

POPOLAZIONE E SVILUPPO: RIFLESSIONI DOPO LA CONFERENZA DI IL CAIRO

La Conferenza Internazionale su Popolazione e Sviluppo (ICPD), convocata dall'ONU a Il Cairo dal 5 al 14 settembre, è stato un evento piuttosto singolare e non solo per il particolare ambito delle relazioni internazionali. Il suo dibattito, ma soprattutto le sue conclusioni, permettono infatti di cogliere da diverse angolazioni segnali che riguardano non solo la questione demografica in senso stretto, ma l'ordine etico-morale, quello politico, quello economico, quello dell'informazione. Approcci differenti, ma accomunati da un fattore che invita alla riflessione: si tratta in ogni caso di segnali inquietanti, molto spesso di rottura con le visioni del passato, anche prossimo. Soprattutto segnali che una lettura «usuale» dei fatti internazionali – quella abituata a separare nettamente i diversi fattori piuttosto che a vederli come almeno complementari – è pronta immediatamente ad ignorare, iniziando dal farli apparire a notevole distanza dal tema oggetto del dibattito.

È quanto del resto è emerso nelle analisi sulla Conferenza e sui risultati raggiunti, che, forse troppo frettolosamente, si sono voluti sintetizzare come «frutto di compromesso» o risultato di una «contrapposizione», dimenticando di riflettere sul positivo, e cioè su alcuni indicatori di fondo e sulla loro effettiva o mancata incidenza. Guardando infatti ai contenuti ed agli effetti, si è trattato certamente di una delle innumerevoli Conferenze internazionali, ma la ICPD si è svolta nella cornice del mondo di oggi, anzi ne è stato lo spaccato fedele e nitido: ricchi e poveri, con filosofie di vita diverse, con interessi politici spesso antitetici, con proposte di soluzioni diverse ai problemi.

Dare un «senso» ai rapporti internazionali?

Un primo elemento significativo riguarda direttamente il sistema odierno dei rapporti internazionali, che la prospettiva assunta dalla ICPD ampiamente conferma. Già la sua denominazione – che segue la linea della precedente Conferenza di Messico – ritiene la questione demografica un problema *internazionale* e non *mondiale*¹. Ciò significa che essa interessa gli Stati e che questi sono, singolarmente, chiamati a tradurre – se, come, quando... – nelle proprie politiche interne le indicazioni emerse dalla Conferenza. In sostanza siamo lontani da una politica mondiale in materia demografica, frutto di un'istanza comune, che gli Stati sono chiamati a seguire. Una differenza che non è solo formale, ma mostra la sostanziale realtà della Comunità internazionale di oggi, quale insieme di più soggetti ma senza effettivi vincoli comunitari e pronti ad affermare le rispettive sfere di dominio o sovranità. Dall'altra parte resta certamente un dato obiettivo che in un contesto internazionale, cui hanno partecipato 182 Paesi e innumerevoli organismi internazionali e organizzazioni non-governative, a confrontarsi su una tematica di vaste proporzioni non sono state alleanze o blocchi politico-militari, quanto piuttosto differenti visioni dell'uomo, della vita dell'uomo².

¹ A partire dalla istituzione dell'ONU, nel 1945, sono state convocate prima de Il Cairo, altre quattro Conferenze sul problema della popolazione: a Roma nel 1954, a Belgrado nel 1965, a Bucarest nel 1974 ed a Città del Messico nel 1974. Mentre le prime tre avevano la denominazione di Conferenza *Mondiale* sulla Popolazione, a Città del Messico si preferì l'uso di Conferenza *Internazionale* sulla Popolazione. Tale mutamento si inscrive nel processo di trasformazione «di fatto» che subisce il sistema delle relazioni internazionali – e l'ONU in particolare – dall'inizio degli anni '80 in cui piuttosto che la globalizzazione o mondializzazione dei problemi, si preferisce porre l'accento sulle singole situazioni e sui particolarismi. Matura cioè un approccio verso le questioni internazionali, che si evidenzia in modo macroscopico con la fine del bipolarismo est-ovest e l'affermarsi di una pluralità di soggetti agenti.

² La differenza appare evidente con le due più recenti Conferenze sulla Popolazione (senza il *pendent* dello Sviluppo) realizzate dall'ONU nel 1974 a Bucarest e nel 1984 a Città del Messico. In ambedue le circostanze i Paesi partecipanti avevano assunto posizioni legate alla logica dei blocchi est-ovest, di fatto ignorando le ragioni del sud del mondo, se si esclude l'asserzione del principio e il conseguente indicatore delle politiche di pianificazione familiare (family planning policies).

Segno che si fa strada una visione *antropocentrica* delle relazioni internazionali? Che cioè gli effettivi protagonisti non sono – o non possono essere – solo gli Stati, ma anche i Popoli, i Gruppi etnici, le Persone? Nei fatti è già così, basta guardare a quanto avviene nel mondo, anche purtroppo ai conflitti che hanno segnato l'ultimo periodo. Ed è forse questo il motivo di tanta risonanza che ha avuto la Conferenza de Il Cairo nell'informazione e nell'opinione pubblica, rispetto ad analoghi appuntamenti organizzati con frequenza dall'ONU, ma che restano patrimonio esclusivo di pochi «addetti ai lavori», nonostante le tematiche trattate siano di rilevante importanza per gli equilibri geopolitici mondiali, come pure per il futuro dell'umanità. In questa linea di attenzione all'uomo che sembra trasparire dalla politica internazionale, va letta anche la correlazione tra *popolazione e sviluppo*, che, pur se posta fin dall'inizio come obiettivo della Conferenza³, è apparsa notevolmente squilibrata sia nella fase dibattimentale come pure nel *Programma d'azione* che costituisce il documento conclusivo della ICPD⁴.

Una conseguente riflessione mostra che quello de Il Cairo non è stato uno scontro tra ideologie, come per anni il mondo si

³ Bisogna risalire a due atti fondamentali delle Nazioni Unite per capire lo spirito iniziale della ICPD. Innanzitutto la Risoluzione 45/216 del 21 dicembre 1990 dell'Assemblea Generale, su «Popolazione e Sviluppo» che insiste «sulla necessità di tenere conto di tutti i fattori economici e sociali al momento dell'integrazione di obiettivi demografici nelle strategie in materia di popolazione e nella formulazione di strategie relative allo sviluppo in generale». Poi la Risoluzione 1991/93 del 26 luglio 1991 del Consiglio Economico e Sociale, che enuclea i sei obiettivi sottoposti all'esame della Conferenza:

- situazione ed evoluzione demografica mondiale e regionale;
- politiche e programmi in materia di popolazione e relativa mobilitazione delle risorse verso i Paesi più poveri;
- relazione tra popolazione, sviluppo e ambiente;
- mobilità della popolazione e fenomeno delle migrazioni interne e internazionali;
- pianificazione familiare, salute e benessere familiare.

⁴ Nel Documento, strutturato in 16 Capitoli, infatti la problematica dello sviluppo e la sua relazione con il tema demografico costituisce in modo diretto l'oggetto del Capitolo III del *Programma d'azione*, ed appare in toni poco incisivi, oltre a riproporre concetti già acquisiti. Soprattutto è persistente l'approccio che considera la popolazione e quindi la sua crescita come causa del sottosviluppo, della povertà, del degrado ambientale e dell'uso indiscriminato delle riserve naturali ritenute non rinnovabili, piuttosto che leggere le «vere» cause del divario Nord-Sud.

era abituato ad assistere. Né è possibile leggere la ICPD come momento di contrapposizione cercato e sostenuto da visioni religiose sulle tematiche relative alla sessualità umana, all'aborto o alla contraccezione, perché sorprendentemente lo «scontro» riguarda aspetti più direttamente politici, economici, giuridici, ovvero l'essenza stessa delle relazioni internazionali. Si è trattato piuttosto di un confronto tra la prospettiva di legare ad un senso etico-morale le relazioni e la politica internazionale – e quindi la questione demografica – e quella di ritenere questi stessi ambiti liberi da ogni riferimento o condizionamento di tal genere. Di conseguenza poter ancorare indirizzi e programmi a scelte dettate esclusivamente dalla praticabilità, dall'economicità, dall'interesse del momento: in una parola fare della *pragmaticità* l'unico criterio o correttivo della vita della Comunità internazionale.

La ICPD nelle sue linee portanti

Chiusa la Conferenza, restano ora da affrontare i problemi che l'incontro de Il Cairo ha delineato, con l'intenzione di individuare e prospettare piste di soluzione. Ma in questo caso non appare sufficiente rispondere all'interrogativo su quali saranno gli effetti della ICPD, poiché appare essenziale cogliere se è emerso uno «spirito» de Il Cairo. Se cioè nella comunità internazionale si è consolidata la consapevolezza che la questione della popolazione e dello sviluppo sono fattori concorrenti ad una ordinata convivenza dell'umanità, come accaduto due anni fa con la Conferenza di Rio sull'ambiente sintetizzato dall'espressione «salviamo il nostro pianeta». A Rio la filosofia vincente è apparsa quella dell'azione a tutti i costi per salvaguardare l'ambiente, ma gli effetti tardano ancora ed il danno ambientale tende a moltiplicarsi. A Il Cairo nonostante diversi obiettivi individuati, resta tutto da definire l'impegno concreto, a meno che non si pensi di affrontare il problema del rapporto tra popolazione e sviluppo finanziando programmi di controllo demografico fini a se stessi. In effetti dalle conclusioni della ICPD non è possibile percepire unicamente l'impegno a diminuire la crescita della popolazione mondiale, stabilizzando l'indice di crescita a

2,1 figli per coppia, poiché tale obiettivo deve rendersi compatibile con l'insieme degli indicatori che permettono di costruire l'attuale dinamica demografica: distribuzione della popolazione, invecchiamento, compatibilità ambientale, migrazioni, per elencarne alcuni. Come pure restringere l'attenzione alla condizione della donna unicamente all'ambito della salute riproduttiva, dell'aborto sicuro, della regolazione della fertilità. Mentre il «seguito» più immediato della Conferenza mostra proprio un'attenzione posta quasi esclusivamente in tale direzione⁵.

Potrebbe apparire un controsenso, pensando al dibattito serrato e stancante che la ha attraversata – e non solo nei luoghi ufficiali, ma negli ambienti più diversi – sintetizzare la Conferenza nelle tematiche della salute riproduttiva, della regolazione della fertilità, dell'interruzione della gravidanza, della contraccezione. Anche questo caso sembra piuttosto l'effetto di quel «particolarismo» che attraversa le relazioni internazionali e che nel caso della ICPD è venuto in evidenza con la richiesta di delineare nuovi diritti, sempre più dettagliati, ma senza darne una precisa definizione, come è ad esempio avvenuto nel dibattito della ICPD per i «diritti riproduttivi».

Eppure scorrendo il voluminoso *Programma d'azione* si possono cogliere alcuni passaggi essenziali dello «spirito» de Il Cairo, che se letti isolatamente danno una visione limitata e quindi spiegano i commenti e le analisi sulla Conferenza. Non basta infatti soffermarsi sull'enunciazione degli obiettivi e finalità di tale *Programma d'azione*, dove, con una prospettiva che rischia di essere comprensiva di «tutto», si lega il rapporto tra popolazione e sviluppo alla «crescita economica sostenuta nel contesto di uno sviluppo sostenibile; istruzione, specie per le ragazze; equità ed egualianza fra i due sessi; riduzione delle mortalità neonatale, infantile e materna;

⁵ In particolare sembra concentrarsi solo su tali aspetti la «Conclusione sulla Donna Rifugiata e i Fanciulli Rifugiati» adottata dalla 45^a sessione del Comitato Esecutivo dell'Alto Commissariato per i Rifugiati il 7 ottobre 1994. Analogamente la VI Conferenza Regionale sull'Integrazione della Donna nello Sviluppo Economico e Sociale dell'America Latina e dei Caraibi, tenutasi a Mar del Plata (Argentina) dal 26 al 30 settembre, e la Riunione Regionale Europea preparatoria della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne, convocata a Vienna dal 17 al 21 ottobre.

garanzia di un accesso universale a servizi per la salute riproduttiva comprendenti la pianificazione familiare e la salute sessuale»⁶.

Resta centrale il preambolo del Capitolo II, che contiene i cosiddetti *15 Princípi de Il Cairo*, con l'affermazione che la sovranità di ogni singolo Stato rimane «arbitro» di ogni politica demografica, come pure di ogni attività di cooperazione internazionale in materia. Nulla di nuovo, se non fosse che lo Stato viene limitato da due importanti elementi: il «pieno rispetto dei diversi valori etici e religiosi e della cultura propria del suo popolo»⁷ e la conformità ai «diritti umani internazionali universalmente riconosciuti»⁸. Ambedue le affermazioni sono di grande interesse, se si riflette sui comportamenti che quotidianamente emergono nel mondo e che sembrano poco rispettosi dei *valori* come dei *diritti*. Basta il riferimento all'imposizione di modelli culturali, all'intolleranza verso l'altro, o – specificamente per la questione demografi-

⁶ Cf. *Programma d'Azione della Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite su Popolazione e Sviluppo*, n. 1.18.

⁷ Va precisato che tale affermazione non è nuova, poiché già contenuta nelle richiamate Risoluzioni dell'ONU, la 45/216 dell'Assemblea Generale e la 1991/93 dell'ECOSOC, anche se in ambedue i casi la formulazione tendeva a garantire a ciascun Paese «Il diritto sovrano d'elaborare, adottare e applicare la propria politica in materia di popolazione, tenendo conto della *propria cultura, dei suoi valori e delle sue tradizioni*». Nel *Programma d'azione de Il Cairo* invece lo Stato è chiamato a rispettare *valori religiosi ed etici* e il *retroterra culturale* del suo *Popolo*. È interessante notare che anche la richiamata «Collusione della Donna Rifugiata» adottata in seno all'Alto Commissariato per i Rifugiati, parlando dell'azione a favore della «salute riproduttiva» della donna, richiama «lo stretto rispetto dei differenti valori religiosi e morali e dei differenti ambiti culturali dei rifugiati» (par. b).

⁸ Tale formula appare l'effettivo frutto di una negoziazione multilaterale preoccupata di raggiungere un consenso politico piuttosto che la chiarezza. Infatti sembrerebbe esistere una categoria di «diritti umani internazionali» che quindi si dovrebbe differenziare da quella dei «diritti umani non internazionali». L'ambiguità di tali concetti rischia di apparire come una contraddizione del *principio dell'universalità dei diritti dell'uomo* secondo cui i diritti fondamentali proprio perché derivanti dalla dignità della persona umana (cf. *Dichiarazione Finale* della Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani, Vienna 1993, *Preambolo*) sono essenzialmente gli stessi anche se vi può essere un diverso grado di protezione a seconda che tale protezione sia esercitata dall'ordinamento giuridico interno o da quello internazionale. Va segnalato che la citata «Conclusione sulla Donna Rifugiata» riprende la formulazione de Il Cairo, ma in modo più preciso, parlando di «conformità di diritti dell'uomo universalmente riconosciuti» (par. b).

ca – alle politiche di sterilizzazione forzate, al controllo demografico imposto nelle politiche di sviluppo, agli aiuti condizionati a programmi di denatalità... E non è forse in tale prospettiva che vanno lette le parole pronunciate in apertura dei lavori de Il Cairo dalla premier norvegese, la signora Brundtland che intimava a «morale e religione» di lasciare la Conferenza, in nome di un pragmatismo fuori della storia?

Fa riflettere poi la considerazione della «interrelazione tra popolazione, crescita economica sostenuta e sviluppo sostenibile». È quindi una necessità oggettiva che le politiche demografiche non possano essere fini a se stesse, bensì debbono sempre essere inserite in una più ampia politica di sviluppo nella quale «gli esseri umani sono al centro di ogni considerazione»⁹. Affermazioni ricche di significato, per un documento che nella redazione provvisoria dedicava al tema dello sviluppo pochi e ripetitivi concetti, quasi seguendo la logica che andamento demografico e sviluppo sono fattori tra di loro antitetici, che anzi tentano di escludersi a vicenda. Il dibattito de Il Cairo e le successive conclusioni invece sembrano aver capovolto lo slogan iniziale «meno nascite più sviluppo», per sostituirlo con quello «più sviluppo meno nascite»¹⁰: una visione meno parziale volta a sottolineare che concorrono a realizzare una effettiva azione per lo sviluppo diversi elementi, compreso quello dell'andamento demografico... non viceversa. Un'impostazione che viene ampiamente giustificata da un più ampio corollario costruito attraverso alcuni basilari elementi che appare difficile non condividere. Tali sono il riconoscimento della centralità e valore del *potenziale umano*, per cui sono le persone «la risorsa più importante e valutabile di ogni Paese»¹¹; come pure l'affermazione che la scelta di esercitare il diritto a mettere al mondo dei figli va realizzato «liberamente quanto al numero ed alla cadenza delle nascite»¹².

⁹ *Programma d'Azione*, Principio 2. Questa formulazione riprende il Principio 1 della *Carta della Terra* adottata dalla Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992.

¹⁰ Del resto l'Assemblea Generale, già nel 1990 con la Risoluzione «Popolazione e Sviluppo» (vedi nota 1 *infra*) aveva sostenuto che «lo sviluppo socio-economico favorisce il successo delle politiche demografiche».

¹¹ *Ibid.*, Principio 2.

¹² *Ibid.*, Principio 8.

Anche la famiglia, fortemente relativizzata nel dibattito preparatorio proprio nell'Anno Internazionale dedicatole dall'ONU¹³, sembra ritrovare la sua fisionomia: essa resta «unità di base della società e come tale va rafforzata»¹⁴, e nel Capitolo V ad essa dedicato, si richiama il diritto per poter così compiere la propria azione sociale, educativa, di concorso agli stessi processi di sviluppo socio-economico.

Quale «stile» di vita?

Uno dei passaggi più significativi de Il Cairo sta nell'aver messo in discussione uno "stile" di vita, quello delle società occidentali, ricche e proiettate verso modelli di produzione e di consumo che sono ritenuti i principali ostacoli ad uno sviluppo sostenibile: non solo «la popolazione, la miseria», ma anche «i modelli di produzione e consumo e altri fattori» costituiscono una minaccia per il futuro dell'umanità, come è ampiamente espresso nel Capitolo III del *Programma d'azione*¹⁵.

Come dire non è possibile che l'Occidente pensi i modelli di sviluppo, che includono anche scelte di politica demografica, dimenticando che pur essendo una "minoranza" sul pianeta consuma la maggior parte delle risorse della terra e quindi ignorando le ragioni della solidarietà che richiedono un utilizzo delle proprie risorse da parte dei Paesi poveri o meccanismi del commercio internazionale che favoriscano un prezzo equo delle stesse risorse.

¹³ Il problema di fatto è quello relativo alle *forme* di famiglia (l'espressione adoperata nei differenti contesti internazionali è ormai: «la famiglia nelle sue diverse forme»), che mostrano due tendenze fondamentali. La prima è quella di escludere che la famiglia sia fondata sul vincolo del matrimonio, e che il matrimonio sia inteso come unione tra uomo e donna. La seconda è che essa sia un effettivo soggetto giuridico e politico che opera all'interno della società con una propria autonomia che non può essere limitata né condizionata: in sostanza la negazione del principio di sussidiarietà.

¹⁴ *Programma d'azione*, Princípio 9.

¹⁵ È in questa linea che si situano anche gli interventi della Santa Sede e di Giovanni Paolo II sin dalla fase preparatoria della Conferenza, che individuavano la fonte delle proposizioni maggiormente controverse contenute nel documento finale.

Infatti a Il Cairo si è riproposto con un certo impeto il conflitto Nord-Sud, ritrovabile con toni analoghi solo nel dibattito degli anni '70 sull'ordine economico internazionale, e con la differenza che oggi la posizione di molti Paesi del Sud è libera dalla logica del dover scegliere tra il modello capitalista e quello collettivista. È forse il dato emerso dalla Conferenza che non bisognerebbe sottovalutare e dimenticare: il rischio di uno scontro tra Nord e Sud diventa più evidente quando si pensa ad un divario crescente che ogni anno si allarga di circa il 2 per cento a favore del Nord, mentre l'indice demografico è tendenzialmente elevato al Sud. E i presagi di un tale scontro si sono visti a Il Cairo, al momento del dibattito sulla questione dei lavoratori migranti, dove l'intransigenza dei Paesi ricchi è emersa di fronte alla richiesta di definire il diritto di queste persone a poter ricongiungersi con le proprie famiglie. È un problema quello delle migrazioni "economiche" che secondo le stime presentate nella Conferenza riguarda dai 70 agli 85 milioni di persone, spostate da quella che è definita come la «globalizzazione del mercato del lavoro» che impone la ricerca di mano d'opera oltre il proprio Paese. Il problema non è solo quello del soggiorno – temporaneo o meno – o delle migrazioni clandestine, ma soprattutto quello della considerazione della *natura* dei lavoratori migranti: sono persone o solo mano d'opera? È possibile pensare ai loro diritti solo in ragione della produzione? L'irrigidimento dei Paesi industrializzati va in questa direzione, che la formulazione del *Principio 12* del *Programma d'azione* non contribuisce a modificare. Negare il diritto al ricongiungimento delle famiglie dei lavoratori migranti è stato considerato dal Sud del mondo come una misura di politica demografica e di controllo imposto della natalità.

Questo ed altri i problemi che i partecipanti alla ICPD lasciano irrisolti o che non hanno affrontato con la necessaria consapevolezza di essere protagonisti della «ultima occasione del Ventesimo secolo per affrontare collettivamente le sfide cruciali e le interconnessioni fra popolazione e sviluppo», come con un tono troppo apocalittico afferma il Preambolo del *Programma d'azione*.

A Il Cairo dunque non si è parlato solo di aborto, o di contraccuzione o di temi legati alla salute sessuale e riproduttiva. Né

il dibattito è stato monopolizzato per affermare la prospettiva della visione religiosa del cristianesimo o dell'islamismo. Anche se non si può negare che la ICPD ha visto soprattutto lo sforzo di molti Paesi – di differente religione o credo – proiettato nel voler difendere alcuni punti fermi che restano alla base della convivenza umana e che partono dal considerare la persona umana nella sua unità: materiale e spirituale.

«Dio ha creato un mondo grande abbastanza per tutte le vite che Egli desidera nascano. Sono soltanto i nostri cuori che non sono grandi abbastanza per desiderarle ed accettarle», ha detto Madre Teresa di Calcutta nel suo messaggio inviato alla Conferenza. È il richiamo ad uno di quei piccoli semi che ogni persona, se tratta al di fuori dell'arena di una Conferenza internazionale, in cuor suo condivide... indipendentemente dal numero degli abitanti sulla terra.

VINCENZO BUONOMO