturali, non conoscono più i limiti delle frontiere: a questa nuova planetarizzazione dei processi la società civile risponde con il rafforzamento di un Codice internazionale dei diritti umani al fine di porre le basi per l'affermazione di norme di portata universale da cui nascono diritti e vincoli per un agire in sintonia con i valori panumani per ogni abitante del pianeta.

L'obiezione che vuole non razionale perché non orientato all'utile personale ogni comportamento solidaristico non ha fondamento, così lo scetticismo riguardo alla consistenza di un fondamento giuridico alla solidarietà. Il processo di positivizzazione dei diritti di terza generazione testimonia la giusta pretesa di un tale fondamento. ■

BIBLIOGRAFIA

- Amin S., *La teoria dello sganciamento. Per uscire dal sistema mondiale*, Diffusioni 84, Milano, 1987.
- Balibar E., Wallerstein I., *Razza nazione classe, le identità ambigue*, Edizioni Associate, Roma 1991.
- Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1991*, Economica, Parigi 1991.
- Banque Mondiale, *La pauvreté: Rapport sur le développement dans le monde 1990*, Economica Parigi 1990.
- Chiavacci E., *Teologia morale. morale della vita economica, politica di comunicazione*, Cittadella editrice, Assisi 1990.
- Cornia, Jolly, Stewart, *L'ajustement a visage humain*, Economica, Parigi 1987.
- Degli Espinosa P., *Può una società umana produrre l'equivalente di una barriera di Weissmann?*, in "OIKOS", Lubrina editore, Bergamo, marzo 1990.
- Galtung J., *Gandhi Oggi*, EGA, Torino 1987.
- George S., *Come muore l'altra metà del mondo*, Feltrinelli, Milano 1978.
- George S., *Il Debito e il Terzo Mondo*, Ed. Lavoro, Roma 1988.
- Guidolin, Bello, *Paulo Freire: Educazione come Liberazione*, Gregoriana libreria editrice, Padova 1989.
- Hettne B., *Un approccio attivista: le politiche di sviluppo mondiale*, in A. TAROZZI, *Visioni di uno sviluppo diverso*, EGA Torino 1990.
- Hettne B., *Le Teorie dello Sviluppo e il Terzo Mondo*, in "Quale Sviluppo" Asal Roma n. 3 1986.
- Jaffe H., *Progresso e Nazione*, Jaca book, Milano 1990.
- Jonas H., *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino 1990.
- Liotard J-F., *La condizione postmoderna*, Feltrinelli, Milano 1981.
- Nerfin M., *Né principe né mercante: cittadino*, in TAROZZI, *Visioni di uno sviluppo diverso*, EGA Torino 1990.
- Papisca A., *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in "Pace diritti dell'uomo diritti dei popoli", Liviana Padova n. 1 1988.
- Pannikar R., *La torre di Babele*, Edizioni Cultura di Pace, Firenze 1991.

- PNUD, *Rapport Mondial sur le Développement Humain 1991*, Economica, Parigi 1991.
- Pontara G., *Filosofia pratica*, Il Saggiatore, Milano 1988.
- Rawls J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1983.
- Sen A., *Etica ed economia*, Laterza, Bari 1988.
- Sheper, Nanda, *Human rights and Third World Development*, Greenwood Press, Londra 1985.
- Shiva V., *Sopravvivere allo sviluppo*, ISEDI, Torino 1990.
- Trabucchi R., *Etica e politica nell'era della tecnologia avanzata*, in *OIKOS*, Lubrina editore, Bergamo n. 4 1991.
- Trubeck D. M., *Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Programs* in MERON T., *Human Rights in International law: legal and policy issues*, Clarendon Press, Oxford 1984.
- Veca S., *Introduzione ad Etica ed economia*, La Stampa, Torino 1990.
- Verhelst T., *Sud-Nord: il diritto dei popoli alla differenza*, EGA Torino.
- Vita J. A., *Il diritto allo sviluppo*, La Piccola Editrice, Viterbo 1990.
- Wallerstein I., *Tipologia delle crisi nel sistema-mondo*, in "Marx centouno", n. 6, Diffusioni 84, Milano.