

**DIRITTO ALLO SVILUPPO,
MIGRAZIONI, COOPERAZIONE E DEBITO ESTERO.
QUALE RUOLO PER LE ORGANIZZAZIONI
NON GOVERNATIVE?**

In un precedente articolo ho affrontato la questione del rapporto fra universalità e indivisibilità dei diritti umani¹. In esso rilevavo che l'universalità non riguarda in primo luogo il numero di Stati membri dell'Onu nel 1948, allora 58, e oggi triplicati, ma soprattutto un'unitaria interpretazione, applicazione e grado di protezione dei diritti enunciati. È stato scritto: "Che i diritti umani siano osservati in modo assai diverso nei vari Paesi è un fatto che nessuno può negare: in certi Stati assistiamo a gravissime violazioni, mentre in altri il tasso di inosservanza è assai minore. Quel che più conta però è che essi sono concepiti in modo assai diverso"².

Del problema della indivisibilità e della inter-relazione fra i diritti umani si sono fatti portavoce soprattutto i Paesi emergenti, categoria più ampia dei cosiddetti Paesi in via di sviluppo. È la questione ricorrente fra chi, in particolare alcuni Stati, ma anche soggetti non governativi, tende a sottolineare la centralità, o meglio la priorità, dei diritti civili e politici contenuti nella Dichiarazione, rispetto ai diritti economico-sociali contemplati dalla stessa come il diritto alla sicurezza sociale (art. 22), il diritto al lavoro (art. 23), alla salute (art. 25), all'istruzione (art. 26), alla partecipazione alla vita culturale della comunità (art. 27), per limitarsi a quelli espressamente citati.

¹ M. Aquini, *Diritti umani: una riflessione a cinquant'anni dalla Dichiarazione universale*, in «*Nuova Umanità*», XX, 1998/6, 120, pp. 721-737.

² A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Bari 1998, p. 55.

Le Conferenze sui diritti umani, promosse dalle Nazioni Unite, in particolare a Teheran nel 1968, e a Vienna nel 1993, sono state caratterizzate da un confronto molto vivo su tale rapporto. A Teheran le questioni della universalità e della indivisibilità dei diritti erano state affrontate nei termini soprattutto di un approfondimento teorico, collegato alla riflessione sul fondamento dei diritti stessi. A Vienna venticinque anni dopo la comunità internazionale ha assistito ad un confronto, in alcuni casi anche duro, fra la posizione dei Paesi emergenti, che hanno evidenziato, criticandola, una sorta di sovrapposizione, di coincidenza, fra il principio dell'universalità e la visione occidentale dei diritti umani, e quella dei Paesi sviluppati “tendente nei fatti a negare una reale indivisibilità o interdipendenza, specie quanto all'effettiva implementazione di determinati diritti a contenuto socio-economico, ma assolutamente irremovibile nel considerare escluso ogni dubbio sull'universalità dei diritti umani”³.

Il diritto allo sviluppo

Un ambito nel quale la questione della indivisibilità dei diritti umani trova particolare risonanza è quello che possiamo definire del diritto allo sviluppo.

Dare diverso peso alla difesa dei diritti civili e politici rispetto alla promozione di quelli economico e sociali può indurre a trascurare “il fatto che un terzo della popolazione del mondo in via di sviluppo è schiavo di una povertà talmente assoluta da vedersi negati i diritti umani fondamentali: il diritto alla vita, alla libertà e alla ricerca di un'esistenza dignitosa (...) Essere prigionieri della povertà può essere una condizione altrettanto limitante e crudele quanto l'essere rinchiusi in qualsiasi gulag per motivi politici”⁴. “Il diritto

³ V. Buonomo, *I diritti umani nelle relazioni internazionali. La normativa e la prassi delle Nazioni Unite*, Pontificia Università Lateranense-Mursia, Roma 1997, pp. 65-66.

⁴ J.G. Speth, *I diritti umani e lo sviluppo*, cit. in «Internazionale», n. 219 del 13 febbraio 1998. L'autore è Amministratore del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo.

allo sviluppo e alla sussistenza è, quindi, il passaggio obbligato per rendere minimamente fruibili i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali proclamati cinquant'anni fa⁵.

La questione dell'indivisibilità dei diritti umani, che è stata affrontata inizialmente come un dato prevalentemente ideologico, usato come strumento della "guerra fredda dei diritti umani", manifesta oggi perciò tutta la sua concreta attualità.

Per diritto allo sviluppo si intende il "diritto inalienabile dell'uomo in virtù del quale 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"⁶.

La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo è stata approvata con 146 voti favorevoli, un solo voto contrario, quello degli Stati Uniti, e l'astensione di otto Paesi industrializzati, fra cui Germania, Giappone e Regno Unito. La contrarietà e l'astensione espressa da questi Stati ha toccato il nodo delle questioni di cui sopra abbiamo dato conto, la priorità da dare ai diritti civili e politici rispetto a quelli economico sociali o viceversa da parte dei Paesi emergenti la necessità di perseguire in primo luogo il soddisfacimento di questi ultimi per poter rendere effettivi e non solo formalmente riconosciuti i primi.

La Dichiarazione afferma in realtà l'interdipendenza di tutti i diritti a partire dalla considerazione che "l'essere umano è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere pertanto il protagonista attivo e il beneficiario del diritto allo sviluppo" (art. 2, comma 1).

All'art. 6 comma 1 inoltre precisa che "tutti gli Stati devono collaborare al fine di promuovere, di incoraggiare e di rafforzare il rispetto universale ed effettivo di tutti i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione".

⁵ F. Margiotta Broglio, *Dalla proclamazione alla realizzazione*, in «Annali della Pubblica Istruzione», anno XLIV, 1998, n. 3-4, p. 50.

⁶ *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, art. 1, Risoluzione 41/133 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 1986.

Un altro passaggio importante della Dichiarazione è il riconoscimento che la questione dello sviluppo non interessa solo gli Stati, ma che “tutti gli esseri umani hanno la responsabilità dello sviluppo sul piano individuale e collettivo” (art. 2, comma 2), e che in questa direzione compito degli Stati è di “incoraggiare in tutti i campi la partecipazione popolare che costituisce un fattore importante dello sviluppo e della realizzazione dei diritti dell'uomo” (art. 8, comma 2).

Rimettere al centro della comunità internazionale la questione dello sviluppo non è tuttavia solamente un’opportunità per favorire il dialogo fra visioni diverse, seppure non avverse fra loro. Anche i dati che emergono dalla realtà internazionale ne sottolineano l’urgenza.

Un primo dato è confermato dai Rapporti ONU sullo sviluppo umano degli ultimi anni: il 20% della popolazione mondiale è responsabile dell’86% di tutti i consumi mondiali, mentre il 20% più povero consuma solo l’1,3% di beni e servizi. I Paesi africani occupano gli ultimi posti nella lista a cui viene applicato l’indice di povertà umana dei Rapporti ONU⁷.

Strettamente collegato è il trend evolutivo della popolazione mondiale: oggi l’80% vive in Africa, Asia e America Latina e si prevede che nel 2025 sarà l’85%. Se a questo trend non si accompagnerà uno sviluppo più equilibrato, è difficile prevedere una diminuzione dei flussi migratori da queste aree, in particolare dall’Africa. E qui non penso, come si tende a fare oggi, solo allo sviluppo economico, ma ad uno sviluppo che comprende i vari aspetti della realtà umana: la cultura, l’ambiente e soprattutto l’educazione, che è un fattore determinante, non forzato, per un ri-equilibrio del *trend* delle nascite nei Paesi poveri.

Sviluppo e migrazioni internazionali

Ridare centralità alla questione dello sviluppo permetterebbe di affrontare in maniera diversa il fenomeno migratorio.

⁷ I Rapporti sullo sviluppo umano sono pubblicati annualmente in italiano da Rosenberg & Sellier.

Oggi si parla poco di migrazioni, ma prevalentemente di *immigrazione*, aggiungendo un prefisso che indica un movimento da qualche luogo verso di noi (l'Italia, l'Europa), ponendo così noi stessi, non chi migra, al centro dell'attenzione, e nello stesso tempo accentuando una supposta "eccezionalità" del fenomeno.

Un seppur rapido sguardo all'evoluzione storica di esso ci permette di offrire un quadro diverso. Se ci limitiamo all'epoca moderna osserviamo che – restando in Europa – essa, per l'affermarsi dell'economia di mercato e del capitalismo ha progressivamente acquistato un ruolo politico ed economico predominante sulla scena mondiale. Il sorgere del fenomeno "coloniale" ha spinto da un lato i primi flussi verso l'America e d'altro lato ha favorito l'utilizzo di grandi quantità di forza lavoro a basso costo: a ciò ha provveduto inizialmente la tratta degli schiavi e poi i "lavoratori a contratto" (cinesi, indiani, ecc.) nelle colonie delle potenze europee. La rivoluzione industriale ha poi provocato una gigantesca ridislocazione del fattore lavoro e delle persone: si stima che fra il 1846 e il 1924, almeno 48 milioni di persone (il 12% della popolazione europea al 1900) abbiano lasciato il continente diretti in America settentrionale e meridionale, Oceania, Africa meridionale e Asia centrale.

Con la fine del secondo conflitto mondiale avviene un cambiamento: l'Europa centro-settentrionale diventa area d'immigrazione (Francia, Germania), per la forza espansiva della sua economia, mentre l'Europa meridionale mantiene il ruolo di paesi d'emigrazione o, nel caso italiano, di una ridislocazione interna sull'asse sud-nord. Questa fase si conclude nella prima metà degli anni '70 con l'introduzione di meccanismi legislativi per ridurre l'ingresso di manodopera straniera e favorire i rientri.

Ed è a partire da questo punto, negli ultimi vent'anni, che il fenomeno migratorio viene caratterizzato da profondi cambiamenti tuttora sotto i nostri occhi, di cui si possono evidenziare due tendenze.

La prima consiste nel diverso peso che giocano attualmente i fattori di "espulsione" dai Paesi poveri o da quelli segnati da conflitti, sia interni che su scala regionale, rispetto ai fattori di "attrazione" che erano stati prevalenti dopo la seconda guerra mondiale, per la necessità di manodopera che contribuisse, come

ha fatto, alla ricostruzione e allo sviluppo delle economie in espansione.

La seconda tendenza è invece l'accentuazione della mobilità umana, fenomeno che appartiene a tutti i tempi, ma che i moderni mezzi di comunicazione e di trasporto favoriscono rispetto al passato.

Queste tendenze, di carattere strutturale e permanente, dovrebbero spingere alla elaborazione di politiche nazionali e internazionali non fondate sull'emotività, realistiche, sapendo cogliere le opportunità positive sotto il profilo economico e culturale, ma nello stesso tempo rispettose della dignità umana degli interessati, in un quadro di garanzia dei diritti umani universalmente riconosciuti.

Spostare l'attenzione dall'immigrato al migrante significa inoltre passare dalla considerazione degli effetti a quella sulle cause, affrontare le radici del fenomeno non tanto in una chiave di sicurezza dei Paesi ricchi di fronte alla povertà che "sbarca" sulle loro coste e di cui farsi carico, ma nella prospettiva di assicurare al potenziale migrante le opportunità per costruire un futuro nella propria terra d'origine. Contribuire allo sviluppo dei Paesi di emigrazione resta perciò la strada maestra da seguire e si collega al ruolo e al peso attuale delle politiche di cooperazione a lungo termine.

Sviluppo e cooperazione internazionale

Gli anni più recenti hanno segnato un'inversione di tendenza nella cooperazione internazionale allo sviluppo: si è assistito infatti alla diminuzione degli aiuti erogati ai Paesi poveri dai governi dei Paesi più industrializzati. Con riferimento ai Paesi DAC, a sviluppo avanzato, che comprendono sia quelli del G7 che una serie di altri Paesi industrializzati, fra il 1995 e il 1997 gli aiuti diretti da parte loro, sia a dono che in crediti a tassi agevolati, sono diminuiti di oltre 12 miliardi di dollari⁸. La diminuzione più sensibile, pari a 8 miliardi di dollari, si è verificata nella componente

⁸ I dati citati sono tratti dal Rapporto DAC 1998 pubblicato su DIPCO, «Bollettino della cooperazione», nn. 13 e 14, aprile 1999.

di aiuto bilaterale (fra Stati), storicamente destinata ai Paesi più poveri fra quelli in via di sviluppo. Anche la componente multilaterale (che comprende i programmi di sviluppo realizzati tramite le organizzazioni internazionali) ha subito una riduzione, ma in termini percentuali la differenza è evidente: nel 1993 la componente bilaterale costituiva il 24% dell'assistenza allo sviluppo, quella multilaterale il 10%; nel 1997 la prima si è attestata intorno al 10%, la seconda intorno al 5%.

Un elemento da considerare è invece l'aumento progressivo dei flussi finanziari privati nei Paesi in via di sviluppo (Pvs). In termini percentuali essi costituivano nel 1990 il 33,6% del totale dei flussi (pubblici e privati), nel 1997 si sono attestati quasi al 78%. Un po' meno della metà di tali flussi sono costituiti da investimenti diretti nei Pvs (per progetti di infrastrutture, per esempio) e in costante aumento risultano i flussi indirizzati agli *offshore centres*, che non producono ricchezza in loco, ma hanno solo funzione speculativa (il 6,5% pari a 21 miliardi di dollari nel 1997). Questo aumento dei flussi privati ha fatto sì che il totale delle risorse finanziarie pubbliche e private verso i Pvs sia aumentato costantemente dal 1990 al 1996 (da 130 a 365 miliardi di dollari, per poi scendere di nuovo a 324 miliardi nel 1997).

Se si va tuttavia a considerare dove si indirizzano i flussi privati, secondo il Rapporto DAC, "essi rimangono concentrati in pochissimi paesi". Sono Paesi di livello medio: in Asia soprattutto Cina e India, ma anche Indonesia, Malesia, Filippine e Tailandia. In America Latina: Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Messico, Perù e Venezuela.

Nel totale delle risorse private sono comprese anche quelle raccolte dalle Organizzazioni non governative (Ong), che hanno esclusivi fini di solidarietà: negli anni '90 non erano mai scese sotto i 5 miliardi di dollari, fatto accaduto invece nel 1997. In termini percentuali sul totale la componente Ong si è più che dimezzata.

Il quadro descritto presenta vari aspetti. Ne accenno alcuni. La diminuzione dei flussi pubblici è spiegabile con i problemi di bilancio dei maggiori Paesi industrializzati, con i tagli alla spesa sociale (in questo senso la cooperazione allo sviluppo è avvertita come una sorta di spesa sociale esterna), con la necessità di rag-

giungere i parametri fissati da Maastricht per i Paesi dell'Unione Europea. Piuttosto comprensibile è l'aumento dei flussi privati, che testimonia l'esistenza di risorse finanziarie consistenti a livello mondiale, che si muovono tuttavia secondo le esigenze del mercato verso quei Paesi maggiormente affidabili o dove l'investimento rende di più. Meno comprensibile, perché più sfuggente e meno certa nei dati, è la diminuzione della componente solidaristica delle Ong.

Le conseguenze indicano tuttavia che esistono aree privilegiate verso cui si indirizzano gli investimenti (parte dell'Asia, dell'America Latina) ed aree abbandonate (in particolare l'Africa Sub-Sahariana).

Apro a questo punto una finestra sotto un profilo che può interessare esperienze che toccano il settore della economia sociale ed anche quello aziendale aperto ad una cultura di solidarietà⁹. Prendiamo atto che la tendenza alla diminuzione degli aiuti pubblici potrà forse essere fermata, ma che una inversione di tendenza non è in vista; accettiamo anche un sostanziale assestamento della componente privata solidaristica pura. Esiste uno spazio per aziende, cooperative, realtà artigiane, iniziative di microcredito, che accettano le regole del mercato, ma le applicano in maniera equa, pur ricavandone profitto per sé e per i propri *partners* nei Pvs? Se questo spazio esiste, le potenzialità che esprime possono essere favorite?

Ci sono, a mio avviso, almeno due "riconoscimenti" da considerare nelle politiche e negli strumenti legislativi dei Paesi industrializzati: il riconoscimento di tipicità di esperienze come quelle citate, non omologabili da un lato ad una normale azienda che voglia per esempio installare una sua filiale in un Paese povero, e dall'altro ad una Ong che si muove in una esclusiva dimensione di solidarietà e gratuità. Da questo riconoscimento di tipicità dovrebbe conseguirne un diverso trattamento fiscale nel momento in cui uno di questi soggetti decidesse, a partire da motivazioni

⁹ Penso sia a filoni storici come quello del movimento cooperativo, sia a nuove esperienze come quelle delle aziende che aderiscono al progetto di «economia di comunione».

etiche, verificate in base alle caratteristiche concrete dei programmi che intende mettere in atto, di andare a creare sviluppo e lavoro in un Paese povero, o anche solo a sostenere finanziariamente aziende e altre strutture economiche locali che già lavorano a partire da motivazioni comparabili. Non si tratta infatti di diventare attori o esecutori di un intervento da realizzare con risorse pubbliche, ma di vedere riconosciuto il ruolo sociale che questi soggetti svolgono, essendo semplicemente se stessi e rischiando in proprio.

È probabile che in termini di risorse nette mobilitate, esse non copriranno la diminuzione degli aiuti sopra ricordata, ma non vi è dubbio che aggiungerebbero un tassello qualitativamente significativo, un segno di speranza e di opportunità concreta nel quadro internazionale.

Sviluppo e debito estero dei Paesi poveri

Una forte ipoteca che pesa sulle possibilità di sviluppo di molti Paesi è quella del debito estero contratto e degli impegni assunti di pagamento dello stesso. L'attuale situazione affonda le sue radici nel "riciclaggio dei petrodollari" a seguito della quadruplicazione del prezzo del petrolio intervenuta alla fine del 1973, secondo un meccanismo che può essere sinteticamente così descritto:

- i Paesi importatori di petrolio facevano affluire dollari in cambio di petrolio nei Paesi OPEC (soprattutto Paesi arabi);
- questi ultimi facevano riaffluire sui mercati finanziari internazionali i loro *surplus* commerciali;
- le grandi banche commerciali internazionali canalizzavano la liquidità ricevuta verso i Paesi in *deficit* che intendevano finanziare i loro disavanzi correnti o di bilancio.

I Paesi (Pvs) si indebitarono, ma per alcuni anni la situazione rimase sotto controllo, grazie soprattutto ai bassi tassi d'inte-

resse dei prestiti concessi, convenienti per gli stessi Paesi debitori. Con la seconda crisi petrolifera nel 1979 si verificò una nuova impennata dei prezzi del petrolio che generò una nuova inflazione internazionale.

A questo fatto si accompagnò l'affermazione delle politiche monetariste e neoliberiste negli Stati Uniti e in Inghilterra, che si sono concretizzate in politiche monetarie restrittive, per combattere l'inflazione, spingendo alle stelle i tassi d'interesse. Gli Stati Uniti avevano anche l'obiettivo di innalzare il valore del dollaro e le politiche di stretta monetaria erano funzionali anche a questo obiettivo, dato che gli alti tassi d'interesse attiravano capitali. I capitali in arrivo dall'estero venivano cambiati in dollari generando una domanda molto forte di questa valuta a cui corrispose una vera e propria impennata del suo corso rispetto a tutte le altre valute.

L'innalzamento dei tassi d'interesse e l'apprezzamento del dollaro, considerando che i prestiti erano concessi a tasso variabile, crearono una situazione di notevole difficoltà per i Paesi indebitati. Paesi che avevano iniziato il rapporto debitorio pensando di dover pagare una rata x ogni anno si trovarono a dover pagare $x + y$ per effetto dei nuovi tassi e inoltre a vedere notevolmente aumentato il rapporto fra la propria valuta locale e il dollaro, la valuta "forte" nella quale erano stati contratti la maggior parte dei debiti.

Questa situazione rese insostenibile il cosiddetto servizio del debito, comprendente il capitale e gli interessi da restituire annualmente. Il primo Paese a dichiarare la propria insolvenza è stato il Messico nel 1982, seguito a ruota dagli altri Paesi debitori. Da questo momento si può parlare di crisi del debito estero dei Paesi in via di sviluppo, crisi che dura tuttora, riassunta nella progressione registrabile dal punto di vista dell'ammontare del debito stesso: 658 miliardi di dollari USA nel 1980, 1.539 nel 1990, 2.400 oggi (il doppio del prodotto interno lordo dell'Italia).

I tentativi di soluzione dagli anni '80 ad oggi sono stati numerosi e articolati, ma i risultati sono insoddisfacenti. Le forti sollecitazioni di Giovanni Paolo II e un'ampia campagna internazionale in coincidenza con l'Anno Giubilare hanno influito sull'atteggiamento assunto dai Paesi creditori e dalle Istituzioni finan-

ziarie internazionali (Fondo Monetario e Banca Mondiale) di rendere operative consistenti riduzioni e in alcuni casi la totale cancellazione del debito estero di origine pubblica dei Paesi più poveri (soprattutto africani), mentre si continua a procedere con criteri tradizionali di rimborso e di riscadenzamento del debito nei confronti per esempio dei Paesi dell'America Latina¹⁰. Riduzione e cancellazione del debito devono essere accompagnate o seguite da misure di sostegno allo sviluppo locale, con particolare attenzione alle fasce povere della popolazione che ha maggiormente sofferto le conseguenze del debito estero: per questo è importante che riprenda consistenza l'aiuto pubblico allo sviluppo, di cui al precedente paragrafo, e che vengano posti in essere meccanismi che impegnano i governi locali a utilizzare le risorse liberate per programmi di sviluppo.

I protagonisti del diritto allo sviluppo. Il contributo delle Ong

Gli ambiti sopra ricordati – migrazioni, cooperazione internazionale, debito estero – sono strettamente legati al diritto allo sviluppo, che oggi deve tenere conto del processo di globalizzazione in atto. Esso porta ad un'integrazione sempre più accentuata dei diversi fattori economici, finanziari, politici e culturali. Non è di per sé un fenomeno del tutto nuovo, anche se oggi viene accentuato dall'utilizzo della tecnologia e da processi informativi sempre più rapidi. Sotto questo profilo risulta difficilmente controllabile dalle istituzioni politiche, come è evidente per esempio nel campo finanziario. Queste nuove dinamiche pongono dei problemi seri, perché se le istituzioni politiche nazionali e sovranazionali manifestano tali difficoltà, viene messo in discussione il controllo popolare che nelle società democratiche si esprime attraverso di esse. Il fallimento della conferenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) tenuta a Seattle nel dicembre 1999 ha evi-

¹⁰ Mi riferisco alla iniziativa HIPC, rivolta ai Paesi poveri fortemente indebitati, e agli impegni assunti unilateralmente da vari membri del G7 di cancellazione del debito soprattutto verso Paesi africani.

denziato questa difficoltà e di essa si sono fatte portavoce le Organizzazioni non governative (Ong), che svolgono perciò in questo caso un ruolo di denuncia e di difesa di alcuni interessi generali. È un ruolo che le Ong si assumono con sempre maggiore coscienza su molti temi che hanno una valenza transnazionale, compresi quelli sui quali abbiamo posto la nostra attenzione.

Tale ruolo è in piena consonanza con la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo che impegna gli Stati, ma coinvolge in effetti tutti i soggetti della comunità internazionale nell'impegno di promozione dello sviluppo all'interno dei singoli Paesi e di cooperare a livello internazionale per il superamento degli ostacoli che bloccano lo sviluppo dei Paesi più poveri. Fra i protagonisti di questo impegno vanno perciò considerate, accanto agli Stati e alle Organizzazioni sovranazionali e internazionali, le Organizzazioni non governative. Il loro essere "non governative" sottolinea allo stesso tempo un limite e una positività. Il limite è dato dall'ordinamento internazionale che non riconosce piena soggettività a ciò che non sia statuale o frutto dell'accordo fra gli Stati. Proprio la prassi di tutela dei diritti dell'uomo ha tuttavia aperto delle brecce significative nell'ordinamento internazionale, consentendo per esempio agli individui di presentare ricorsi nel contesto della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo.

La positività si collega all'autonomia delle Ong rispetto ai propri Governi, che trova corrispondenza nella loro struttura e nelle finalità che persegono. Prendiamo in considerazione quelle Ong che operano nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo. Si tratta sempre di enti senza fini di lucro, normalmente associazioni, in alcuni casi fondazioni, orientate ad una finalità di solidarietà nei confronti delle popolazioni dei Pvs. Se nelle disuguaglianze interne ad una società il volontariato sociale gioca un ruolo riequilibratore, altrettanto si può dire delle Ong sul piano internazionale. Le modalità con cui tale solidarietà si rende effettiva sono molto varie e tengono conto anche delle origini e dei *back-ground* culturali delle singole Ong. Si va dall'intervento progettuale attraverso microrealizzazioni a più ampi e prolungati programmi di sviluppo nei settori dei cosiddetti *basic needs* (salute, educazione primaria, alimentazione) e della forma-

zione professionale, all'invio di volontari espatriati a supporto dei programmi di sviluppo. Dal sostegno finanziario alle attività di Ong locali (degli stessi Pvs), in un'ottica prevalentemente di partenariato, alla sperimentazione di strumenti di microcredito sul posto in collaborazione con strutture formali (banche) e informali.

Alcuni elementi accomunano le Ong e nello stesso tempo le distinguono dagli altri soggetti della cooperazione internazionale.

Per quanto riguarda la loro *struttura* va messa in luce la partecipazione popolare: che si sostanzia nel fatto che le Ong sono il risultato di un patto associativo a cui liberamente partecipano i cittadini. La partecipazione popolare che caratterizza la struttura delle Ong del Nord si salda col sostegno nel Sud di quelle forme di sviluppo che passano attraverso modelli simili partecipativi di carattere formale (cooperative, Ong locali) e informali (gruppi di contadini, realtà di villaggio).

Un altro aspetto è la flessibilità operativa, che permette alle Ong di arrivare dove gli aiuti ufficiali e i canali tradizionali non arrivano oppure di operare anche in Paesi dove gli interventi attraverso canali governativi o intergovernativi stranieri non sono consentiti per la situazione politica.

Per quanto riguarda le *finalità e le modalità di intervento* un elemento caratterizzante è una visione non solo in termini economici dello sviluppo: le Ong guardano alla crescita dei gruppi umani nei loro aspetti diversificati e complementari, che toccano ambiti non quantificabili economicamente, come quello educativo e quello sanitario. Anche negli interventi che riguardano attività produttive, c'è una costante attenzione alla dignità del lavoro e alle fasce più deboli della società.

Il rispetto e la valorizzazione delle culture locali, su cui si gioca la delicata partita del rapporto fra universalità e indivisibilità dei diritti umani, trova le Ong attente a conoscere e capire la cultura locale, a lasciarsi interrogare da essa, a cercare soluzioni ai problemi che ne tengano conto in maniera prioritaria.

In relazione a quanto abbiamo considerato sopra sul diritto allo sviluppo mi pare che siano almeno due i profili legati alla natura stessa delle Ong, che devono essere salvaguardati e che sono

suscettibili di portare un contributo significativo alla cooperazione internazionale nel suo insieme.

Il primo profilo è la *scelta dei poveri*. La cooperazione allo sviluppo, sia essa governativa, intergovernativa o non-governativa deve avere i poveri come suo parametro di riferimento; per questo motivo è per sua natura disinteressata. Le Ong hanno il compito non solo di attuare questa linea nei loro propri interventi, ma anche di "condizionare" in questa direzione le politiche di cooperazione dei propri governi. Non basta più accontentarsi del "piccolo è bello", ma bisogna far sì che il piccolo possa costituire un riferimento ideale e anche operativo per i macrointerventi.

Il secondo profilo è quello dell'*inculturazione*. La globalizzazione in atto investe la sfera economica, quella tecnologica, quella finanziaria e sta investendo la sfera culturale, nel senso di omologazione di comportamenti e di valori provenienti dal mondo industrializzato avanzato. Le culture locali sono destinate in un tale processo a soccombere o a restare residuali ed emarginate. Le Ong, del Nord e del Sud del mondo, hanno la possibilità e il dovere, insieme ad altre forze come le chiese e i movimenti sociali attenti alla dignità umana, di "tenere duro" sul fronte del rispetto delle culture autoctone, di valorizzare le diversità, di conoscerle ed amarle, coscienti che ciò concorre all'incontro fra i popoli, che non annulla la bellezza di cui ciascuno è portatore. È quella che si definisce spesso oggi interculturalità da considerare, a mio parere, nella prospettiva messa in luce da uno studioso latino-americano: "(...) se da una parte si tende a convivere nella diversità, nella libertà e nel rispetto reciproci perché ci riconosciamo *l'unico popolo di Dio* o l'unica famiglia umana, allo stesso tempo si coltiva la propria identità non per chiusura o spirito di corpo, ma *per poter fare di essa un dono per gli altri*"¹¹.

Entrambi questi profili presuppongono un atteggiamento di fondo che si sostanzia in atti personali e comunitari: la *cultura del dare*, caratterizzata da volontarietà e gratuità, da assunzione del bisogno dell'altro, dal farsi carico dell'altro in tutta la sua persona

¹¹ E. Cambón, *Trinità modello sociale*, Città Nuova, Roma 1999, pp. 127-128.

che è intreccio di dimensioni e aspettative materiali e spirituali. Questo stesso atteggiamento vivibile sul piano delle relazioni personali, può trovare nella prospettiva del diritto allo sviluppo, attuazione nei rapporti fra gli Stati o più precisamente fra i Popoli. È la base per il superamento di una visione meramente contrattualistica della reciprocità, per cui si fa a condizione che l'altro faccia o non faccia. Il campo della cooperazione allo sviluppo costituisce già un terreno favorevole per sperimentare questa prospettiva e le Ong, quali espressioni vive della società civile giocano un ruolo fondamentale in questa difficile, avvincente e decisiva partita per il futuro della famiglia umana.

MARCO AQUINI