

Il diritto allo sviluppo e la sua attualità nel contesto globale

Marco Aquini

La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, approvata dall'Assemblea Generale delle ONU il 4 dicembre 1986, di cui si celebra il 25°, può essere considerata il punto di arrivo di un percorso storico che a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948), sotto la spinta dei Paesi in via di sviluppo e del processo di autodeterminazione e di decolonizzazione, ha messo in luce in particolare le esigenze dei paesi sottosviluppati, non solo di ordine politico (indipendenza), ma anche di ordine economico-sociale.

Secondo la Dichiarazione il diritto allo sviluppo costituisce un diritto inalienabile dell'uomo e l'essere umano è il soggetto centrale del processo di sviluppo.

Nell'art. 1 e nell'art. 2 della Dichiarazione, viene specificato che "ogni persona umana e tutti i popoli hanno il diritto di partecipare e di contribuire ad uno sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti dell'uomo e tutte le libertà fondamentali possano venire pienamente realizzati, e beneficiare di tale sviluppo" (art. 1 comma 1). Si sottolinea inoltre che l'essere umano "deve essere pertanto il protagonista attivo e il beneficiario del diritto allo sviluppo" (art. 2 comma 1). Proprio perché è la persona ad essere "protagonista" si comprende il successivo passaggio dell'art. 2 comma 2, in cui si afferma che "tutti gli esseri umani hanno la responsabilità dello sviluppo sul piano individuale e collettivo, tenuto conto delle esigenze del pieno rispetto dei loro diritti dell'uomo e delle loro libertà fondamentali,

nonché dei loro doveri nei confronti della comunità". Viene in luce l'universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo, che verrà esplicitamente affermata nell'art. 6 e ripresa nell'art. 9 come dovere degli Stati di promuoverne e incoraggiarne il rispetto, nonché il dovere (responsabilità e doveri) di ogni persona a perseguire lo sviluppo dei propri popoli e della comunità mondiale.

I successivi articoli, dall'articolo 3 all'articolo 8, quindi la parte centrale della Dichiarazione, mettono invece in evidenza la responsabilità degli Stati per la realizzazione del diritto allo sviluppo, responsabilità che si deve esprimere sia nel creare le condizioni nazionali e internazionali a tale scopo (art.3, comma 1), sia nel dovere di collaborazione gli uni con gli altri (art. 3, comma 3), ma anche nella messa in atto di un'azione sostenuta per garantire un più rapido sviluppo dei paesi emergenti (art. 4, comma 2) e di favorire la partecipazione popolare (art. 8). Dalla Dichiarazione non risulta tuttavia una responsabilità "a senso unico" ossia esclusivamente dei Paesi economicamente avanzati nei confronti dei Paesi emergenti, perché in più punti si sottolineano invece le responsabilità che incombono sugli Stati sul piano nazionale, che coinvolge perciò anche i Paesi destinatari degli aiuti allo sviluppo nel dovere di utilizzarli al meglio in favore della propria popolazione, e più in generale la responsabilità di tutti gli Stati nel perseguimento del proprio sviluppo, a partire perciò dalle proprie risorse di ordine economico, sociale, culturale.

Il fatto che il diritto allo sviluppo sia stato definito come diritto umano della persona e dei popoli, e non solo dei popoli, come sarebbe potuto avvenire basandosi sull'unico precedente atto internazionale che lo citava, la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981), va collegato da un lato al mantenimento della struttura di fondo dei diritti umani, diritti individuali da far valere nei confronti dello Stato; d'altro lato al rapporto fra diritti e doveri che, in forza dell'art. 29 della Dichiarazione Universale, fonda una responsabilità comune per la realizzazione dei diritti umani, responsabilità che non può essere lasciata alla sola Autorità pubblica. È stato autorevolmente affermato che "l'art. 29 assegna una responsabilità a tutti noi di proteggere e promuovere i diritti contenuti nella Dichiarazione. L'individuo può essere minacciato dallo Stato o sminuito da imprese transnazionali e istituzioni finanziarie internazionali. Ma il messaggio dell'art. 29 è chiaro: l'individuo deve lavorare per sviluppare i diritti umani, sia individualmente che nella comunità e in quanto membro di un gruppo non governativo in senso lato"¹. Questo aspetto mette in luce una delle caratteristiche dei diritti economico-sociali e dei diritti umani di "terza generazione" rispetto agli storici diritti civili tesi soprattutto a perseguire la libertà degli individui di fronte alle possibili limitazioni dell'Autorità: il diritto allo sviluppo porta con sé una sorta di obbligo di porre in essere dei comportamenti attivi, non solo di *non facere*, ma piuttosto di *facere*, che si dovrebbero tramutare in concrete politiche nazionali e internazionali per la loro realizzazione.

Il diritto allo sviluppo va considerato perciò come il diritto a un particolare processo di sviluppo², per cui non tutte le modalità che possono essere scelte a livello nazionale o internazionale per realizzarlo (per esempio in termini di crescita economica), rientrano nell'ambito della Dichiarazione, ma solo quel processo di sviluppo "in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano venire pienamente realizzati" (art. 1 comma 1),

comprendendo quindi anche il godimento dei diritti civili e politici e la piena partecipazione alle decisioni politiche.

La Dichiarazione mette in luce una visione dello sviluppo non solo in termini economici o di mero trasferimento di risorse o di sola assistenza tecnica, ma piuttosto comprensiva degli aspetti sociali, culturali, di crescita delle comunità politiche, di rispetto dei diritti umani, di costruzione della pace. Anche in questo caso la Dichiarazione anticipa da un lato quella impostazione che troverà consacrazione nell'ambito delle Nazioni Unite attraverso il concetto di "sviluppo umano"³ e di cui si sono fatti interpreti i Rapporti pubblicati dall'UNDP dal 1990 ad oggi, si pone d'altro lato in continuità con una riflessione sullo "sviluppo integrale dell'uomo e dei popoli" che aveva trovato ampia considerazione e impulso da parte del Magistero della Chiesa Cattolica⁴.

Il diritto allo sviluppo va oltre la promozione dello sviluppo umano, nel senso indicato dall'Indice dell'UNDP, che risulta da una combinazione fra il prodotto interno lordo e degli indicatori di tipo sanitario ed educativo, senza tenere sufficientemente conto di aspetti legati alla giustizia e alle libertà fondamentali. Si tratta perciò di approcci complementari, per cui l'approccio dei diritti umani allo sviluppo può ben essere considerato come sviluppo umano realizzato in una maniera da dare compimento ai diritti umani.

Il dovere di cooperazione fra gli Stati per realizzare il diritto allo sviluppo. La Dichiarazione rafforza esplicitamente (art. 3 comma 3) il dovere di cooperazione per garantire lo sviluppo, dovere che è riferito agli Stati, e che va letto in connessione con l'art. 10 della Dichiarazione stessa che impegna gli Stati a mettere in atto misure concrete per il perseguimento di tale obiettivo⁵. Anche la dottrina internazionalistica che nega l'esistenza di un diritto della cooperazione e dello sviluppo nonché di un diritto allo sviluppo, è concorde nel ritenere che sussista nel diritto

internazionale una norma consuetudinaria che impone un obbligo di cooperazione. La divisione avviene sulla possibilità di individuare un obbligo diretto a realizzare lo sviluppo degli individui e dei popoli. Il problema riguarda la natura degli atti e la loro efficacia.

Per quanto riguarda la natura degli atti è vero che quelli che espressamente prevedono il diritto allo sviluppo sono atti o di portata regionale (la Carta Africana) o di portata pure universale come la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, ma comunque rientranti nel *soft law*, quindi non immediatamente precettivi. E' però necessario - a mio avviso - considerare tali atti non in maniera isolata, ma in connessione con altre disposizioni che, pur non menzionando esplicitamente il diritto allo sviluppo, ad esso sono sistematicamente collegabili. Tra esse assume particolare rilievo il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali i cui articoli 11, 12 e 13 specificano il diritto all'alimentazione, all'alloggio, alla salute e all'istruzione. Queste previsioni normative sono completate da una serie di atti interpretativi in materia adottati dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali riguardanti per esempio il diritto alla salute, all'istruzione, all'alimentazione, all'acqua (*General Comments*). Nel caso del Patto si tratta di una Convenzione internazionale ratificata dagli Stati membri e quindi divenuta norma pienamente operante nei rispettivi ordinamenti interni.

Si pensi inoltre alla normativa dell'Unione Europea in materia di cooperazione allo sviluppo, ora facente parte integrante dei Trattati, e alle singole normative nazionali in materia. Esse non prevedono di per sé un diritto allo sviluppo, ma manifestano tuttavia la chiara volontà della Comunità internazionale e degli Stati di perseguirlo, dando così seguito alla previsione dell'art. 10 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo.

Sviluppo e globalizzazione

Le riflessioni condotte evidenziano la difficoltà a passare dal piano di orientamento politico a quello giuridico, mentre la necessità di dare particolare attenzione a quest'ultimo aspetto è a mio avviso ulteriormente motivata da una tendenza frutto del processo di globalizzazione in corso e della stretta interdipendenza fra le questioni dello sviluppo e quelle relative, per esempio, alle politiche commerciali e finanziarie internazionali. La globalizzazione porta con sé un aumento degli attori coinvolti sulla scena internazionale ed una diversificazione delle fonti normative, che non sono più solo di natura statale o intergovernativa, ma che soprattutto nell'ambito economico e commerciale vede il ruolo attivo degli attori economici privati come produttori di diritto soprattutto di natura contrattuale. Ci si chiede perciò se "la globalizzazione tenda a porre il diritto in forma singolare o plurale: insomma si deve parlare di un *diritto* della globalizzazione, o piuttosto di *molteplici diritti* della globalizzazione? (...) la globalizzazione sembra tendere verso una pluralità di diritti e una impossibilità di *reductio ad unum* del diritto (...). Rotta l'immagine unitaria che il diritto aveva nello specchio statale, o nei diversi specchi statali, esso appare spezzettato, attraversato da molteplici linee di divisione, riprodotto in immagini simili, ma sfocate e confuse"⁶.

Queste situazioni e prospettive hanno in effetti una significativa rilevanza per il tema dei diritti umani e per il diritto allo sviluppo, perché pongono degli interrogativi sulla effettiva possibilità della normativa dei diritti umani di costituire un vincolo efficace ad una produzione giuridica che avviene spesso al di fuori dell'ambito statale o intergovernativo, ma d'altro lato sottolineano l'importanza che i diritti umani, proprio perché connessi alla dignità della persona, mantengano quei caratteri di universalità e inviolabilità che valgono in

relazione a qualunque soggetto pubblico o privato che ne minacci la realizzazione.

E' quindi particolarmente necessario proprio oggi un approccio allo sviluppo basato sui diritti umani⁷, guardando al diritto internazionale non primariamente come strumento per il mantenimento degli equilibri

fra gli Stati, ma piuttosto come strumento per assicurare la piena realizzazione della dignità umana. I diritti umani vanno perciò considerati come obiettivo da raggiungere, ma anche come criterio valutativo delle azioni della comunità internazionale, a cominciare dalle stesse Nazioni Unite.

NOTE:

¹ Robinson Mary, *From Human Rights to People's Rights: fifty years after the Universal Declaration*, in *Diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 2002, pag. 29. Si tratta di un discorso pronunciato dall'allora Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo in occasione del 50° Anniversario della Dichiarazione Universale.

² Questa impostazione è stata fatta propria dal Gruppo sul Diritto allo sviluppo istituito nell'ambito della Commissione dei diritti umani e tuttora operante. In particolare va tenuto presente il lavoro di riflessione condotto dall'esperto indipendente A. Sengupta.

³ Concetto che è entrato a pieno titolo nella programmazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo di Governi e Organizzazioni Internazionali.

⁴ Si pensi alla *Populorum Progressio* del 1967, ma anche a riferimenti contenuti sia nella *Mater et Magistra* che nella *Pacem in Terris*.

⁵ Il dovere di cooperazione si fonda altresì sugli artt. 55 e 56 dello Statuto delle Nazioni Unite.

⁶ Ferrarese Maria Rosaria, *Le istituzioni della globalizzazione*, 2000, pag. 149

⁷ E' la posizione espressa anche da Philip Alston e Mary Robinson, già Alto Commissario per i Diritti Umani, che tuttavia riconoscono: "*The challenge of mainstreaming or of ensuring a human-rights based approach to development is thus clearly on the international agenda, but it has to be acknowledged that there is a very long way to go before such approaches become the norm*" in Alston P. and Robinson M., *Human Rights and Development. Towards mutual reinforcement*, 2005, p. 3