

ANNA MARIA DEL VECCHIO

IL PROBLEMA DELLO SVILUPPO DI FRONTE ALLE
EMERGENZE E ALLE SFIDE DEL MONDO CONTEMPORANEO

SOMMARIO

1. *Considerazioni introduttive.* 2. *La globalizzazione: pregi e difetti del fenomeno nell'ottica dello sviluppo. La mondializzazione e la ricerca di soluzione ai problemi planetari.* 3. *Le strategie di sviluppo in relazione alle esigenze delle generazioni future. Il buon governo e la democrazia nei processi di sviluppo e nella formazione di una coscienza sociale.* 4. *Le conseguenze della corruzione sullo sviluppo. La "questione ambientale" in relazione allo sviluppo sostenibile.* A) *Il problema del degrado ambientale.* B) *La gestione delle risorse idriche in relazione allo sviluppo sostenibile.* C) *La c.d. "tragedia dei beni comuni".* 5. *Il principio di precauzione e di prevenzione dei danni ambientali. La posizione della Comunità-Unione europea in materia di ambiente.* 6. *Le istanze di trasformazione della società planetaria globalizzata.* A) *Le esigenze di una gestione equilibrata delle risorse a fini di sviluppo. Le iniziative dell'ONU per lo sviluppo.* B) *Il problema del finanziamento per lo sviluppo e per l'eliminazione della fame nel mondo. L'azione della FAO.* C) *Il problema dei "rifugiati economici". Il programma per combattere la povertà nei Paesi più svantaggiati. L'esigenza di un'azione più efficace e coordinata delle istituzioni finanziarie ed economiche internazionali che governano la globalizzazione.* 7. *Il legame tra sviluppo sociale e istruzione.* A) *Il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali (ONU, UNESCO) nel settore dell'istruzione e dell'educazione.* B) *L'educazione ai diritti umani e ai diritti delle donne. La Conferenza mondiale dell'ONU sui diritti umani del 1993.*

1. Verso la fine degli anni ottanta del secolo scorso, con la caduta del muro di Berlino e i fondamentali mutamenti – territoriali e politici – che ne sono conseguiti, è stata formalmente siglata la conclusione della guerra fredda tra il blocco dell'Est e quello dell'Ovest, ed ha avuto inizio una nuova era nella vita di relazione internazionale. Si sono comunque posti nuovi problemi e si sono delineate nuove sfide, date dalla maggiore permeabilità delle frontiere e dai vari interessi transnazionali che sono alle base di rivendicazioni etniche e di accesso a risorse fondamentali.

I problemi e le difficoltà che ostacolano l'instaurazione di un equilibrato ordine internazionale in certi settori di vitale importanza sono aggravati dalle crisi e dai conflitti armati che travagliano il Medio Oriente, e vari Paesi dell'Africa e dell'America Latina, oltre che dalle catastrofi naturali (come il recente terremoto in Iran) e dai cambiamenti climatici i quali, a giudizio degli scienziati, potranno avere un

effetto devastante se non verranno messe in atto adeguate strategie di conservazione degli ecosistemi.

Nel sistema economico globale frequenti sono le crisi che inducono a riflettere sui possibili errori fatti e a valutare tutte le soluzioni possibili per risolverle.

L'instabilità economica dei Paesi emergenti in via di sviluppo pone complesse questioni nel contesto internazionale globale, data l'interdipendenza e l'interrelazione nella gestione delle risorse fondamentali di interesse comune, e rimette in discussione principi e dogmi proclamati da esperti di finanza e da economisti.

Anche il Fondo monetario internazionale è stato messo in stato d'accusa ed è al centro di dibattiti e polemiche per certi interventi non proprio riusciti compiuti negli anni ottanta e novanta del secolo scorso, e riguardo all'interpretazione che il Fondo ha dato al processo di globalizzazione¹. I compiti che sono stati assegnati originariamente a questa istituzione finanziaria internazionale, scaturita dagli Accordi di Bretton Woods, sono quelli di promuovere la stabilità globale e aiutare i Paesi in via di sviluppo in transizione a realizzare non solo la stabilità, ma anche la crescita. A giudizio di molti il Fondo non ha sviluppato una teoria coerente per affrontare l'imperfezione dei mercati, ed ha spesso elaborato politiche che, oltre ad aggravare i problemi che si presentavano, ha fatto sì che questi continuassero a riproporsi. La rigidità con cui il Fondo ha impostato molte politiche rende molti Paesi poco inclini a cedergli gran parte della loro autorità deliberativa ed il controllo della propria economia.

La spinta demografica tale da superare la capacità di crescita di un Paese, le gravi crisi politiche con conseguenze a livello strutturale, i conflitti interni difficilmente risolvibili, sono altrettante cause ostative al fine di uno sviluppo equilibrato della società in cui si manifestano. Un caso particolarmente grave e doloroso è stato quello del Ruanda. Questo Paese africano di non grandi dimensioni aveva beneficiato di un certo sostegno finanziario; si era anche cercato di favorire una cer-

¹ Secondo STIGLITZ (J.E.) il Fondo monetario internazionale ha in gran parte fallito la sua missione e gli insuccessi riportati sono la diretta conseguenza di come ha interpretato il proprio incarico e il proprio ruolo. Vedi "Globalization and its Discontents", tradotto in lingua italiana come "La globalizzazione e i suoi oppositori", Edizione Mondolibri S.p.A., Milano, 2003 su licenza Giulio Einaudi ed., Torino, 2002. Sulle Istituzioni finanziarie internazionali vedi anche WILLIAMSON, *Le Istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, 1987.

ta coesione sociale in settori-chiave, ai fini della elaborazione di piani locali di sviluppo. In seguito alla pressione esercitata da propagande deleterie l'azione svolta si è rivelata del tutto inutile e la situazione, a livello di conflittualità interna, è precipitata. Il caso del Ruanda insegna che un'efficace strategia di sviluppo, per produrre frutti, non può prescindere dal consolidamento e dalla diffusione di una "cultura di pace"².

Purtroppo, a partire dalla fine della guerra fredda, i conflitti interni sono divenuti più frequenti e sanguinosi (in quanto aggravati da fenomeni di violenza e di terrorismo) soprattutto in Medio Oriente e nel Terzo mondo, innescati da contrapposizioni di interessi tra etnie diverse, oltre che da motivazioni politiche e religiose.

Il caso dell'Irak suscita preoccupazioni circa la gestione del dopo-conflitto, se non verranno elaborate adeguate strategie e piani di sviluppo che tengano conto delle varie istanze locali, non sempre conciliabili tra loro e talora incompatibili con gli orientamenti esplicitati in ambito internazionale per la ricostruzione del Paese. Non sempre la fine delle ostilità, in Paesi distrutti da gravi crisi interne e da conflitti, coincide con un ritorno immediato alla normalità; il caso dell'Irak, insanguinato da atti di violenza successivi al conflitto anti-Saddam, condotto dalle Forze alleate anglo-americane, sta a significare che è spesso più facile vincere una guerra che non conquistare la pace, date le tensioni non ancora sopite, il degrado ambientale determinato dalla distruzione delle infrastrutture e dei meccanismi di produzione di beni di prima necessità, per cui anche la salute (oltre che la sicurezza) della comunità umana stanziata nelle zone che sono state teatro del conflitto viene messa a repentaglio.

I piani di ricostruzione e di sviluppo di economie distrutte da conflitti comportano in genere un notevole dispendio di energie e di risorse finanziarie, come si desume anche dai Piani predisposti al termine del secondo conflitto mondiale per favorire la ripresa economica e politica dei Paesi travolti dal conflitto.

Per quanto concerne i Paesi in via di sviluppo il Consiglio Europeo, dal 1993 al maggio 1996, ha elaborato un regolamento relativo a "des actions de réhabilitation et de reconstruction" a favore di tali

² Vedi GRÜNEWALD (E.) *Le développement n'est pas la paix*, in *Entre urgence et développement. Pratiques humanitaires sous la direction de C. Pirotte, B. Husson, et de F. Grünewald*, Paris, Karthala, 2000, pp. 28-29.

Paesi³. Tale Atto, conformemente alla Dichiarazione adottata in occasione del Vertice umanitario di Madrid del 1995, invita la comunità internazionale a mantenere risorse a disposizione “pour relever les défis de la reconstruction de sociétés détruites par la guerre, consolider un règlement de paix et empêcher que les graines de désastres futurs ne soient semées”. Nella Dichiarazione è stato affermato che “la reconstruction porte non seulement sur les réseaux d’adduction d’eaux, les routes et les ponts, mais aussi sur la société civile: démobilisation des soldats et remise en état du système judiciaire, de l’administration, du système éducatif et des services sociaux”.

Mentre la ricostruzione di infrastrutture (strade, ponti) richiede in genere un lasso di tempo limitato (se i finanziamenti sono sufficienti e l’organizzazione è di buon livello), la ricostruzione della società civile è un procedimento più complesso che necessita, in genere, di tempi più lunghi, per sanare contrasti e ricomporre fratture nel tessuto sociale.

Le organizzazioni non governative che operano nel settore della solidarietà internazionale, per il loro carattere di indipendenza, sono considerate le più idonee per svolgere una funzione di “riconciliazione” e di ricomposizione dell’assetto sociale in entità lacerate da contrasti e contrapposizioni conseguenti a conflitti armati e a gravi crisi. Tali organismi, in genere, non sono pienamente in grado di fare fronte alle molteplici esigenze che debbono soddisfare, data anche la mancanza di un potere di imposizione delle loro scelte, oltre che di un’adeguata organizzazione strutturale e di sufficienti risorse finanziarie a loro disposizione. L’intervento di Stati e di organizzazioni internazionali governative – universali e regionali – si rivela quindi, nella più gran parte dei casi, ineludibile.

2. All’indomani della seconda guerra mondiale era prevalente, nel quadro universale, l’idea di un ruolo primario e determinante dello Stato nella gestione dell’economia, oltre che della politica, pure nella varietà della ideologie: dal marxismo-leninismo più duro alla socialdemocrazia e al liberismo improntato ai principi del “welfare state”.

Una inversione di tendenze cominciò a delinearasi verso la fine degli anni settanta del secolo scorso. Gli imperativi divennero allora liberalizzazione, ruolo preminente del mercato rispetto allo Stato, aper-

³ Vedi “Conjuguer les talents”, sous la direction de B. Rebelle, in *Entre urgence et développement*, cit., p. 56.

tura dei mercati. La caduta del muro di Berlino e la dissoluzione della Unione sovietica hanno accentuato questa tendenza.

All'alba del terzo millennio la valutazione critica del processo di globalizzazione in atto ha assunto una connotazione particolarmente accesa. Le contestazioni contro la politica e gli interventi delle istituzioni della globalizzazione sono divenute sempre più frequenti, e tali da rendere improduttive le riunioni al Vertice. Di recente si è riscontrato il fallimento dei negoziati al "summit" dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), tenutosi a Cancun, in Messico; una netta contrapposizione si è delineata in quella sede tra i Paesi in via di sviluppo e le nazioni più ricche e progredite, accusate di imporre barriere protezionistiche soprattutto in campo agricolo.

In realtà la globalizzazione, come è stato notato⁴, oltre a innegabili vantaggi, presenta aspetti negativi, non essendo riuscita a garantire tutti i benefici che si prefiggeva. L'apertura al commercio internazionale ha comunque aiutato molti Paesi emergenti a crescere in modo molto più rapido, favorendo lo sviluppo economico.

La globalizzazione ha ridotto il senso di isolamento percepito in gran parte dai Paesi sotto-sviluppati e in via di sviluppo; gli aiuti dall'estero, se pure con difetti e anomalie, hanno recato benefici a milioni di persone, grazie a progetti educativi, di irrigazione, di accesso all'acqua (che hanno incrementato il reddito degli agricoltori) e a programmi di lotta all'AIDS che hanno contribuito a limitare, per quanto possibile, la diffusione di questa terribile malattia.

È possibile che l'apertura al mercato interno delle importazioni dall'estero possa avere danneggiato i produttori locali e che le nuove società straniere danneggino le aziende di Stato protette, ma è probabile e auspicabile che possano contribuire a introdurre nuove tecnologie, oltre che a creare l'accesso a nuovi mercati e a sviluppare nuovi settori. Nessuno Stato dispone di tante risorse da potere fare a meno di importazioni dall'estero.

I fautori della globalizzazione legata al capitalismo basato sul modello americano – per cui spetta ai Paesi che praticano questo tipo di capitalismo, in primo luogo gli Stati Uniti, di fissare "le regole del gioco" nell'ambito delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali di cui fanno parte – hanno trovato avversari nei Paesi del Terzo mondo. Tali Paesi hanno a più riprese eccepito che le grandi istituzio-

⁴ Vedi STIGLITZ (J.E.), *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., p.4.

ni mondiali sono in realtà dominate dall'America e dalle altre Potenze industriali avanzate⁵.

Un problema è dato anche dal fatto che la “mondializzazione” economica ha avuto un corso più rapido rispetto a quella politico-sociale, la quale necessita di maggiore impegno da ognuna delle parti interessate e di maggiore coesione, per risolvere situazioni di interesse comune. Ciò implica comunque il superamento di posizioni unilaterali da parte di Stati e di gruppi di potere, tesi all'affermazione di interessi particolari.

La mondializzazione, se intesa in un ampio significato, induce a rompere con l'unilateralismo e con l'isolamento, nella ricerca di soluzioni ai problemi planetari, come il livello dei mari, l'inquinamento dell'atmosfera e delle acque, l'inaridimento delle terre, l'esaurimento delle risorse idriche, le variazioni climatiche, dalla temperatura ai fenomeni atmosferici. Pertanto la considerazione degli aspetti economici non deve ostacolare la soluzione di problemi legati alla stessa sopravvivenza umana (quali i problemi ambientali) i quali, per la loro dimensione e la loro complessità, richiedono un impegno costante da parte degli Stati e degli organismi internazionali, in dimensione mondiale⁶.

Non tutto può essere affidato alla logica del mercato, al c.d. “fanatismo del mercato”⁷.

Tali problemi possono essere risolti soltanto con il concorso collettivo, poiché nessun Paese, da solo, sarebbe in grado di elaborare progetti, di prendere decisioni operative valide per tutti e di imporle l'osservanza in ambito e in dimensione planetaria.

I programmi di sviluppo e di crescita effettiva ed efficace fanno perno su valori e su principi di giustizia sociale elaborati nel sistema americano (a partire dalla Dichiarazione d'indipendenza), se pure con certe contraddizioni di percorso che vengono poste in rilievo da studiosi e da economisti⁸.

⁵ Per considerazioni relative vedi STIGLITZ (J.E.), *The Roaring Nineties*, New York, 2003, tradotto in lingua francese con il titolo “*Quand le capitalisme perd la tête*”, Paris, Fayard, 2003.

⁶ Sui problemi “planetari” vedi, di recente, GUARINO (G.), *Il Pianeta: è aggregabile politicamente?*, in *Rivista di diritto pubblico e Scienze Politiche*, 2002, n. 3-4, p. 273 e ss.

⁷ Cfr. STIGLITZ (J.E.), *Quand le capitalisme perd la tête*, cit., p. 346.

⁸ Vedi, ad es., RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass), Belknap Press, 1971.

Va notato come anche negli Stati più progrediti i programmi e le strategie di sviluppo non abbiano sempre avuto piena attuazione, essendo venuto a mancare il sostegno necessario, finanziario e strutturale, oltre ad un impegno adeguato.

3. Nei progetti e nei programmi di sviluppo va certamente tenuto conto delle aspettative e del benessere delle generazioni future; essi vanno quindi improntati a criteri di “sviluppo sostenibile”, tale da garantire alle generazioni future opportunità e potenzialità. Su tali criteri vanno quindi fondati la protezione dell’ambiente, la conservazione delle risorse naturali, il rafforzamento delle infrastrutture, il potenziamento e la diffusione della cultura. Ciò pone delicate questioni nei rapporti intergenerazionali (per cui si parla di “responsabilità intergenerazionale”) e nei rapporti tra gli individui e la società di cui essi fanno parte, in relazione alle caratteristiche e alla natura stessa di tale società.

La filosofia di impronta liberistica occidentale privilegia l’individuo rispetto alla società di cui fa parte, la quale viene ad assumere un ruolo strumentale in quanto creata per sopperire ai bisogni dell’individuo ed aiutarlo a realizzarsi pienamente⁹. In altri modelli di società viene invece dato il massimo rilievo all’intera comunità umana di appartenenza dell’individuo, oppure alla comunità statale in cui vive, per cui le modalità di funzionamento di tale comunità ed i principi su cui essa si fonda sono determinanti ai fini della condizione dell’individuo (e degli individui) nel suo ambito e dei diritti e degli obblighi che ne derivano.

Nel corso degli ultimi decenni il dibattito sul ruolo dello Stato nei rapporti con gli individui si è fatto particolarmente vivo, in considerazione dell’esigenza di un’azione collettiva e integrata per la soluzione di problemi fondamentali. Non va dimenticato, come nota Guarino¹⁰, che “gli Stati, di diverse condizioni e potenza, danno vita, con l’equilibrio variabile che ne consegue, ad un complesso sistema di pesi e di contrappesi che si irraggia nelle istituzioni sovranazionali e ne riceve alimento”.

Le strutture dello Stato non costituiscono comunque il solo mezzo di agire collettivamente; occorre infatti tenere conto dei gruppi tran-

⁹ Vedi STIGLITZ (J.E.), *Quand le capitalisme ...*, cit., p. 367.

¹⁰ Cfr. *Il Pianeta: è aggregabile politicamente?*, cit., p. 299.

snazionali le cui diramazioni sono localizzate in varie parti del mondo, con i relativi condizionamenti.

Ciò che caratterizza lo Stato rispetto ad altri supporti dell'azione collettiva è il suo potere di controllo e di coercizione; in base alla legislazione posta in essere dagli organi competenti dello Stato ogni componente la comunità umana sottoposta alla giurisdizione dello Stato è obbligato a determinati comportamenti.

Mai come in questo periodo della storia, in ambito internazionale, è riecheggiata con tanta insistenza la voce "democrazia", la quale anche nei Paesi del Terzo mondo e nel mondo arabo, sta sostituendo i miti del nazionalismo e del panarabismo. Nel corso della recentissima Conferenza intergovernativa regionale di Saana, nello Yemen, sulla democrazia, i diritti umani e il ruolo della Corte penale internazionale, cui hanno partecipato, nel gennaio 2004, più di ottocento delegati del mondo arabo, si è sostenuto che "la democrazia è la scelta contemporanea di tutti i popoli e la nave della salvezza dei regimi politici, specie nel Terzo mondo", pure nella affermazione del principio coranico della "shura", la consultazione islamica. Il problema di fondo resta quindi il contesto ideale religioso, culturale, sociale ed economico.

Nel corso della Conferenza il Segretario della Lega Araba, Amr Moussa, ha detto: "Noi sappiamo che dobbiamo cambiare – Dobbiamo evolvere le nostre società – Dobbiamo fare autocritica... Ma non può essere una decisione che ci viene imposta, bensì un processo che va sperimentato". Per cui, anche nell'era della globalizzazione, la democrazia non può portare ad un completo smantellamento dei muri della sovranità nazionale e del rispetto delle specificità e delle tradizioni locali¹¹.

L'opinione prevalente, a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso, nei dibattiti dell'epoca e all'interno dei Paesi del Terzo mondo, sotto-sviluppati o in via di sviluppo, era che tali Paesi non potevano ancora considerarsi maturi per la democrazia, per cui i regimi democratici apparivano come vere e proprie anomalie.

A partire dagli anni ottanta, e soprattutto dagli anni novanta, si è delineata un'inversione di tendenza e la democrazia ha iniziato ad essere percepita come un passaggio obbligato sulla via dello sviluppo, come l'affermazione di principi di buon governo. Il problema che si

¹¹ Sulla Conferenza di Sanaa vedi le considerazioni di MAGDI ALLAM, "Arabi alla scoperta della democrazia", in "Il Corriere della Sera", martedì 13 gennaio 2004, p. 16.

pone riguardo ai Paesi sotto-sviluppati, ed in parte anche a quelli in via di sviluppo, è quello del modello di democrazia e di buon governo cui ispirarsi. È ovvio che non si può prescindere dal contesto sociale in cui i principi di democrazia e di buon governo debbono venire attuati e dal livello della classe politica locale.

Le democrazie occidentali sono il frutto di una lunga maturazione storica. Gli ideali che sono a fondamento della democrazia non sono sempre stati condivisi anche nel contesto europeo, in cui sono apparsi regimi dittatoriali e totalitarismi. Gli ideali della democrazia necessitano di un vasto consenso sociale nella formazione di un vero “spirito” democratico.

La dottrina più attenta non ha smesso di porre in rilievo certe sfumature e certi difetti di funzionamento delle nuove democrazie emergenti¹²; di conseguenza occorrerebbe distinguere tra democrazia in quanto “procedura”, e democrazia come “cultura”.

Il primo dei concetti indicati trova espressione in consultazioni elettorali corrette, nel pluralismo, nella libertà di stampa; il secondo trae fondamento da un vero e proprio “spirito democratico”, il quale implica un cambiamento di mentalità nel quadro del contesto sociale di riferimento, nel rispetto delle leggi, nella trasparenza delle istituzioni, nell’eliminazione di fenomeni clientelari e di nepotismo¹³.

Per quanto concerne il contesto indiano, un alto funzionario ha rilevato che il processo il quale ha portato l’India ad un rafforzamento della coscienza sociale non è ancora giunto a maturazione, come in altri Paesi decolonizzati. La formazione e il rafforzamento di una cultura democratica non possono prescindere da una evoluzione del livello socio-culturale dei Paesi in sviluppo.

L’elemento determinante resta comunque la qualità e il livello della classe politica al potere; in proposito si è comunque notato da parte di un politologo in un articolo su “Le Monde” che “l’importance des dirigeants, de leur philosophie, de leur personnalité est souvent sous-estimée dans la discipline des relations internationales”¹⁴.

A fini di buon governo la formazione di un consistente assetto governativo ispirato a principi di giustizia sociale, e di un apparato giu-

¹² Vedi ETIENNE (G.), *Le développement à contre-courant*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p.66 e ss.; LAÏDI (ZAKI), *Mondialisation et démocratie*, in *Politique étrangère*, 2001, p. 3.

¹³ Cfr. ETIENNE (G.), *Le développement à contre-courant*, cit., p. 67.

¹⁴ Vedi l’articolo di STANLEY HOFFMAN, in “Le Monde” del 24 gennaio 2002.

dizionario imparziale ed efficiente nei Paesi in via di sviluppo si rivelano indispensabili per contrastare la corruzione dilagante e i traffici illeciti, nell'era della globalizzazione e dell'accelerazione degli scambi internazionali¹⁵.

4. Nei dibattiti relativi alla cooperazione internazionale la corruzione è stata sempre più di frequente denunciata e ha dato luogo a varie polemiche. Il Presidente della Banca mondiale ha definito la corruzione come un vero "cancro" per lo sviluppo.

"Transparency international", creata nel 1993 a Berlino, pubblica annualmente la lista dei Paesi classificati a seconda del loro grado di corruzione. Scandali finanziari sono stati denunciati in Asia, in America Latina, in Africa, ed anche in Paesi altamente progrediti come gli Stati Uniti e vari Paesi d'Europa, da parte della stampa e di esponenti politici responsabili.

L'ampiezza e la molteplicità degli aspetti del fenomeno "corruzione", talora difficilmente qualificabili e quantificabili, rende spesso difficile valutarne esattamente la portata e le conseguenze in relazione a casi di contrabbando, di fughe di capitali, di evasioni fiscali, di introiti fiscali illeciti percepiti da funzionari locali, di diversioni di fondi pubblici per attività illegali, di frodi bancarie.

Le fughe di capitali, le evasioni fiscali, la diversione di fondi pubblici producono inevitabili conseguenze sugli investimenti indispensabili per lo sviluppo e la crescita equilibrata.

A) Anche la soluzione di problemi ambientali necessita di notevoli risorse finanziarie disponibili, dati gli alti costi che essa comporta.

Il problema del degrado ambientale si è fatto sempre più grave tanto nei Paesi in via di sviluppo che nei Paesi più progrediti.

Negli anni successivi alla prima Conferenza di Stoccolma del 1972, e soprattutto dopo la Conferenza di Rio del 1992 si è rilevata una presa di coscienza generale rispetto alle questioni ambientali.

I noti incidenti di Bhopal del 1984, di Seveso nel 1986 e di Chernobyl, pure nel 1986, le catastrofi ecologiche di Torrey Canyon del 1968 e di Amoco Cadiz nel 1978, il buco nella fascia di ozono, l'effetto serra, le piogge acide e la distruzione delle foreste dell'Amazzonia hanno contribuito alla formazione di una "coscienza ambientale". Le istituzioni internazionali e sopranazionali quali le Nazioni Unite, l'U-

¹⁵ Vedi GILL (S.S.), *The Pathology of Corruption*, New Delhi, 1998.

nione europea l'OCDE, la Banca mondiale si sono dimostrate sempre più sensibili alle problematiche ambientali nelle loro delibere. Nel gennaio 1991 l'OCDE ha chiesto ai suoi membri di fare maggior uso ed in modo più coerente degli strumenti economici a loro disposizione per una migliore gestione dell'ambiente¹⁶.

Negli Stati Uniti la gestione delle questioni ambientali è in genere rapportata all'equazione costi-benefici. Anche la politica di molti altri Stati ad alta industrializzazione appare poco incline a modificare comportamenti nocivi all'ambiente, ma utili allo sviluppo economico e industriale.

Il dibattito – politico e scientifico – in materia di ambiente si concentra sulla “sostenibilità” di certe politiche e di certi comportamenti. In realtà l'atmosfera dei grandi centri urbani è sempre più inquinata, decine di milioni di abitanti del pianeta non hanno accesso all'acqua potabile, certe foreste sono distrutte, certe specie animali sono in via di estinzione, le risorse naturali (gas, carbone, petrolio) sono sfruttate, le risorse idriche stanno diminuendo a causa dell'impiego non sostenibile che ne viene fatto. Ciò ha fatto sorgere una “coscienza” della prevenzione dei danni ambientali mediante diagnosi appropriate e approfondite delle cause del degrado ambientale e dei motivi del permanere del degrado nonostante i provvedimenti adottati per scongiurarlo.

Se pure in modo schematico, vengono individuate tre cause principali del degrado ambientale, la cui rilevanza varia a seconda dei Paesi: la crescita demografica insostenibile se rapportata alle possibilità di intervento dello Stato; il livello medio di consumo delle risorse ambientali e la qualità delle tecnologie impiegate¹⁷. Il primo dei fattori indicati è determinante nei Paesi sotto-sviluppati o in via di sviluppo, ove la pressione demografica è divenuta ormai insostenibile; le altre cause di degrado menzionate riguardano più propriamente i Paesi con un elevato livello di industrializzazione, i quali sono comunque in grado di avvalersi delle tecnologie più avanzate.

¹⁶ Per considerazioni esemplificative sulle problematiche ambientali in vasta dimensione vedi BONTEMS (PH.) et ROTILLON (G.), *L'économie de l'environnement*, Paris, La Découverte, 1998. Sulla problematica ambientale in vasta dimensione internazionale globale vedi “*Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*”. Saggi di diritto internazionale pubblico comparato, penale e amministrativo, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, Giappichelli, 2004.

¹⁷ Sul ruolo delle suindicate cause di degrado vedi ERLICH (P.R.) e ERLICH (A.H.), *Extinction: The Causes and Consequences of the Disappearance of Species*, New York, Randon House, 1981.

Secondo una stima della Banca mondiale la popolazione del pianeta ammontava, nel 2003, a più di sei miliardi di esseri umani, con un tasso di crescita destinato ad aumentare nei Paesi in via di sviluppo. L'aumentato fabbisogno di beni di prima necessità (per l'alimentazione, il riscaldamento) dà inevitabilmente luogo ad un maggiore sfruttamento di certe risorse naturali, con rischio di esaurimento delle medesime.

B) Tra le risorse naturali necessarie alla vita va in primo luogo compresa l'acqua, considerata da tutti come la fonte principale di vita, alla stessa stregua dell'aria e dell'energia solare. Si pone quindi la necessità di evitare che questo bene fondamentale e insostituibile possa venire a mancare a causa dell'impiego eccessivo e non sostenibile che ne viene fatto per usi irrigui, industriali, idropotabili e domestici¹⁸. Nella sua qualità di bene fondamentale di base di ogni comunità umana non può e non deve essere assoggettato ad alcun principio settoriale e parziale di regolamentazione, legittimazione e valorizzazione mercantile.

Anche la salute umana è strettamente legata all'accesso di base all'acqua; si è rilevato che la mancata fruibilità della quantità minima è all'origine del 70% delle malattie umane nei Paesi sviluppati e la percentuale sale all'85% nei Paesi sotto-sviluppati. Oggi un miliardo e mezzo di esseri umani non ha accesso all'acqua potabile, due miliardi non fruiscono di sistemi igienici e sanitari, e tre miliardi non beneficiano di alcun sistema di trattamento delle acque reflue.

Vengono denunciate pratiche che stanno limitando le risorse idriche del pianeta (come le pratiche di irrigazione agricola intensiva ad alta perdita di acqua) e i prelievi di acque eccessivi a causa di sistemi inefficaci di distribuzione e utilizzo, oltre a processi di inquinamento e di contaminazione provocati da attività industriali e da una gestione dei rifiuti inadeguata e insufficiente. A ciò va aggiunto il malgoverno

¹⁸ Vedi "acqua, un bene comune" di R. PUTRELLA, in *"Acqua"* di DE VILLIERS (M.), Milano, Edizione Mondolibri, 2003, su licenza Sperling e Kupfer Editori S.p.A.; *"La cooperazione internazionale in materia di risorse idriche da Johannesburg e Kyoto"*, di DINUZZI (R.) in *"Profili di diritto ambientale..."*, cit., p. 39 e ss., in cui si fa notare il ruolo essenziale delle risorse idriche per il soddisfacimento delle esigenze umane fondamentali, per la sicurezza alimentare, per la tutela degli ecosistemi, per lo sviluppo economico e sociale in generale. Di qui la necessità di una oculata gestione e protezione di tali risorse.

del territorio che determina il susseguirsi di catastrofi naturali, come siccità, inondazioni, frane, rotture di dighe.

Una gestione integrata e sostenibile delle risorse idriche trae fondamento ed efficacia dall'assunzione dei costi necessari ed è indispensabile per la raccolta e il consumo, la distribuzione, l'utilizzazione e il riciclaggio delle acque, allo scopo di fornire e garantire l'accesso di base all'acqua per tutti.

C) Si è parlato di "tragedia dei beni comuni" alludendo con questa espressione al degrado ambientale derivante dall'utilizzazione da parte di molti di risorse comuni in libero accesso¹⁹. Ciò si verifica quando ogni individuo considera soltanto i suoi interessi privati sul presupposto che i suoi comportamenti non abbiano conseguenze di rilievo sulle risorse globali.

Con l'industrializzazione e la mobilità delle popolazioni l'uso individuale e privato di beni comuni è divenuto più dispersivo, e le risorse comuni si sono trasformate in risorse in libero accesso, senza tenere conto che la qualità dell'aria e dell'acqua è una risorsa comune da condividere con le generazioni future, e che l'effetto serra risulta da una sottovalutazione dei costi che le future generazioni dovranno sostenere a causa dei comportamenti attuali.

Nessun governo, da solo, è in grado di risolvere i problemi legati alla natura stessa di certi beni ambientali globali, data la difficoltà di realizzare una politica adeguata e condivisibile, anche in relazione alle situazioni di pregiudizio che possono derivarne per i mercati.

I negoziati internazionali sull'"effetto serra" sono esplicativi della "tragedia di un bene comune", data la tendenza, manifestata da Stati di grande rilevanza internazionale con un'economia ad alto sviluppo tecnologico come gli Stati Uniti, ad assumere una posizione unilaterale, come è avvenuto a proposito dell'accordo di Kyoto.

Nel quadro dell'Unione europea le questioni ambientali costituiscono uno degli impegni fondamentali dell'azione comune. Lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche viene infatti perseguito, in base all'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea, unitamente a "un elevato livello di protezione dell'ambiente e al miglioramento della qualità di quest'ultimo".

¹⁹ Vedi HARDIN (G.J.), *The Tragedy of Commons in Science*, 1968, 162, pp. 1243-48. Sulla "Tragedia dei beni comuni" vedi anche BONTEMS et ROTILLON, *L'économie de l'environnement*, cit., p. 14 e ss.

La difficoltà di conciliare, nell'attuazione pratica, la soluzione dei problemi ambientali con la realizzazione e la convergenza di risultati economici nell'ottica di una crescita e di uno sviluppo sostenibile emerge dalle analisi scientifiche ed economiche in materia, data anche l'impossibilità di valutare tutte le conseguenze future possibili.

5. È difficile fare previsioni circa la durata delle conseguenze dell'emissione di gas a effetto serra, in mancanza di certezze scientifiche al riguardo. Come si è notato²⁰, anche per quanto concerne altre problematiche ambientali globali esistono incertezze circa l'entità delle conseguenze che possono prodursi a lungo termine

Sul piano più propriamente giuridico, in ambito internazionale, si fa riferimento al principio di precauzione, il quale è stato evocato per la prima volta nel 1972 in occasione della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano, ed è stato poi considerato nella Convenzione di Vienna sulla protezione della fascia di ozono nel 1985²¹. Nella Dichiarazione di Rio del 1992 è stato formalmente adottato il principio 15 secondo cui, per proteggere l'ambiente, misure di precauzione debbono essere adottate dagli Stati "a seconda delle loro capacità".

Nel caso di rischio di danni gravi e irreversibili la mancanza di certezze scientifiche assolute non deve costituire un pretesto per rinviare l'adozione di misure tendenti a prevenire il degrado ambientale.

Nella legislazione francese il principio di precauzione è stato introdotto con la legge del 2 febbraio 1995, in cui è sancito che "l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable"²².

Nel processo di integrazione europea la produzione normativa comunitaria ha promosso l'evoluzione della legislazione degli Stati membri in materia di ambiente²³.

In conseguenza del noto incidente avvenuto il 10 luglio 1976 nello

²⁰ Vedi BONTEMS et ROTILLON, *L'économie de l'environnement*, cit., p. 18 e ss.

²¹ Vedi BONTEMS et ROTILLON, *L'économie de l'environnement*, cit., p. 14 e ss.

²² Ibidem, p. 108.

²³ Vedi BIANCHI CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Padova 1983; e, più di recente, SCOVAZZI (T.), *The effect of European integration on the environmental legislation of Italy*, in "The Protection of the environment in a context of regional economic integration", Milano, 2001, p. 119 e ss.

stabilimento ICMESA di Meda, determinato dalla fuoriuscita di sostanze tossiche, ed in seguito alla Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta (istituita con la legge 16 giugno 1977), dati i rischi potenziali per la salute e per l'ambiente cagionati da attività occasionali, il Consiglio della Comunità europea (all'epoca Comunità economica europea), nell'intento di prevenire ulteriori incidenti causati da certe attività industriali, adottò la direttiva 82/501 (detta direttiva Seveso I). Tale direttiva è fondata su una politica di prevenzione, per cui gli Stati sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie ed appropriate di sicurezza per evitare possibili incidenti.

Alla direttiva Seveso I ha fatto seguito la direttiva 96/82 del 9 dicembre 1996, resa esecutiva in Italia con il Decreto legislativo del 17 agosto 1999 ed applicabile in ogni stabilimento in cui sono presenti sostanze pericolose. In base a tale direttiva viene posto a carico degli operatori interessati l'obbligo di fare rapporto e di adottare piani di emergenza interni al fine di ridurre i rischi di errori umani. Obblighi analoghi vengono posti a carico delle autorità pubbliche, consistenti nella predisposizione di piani di emergenza esterni e di uno "standard" minimo per le ispezioni.

La direttiva Seveso II è fondata sul principio della trasparenza (per cui ogni movimento transfrontaliero è subordinato ad una comunicazione agli Stati interessati), e del consenso (per quanto concerne gli Stati di importazione e di transito di rifiuti tossici).

La legislazione dell'Unione europea è comunque in fase di evoluzione in materia di ambiente. È infatti prossima l'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la responsabilità ambientale uniforme in tutta l'Unione in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Tale direttiva ha lo scopo di standardizzare le norme che disciplinano la responsabilità ambientale nell'Unione sulla base del principio "chi inquina paga". Nell'intero territorio dell'Unione le imprese o qualunque altro operatore saranno sottoposti alla stessa legislazione quanto al loro dovere di prevenire ogni danno ambientale o risarcire ogni danno causato. Si tratta infatti di evitare che le imprese le cui attività comportano rischi per l'ambiente siano tentate di cercare la legislazione meno severa fra quelle dei vari Stati membri. Questo permetterà anche di prevenire distorsioni della concorrenza nel mercato interno²⁴.

²⁴ Cfr. INFO, 15-18 dicembre 2003, Strasburgo, pp. 15 e 32-33.

6. Il degrado ambientale (con le relative conseguenze dannose per gli esseri umani), così come il sotto-sviluppo e l'estrema povertà di certi Paesi del Terzo mondo non vengono oggi percepiti come una fatalità e accettati come "volontà di Dio". Come è stato rilevato dal sociologo Ulrich Beck "la società globale rappresenta un radicale mutamento...la globalità non è tanto una questione economica quanto culturale...ci troviamo dinnanzi a nuove domande alle quali dobbiamo dare nuove risposte".

Rita Levi Montalcini, in un recente saggio²⁵, si richiama ad alcune enunciazioni di Gary Becker, premio Nobel per l'economia nel 1992, per cui "l'elemento principale per definire il tenore di vita di un Paese è rappresentato dalla sua capacità di promuovere e sfruttare le competenze, le conoscenze e le abitudini della sua popolazione". Secondo Becker "conoscenze e competenze hanno maggior valore delle economie basate su tecnologie avanzate come conseguenza della globalizzazione delle finanze"²⁶.

Resta certamente moltissimo da fare per trasformare la società planetaria globalizzata nonostante certi risultati positivi siano riscontrabili in conseguenza della globalizzazione. Molte persone vivono oggi più a lungo e con un tenore di vita nettamente superiore al passato. Per effetto della globalizzazione vengono portati avanti vari progetti volti a produrre benefici effetti nel settore dell'istruzione e della sanità. Certe possibilità d'azione, soprattutto nei Paesi più svantaggiati, sono però ostacolate da un difficile contesto sociale e da ideologie confliggenti.

Secondo una impostazione ideologica diffusa nei Paesi del Terzo mondo "le libre échange tend à favoriser le fort et à défavoriser le faible"²⁷. Pertanto anche certe forme associative internazionali fondate su principi di liberismo economico come il GATT – considerato dai Paesi del Terzo mondo come un "club di ricchi" – sono state oggetto di attacchi da parte dei Paesi in via di sviluppo.

Gli anni novanta del secolo scorso, che hanno segnato, con la dissoluzione dell'URSS, la fine del blocco dell'Est, hanno siglato anche la fine di ogni alternativa al liberismo economico e politico.

L'accelerazione degli scambi internazionali espressa nel concetto di "mondializzazione" aveva comunque indotto i membri del GATT a

²⁵ Vedi "Tempo di mutamenti", Edizione Mondolibri S.p.A., Milano, 2003, su licenza Baldini e Castoldi S.p.A., Milano, 2002.

²⁶ Cfr. LEVI MONTALCINI (R.), *Tempo di mutamenti*, cit., p. 107.

²⁷ Cfr. DELORME-CLERC, *Un nouveau GATT?*, Paris, Complexe, 1994, p. 103.

prendere coscienza del fatto che tale strumento non era più adeguato alla realtà economica del mondo. In seguito ai negoziati dell'Uruguay Round²⁸, che si svolsero dal 1986 al 1994, è stata creata l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), con gli accordi firmati il 15 aprile 1994 a Marrakesh, in Marocco.

Il liberismo economico è alla base dell'OMC. A differenza del GATT, l'OMC è stata accettata con soddisfazione dai Paesi del Terzo mondo più responsabili per la sua impronta universalistica e per l'obiettivo dichiarato di voler integrare l'insieme dei Paesi del mondo²⁸. È auspicabile che tale Organizzazione, la quale non va comunque esente da contestazioni e da critiche, possa avere in futuro un ruolo importante nella regolamentazione del commercio internazionale, ai fini della creazione di un ordine economico mondiale, e possa contribuire a ridurre la povertà anche nei Paesi più svantaggiati, riequilibrandone il commercio e le esportazioni.

L'apertura al commercio internazionale, come nota Stiglitz²⁹, aiuta tanti Paesi a crescere in modo più rapido di quanto potrebbero fare altrimenti. Se adeguatamente gestito e regolamentato esso è un fattore importante di sviluppo economico.

A) I redattori della Carta dell'ONU erano consapevoli che la pace non può realizzarsi soltanto attraverso l'azione efficace di organismi collettivi in grado di reprimerne e sanzionarne le violazioni, e mediante il gioco della diplomazia multilaterale, ma che va fondata anche su di una gestione e una distribuzione equilibrata delle risorse e la cooperazione internazionale economica e sociale.

La creazione di condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici e amichevoli tra le nazioni, così come la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili e la collaborazione internazionale, culturale ed educativa sono obiettivi fondamentali dell'ONU, esplicitati nell'art. 1-3° cpv, e nell'art. 55 della Carta di S. Francisco, il quale costituisce la chiave di volta del sistema di cooperazione internazionale, economica e sociale delle Nazioni Unite, da attuarsi anche attraverso l'azione degli organismi e delle istituzioni collegate.

Tali obiettivi sono alla base anche dell'azione dell'UNESCO (so-

²⁸ Vedi TAXIL (B.), *L'OMC et les Pays en développement*, Paris, Monchrestien, 1998, pp. 3-4.

²⁹ Cfr. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., pp. 4 e 5.

prattutto dopo la diffusione del rapporto Delors del 1995 sull'educazione permanente); dell'ILO, che ha contribuito alla regolamentazione dei rapporti di lavoro in ambito internazionale; dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), che sta concorrendo a realizzare la possibilità di una "speranza di vita" nel mondo, promuovendo studi e ricerche sulle malattie più perniciose, oltre alla prevenzione dei contagi³⁰.

Al termine del processo di decolonizzazione, soprattutto a partire dagli anni settanta del secolo scorso, l'ONU ha moltiplicato i suoi sforzi a favore dello sviluppo. Il 4 dicembre 1986, con la risoluzione 41/128, l'Assemblea generale ha votato una Dichiarazione sullo sviluppo internazionale in cui si è affermata l'esistenza di un diritto umano allo sviluppo, per cui gli Stati hanno il diritto e il dovere di elaborare appropriate politiche di sviluppo nazionale che mirino al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui "sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione nello sviluppo e nella equa distribuzione dei benefici che ne risultano" (art. 2-3° cpv della Dichiarazione).

Le enunciazioni contenute nella Dichiarazione suddetta sono state precisate in successivi Atti dell'ONU e nella Dichiarazione di Vienna e Programma di azione adottati dalla Conferenza mondiale dell'ONU sui diritti umani del 25 giugno 1993³¹, in cui è detto che "il diritto allo sviluppo dovrebbe essere realizzato in modo da fare fronte equamente alle necessità dello sviluppo ambientale delle generazioni presenti e future", con la precisazione che "l'illecito scarico di sostanze tossiche pericolose e di rifiuti costituisce potenzialmente una seria minaccia per il diritto umano alla vita e alla salute di ognuno". L'attuazione di tali enunciazioni programmatiche richiede ovviamente una oculata gestione delle imprese la cui attività comporta rischi per l'ambiente, ed un effettivo ed efficace controllo da parte delle autorità nazionali responsabili.

B) Il buon governo, nell'affermazione del primato del diritto, del rispetto dei diritti umani, della lotta contro la corruzione, è divenuto

³⁰ Vedi SAULLE (M.R.), Globalizzazione e solidarietà, in *"Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani"*, Napoli, ESI, 1999, p. 229 e ss.

³¹ Vedi il Testo della Dichiarazione e Programma di azione, in *"Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani"*, cit., p. 327 e ss.

un punto di riferimento preciso nelle conferenze internazionali e nelle dichiarazioni di esponenti politici responsabili.

Al vertice dell'ONU sul finanziamento dello sviluppo a Monterrey, in Messico, nel marzo 2002, i Capi di Stato e di governo partecipanti si sono dichiarati impegnati a tentare di risolvere il problema del finanziamento dello sviluppo nel quadro mondiale, nell'intento di eliminare la povertà e di realizzare una crescita economica sostenuta e uno sviluppo equo.

In tema di strategie di sviluppo i principi di base, soprattutto a partire dagli anni settanta del secolo scorso, sono divenuti la liberalizzazione dell'economia e una maggiore apertura sul mondo. Il primo maggio 1974 le Nazioni Unite provvidero a fare adottare dall'Assemblea generale una risoluzione³² riguardante il nuovo ordine economico internazionale, la quale era però ancora fondata sui sistemi economici praticati all'epoca e sulla dicotomia tra economia pianificata e economia di mercato. In tale risoluzione non era fatta esplicita menzione del diritto di proprietà privata.

Successivamente si sono tenute importanti conferenze internazionali come quella del Cairo del 1994 sulla popolazione e lo sviluppo ed il Summit di Copenaghen del 1995 sullo sviluppo sociale. Oltre a queste manifestazioni sono noti i Programmi delle Nazioni Unite per lo sviluppo e i Programmi realizzati dall'IFAD, il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo.

Un ruolo determinante nell'elaborazione di politiche di sviluppo agricolo compete alla FAO, che ha le sue radici nell'Istituto internazionale di agricoltura fondato da David Lubin, la cui azione di pioniere nel settore dello sviluppo agricolo è tramandata dalla storia³³.

Alla FAO spetta un compito impegnativo: eliminare la fame nel mondo e favorire lo sviluppo dell'agricoltura mediante adeguate strategie di azione, nell'obiettivo di una modernizzazione del settore agricolo. La quale richiede l'installazione di infrastrutture di tipo industriale allo scopo di realizzare una migliore integrazione dell'agricoltura nella vita economica, in modo da contribuire efficacemente allo sviluppo

³² Cfr. Ris. 32 01-S-VI.

³³ Vedi STELLING-MICHAUD, *David Lubin (1849-1919) – un pionnier de l'organisation internationale*, in "Sonderdruck aus schweizer beiträge zur allgemeinen geschichte", étude suisse d'histoire générale, band 9, 1951, Bern, 1948, pp. 10-37, pubblicato anche nella rivista "La Comunità internazionale", 1948, pp. 10-37.

agricolo anche nei Paesi del Terzo mondo³⁴, nell'era della globalizzazione.

La globalizzazione non comprende comunque soltanto il capitale economico, ma richiede dall'intera società umana modelli di vita adeguati alle nuove prospettive globali anche nel settore della scienza, della cultura e dell'educazione. "Si può fare un buon uso o un cattivo uso della globalizzazione", ha rilevato il presidente francese Jacques Chirac in un discorso tenuto alla Conferenza generale dell'UNESCO il 16 ottobre 2001; in ogni caso essa non può essere ridotta "al primato della sola legge di mercato"³⁵.

C) Per effetto della globalizzazione la società industrializzata di impronta occidentale si trova a contatto con i c.d. "rifugiati economici", quelle persone, cioè, che si spostano da un Paese all'altro esclusivamente alla ricerca di un benessere. Dai Paesi sotto-sviluppati, in cui la pressione demografica è al limite della sopravvivenza e le risorse disponibili sono insufficienti o male utilizzate, sono costanti e consistenti i movimenti di emigrazione verso i Paesi più ricchi e progrediti, la cui capacità di assorbimento è messa a dura prova. Problematiche si pongono anche dal punto di vista giuridico e delle relazioni politiche internazionali, dato che in gran parte si tratta di immigrati clandestini³⁶.

L'Assemblea generale della Nazioni Unite ha proclamato il Decennio per l'eliminazione della povertà che va dal 1997 al 2006. Dal Programma promosso dall'UNDP si desume che "la povertà non è soltanto un problema morale: il benessere di ciascuno dipende dalla garanzia di un livello minimo di benessere per tutti"³⁷.

³⁴ Sulla FAO vedi, tra i moltissimi, MARCHISIO (S.)-DI BLASE (A.), *L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture*, Georg, Genève, 1986.

³⁵ Vedi "La sfida delle culture nel mondo globale", discorso tenuto alla Conferenza generale dell'UNESCO il 16 ottobre 2001.

³⁶ La politica dell'Unione Europea in materia di immigrazione si prefigge una gestione efficace dei flussi migratori, un equo trattamento per i cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri, l'intensificazione della prevenzione e contrasto degli esseri umani. Oggetto della politica in questione sono anche l'immigrazione e il soggiorno irregolare, l'allontanamento e il rimpatrio, prevedendosi espressamente la conclusione di accordi con Paesi terzi perché riammettano, in quanto Paesi di origine o di provenienza, i cittadini illegalmente immigrati. Sulla politica di immigrazione nel progetto di Costituzione Europea vedi CONDINANZI (M.), LANG (A.), NASCIMBENE (B.), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in "Collana di testi e documenti di diritto europeo", diretta da Bruno Nascimbene, Milano, Giuffrè, 2003, p. 271 e ss.

³⁷ Cfr. UNDP, *United Nations Development Program*.

La povertà può avere varie cause; in molti casi è determinata dalla mancanza di un lavoro stabile. La fame e la malnutrizione derivano dalla incapacità di produrre beni alimentari e dall'impossibilità di importarli, per la mancanza di uno sviluppo tecnologico atto alla produzione e la mancanza o l'inosservanza di regole preposte alla disciplina degli scambi internazionali.

La globalizzazione e il passaggio all'economia di mercato non hanno prodotto i risultati sperati, come rileva Stiglitz³⁸; qualcosa, evidentemente, non ha funzionato anche nei rapporti con le istituzioni internazionali che governano la globalizzazione. Nell'ambito di esse sono spesso emerse posizioni contrastanti circa le strategie di azione da adottare.

Problemi di coesione sono derivati anche da contrapposizioni di interessi tra le istituzioni finanziarie internazionali e quelle economiche. Mentre l'Organizzazione mondiale del Commercio (OMC) esprime le istanze e gli interessi della comunità commerciale, espressi dai Ministri del Commercio che partecipano alle riunioni, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale esprimono gli orientamenti delle comunità finanziarie, da cui i Ministri delle finanze e i Governatori delle Banche centrali in genere provengono³⁹.

Le questioni ambientali vengono spesso trascurate in questi consessi globali, o non considerate adeguatamente.

In mancanza di un vero e proprio "governo globale", ancora incompleto e contraddittorio, viene auspicato un mutamento di tendenze, volto a cambiare alcune delle "regole del gioco" che sono alla base dell'attuale sistema di relazioni internazionali, in modo da incentivare una crescita non soltanto più sostenibile, ma anche più adeguatamente distribuita.

7. Le spinte globalizzanti che caratterizzano l'epoca attuale, accompagnate dalla mobilità e dalla fluidità dell'odierna società umana, pongono il tema dell'educazione, dell'istruzione e, quindi, della scuola al centro di dibattiti politici e giuridici⁴⁰.

Lo stretto legame tra livello di istruzione e sviluppo sociale era

³⁸ Vedi "La globalizzazione e i suoi oppositori", cit., p. 20.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Sul tema vasto e complesso dell'istruzione e della scuola italiana vedi, di recente, SANDULLI (A.), *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, Studi e ricerche, 2003.

stato evidenziato già in epoca precedente da parte di studiosi e di politici. Si era detto che “la condizione essenziale di ogni progresso è lo sviluppo dell’istruzione”⁴¹; e che l’istruzione “est la première priorité nationale”⁴².

L’obiettivo originario della scuola e dell’università era originariamente quello di creare cittadini dall’identità e dal linguaggio relativamente omogenei e definiti. I profondi cambiamenti che si sono verificati nella società umana e nella cultura, per cui il pianeta è divenuto una specie di “spazio aperto”, date le nuove tecnologie informatiche che sono entrate a fare parte della vita di ognuno, fanno sì che la scuola e l’università, pur dovendo ancora perseguire gli obiettivi originali, debbano ormai “competere e insieme cooperare con altre esperienze formative, sempre più ricche e sempre più multimediali”⁴³.

La globalizzazione è un fenomeno non soltanto economico, ma anche culturale e politico.

È stato detto che “la cultura rende un popolo facile da guidare, ma difficile da trascinare, facile da governare, ma impossibile da ridurre in schiavitù”⁴⁴. Dato il suo fine sociale l’istruzione, soprattutto nei Paesi più lontani e svantaggiati, appare ormai come un’esperienza ineludibile per poter affrontare le sfide del mondo attuale, date dal fanatismo e dalla demagogia.

Nota la scrittrice Assia Djebar: “la cultura e l’istruzione possono essere i soli mezzi per combattere la disperazione dei giovani abbandonati alla demagogia del fanatismo integralista; eppure si viene uccisi perché si possiede cultura e sapere...”⁴⁵.

A) L’UNESCO svolge una intensa propaganda per la promozione dell’istruzione e della cultura nei Paesi del Terzo mondo, in conformità alla sua costituzione e in stretto collegamento con le Nazioni Unite.

Gran parte dell’azione dell’UNESCO è destinata alle donne, alla loro alfabetizzazione e alla loro cultura, nell’intento di migliorarne la

⁴¹ Cfr. NITTI (F.S.), *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale. Prime linee di un programma del partito radicale*, Torino-Roma, 1907, p. 96.

⁴² Cfr. *Commission supérieure de codification. Code de l’éducation*, Paris, Les éditions des journaux officiels, 2000, P. 51.

⁴³ Vedi BOCCHI (G.)-CERUTI (M.), *Educazione e globalizzazione*, Milano, 2004, p. XII.

⁴⁴ L’affermazione, attribuita a Lord Brougham, è richiamata da LEVI MONTALCINI (R.), *Tempo di mutamenti*, cit., p. 99.

⁴⁵ Vedi DJEBAR ASSIA, *Nel cuore della notte algerina*, Firenze, Giunti, 1998.

condizione elevando il loro livello di istruzione e di educazione. Di notevole significato sono le attività previste dal Grande Programma, ed in particolare quelle volte a non discriminare le donne nel campo dell'insegnamento e degli studi.

In vari Paesi del mondo le donne si trovano in una situazione di estrema arretratezza. La maggior parte di analfabeti nel mondo è tra le donne. Agli inizi del 2000 il 34% delle donne nel mondo era ancora analfabeta contro il 19% degli uomini.

L'apertura delle donne a un livello d'istruzione più completo si rivela più che mai necessario a fini educativi per educare le generazioni future e mettere a frutto le possibilità offerte dai programmi di cooperazione internazionale nei settori dell'istruzione, della sanità e della pianificazione familiare.

In certi Paesi emergenti la situazione sta comunque cambiando e la percentuale di giovani donne istruite sta aumentando.

Nel nuovo Afghanistan, dopo gli anni bui dei talebani, le donne hanno riconquistato il diritto allo studio. La ministra delegata alla condizione femminile, Abiba Sarobi, ha fatto rilevare alcuni punti particolarmente significativi della nuova Carta costituzionale dell'Afghanistan, il quale non ha più la "sharia" come legge fondamentale; è stata infatti sancita la parità di diritti tra uomini e donne.

Una certa evoluzione è riscontrabile anche in Iran. Shirin Ebadi, premio Nobel per la pace 2003 per i suoi sforzi per la democrazia e i diritti umani in un'era di violenza, ha detto che le donne nel suo Paese sono forti, consapevoli e ormai più colte, per cui sarà difficile mantenere certe leggi che le privano di diritti fondamentali, anche per la considerazione, espressa nella Dichiarazione conclusiva della Conferenza mondiale sui diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993, secondo cui "i diritti delle donne sono diritti umani". Lo specifico femminile dovrebbe quindi essere superato dalla valutazione concettuale del termine "umanità", il quale va fondato sull'integrazione e sulla partecipazione delle persone appartenenti ai due sessi in ogni settore della vita sociale⁴⁶.

Da una valutazione dei fatti interni e internazionali emerge peraltro che la condizione femminile è ancora oggetto di discriminazioni e di violenze. Basti pensare alla situazione ancora precaria delle donne

⁴⁶ Vedi SAULLE (M.R.), *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, cit., p. 139.

in Cina, spesso oggetto di violenze e stupri; agli stupri perpetrati in Bosnia; agli innumerevoli casi di abusi e di violenze di cui le donne sono oggetto anche nei Paesi più progrediti e civilizzati.

La Conferenza mondiale di Vienna sui diritti umani del 1993 ha posto l'accento sull'importanza di lavorare per l'eliminazione delle violenze contro le donne nella vita pubblica e privata, per l'eliminazione di tutte le forme di molestie sessuali, sfruttamento e tratta delle donne, per l'eliminazione di pregiudizi di genere nell'amministrazione della giustizia e per lo sradicamento di ogni conflitto che può insorgere tra i diritti delle donne e gli effetti dannosi di certe pratiche tradizionali o abituali, di pregiudizi culturali ed estremismi religiosi.

Nel corso della IV Conferenza mondiale sulle donne organizzata dall'ONU a Pechino nel 1995⁴⁷ è stata sostenuta la necessità della piena partecipazione delle donne alla vita pubblica e allo sviluppo economico e sociale. Nella Dichiarazione finale di tale Conferenza è stata evidenziata l'esigenza, per affrontare le sfide del Terzo millennio, di operare congiuntamente ed in collaborazione con gli uomini per il comune obiettivo di raggiungere la parità dei sessi in tutto il mondo.

B) La Conferenza mondiale dell'ONU sui diritti umani del 1993 considera l'educazione ai diritti umani, la formazione e l'informazione pubblica come essenziali per la promozione e l'ottenimento di relazioni stabili e armoniose in ambito internazionale, coerentemente con la Carta delle Nazioni Unite, ed i Patti internazionali approvati dall'Assemblea generale nel 1966.

Per quanto concerne i diritti protetti dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali, e culturali, la garanzia del godimento di essi implica un'azione coordinata e concertata nel quadro globale tra organi competenti degli Stati e operatori economici, non sempre disposti a collaborare pienamente.

Va notato come all'intensa attività delle Nazioni Unite nel settore della cooperazione economica e sociale non sia corrisposto un impegno adeguato a fornire le risorse finanziarie necessarie per attuare i programmi e le strategie elaborati in sede ONU, per cui molte delle solenni enunciazioni programmatiche delle Nazioni Unite in tema di

⁴⁷ Vedi il testo della Dichiarazione conclusiva della Conferenza di Pechino sulle donne in *"Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani"*, cit., p. 362 e ss.

sviluppo economico e sociale hanno avuto un riscontro insufficiente⁴⁸. Va d'altronde rilevato che la forma stabilita dalla Carta dell'ONU, specificatamente dall'art. 55, per la promozione del progresso e dello sviluppo sociale è quella della cooperazione su base associativa e volontaria e non contempla poteri esecutivi di vasta portata per i trasgressori, analogamente a quelli disposti dal Cap. VII della Carta per la tutela della pace.

È ovvio che occorrerebbe una strategia di riforma del sistema estremamente articolata, incoraggiando riforme che ogni Paese possa effettivamente intraprendere.

Anche i Paesi in via di sviluppo dovrebbero assumersi in prima persona la responsabilità del proprio benessere e gestire adeguatamente le loro risorse e i loro bilanci.

Alla comunità internazionale spetta il compito di prendere in debita considerazione le emergenze e i bisogni dei Paesi più svantaggiati, di valutarne le scelte (politiche ed economiche) e, se del caso, di proporre nuove scelte, considerando anche i rischi che queste comportano.

Se i Paesi in via di sviluppo devono rendersi artefici del loro destino, i Paesi più progrediti non possono sottrarsi ai loro impegni e alle loro responsabilità sul piano internazionale.

⁴⁸ Vedi RIVLIN, *Le développement; dilemmes et tensions au sein de l'Organisation des Nations Unies*, in *Revue internationale des sciences sociales*, 1995, pp. 373-387. Per considerazioni analoghe vedi MARCHISIO (S.), *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 350.