

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO E DIRITTI DEI POPOLI

Il crescente divario tra Nord e Sud del mondo sembra ormai diventato un fattore endemico della nostra era, configurandosi sempre più — al di là di immediate considerazioni di ordine socio-economico — con la connotazione di elemento destabilizzante dell'intero complesso delle relazioni internazionali.

Lo sviluppo ineguale di Popoli e Paesi è un problema planetario, anzi le pesanti interconnessioni che presenta e che coinvolgono tutti gli Stati non consentono più di relegarlo a fenomeno ristretto a particolari aree geografiche. È infatti evidente che se tra Nord e Sud i rapporti sono di aperta contrapposizione, allo stesso tempo restano interdipendenti.

Proprio fenomeni fortemente destabilizzanti come la crisi debitoria, la fame e la malnutrizione, il protezionismo dei mercati ed i conseguenti squilibri nel commercio internazionale, la crescita demografica hanno messo in luce una interdipendenza che con gradualità crescente condiziona le economie, le politiche e più in generale le «scelte» dei diversi Paesi, siano essi sviluppati che in via di sviluppo. Una interdipendenza che è divenuta fattore essenziale delle relazioni internazionali contemporanee, ma indubbiamente giocando un ruolo negativo: lo dimostrano proprio i citati elementi destabilizzanti, le cui cause, prossime e remote, sono spesso frutto dell'interdipendenza.

La complessità di questa situazione pone la Comunità internazionale nel suo insieme, così come le forme di organizzazione dei rapporti fra gli Stati, dinanzi ad un confronto permanente, che a volte assume connotazioni non prive di drammaticità. Un confronto che deve sapersi trasformare in interventi operativi di urgenza o continuativi in grado di modificare le situazioni, anche se a volte gli stessi mostrano lentezza, ovvero non riescono a risolvere le principali cause dei fenomeni. In realtà il problema dello sviluppo

— che oggi coinvolge la maggioranza dei Paesi del mondo — interessa gran parte dell'attività di Stati, di Organizzazioni Internazionali, di forme volontaristiche come le Organizzazioni Non Governative (ONG). Ne risente lo stesso dibattito internazionale instauratosi soprattutto nel quadro delle Organizzazioni Internazionali del Sistema delle Nazioni Unite.

Un ambito che fin dall'immediato dopoguerra ha posto tra i principali obiettivi da raggiungere proprio quello dello sviluppo¹, orientando verso tale prospettiva — soprattutto a partire dagli anni '60 — l'azione di cooperazione internazionale come pure gli stessi indirizzi del diritto internazionale.

Ma sono fenomeni come la crisi petrolifera, la crisi alimentare, che si verificano all'inizio degli anni '70, a spingere soprattutto i Paesi in via di sviluppo (PVS) a modificare la propria condotta all'interno della Comunità internazionale e in particolare delle principali Organizzazioni intergovernative. Modifica che si tramuta nella richiesta di una loro maggiore incidenza soprattutto nei dibattiti che interessano anche marginalmente il tema della loro crescita, del loro sviluppo. Si cerca in ogni modo di coinvolgere nella problematica dello sviluppo tutte le forze ed i fattori che in essa sono in qualche modo coinvolti.

Un rinnovato interesse testimoniato dalla proclamazione nel 1974 del Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI), i cui principi e linee d'azione, anche se formulati in funzione di un rilancio dei Paesi emergenti, coinvolgono necessariamente anche la condotta dei Paesi sviluppati (PSV), anzi in alcuni risvolti sono direttamente mossi dall'intento di modificare le politiche economiche e, più ampiamente, l'attività di cooperazione allo sviluppo di questi ultimi.

In sostanza il NOEI lascia trasparire una prospettiva radicalmente innovativa nell'affrontare il problema sviluppo, da cui emerge la necessità di un effettivo coinvolgimento dei PVS come dei PSV per eliminare i forti condizionamenti di quello che viene definendosi come «sviluppo ineguale». Si delinea infatti l'effettiva pre-

¹ Si vedano i contenuti della *Carta delle Nazioni Unite*, in particolare il capitolo IX: «Cooperazione internazionale economica e sociale».

senza di paralleli interessi dei due gruppi di Paesi, che matura soprattutto all'interno della organizzazione internazionale, nella modifica, spesso sostanziale di forme e metodi dell'azione multilaterale di cooperazione allo sviluppo, privilegiando la formazione di norme internazionali in grado di garantire un coinvolgimento tra Nord e Sud del mondo.

L'obiettivo resta la crescita dei più poveri come fattore essenziale del riequilibrio tra Nord e Sud in vista di un diverso assetto dell'economia, degli scambi, delle relazioni e della politica mondiale.

I. MODELLI DI SVILUPPO E DIRITTO INTERNAZIONALE

Se si analizza la problematica Nord-Sud sulla base degli elementi e della prospettiva offerta dal diritto internazionale e più in generale dalle relazioni internazionali, ci si imbatte in diversi «modelli di sviluppo» maturati sul piano internazionale. Prendendo come punto di riferimento l'istituzione dell'ONU e del suo Sistema è indicativo fissare l'attenzione sulle cosiddette «Strategie dei Decenni dello sviluppo» formulate nei loro contenuti dalle Nazioni Unite attraverso specifiche linee di politica economica e dello sviluppo coinvolgente non solo l'attività dell'Organizzazione e del suo Sistema, ma direttamente la condotta degli Stati.

Ed è proprio da questo tipo di analisi che è possibile cogliere come in parallelo si è modificato l'atteggiamento del Nord verso il Sud del mondo, passando dalla fase dell'assistenza e dell'aiuto non sempre disinteressato, a profilare una effettiva cooperazione, nonostante il ritornante disimpegno a volte manifesto in un vero disinteresse, ed oggi evidente nell'atteggiamento di molti dei Paesi più ricchi riguardo alla cooperazione internazionale.

Il *primo decennio dello sviluppo* (1961-1970) si apre in un momento storico importantissimo: il tramonto della colonizzazione, con la raggiunta indipendenza delle ex-colonie. Ma l'indipendenza, con la trasformazione in Stati sovrani, non muta nella sostanza i termini di quel rapporto di sudditanza già intercorrente tra «colonia» e «madrepatria»; né tantomeno l'evidente quadro del sottosviluppo di interi Popoli. Anzi, sotto certi aspetti, la nuova situazio-

ne ne accentua la portata: lo stesso apparato di governo che va strutturandosi nei Paesi «nuovi» non può, obiettivamente, operare per una organica crescita del Paese, avviluppato in meccanismi esterni al suo controllo o in alcuni casi isolato dal resto del mondo.

La *Strategia* elaborata nell'ambito dell'ONU prospetta una crescita dei Paesi emergenti favorita oltre che da una riformulazione dei meccanismi del commercio e dell'economia in generale, anche attraverso il gettito dell'1% del prodotto interno lordo dei Paesi sviluppati². Un obiettivo ambizioso, ma che raggiunge risultati modesti, in quella che è considerata l'era dei surplus: gran parte degli aiuti forniti dai Paesi sviluppati verso quelli in via di sviluppo, è costituita dalle loro eccedenze interne: agricole, alimentari, manifatturiere, industriali.

Ma è nello stesso periodo che matura l'esigenza di una cooperazione che non sia solo assistenza, ma che gradualmente renda i Paesi emergenti direttamente capaci di pensare al proprio sviluppo, di commerciare le loro materie prime, come pure la loro produzione, e di importare acquistando sul mercato internazionale: in sostanza di essere effettivi protagonisti del loro sviluppo. Una prospettiva che trova una sua sintesi nell'espressione «commercio, non aiuto» (*trade not aid*) in uso nel linguaggio internazionale in quegli anni.

Il *secondo decennio dello sviluppo* (1971-1980) vede il delinearsi di un nuovo modello di sviluppo: si parla di «sviluppo alternativo», di «self-reliance», inquadrati nella prospettiva del NOEI e in altri specifici atti elaborati in particolare dalle Nazioni Unite³ dai quali appare manifesto un rinnovato interessamento e quindi una seria disponibilità dei PSV ad operare per colmare quella distanza che li separa dal PVS, ogni giorno più ampia.

² Cf. *Strategia per lo Sviluppo del Primo Decennio delle Nazioni Unite per lo Sviluppo*, Risoluzione 1710 (XVII) dell'Assemblea Generale [AG] del 19 dicembre 1961, in United Nations, *General Assembly Official Records*, GAOR, New York 1962.

³ *Dichiarazione e Programma d'azione per l'instaurazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale*, Risoluzioni 3201 e 3202 (S-VI) dell'AG del 1° maggio 1974, in United Nations, GAOR, New York 1974.

Certamente in questa fase non può dimenticarsi come la crisi economica mondiale, determinata dallo «choc» petrolifero del 1972 sembra accomunare le ansie dei PVS e quelle dei PSV: questi ultimi dopo la grande crescita che li aveva caratterizzati negli anni '60 vedono un'ombra di crisi sulle loro economie. Ma ciononostante, nel valutare le linee elaborate in seno all'ONU, è interessante notare come la quota del reddito dei Paesi sviluppati destinata all'attività di cooperazione, sia ridotta, nell'ambito della *Strategia* per lo sviluppo allo 0,7% ⁴.

Gli anni '80 maturano il concetto di *autosviluppo* inteso come capacità dei Paesi emergenti di programmare le linee, i metodi e i mezzi della propria crescita, controllando direttamente anche gli apporti provenienti dall'esterno, dalla stessa cooperazione multilaterale. Un concetto ampio presente anche nelle linee della *Strategia* per il terzo decennio dello sviluppo adottata dall'ONU ⁵.

Una prospettiva interessante, ma rallentata o addirittura resa inoperante da un quadro mondiale su cui gravano enormi minacce: la crisi debitoria, che da aree circoscritte tende gradualmente a coinvolgere interi Continenti e via via quasi tutti i Paesi del mondo, sia pure in posizione diversificata tra debitori e creditori; le cicliche emergenze alimentari, che cause naturali ed umane favoriscono nelle zone maggiormente depresse; l'aumento della popolazione in gran parte del mondo in via di sviluppo, con un tasso tendenzialmente più elevato rispetto alle risorse disponibili.

Parimenti diminuisce l'apporto dei Paesi sviluppati a forme di cooperazione multilaterale, preferendosi sempre di più il rapporto bilaterale che sembra meglio rispondere a precisi interessi dei Paesi del Nord del mondo.

È un modello di sviluppo quello degli anni '80 apertamente contraddittorio: crisi debitoria e aumento della liquidità sui mercati finanziari internazionali; crisi alimentare e disponibilità in alimenti a livello mondiale capace di sfamare almeno il doppio della

⁴ Cf. *Strategia per lo Sviluppo del Secondo Decennio delle Nazioni Unite per lo Sviluppo*, Risoluzione 2626 (XXV), dell'AG, del 24 ottobre 1970.

⁵ Cf. *Strategia per lo Sviluppo del Terzo Decennio delle Nazioni Unite per lo Sviluppo*, Risoluzione 35/56 dell'AG, del 5 dicembre 1980.

popolazione mondiale; aumento demografico nei PVS e calo delle nascite, fino alla crescita zero, nel PSV.

Gli anni '90 si aprono con la prospettiva dello «sviluppo continuativo», uno sviluppo cioè che tenga conto delle esigenze e dei bisogni non solo del presente, ma anche della capacità delle generazioni future di rispondere ai loro bisogni⁶.

Quale sarà l'impatto di questo nuovo modello di sviluppo in un mondo sempre più marcato dall'interdipendenza, a cui si aggiungono un'accentuata crisi debitoria, emergenze alimentari, crescita della popolazione e, novità, un rischio ambientale planetario?

A questo profilarsi di diversi modelli di sviluppo si è accompagnata in parallelo una maturazione del diritto internazionale, ovvero delle norme poste a presiedere e regolamentare le relazioni nell'ambito della Comunità internazionale. Ma è facile constatare che si tratta di una maturazione lenta, spesso complessa, perché ancorata a presupposti difficilmente superabili.

Una concreta esemplificazione può essere indicativa: mentre sempre più si ha di fronte un mondo diviso — tra Nord e Sud per intenderci — per la crescita ineguale — in termini economici, sociali, culturali — dei diversi Paesi, il diritto internazionale non prescinde dall'assumere come principio-base quello dell'eguaglianza fra gli Stati. Una evidente «contraddizione», che trova giustificazione nel fatto che la Comunità internazionale, nell'attuale fase storica, si configura come convivenza paritaria fra Stati, regolata da principi come quello dell'eguaglianza e della reciproca non ingerenza: sono infatti le singole sovranità che sul piano giuridico formale si ritengono uguali e allo stesso tempo non permettono interferenze dall'esterno, nemmeno da parte di organi e strutture internazionali. Di qui l'obbligato riferimento a questo principio delle norme internazionali regolanti, ad esempio, il commercio, i rapporti economico-finanziari, la stessa attività di cooperazione allo sviluppo.

⁶ Cf. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987. Quanto allo sviluppo continuativo si veda il recente studio: FAO, *Développement durable et aménagement des ressources naturelles*, Doc. C 89/2-Sup. 2.

La contraddizione è data dalla constatazione che a questa egualianza, che regge i rapporti fra Stati, fa riscontro proprio il divario Nord-Sud, l'esistenza cioè di una realtà di fatto — politica, economica, sociale — che afferma invece la disegualianza fra gli Stati.

Viene spontaneo pensare che sarebbe forse necessario un diritto internazionale che affermi la disegualianza e quindi ordini i rapporti internazionali secondo questo principio. Affermando così, indirettamente, l'inutilità effettiva della egualianza formale.

Ci sono, è innegabile, segni positivi di evoluzione del diritto internazionale in tal senso, proprio se si guarda a quelle norme definite in rapporto ai diversi modelli di sviluppo.

Il diritto internazionale negli anni '50-'60 ha legittimato l'aiuto fornito dal mondo sviluppato ai Paesi emergenti che la recente indipendenza aveva affrancato dal dominio coloniale, ma in una forma assistenziale: basta una lettura della stessa *Carta delle Nazioni Unite*, lì dove la completa autonomia dei Popoli e dei «nuovi» Paesi è definita una «sacra missione»⁷ che il mondo sviluppato doveva adempiere, piuttosto che un dovere di solidarietà.

La fase successiva vede il formarsi di un *diritto internazionale* volto a favorire l'incremento degli *scambi* commerciali, o una effettiva apertura del mercato internazionale ai PVS, sia per l'acquisto di prodotti che per la vendita delle loro materie prime. Si cominciano così a delineare delle norme che potremmo definire «preferenziali» per le aree sottosviluppate, fino a veri e propri meccanismi in grado di porre in posizione privilegiata i Paesi in via di sviluppo: l'istituzione dell'UNCTAD, come foro permanente di discussione ed elaborazione di indirizzi per il commercio internazionale finalizzato allo sviluppo, al cui interno, sono proprio i PVS — che assumono la denominazione di «Gruppo dei 77» — a condizionare la volontà dell'Organismo⁸; ma, più specificamente, i negoziati commerciali e tariffari avviati nei «Round» del GATT⁹, sono

⁷ *Carta delle Nazioni Unite*, art. 73.

⁸ Si pensi ai meccanismi elaborati in seno all'UNCTAD, come il *Fondo comune per i prodotti di base* il cui lungo iter — l'idea è del 1974 — si è concluso con la entrata in vigore dell'accordo sul Fondo nel giugno 1989.

⁹ Non può dimenticarsi che lo stesso accordo del GATT è redatto con un'attenzione ai Paesi meno favoriti.

i segni più evidenti. Nei rapporti in materia commerciale tra PSV e PVS si fa largo uso della «clausola della Nazione più favorita» e si inizia a parlare di «non reciprocità»: è limitata quella reciprocità che è un altro dei cardini delle relazioni internazionali, per cui il comportamento di uno Stato, nel fare o nell'omettere un'azione, è subordinato ad un analogo comportamento di un altro Stato.

Successivamente le linee del NOEI permettono l'elaborazione di norme inerenti al comportamento delle diverse componenti della Comunità internazionale. Ne sono esempio gli articoli della *Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati* che fa intravedere un superamento del principio dell'eguaglianza assoluta, introducendo tra i fondamenti delle relazioni internazionali, accanto all'«eguaglianza sovrana di tutti gli Stati», anche la «promozione della giustizia sociale internazionale» e la «cooperazione internazionale per lo sviluppo»¹⁰. Come pure l'istituzione di specifiche Organizzazioni intergovernative in cui esiste un rapporto paritario tra Paesi ricchi e Paesi poveri e la stipulazione di particolari accordi di cooperazione: è del 1977 l'istituzione del Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD), mentre nel 1975 è conclusa la prima delle Convenzioni di Lomé tra le Comunità Europee e i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico¹¹. La Convenzione crea un rapporto paritario tra PSV donatori e PVS beneficiari mediante gli organi di associazione — a rappresentanza paritaria — e meccanismi di compensazione per i prezzi dei prodotti dei PVS: lo *Stabex* per la produzione agricola e il *Sysmin* per quella mineraria.

Quello che matura è un *diritto internazionale della cooperazione*.

Nella fase attuale che vede la Comunità internazionale stretta da problemi come il debito esterno o le crisi alimentari, e tenendo conto delle prospettive che al momento sembrano delinearsi, per porre rimedio a questa situazione non sembra più soddisfacente un

¹⁰ *Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati*, Cap. I, Risoluzione 3281 (XXIX) dell'AG, del 12 dicembre 1974, in United Nations, *GAOR*, New York 1975.

¹¹ La prima Convenzione di Lomé è stata firmata il 28 febbraio 1975; la seconda, il 31 ottobre 1979; la terza, l'8 dicembre 1984; la quarta sta per essere conclusa.

diritto internazionale della cooperazione: a rendersi necessario è piuttosto un *diritto internazionale della solidarietà*.

Ma in che cosa farlo consistere?

È necessario anzitutto valutare se e in che modo si va profondo nella Comunità internazionale un più intenso coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo: non solo la loro presenza, quanto soprattutto la loro partecipazione. Sarebbe facile rispondere, se si facesse riferimento esclusivo alle norme emerse nel contesto dell'attività delle Organizzazioni intergovernative: esempio tipico può essere proprio la citata *Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati*. Ma non può nascondersi la relativa o parziale rilevanza effettiva di tali atti: la prassi internazionale, spesso, preferisce ignorarli, continuando a riferirsi alle ordinarie categorie del diritto internazionale.

Ma allo stesso tempo non può negarsi un'evoluzione del diritto internazionale verso norme che alla loro obbligatorietà affiancano anche strutture poste costantemente a sorvegliarne l'osservanza. È quanto avviene proprio nel settore dello sviluppo: ad esempio basta far riferimento alla *Convenzione sul diritto del mare del 1982*¹² nelle cui norme, l'uso comune tra PVS e PSV delle risorse marine, è posto sotto il controllo di una apposita struttura intergovernativa, l'Autorità Internazionale per i Fondali Marini; o alle stesse Convenzioni di Lomé, che danno vita ad organi decisionali in cui il compito di controllo sull'attuazione di norme e programmi previsti dalla Convenzione è paritariamente esercitato da PSV e PVS.

A questo punto va inserita un'altra riflessione. Ogni analisi sullo sviluppo constata — con lucida evidenza — che nell'ambito della cooperazione il diritto internazionale ha assunto un ruolo accessorio, non di componente primaria, rispetto alle prevalenti prospettive di ordine socio-economico. Anche se questo dimentica il dato di fondo che qualsiasi accordo — sia esso bilaterale che multilaterale — di natura commerciale, di assistenza, di cooperazione, sottostà a norme di ordine giuridico: pertanto gli stipulanti sono

¹² Il testo nel documento delle Nazioni Unite A/CONF. 62/122, del 7 ottobre 1982.

formalmente eguali, indipendentemente dagli stessi contenuti dell'accordo che possono invece toccare gli ambiti in cui maggiormente è evidente la diseguaglianza. Ritorna così la constatata contraddizione delle relazioni internazionali contemporanee, realizzate tra egualanza formale e diseguaglianza di fatto.

Fenomeni come l'indebitamento esterno e in particolare le strategie e le proposte di soluzione del problema elaborate a livello internazionale, anche nel quadro delle competenti istituzioni intergovernative, risentono di una siffatta impostazione.

Un esempio evidente lo si riscontra nei meccanismi del Fondo Monetario Internazionale (IMF) che statutariamente è limitato nell'operare nel fenomeno del debito. La stessa creazione di facilitazioni nei crediti concessi dal Fondo attraverso gli accordi generali di prestito (*general arrangements to borrow*) a partire dal 1962, al di là degli aspetti tecnici, introduce nel profilo giuridico il principio dell'egualanza di trattamento tra tutti i membri dell'IMF: PVS e PSV.

Che significa questo in concreto? Con questi speciali accordi il Fondo concede crediti ai suoi membri in particolari condizioni economico-finanziarie, utilizzando nella stipulazione degli accordi stessi i medesimi criteri, si tratti di PVS o di PSV. Di fatto però di tali accordi beneficiano soprattutto i PVS: fino al 1978 il 60% di questi; dal 1979 quasi il 99% ¹³. Non vi è quindi la «coscienza» di una necessaria diversità di trattamento.

Un'unica precisazione è fatta dagli organi dell'IMF nel 1974, al momento della creazione delle cosiddette facilitazioni creditizie (*oil-facilities*) per gli Stati membri, in cui si dice che «...è probabile che questo meccanismo sarà a beneficio dei Paesi in via di sviluppo in particolare» ¹⁴.

Ma quali sono gli effetti immediati dell'egualanza di trattamento tra PVS e PSV attuata dal Fondo? Si pensi alla redazione della lettera di intenti con cui il Paese beneficiario del credito del

¹³ Volendo esemplificativamente dare delle cifre: al termine dell'anno fiscale dell'IMF 1986, tra i PSV solo l'Islanda era debitrice verso il Fondo per 11 milioni di diritti speciali di prelievo — l'unità di conto adottata dal Fondo —, mentre 80 PVS erano debitori per 33 milioni di diritti speciali di prelievo.

¹⁴ International Monetary Fund, *Decision* n. 4377 (74/114).

Fondo si impegna a dare correttivi alla propria politica economica: i criteri sono analoghi per PVS e PSV. Ma gli effetti?

Ecco pertanto la necessità di un diritto internazionale della solidarietà che deve anzitutto essere in grado di riconoscere la diseguaglianza. Questo sembra essere l'unico elemento in grado di garantire al diritto internazionale la funzione di delegittimare fenomeni fortemente incidenti nel rapporto tra sviluppo e sottosviluppo, come il debito esterno, il protezionismo, la fame.

II. I DIRITTI DEI POPOLI ALLA LUCE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Le considerazioni svolte interessano direttamente lo Stato quale protagonista delle relazioni internazionali e conseguentemente quale titolare di situazioni giuridiche soggettive all'interno dell'ordinamento internazionale.

La prassi internazionale più recente, invece, tende sempre più ad affiancare una diretta considerazione per i Popoli, non più relegandoli al ruolo di «soggetti passivi» delle stesse relazioni internazionali o, come nell'ambito della cooperazione internazionale, ad essere «spettatori» di uno scenario di mezzi e uomini provenienti dall'esterno.

Un primo rilievo è d'obbligo: il riconoscimento dei diritti dei Popoli parte da una serie di considerazioni maturate nel più generale contesto della tutela della persona umana, e non è — come per gli Stati e gli altri soggetti di diritto internazionale — il risultato del riconoscimento di una soggettività giuridica, di una capacità dei Popoli in quanto tali nell'ambito dell'ordinamento internazionale.

Maturata nel quadro della protezione dei diritti della persona, soprattutto in quella serie di diritti — definiti della «terza generazione» — attribuiti ad entità collettive, o meglio diritti con una portata comunitaria, questa considerazione dei Popoli si è definita nel riconoscimento di diritti specifici.

E tra questi diritti vanno annoverati quello all'autodetermina-

zione, alla pace, allo sviluppo, all'ambiente, che gradualmente sono stati enunciati nel quadro della normativa internazionale, specie quella propria delle Organizzazioni Intergovernative, e successivamente rilevati nella prassi delle relazioni internazionali.

Ma se questo dato sembra acquisito dal diritto internazionale contemporaneo, non si può tralasciare di considerare che proprio se si fa riferimento all'ambito della cooperazione allo sviluppo appare come lo stesso insieme di principi e norme internazionali in materia contempla diritti attribuiti direttamente ai Popoli.

Si è fatto cenno al nuovo diritto internazionale del mare. Ebbe bene, proprio in quel contesto si è assistito al delinearsi di concetti come quello di patrimonio comune dell'umanità relativo ad un equo e comune utilizzo del mare e di quanto contiene. Ormai un istituto del diritto internazionale, quello del patrimonio comune dell'umanità, che indirettamente coinvolge anche i Popoli facendoli partecipi, come beneficiari, dello sfruttamento e gestione di risorse. Allo stesso tempo un concetto che si è venuto costruendo proprio nella prospettiva di favorire un'effettiva convivenza solidale tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo nel comune utilizzo e sfruttamento di una parte di risorse naturali come quelle del mare.

Un cammino non indifferente che ha fatto del concetto di patrimonio comune dell'umanità un presupposto al superamento di endemiche situazioni di sottosviluppo, favorendo poi anche una assunzione del concetto in altre normative elaborate a livello internazionale: è il caso dello spazio atmosferico ed extra-atmosferico, come anche dell'Antartide e, in particolare, dell'insieme di risorse — alimentari ma anche minerarie — in esso contenute.

Ma, utilizzando l'ambito della cooperazione allo sviluppo come chiave di lettura, appare evidente anche come possano emergere contenuti diversi dai diritti dei Popoli sostanzialmente acquisiti nella prassi internazionale. Si delinea così un'altra interpretazione di tali diritti, non necessariamente basata sul fatto che la titolarità di tali diritti sia delle singole persone che sono parte dei Popoli.

II. 1. *Il diritto all'autodeterminazione*

L'autodeterminazione, ritenuta nel diritto internazionale contemporaneo come basilare diritto di ogni Popolo¹⁵, e parimenti come principio base delle relazioni internazionali¹⁶ si è definita nella prassi internazionale in una forma che oggi resta ormai priva di un'effettiva portata in concreto: ha infatti significato la spinta ideale, come pure il sostrato giuridico, alla decolonizzazione.

Autodeterminazione, quindi, eminentemente politica, di acquisizione cioè dell'indipendenza sovrana da parte di ogni Popolo: così si esprime già la Conferenza di Bandung che nel 1955 rappresenta la presa di coscienza dei Paesi «nuovi» di fronte agli Stati di antica data.

Ma nella fase successiva alla decolonizzazione, nell'individuare questo principio possono essere seguite due piste. Una prima, che lo include tra i diritti fondamentali della persona umana: in tal senso il diritto all'autodeterminazione è ritenuto come parte dei principi della normativa internazionale relativa alla protezione dei diritti umani¹⁷. O l'altra, che lo vede come diritto proprio di ogni Popolo, che però non si esprime solo nella richiesta indipendenza politica, nella sovrana autonomia, ma nella più ampia autodeterminazione economica, di sviluppo globale. Questa seconda lettura del principio appare rispondere alle esigenze contemporanee, anche perché i Popoli che attualmente vanno autodeterminandosi in senso «tradizionale» sono ormai pochi.

È chiaro che una tale interpretazione pone enormi problemi per il complesso delle relazioni internazionali contemporanee legate ad una concezione tradizionale dell'autodeterminazione, limitata alla sola autonomia politica e dalla sovranità territoriale. Basti pensare che la sola evoluzione che ancora preoccupa studiosi e operatori del diritto internazionale è di individuare se possa o meno esi-

¹⁵ Cf. *Carta delle Nazioni Unite*, art. 1.2.

¹⁶ Cf. *Dichiarazione sui principi di diritto internazionale vigenti nelle relazioni amichevoli fra gli Stati*, Risoluzione 2625 (XXV) dell'AG, del 24 ottobre 1970, in United Nations, GAOR, New York 1976.

¹⁷ Cf. l'art. 1 di entrambi i *Patti internazionali* sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

stere una autodeterminazione cosiddetta interna — ovvero esercitata da un Popolo nei riguardi del proprio Governo legittimamente espresso — che si ammette solo per casi particolari, come nei regimi di segregazione razziale. Una concezione limitata e limitante, che sembra dimenticare l'evolversi della realtà internazionale.

Eppure a sostegno di una diversa interpretazione del principio dell'autodeterminazione in funzione dei problemi dello sviluppo, può essere richiamata la stessa prassi normativa dell'ONU, che già nel 1962 arricchiva i contenuti del diritto all'autodeterminazione includendovi la sovranità permanente dei Popoli sulle loro ricchezze e risorse naturali¹⁸. Ma in particolare è la Risoluzione 1514 (XV) del 1960 che adotta la *Dichiarazione sull'indipendenza a Paesi e Popoli coloniali* — definita la «magna charta» di questo principio — ad affermare che in virtù dell'autodeterminazione tutti i Popoli «scelgono liberamente il proprio sistema politico e persegono liberamente il proprio sviluppo economico, sociale, culturale»¹⁹.

Analogo richiamo allo sviluppo come parte del principio dell'autodeterminazione è contenuto nell'articolo 1 di entrambi i Patti sui diritti umani adottati dall'ONU nel 1966, lì dove si afferma che «tutti i Popoli persegono liberamente il loro sviluppo [...] possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali». Nel medesimo articolo, inoltre, è possibile rilevare l'esistenza di una connessione specifica con gli aspetti della cooperazione internazionale, anche se viene fondata unicamente «sul principio del mutuo interesse», senza che alcun riferimento sia fatto a privilegiare la posizione dei Paesi più poveri.

Analoga è l'attenzione che collega l'autodeterminazione alla cooperazione allo sviluppo presente nella *Dichiarazione sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione fra gli Stati*, un atto che nel 1970 inserisce fra i principi base del diritto internazionale contemporaneo quello all'autodeterminazione non solo politica, bensì inherente anche agli aspetti socio-economici.

¹⁸ Cf. Risoluzione 1803 (XVII) dell'AG, del 14 dicembre 1962, in United Nations, *GAOR*, New York 1963.

¹⁹ *Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza a Paesi e Popoli coloniali*, n. 2.

È quindi un ampliarsi della portata del principio che trova giustificazioni e fondamenti in una prassi normativa fortemente innovativa come quella dell'ONU che — non va dimenticato — di tale diritto non ha fatto solo la base della propria esistenza, ma l'obiettivo principe delle sue finalità.

Oggi, un diritto internazionale che sia permeato da istanze di solidarietà non può prescindere dal considerare l'ampliarsi della portata effettiva del principio dell'autodeterminazione quale basileare diritto dei Popoli, e dei Popoli in via di sviluppo in particolare.

II. 2. *Il diritto alla pace*

Analogamente è nell'ampliarsi della sua portata che va considerato il diritto dei Popoli alla pace, proclamato solennemente nel 1986²⁰, ma certamente radicato nella coscienza internazionale. Per alcuni versi, poi, incarnato dall'istituzione dell'ONU nel 1945, vista quale principale strumento della Comunità internazionale per il mantenimento della pace tra Popoli e Paesi dopo due conflitti che avevano avuto ripercussioni devastanti a livello mondiale.

Indubbiamente, ad una lettura che tenga conto di quanto fatto in questi ultimi quaranta anni per garantire la pace, il diritto alla pace riconosciuto ai Popoli si configura come diritto all'assenza di guerra. Si è operato cioè per scongiurare e prevenire guerre, o per evitare l'espandersi e la generalizzazione dei conflitti registratisi pur sempre numerosi.

Ed è in tal senso che vanno accolte le stesse espressioni della *Dichiarazione sul diritto dei Popoli alla pace*, quando proclamano «il sacro diritto alla pace» di ogni Popolo del pianeta. Una proclamazione che costituisce un corrispettivo obbligo nei riguardi degli Stati: chiamati a mettere in atto comportamenti per «la salvaguardia del diritto dei Popoli alla pace e la promozione della sua attuazione»²¹.

²⁰ Cf. *Dichiarazione sul diritto dei Popoli alla pace*, Risoluzione 39/11 dell'AG dell'8 novembre 1984, in United Nations, GAOR, New York 1985.

²¹ *Ibid.*, n. 2.

In questa prospettiva appare muoversi tutta l'azione internazionale, verso cioè la «eliminazione delle minacce di guerra e soprattutto della guerra nucleare, la rinuncia al ricorso all'uso della forza nelle relazioni internazionali e la soluzione pacifica delle controversie internazionali»²².

Ma, proprio facendo riferimento alla realtà internazionale contemporanea, e soffermandoci su alcune delle cause dei conflitti che vanno determinandosi, diviene quasi una conseguenza dare un'interpretazione e in parte dei contenuti più allargati allo stesso diritto dei Popoli alla pace. Proprio la pace, infatti, in questi ultimi quarant'anni si è modificata nel suo contenuto: passando dalla sola assenza di guerra alla presenza di condizioni in cui siano superati ogni genere di conflitti o tensioni che possano turbare la pacifica convivenza di Popoli e Paesi.

E come non ricomprendere tra queste tensioni che possono compromettere la pace, l'esistenza di uno sviluppo ineguale tra Nord e Sud, di una contrapposizione tra Paesi ricchi e Paesi poveri?

Altro elemento è che la stessa pace considerata quale tradizionale assenza di guerra, non può limitarsi a conflitti fra due o più Stati, ma deve necessariamente estendersi anche a situazioni socio-economiche determinate dal sottosviluppo, dall'indebitamento, dalle crisi alimentari.

In fondo, questa interpretazione del concetto di pace che sembra più confacente alla realtà internazionale contemporanea, può essere rilevata dall'attività normativa e operativa delle Nazioni Unite quanto agli aspetti della cooperazione allo sviluppo. Sinteticamente basterebbe forse solo capovolgere l'affermazione contenuta nella Dichiarazione sul diritto dei Popoli alla pace: «l'assenza di guerra costituisce a livello internazionale il requisito primario per il benessere materiale, lo sviluppo e il progresso»²³, dicendo che lo sviluppo, il progresso sociale e il benessere materiale di ogni Popolo, costituiscono essenziale garanzia di pace.

²² *Ibid.*, n. 3.

²³ *Ibid.*, Preambolo.

II. 3. *Il diritto allo sviluppo*

Al diritto dei Popoli all'autodeterminazione e alla pace è strettamente collegato quello allo sviluppo che, se non è ancora unanimemente riconosciuto quale principio di diritto internazionale, è certamente venuto in evidenza nella prassi dell'intero Sistema delle Nazioni Unite. Ed è proprio attraverso tale complessa, ma costante attività che va ritenuto ormai come patrimonio della condotta degli Stati: lo dimostra la quasi unanime approvazione il 4 dicembre 1986²⁴ da parte degli Stati membri dell'ONU dei contenuti della *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*²⁵, il cui articolato riflette la concezione dello sviluppo come diritto inerente ad ogni Popolo, come pure ad ogni persona.

Ma in sostanza la Dichiarazione si configura come una concreta conferma di quanto già l'ONU aveva elaborato nei principi del NOEI e in successivi atti come la *Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati*, la Risoluzione su «Sviluppo e Cooperazione internazionale» del 1975²⁶.

Anzi, già 20 anni or sono era la *Dichiarazione sul progresso e lo sviluppo in campo sociale*²⁷ a prospettare il diretto coinvolgimento dei Popoli di ogni Paese al proprio sviluppo, rendendoli direttamente destinatari di diritti che di conseguenza costituivano degli obblighi sia nei confronti del proprio Stato che dell'intera Comunità internazionale.

Obblighi in particolare finalizzati a realizzare azioni dirette in quegli aspetti relativi allo sviluppo socio-economico, specie in quelle situazioni di palese impoverimento dei tenori di vita rispetto a standard ritenuti indispensabili: l'occupazione, l'eliminazione della fame e della malnutrizione con la garanzia di un appropriato nutrimento, l'eliminazione della povertà, l'assicurazione di un rapido

²⁴ Risoluzione 41/133 dell'AG, del 4 dicembre 1986, in *United Nations, GAOR*, New York 1987.

²⁵ Il testo completo è riportato nell'Appendice Documentaria.

²⁶ Risoluzione 3362 (S-VII) dell'AG, del 19 settembre 1975, in *United Nations, GAOR*, New York 1975.

²⁷ Risoluzione 2542 (XXIV), dell'II novembre 1969, in *United Nations, GAOR*, New York 1970.

innalzamento dei tenori di vita con una giusta ed equa redistribuzione dei redditi, il raggiungimento di più obiettive condizioni sanitarie con la previsione di una protezione sanitaria per l'intera popolazione, l'eliminazione dell'analfabetismo e la garanzia per tutti del diritto alla cultura e all'insegnamento, il diritto ad un'abitazione ed a servizi collettivi soddisfacenti²⁸. Tutto questo proprio nella prospettiva ultima di creare le condizioni per una effettiva uguaglianza tra i Popoli, a cui è riconosciuto «il diritto di vivere degnamente e di godere liberamente dei frutti del progresso sociale»²⁹.

Dai contenuti della *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo* emerge che l'esercizio da parte dei Popoli di tale diritto necessita di un costante interesse manifestato in tale prospettiva da ogni singolo Stato, anzitutto perché sia garantito al suo interno «formulando appropriate politiche di sviluppo»³⁰ in cui siano indicati come obiettivi il benessere dell'intera Comunità come quello dei singoli. Politiche da realizzare attraverso una diretta partecipazione «attiva, libera e utile» al processo di sviluppo: unico modo per poter effettivamente beneficiare equamente dei risultati ottenuti, degli obiettivi raggiunti.

E se questo vale per ogni Popolo, maggiormente l'attenzione va puntata per quelli in via di sviluppo. La stessa *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo* indica alcuni parametri, che possono riassumersi in una richiesta di predisposizione da parte degli apparati statali — come della Comunità internazionale anche attraverso le sue forme di organizzazione — di: politiche internazionali di sviluppo; azioni di sostegno indispensabile per assicurare un più rapido sviluppo ai Paesi in via di sviluppo; e di assistenza internazionale «così da dare a questi Paesi i mezzi per sostenerne uno sviluppo globale»³¹.

Ma dall'intera attività nel settore dello sviluppo realizzata nel quadro multilaterale, quello che emerge è il «dovere di cooperare»,

²⁸ *Ibid.*, art. 10.

²⁹ *Ibid.*, art. 1.

³⁰ *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, art. 2.

³¹ *Ibid.*, art. 4.

imposto agli Stati nella loro azione internazionale, «per assicurare lo sviluppo ed eliminare gli ostacoli allo sviluppo»³². Tutta l'azione per lo sviluppo, pertanto, sia essa svolta nelle forme bilaterali e multilaterali, pubbliche o private, non può quindi esimersi dal riconoscere come immediato presupposto il dovere di cooperare che inerisce agli Stati, alle loro politiche di cooperazione.

Un dovere che si configura come esercizio da parte degli Stati dei loro diritti ed obblighi, in funzione di «promuovere un nuovo ordine economico internazionale fondato sull'egualanza sovrana, l'interdipendenza, l'interesse comune e la cooperazione fra tutti gli Stati»³³.

Dovere di cooperare che significa la predisposizione di mezzi e misure «per formulare delle politiche internazionali di sviluppo»³⁴; e che soprattutto significa sostegno, impegno concreto cioè, «per assicurare un più rapido sviluppo dei Paesi in via di sviluppo»³⁵. Elaborare e definire in concreto un'attività di assistenza che sul piano internazionale permetta ai Paesi emergenti di disporre dei mezzi per sostenere il loro sviluppo globale.

Ma come concretamente prospettare la realizzazione di questo tipo di cooperazione?

Chiarito che si tratta di un impegno dell'intera Comunità internazionale, quindi degli Stati, delle Organizzazioni internazionali intergovernative e non-governative, e che comporta anzitutto il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali della persona umana, quello di cooperare è un dovere che ha necessità di realizzarsi sul piano internazionale, come su quello interno: misure di ordine politico, economico, sociale; e quindi normative regolanti la materia rispondenti agli effettivi bisogni: «in vista di eliminare ogni ingiustizia sociale»³⁶.

Questo perché alle popolazioni interessate sia consentito un accesso alle risorse di base, all'alimentazione, ai servizi sanitari,

³² *Ibid.*, art. 3.

³³ *Ibid.*, art. 3.3.

³⁴ *Ibid.*, art. 4.1.

³⁵ *Ibid.*, art. 4.2.

³⁶ *Ibid.*, art. 8.1.

all'alloggio, all'impiego, agli strumenti e strutture educative, alla redistribuzione del reddito prodotto³⁷.

La stessa partecipazione popolare allo sviluppo rientra in queste misure, anzi, ne è considerata parte integrante, forse, la stessa premessa, poiché proprio della partecipazione si fa «un fattore importante dello sviluppo e della completa realizzazione di tutti i diritti umani»³⁸.

La connessione tra partecipazione allo sviluppo e diritti umani, dei singoli e dei Popoli, si concretizza in un riconosciuto diritto di associazione, di creazione di strutture cooperative, di accesso alla terra, di riforme agrarie, di presenza di servizi sociali nelle aree rurali, sempre più accompagnati da una necessaria presenza delle istituzioni e apparati di governo.

II. 4. *Il diritto all'ambiente*

Ma può l'esercizio del diritto allo sviluppo riconosciuto ai Popoli compromettere la loro stessa esistenza, minando le basi del loro ambiente naturale, dell'ecosistema in cui sono inseriti?

La risposta a questo interrogativo sta nella possibilità di poter rilevare — oggi sempre più con insistente veemenza — un diritto dei Popoli all'ambiente, alla protezione del proprio ambiente. Ma va subito detto che un tale diritto non è esclusivo per le aree in via di sviluppo, assumendo invece la configurazione dell'universalità. Il rischio ambientale è infatti un rischio planetario: questa la nozione che oggi anche il diritto internazionale cerca di tradurre in normativa specifica come dimostrano i recenti incontri, nella forma di Conferenze *ad hoc*, realizzati a L'Aja, o nel quadro dei seguenti della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

In effetti, già a partire dagli anni '70, la Comunità internazionale ha manifestato questi intenti, che possono facilmente cogliersi nella *Dichiarazione finale* della *Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente* tenutasi nel 1972 a Stoccolma, lì dove si afferma

³⁷ Cf. *ibid.*, art. 8.

³⁸ *Ibid.*, art. 8.2.

che la protezione dell'ambiente naturale riguarda «il benessere dei Popoli e lo sviluppo economico del mondo intero».

Ma lo stesso legame di interdipendenza fra sviluppo e ambiente trova una sua essenziale definizione nella *Carta Mondiale della Natura*, adottata dalle Nazioni Unite nel 1982, che prevede la protezione dell'ambiente naturale come parte integrante «nella pianificazione ed esecuzione delle attività di sviluppo economico»³⁹. Un aspetto che diventa specifico al tema della cooperazione internazionale allo sviluppo, soprattutto se connesso alla previsione che «nell'elaborazione di piani a lungo termine di sviluppo economico, di crescita della popolazione e di miglioramento delle condizioni di vita sarà anzitutto tenuto conto della capacità che hanno i sistemi naturali di assicurare a lunga scadenza la sopravvivenza e lo stabilimento delle popolazioni considerate, riconoscendo che tale capacità potrà essere sviluppata attraverso la scienza e la tecnica»⁴⁰.

Un diritto — quello all'ambiente naturale — protetto che si ascrive tra quelli propri di ogni Popolo e che pertanto trova un primo riconoscimento nel diritto internazionale contemporaneo.

Ma il diritto all'ambiente naturale, alla preservazione dell'ecosistema in cui ogni Popolo è inserito così da preservarlo da qualunque turbativa esterna, con la contemporanea presa di coscienza anche a livello internazionale, non permette di essere analizzato facendo riferimento a norme già espresse, operanti ed efficaci. Anche se le recenti formulazioni adottate nel quadro del *Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente* (UNEP)⁴¹ lasciano presagire un più concreto intervento dell'ordinamento internazionale nel settore: significa che è ormai dato acquisito che il problema «ambiente» non può essere affrontato da singole leggi interne, ma solo attraverso normative internazionali successivamente recepite e quindi trasposte all'interno dei singoli Paesi.

³⁹ *Carta Mondiale della Natura*, n. 7, Risoluzione 37/7 dell'AG, del 28 ottobre 1982, in United Nations, *GAOR*, New York 1983.

⁴⁰ *Ibid.*, n. 8.

⁴¹ UNEP, *The United Nations System-Wide Medium-Term Environment Programme 1990-1995*, Nairobi 1988.

Allo stesso tempo non va dimenticato che il problema ambientale non può essere ridotto alla protezione dell'atmosfera, delle acque dei mari e delle acque interne o alla difesa di un indiscriminato uso delle risorse energetiche e naturali, ma si riallaccia direttamente anche all'attività di cooperazione allo sviluppo, anzi ne è parte costitutiva.

Basta far riferimento allo scenario delineato dal rapporto *Our Common Future* della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo — meglio conosciuto come Rapporto Brundtland — per comprendere come tale connessione sia fondamentale. La desertificazione nei Paesi in via di sviluppo, ad esempio, è dovuta certamente a fattori naturali, ma spesso causa prima è l'abbandono delle aree rurali da parte della popolazione attiva che si riversa nei sobborghi delle città nel miraggio di migliori tenori di vita. Analogamente può dirsi per la distruzione delle foreste, a cui concorrono almeno due tipi di fattori: economici, nei Paesi in via di sviluppo, (l'Amazzonia ne è l'esempio) o dovuti all'inquinamento (le piogge acide nei Paesi sviluppati). E si potrebbe continuare fino ad arrivare al cosiddetto «effetto serra».

Ma — ed ecco il fondamento della connessione sviluppo-ambiente — il rischio crescente è dovuto proprio allo sviluppo inequale tra Nord e Sud. Il Rapporto Brundtland, infatti, evidenzia la pesante contraddizione della nostra era: il parallelismo tra unità del mondo quanto agli effetti del disastro ecologico e divisione tra Popoli e Paesi quanto al differente grado di sviluppo: «*la terra è una, il mondo non lo è*»⁴².

III. LE ONG «VOCE DEGLI ULTIMI»

Ma nel riconoscimento e quindi nella concreta attuazione dei diritti dei Popoli che si manifestano nella attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, svolge un ruolo essenziale una formata coscienza alla dimensione della mondialità. La conoscenza cioè degli ambiti, dei problemi, delle situazioni, come base essenziale

⁴² *Our Common Future*, op. cit., p. 31 (corsivo nostro).

per poter poi capire il fenomeno in tutti i suoi risvolti, anche in quello giuridico.

Il diritto internazionale, infatti, non può essere relegato a supporto di situazioni stanziate, immerse in una perenne immobilità. Il diritto, proprio perché a «servizio» dell'economia, della sociologia, della scienza, della tecnologia, in una parola della società, deve avere una funzione dinamica.

Questo concetto, riportato al nostro tema, significa attribuire al diritto internazionale la funzione di dinamizzare le relazioni e la vita della Comunità internazionale in tutte le sue componenti: un diritto, cioè, che assicuri la solidarietà trasformandola in quell'universale criterio di giustizia che è il dare secondo le proprie capacità e il ricevere in proporzione ai propri bisogni.

Un obiettivo a cui deve concorrere l'azione delle ONG, chiamate a rappresentare «gli ultimi».

Infatti, se nelle disuguaglianze che si manifestano all'interno di un Paese, le forme volontaristiche, le cosiddette «forze vive della Società», si fanno promotrici del riequilibrio sociale, dell'aiuto, della solidarietà, lo stesso compito può essere pensato per le ONG all'interno della Comunità internazionale.

Le ONG, soprattutto attraverso le loro operazioni, dovrebbero attuare costantemente la funzione di stimolo continuativo così da fare del problema dello sviluppo un ambito in cui tutti — Stati, Organizzazioni intergovernative, persone — siano coinvolti. Verso cui tutti convergono, ritenendo essenziale un riequilibrio nella vita dei diversi Paesi.

Fare ciò attraverso la loro azione, significa renderla sempre più concreta, disinteressata. Ma come? Anzitutto non preoccupandosi dell'aspetto quantitativo degli aiuti forniti, o di sovrapporli per alimentare il proprio prestigio; né immediatamente di volerne valutare i vantaggi puramente in termini economici.

Servirebbe piuttosto orientare e verificare l'impatto della loro azione con il concorso dei Popoli beneficiari, la Comunità verso cui è indirizzata la loro azione: che è azione di solidarietà, non solo di cooperazione, tanto meno di assistenza.

È forse il modo per superare la logica che vede nell'aiuto esterno un elemento indispensabile per i PVS, il solo modo di fa-

vorire la loro crescita; e allo stesso tempo di rendere parte della cultura dei beneficiari e dei loro piani di sviluppo la stessa azione delle ONG.

VINCENZO BUONOMO *

* Docente di Diritto della Organizzazione Internazionale nella Pontificia Università Lateranense.