FORUM
Valutazione
periodico del CISP
Comitato Internazionale
per lo Sviluppo dei Popoli

13

DIRITTI UMANI E GLOBALIZZAZIONE

Suppl. a NOTIZIARIO CISP bollettino quadrimestrale del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli. N. 15, anno 5 Aut. Trib. di Roma n. 451/97; sped. in abb. post. art. 2 – comma 20/C legge 662/96 – filiale di Roma.

FORUM
Valutazione
13.2002

DIRITTI UMANI E GLOBALIZZAZIONE

CISP
COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DEI POPOLI

FORUM Valutazione, n. 13
Diritti umani e globalizzazione
a cura di **Paolo Dieci, Anna Rocchi**

direttore **Maura Viezzoli**
direttore editoriale **Anna Rocchi**
editing **Marina Berdini**
progetto Grafico e impaginazione
PERISCOPIO EDITORIA E COMUNICAZIONE

Con il contributo della Direzione Generale
per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri italiano
Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelle del CISP

Copyright © Cisp
Direzione e amministrazione
Cisp, Via Germanico, 198 – 00192 Roma – Italia
Tel +3906.3215498 – Fax +3906.3216163
Web WWW.CISP-NGO.ORG

Chiuso in stampa nell'ottobre 2002
presso Tipolitografia Aurelia'72 – Roma

Supplemento a «Notiziario CISP», bollettino quadrimestrale di informazione del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli, n. 15 – maggio-agosto 2002.
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 451/97.

Sommario

Introduzione
Diritti umani e globalizzazione
Anna Rocchi 5

Charter of Fundamental Human Rights of the EU
European Union 11

Con gli occhi degli altri: riflessioni sull'etica
Gianni Vaggi 23

La globalizzazione dei diritti dopo Durban
Massimo Ghirelli 35

Human Rights and Human Development
United Nations Development Programme (UNDP) 45

Few remarks on the human rigths mainstreaming
of educational programmes. The Somali case
Sergio Passadore e Kahn Sakawatt 59

Riflessioni sull'assistenza umanitaria
e i diritti umani in Colombia
Luigi Grando e Giuseppe Ferrando 69

Il mainstreaming dei diritti umani nei programmi
di cooperazione: una riflessione su potenzialità e limiti
Sandro De Luca 101

Declaration of Human Rights from a Gender Perspective
CLADEM/PDHRE 117

Uno sguardo di genere sui diritti umani e la globalizzazione
Francesca Declich 125

Diritti umani e globalizzazione

INTRODUZIONE

Anna Rocchi

In questo numero di Forum Valutazione, "Diritti Umani e Globalizzazione", si è voluto identificare tra le varie possibilità, tre linee di analisi del tema prescelto: la posizione attuale di istituzioni quali l'Unione Europea e UNDP sui temi dei diritti umani fondamentali e lo sviluppo umano secondo l'evoluzione degli stessi concetti nel processo di globalizzazione; la registrazione e valorizzazione della tendenza all'evoluzione dei concetti di diritti umani attraverso la scelta di prospettive precise di osservazione dei diritti stessi (come nel caso dei diritti di genere); l'approfondimento, con riferimento al rapporto tra occidente e paesi terzi, dei temi dei diritti umani, sviluppo umano e globalizzazione.

Il termine "globalizzazione", il cui uso, estremamente standardizzato su alcune delle caratteristiche ad esso connesse, tende a vedere soppresse le sfumature ed implicazioni più direttamente atte a spiegare la complessità dei fenomeni annessi al processo nel suo insieme.
Come De Masi afferma, il concetto di globalizzazione investe una sorta di perdita di confini dell'agire quotidiano nelle diverse dimensioni dell'economia, dell'informazione, dell'ecologia, della tecnica, dei conflitti transculturali e della società civile (Globalizzazione 2000).

Poiché il processo di globalizzazione investe contemporaneamente numerosi fronti che costituiscono la base dell'agire quotidiano, esso si manifesta assumendo simultaneamente una veste "familiare" e allo stesso tempo inconcepibile, difficile da affermare. Si caratterizza comunque in una sorta di "forza" che trasforma radicalmente e contemporaneamente la vita quotidiana di milioni di persone.

La trasformazione dell'agire a livello economico si accompagna ad ondate di trasformazione culturale, un processo designato come "globalizzazione culturale" e che si muove tra nuove ondate di libertà e spinte omologatrici.

Ritzer, quale promotore della teoria della McDonaldizzazione, propende per la predominanza della spinta all'universalizzazione di stili di vita in espressioni omogenee e standardizzate che coinvolgono le masse di individui nelle varie sfere di espressione ed interazione.

Paradossalmente si assisterebbe quindi alla fedele applicazione di schemi omnicomprensivi che si svilupperebbero secondo matrici identificabili e potenzialmente mutabili solo a seguito di input addizionali e differenti a livello macro. In tale scenario si assisterebbe alla totale assimilazione e smantellamento delle realtà locali, sostituite da simboli uniformati ed uniformanti.

A tale visione si contrappongono esponenti della "cultural theory" (tra gli altri Robertson, Appadurai, Albrow, Featherstone), i quali invece concepiscono una sorta di integrazione tra la dimensione locale e quella globale, con forme di "reinterpretazione", che dall'aspetto culturale si volgerebbe ed interesserebbe tutti gli altri settori (dalla politica all'economia, la tecnologia, l'ecologia, il diritto, ecc.).

Tale fenomeno è conosciuto come "glocalizzazione", termine solo relativamente introdotto nel lessico comune.

In realtà, esso era già pienamente espresso nel concetto di "villaggio globale" di Mc Luhan (con la presenza della dimensione di "villaggio" quale simbolo della realtà limitata del locale pienamente integrata nella dimensione del globale), così tanto utilizzato invece, nella sua accezione di avvicinamento alla dimensione di "villaggio" della dimensione mondiale (in termini di raccorciamento delle distanze), ma allo stesso tempo anche di appiattimento o omologazione ad un uniforme "codice globale". Seppure con le dovute specifiche, quindi, e tenendo presente le svariate modalità interpretative disponibili, il fenomeno della glo-

balizzazione, in buona sostanza, implica l'interazione di dinamiche collettive complesse ed è caratterizzato dal comune confluire di processi non solo economici ma anche politici, sociali e culturali.

Originariamente, la ricerca di spazi globali si è verificata nella storia per rispondere ad esigenze conoscitive, esplorative, militari.

In realtà, il tema della globalizzazione e l'analisi delle sue conseguenze quali fenomeni di massa occupano un ruolo di primo piano nella storia dell'800 e del '900 perché è soprattutto grazie all'apporto delle nuove tecnologie che si determina la loro massima diffusione.

Evidentemente, senza la rivoluzione tecnologica che ha riguardato il mondo dell'informazione e della comunicazione e che ha investito l'intero pianeta il fenomeno/processo di globalizzazione (in tutti i suoi assetti) non avrebbe potuto avere luogo.

Nel campo delle comunicazioni, in particolare, il fenomeno implica lo sviluppo di una rete sempre più fitta e articolata di rapporti tra individui e gruppi, supportati da strumenti tecnici di vario genere. Le sinergie che si originano dal progressivo allargamento di tale rete e dalla generazione di strumenti sempre più raffinati tendono a rafforzarsi vicendevolmente, proiettando all'infinito una prospettiva illimitata di potenzialità.

Nonostante ciò, in realtà, la globalizzazione riflette nelle sue caratterizzazioni e nei suoi sviluppi le disuguaglianze tra società esistenti nel pianeta (digital divide o gap).

Tuttavia, nell'analizzare la globalizzazione e il rapporto tra gli Stati è essenziale tenere in considerazione il fatto che economia, politica, cultura e società sono strettamente interdipendenti e l'evoluzione di uno di questi fattori comporta la trasformazione degli altri. (De Masi, Globalizzazione 2000).

Su questo presupposto risulta evidente come i diritti umani, i valori ed i significati ad essi annessi, assumono un'importanza fondamentale in termini di riflesso di equilibri politico/culturali tra paesi ed in termini di evoluzione (intesa qui come cambiamento) dei loro contenuti.

La nozione stessa di "sviluppo", la centralità dell'individuo nel contesto di "sviluppo" e le conseguenti strategie di intervento della cooperazione internazionale tra paesi, rappresentano ovviamente un territorio particolarmente interessato al tema dei diritti umani e del processo di globalizzazione.

Si apre così la prima parte di "Diritti umani e Globalizzazione" particolarmente incentrata sul concetto di diritto umano fondamentale e le implicazioni promosse dal processo di globalizzazione al concetto stesso.

Attraverso la presentazione della "Carta dei Diritti Umani Fondamentali dell'Unione Europea" si identificano i principi fondamentali che ad oggi ispirano lo scenario politico internazionale, trasformandosi tramite leggi, norme, convenzioni e trattati in strategie di intervento ed azioni vere e proprie che investono sia la quotidianità che la straordinarietà collettiva.

Gianni Vaggi (Direttore dell'Istituto Universitario di Studi Superiori – IUSS – Scuola Europea di Studi Avanzati in Cooperazione e Sviluppo, Università di Pavia) nel suo articolo "Con gli occhi degli altri: riflessioni sull' etica" propone un'approfondita analisi dell'etica del "politico" e l'etica del "santo", simboli dell'eterna altalena tra persecuzione di obiettivi specifici (ovvero necessità contingenti/dimensione locale) e difesa dei diritti universali (dimensione globale). Nel costante dialogo che l'odierna dimensione globale comporta tra nord e sud del pianeta (nella sua accezione più ampia), la "politica" e le sue responsabilità interagiscono e si contrappongono alla "virtù"/"purezza" e le sue dimensioni universali. Da tale tensione si origina il fluire di assetti e significati dei concetti di "giustizia e diritto" .

"La globalizzazione dei diritti dopo Durban" di Massimo Ghirelli (Esperto Unità Tecnica Centrale della Direzione Generale per Cooperazione allo Sviluppo e Direttore dell'Archivio Immigrazione, Roma), evidenzia come la conferenza mondiale di Durban, Sudafrica, insieme ad altri appuntamenti mondiali su argomenti di interesse mondiale, abbia messo in evidenza alcuni nodi fondamentali nel rapporto tra occidente e paesi terzi. L'articolo analizza come questo appuntamento abbia indirizzato la percezione attuale dei diritti dopo l'11 settembre, a fronte di un mondo sempre più in cerca di soluzioni globali e sempre più pieno di interessi particolari.

Nella seconda parte della monografia dedicata ai diritti ed alla globalizzazione, la presentazione della "Carta dei Diritti Umani e dello Sviluppo Umano" (UNDP) si propone di sottolineare il significato connesso ai diritti umani in relazione alla concezione di sviluppo umano secondo la prospettiva delle Nazioni Unite.

Si apre qui una sezione esplicitamente dedicata all'analisi di co-

operazione internazionale, diritti umani e globalizzazione , intesa come ricerca di percezione condivisa di tematiche e strategie a sostegno di processi di sviluppo.

Con il caso della Somalia, Sergio Passadore (Rappresentante CISP per Kenya e Somalia) e Kahn Sakawatt (Responsabile Settore Educazione per Kenya e Somalia) mettono in evidenza l'importanza della ricostituzione di servizi di base, quali l'educazione, finalizzati alla ricostituzione del tessuto socio-economico. In tale processo, la diffusione dei e riflessione sui diritti umani viene direttamente inserita nel settore dell'educazione, permettendo quindi ad un tema particolarmente complesso e potenzialmente astratto, di abbracciare e di toccare la quotidianità degli individui.

Attraverso alcuni cenni di storia recente ed alcuni passaggi nevralgici relativi all'impegno della cooperazione internazionale in Colombia, Luigi Grando e Giuseppe Ferrando (rispettivamente Esperto in Cooperazione Internazionale e Responsabile CISP per l'America Latina e Carabi; Coordinatore CISP Colombia), mettono a confronto tra loro le dimensioni universali del diritto all'assistenza e quello del rispetto delle dimensioni locali. Il "concetto di violenza dilagante" a fronte dell'urgente necessità di ripristinare situazioni in cui i diritti fondamentali della persona siano garantiti, richiede l'identificazione di attività e strategie di intervento che sfociano nei grandi temi dello sviluppo umano.

Ne "Il *mainstreaming* dei diritti umani nei programmi di cooperazione: una riflessione sui limiti ed il valore aggiunto", Sandro De Luca (Esperto in Cooperazione Internazionale e Responsabile CISP per l'Africa) crea un parallelo tra la percezione dei diritti umani, quale potenziale dimensione preconcetta ed i programmi di cooperazione internazionale. Il tema si snoda attraverso riflessioni per la comprensione della complessità del concetto di "mainstreaming" (inteso come processo di confluenza verso la promozione e garanzia dei diritti umani di tutti gli interventi di assistenza o supporto a dinamiche di sviluppo) in relazione alla definizione degli obiettivi di sviluppo. L'articolo analizza anche le connessioni specifiche ai principi e alla normativa dei diritti umani, quali caratteristiche specifiche di un approccio allo sviluppo centrato sui diritti umani. In particolare, sottolinea i principali aspetti connessi all'integrazione di norme, standard e principi del sistema internazionale dei diritti umani nei piani, nelle politiche e nei processi di sviluppo.

Attraverso la "Declaration of Human Rights from a Gender Perspective" (Peoples Decade of Human Rights Education - PDHRE) si apre infine un nuovo capitolo. Già da tempo è stato evidenziato che il concetto di diritti umani è socialmente e storicamente costruito. Un esempio è dato dalla bozza della prima Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la quale venne concepita e negoziata in seguito alle atrocità della seconda guerra mondiale. La "Dichiarazione dei Diritti Umani attraverso una Prospettiva di Genere" evidenzia esattamente "l'evoluzione" che lo stesso concetto di diritto subisce all'interno del processo di gestione globale della dimensione universale e di una delle dimensioni specifiche esistenti: quella di genere.

A questo proposito, Francesca Declich (Consulente in Cooperazione allo Sviluppo, insegna Antropologia culturale all'Università di Urbino), a fronte della complessa articolazione e del divenire stesso del concetto "diritto universale" assunto dalle odierne società, propone la tragica esperienza delle "comfort women", ovvero donne dedite a favorire il "comfort" (termine qui chiaramente eufemistico) dei soldati dell'esercito giapponese. Il fenomeno si riferisce ad un enorme gruppo di approssimativamente 200.000 donne asiatiche che venivano raggirate e forzatamente inviate al fronte a servire come prostitute. Il drammatico esempio offre l'opportunità di indagare approfonditamente i risvolti della relatività storica e sociale del concetto di "diritto universale".

Charter of fundamental rights of the European Union

The European Parliament, the Council and the Commission solemnly proclaim the text below as the Charter of fundamental rights of the European Union.

Done at Nice on the seventh day of December in the year two thousand.

PREAMBLE

The peoples of Europe, in creating an ever closer union among them, are resolved to share a peaceful future based on common values.

Conscious of its spiritual and moral heritage, the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law. It places the individual at the heart of its activities, by establishing the citizenship of the Union and by creating an area of freedom, security and justice.

The Union contributes to the preservation and to the development of these common values while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels; it seeks to promote balanced and sustainable development and ensures free movement of persons, goods, services and capital, and the freedom of establishment.

To this end, it is necessary to strengthen the protection of fundamental rights in the light of changes in society, social progress and scientific and technological developments by making those rights more visible in a Charter.

This Charter reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principle of subsidiarity, the rights as they result, in particular, from the constitutional traditions and inter-

national obligations common to the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe and the case-law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights. Enjoyment of these rights entails responsibilities and duties with regard to other persons, to the human community and to future generations. The Union therefore recognises the rights, freedoms and principles set out hereafter.

CHAPTER I – **Dignity**

Article 1

Human dignity

Human dignity is inviolable. It must be respected and protected.

Article 2

Right to life

1. Everyone has the right to life.
2. No one shall be condemned to the death penalty, or executed.

Article 3

Right to the integrity of the person

1. Everyone has the right to respect for his or her physical and mental integrity.
2. In the fields of medicine and biology, the following must be respected in particular:

– the free and informed consent of the person concerned, according to the procedures laid down by law,
– the prohibition of eugenic practices, in particular those aiming at the selection of persons,
– the prohibition on making the human body and its parts as such a source of financial gain,
– the prohibition of the reproductive cloning of human beings.

Article 4

Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 5

Prohibition of slavery and forced labour

1. No one shall be held in slavery or servitude.

2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
3. Trafficking in human beings is prohibited.

CHAPTER II – Freedoms

Article 6

Right to liberty and security

Everyone has the right to liberty and security of person.

Article 7

Respect for private and family life

Everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and communications.

Article 8

Protection of personal data

1. Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her.
2. Such data must be processed fairly for specified purposes and on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him or her, and the right to have it rectified.
3. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.

Article 9

Right to marry and right to found a family

The right to marry and the right to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights.

Article 10

Freedom of thought, conscience and religion

1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.
2. The right to conscientious objection is recognised, in accordance with the national laws governing the exercise of this right.

Article 11

Freedom of expression and information

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.
2. The freedom and pluralism of the media shall be respected.

Article 12

Freedom of assembly and of association

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association at all levels, in particular in political, trade union and civic matters, which implies the right of everyone to form and to join trade unions for the protection of his or her interests.
2. Political parties at Union level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union.

Article 13

Freedom of the arts and sciences

The arts and scientific research shall be free of constraint. Academic freedom shall be respected.

Article 14

Right to education

1. Everyone has the right to education and to have access to vocational and continuing training.
2. This right includes the possibility to receive free compulsory education.
3. The freedom to found educational establishments with due respect for democratic principles and the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their religious, philosophical and pedagogical convictions shall be respected, in accordance with the national laws governing the exercise of such freedom and right.

Article 15

Freedom to choose an occupation and right to engage in work

1. Everyone has the right to engage in work and to pursue a freely chosen or accepted occupation.
2. Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide services in any Member State.
3. Nationals of third countries who are authorised to work in the territories of the Member States are entitled to working conditions equivalent to those of citizens of the Union.

Article 16

Freedom to conduct a business

The freedom to conduct a business in accordance with Community law and national laws and practices is recognised.

Article 17

Right to property

1. Everyone has the right to own, use, dispose of and bequeath his or her lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his or her possessions, except in

the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation being paid in good time for their loss. The use of property may be regulated by law in so far as is necessary for the general interest.
2. Intellectual property shall be protected.

Article 18

Right to asylum

The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty establishing the European Community.

Article 19

Protection in the event of removal, expulsion or extradition

1. Collective expulsions are prohibited.
2. No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment.

CHAPTER III – **Equality**

Article 20

Equality before the law

Everyone is equal before the law.

Article 21

Non-discrimination

1. Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.
2. Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.

Article 22

Cultural, religious and linguistic diversity

The Union shall respect cultural, religious and linguistic diversity.

Article 23

Equality between men and women

Equality between men and women must be ensured in all areas, including employment, work and pay.

The principle of equality shall not prevent the maintenance or adoption of measures providing for specific advantages in favour of the under-represented sex.

Article 24

The rights of the child

1. Children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. They may express their views freely. Such views shall be taken into consideration on matters which concern them in accordance with their age and maturity.
2. In all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child's best interests must be a primary consideration.
3. Every child shall have the right to maintain on a regular basis a personal relationship and direct contact with both his or her parents, unless that is contrary to his or her interests.

Article 25

The rights of the elderly

The Union recognises and respects the rights of the elderly to lead a life of dignity and independence and to participate in social and cultural life.

Article 26

Integration of persons with disabilities

The Union recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.

CHAPTER IV – **Solidarity**

Article 27

Workers' right to information and consultation within the undertaking

Workers or their representatives must, at the appropriate levels, be guaranteed information and consultation in good time in the cases and under the conditions provided for by Community law and national laws and practices.

Article 28

Right of collective bargaining and action

Workers and employers, or their respective organisations, have, in accordance with Community law and national laws and practices, the right to negotiate and conclude collective agreements at the appropriate levels and, in cases of conflicts of interest, to take collective action to defend their interests, including strike action.

Article 29

Right of access to placement services

Everyone has the right of access to a free placement service.

Article 30

Protection in the event of unjustified dismissal

Every worker has the right to protection against unjustified dismissal, in accordance with Community law and national laws and practices.

Article 31

Fair and just working conditions

1. Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity.
2. Every worker has the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave.

Article 32

Prohibition of child labour and protection of young people at work

The employment of children is prohibited. The minimum age of admission to employment may not be lower than the minimum school-leaving age, without prejudice to such rules as may be more favourable to young people and except for limited derogations. Young people admitted to work must have working conditions appropriate to their age and be protected against economic exploitation and any work likely to harm their safety, health or physical, mental, moral or social development or to interfere with their education.

Article 33

Family and professional life

1. The family shall enjoy legal, economic and social protection.
2. To reconcile family and professional life, everyone shall have the right to protection from dismissal for a reason connected with maternity and the right to paid maternity leave and to parental leave following the birth or adoption of a child.

Article 34

Social security and social assistance

1. The Union recognises and respects the entitlement to social security benefits and social services providing protection in cases such as maternity, illness, industrial accidents, dependency or old age, and in the case of loss of employment, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices.
2. Everyone residing and moving legally within the European Union is entitled to social security benefits and social advantages in accordance with Community law and national laws and practices.
3. In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognises and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices.

Article 35

Health care

Everyone has the right of access to preventive health care and the right to benefit from medical treatment under the conditions established by national laws and practices. A high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all Union policies and activities.

Article 36

Access to services of general economic interest

The Union recognises and respects access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices, in accordance with the Treaty establishing the European Community, in order to promote the social and territorial cohesion of the Union.

Article 37

Environmental protection

A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.

Article 38

Consumer protection

Union policies shall ensure a high level of consumer protection.

EN 18.12.2000 Official Journal of the European Communities C 364/17.

CHAPTER V – **Citizens' rights**

Article 39

Right to vote and to stand as a candidate at elections to the European Parliament

1. Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate at elections to the European Parliament in the Member State in which he or she resides, under the same conditions as nationals of that State.

2. Members of the European Parliament shall be elected by direct universal suffrage in a free and secret ballot.

Article 40

Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections

Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he or she resides under the same conditions as nationals of that State.

Article 41

Right to good administration

1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and

within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union.
2. This right includes:
– the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken;
– the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy;
– the obligation of the administration to give reasons for its decisions.
3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.
4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language.

Article 42

Right of access to documents

Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has a right of access to European Parliament, Council and Commission documents.

Article 43

Ombudsman

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to refer to the Ombudsman of the Union cases of maladministration in the activities of the Community institutions or bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role.

Article 44

Right to petition

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to petition the European Parliament.

Article 45

Freedom of movement and of residence

1. Every citizen of the Union has the right to move and reside freely within the territory of the Member States.
2. Freedom of movement and residence may be granted, in accordance with the Treaty establishing the European Community, to nationals of third countries legally resident in the territory of a Member State.

Article 46

Diplomatic and consular protection

Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the

Member State of which he or she is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that Member State.

CHAPTER VI – Justice

Article 47

Right to an effective remedy and to a fair trial

Everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has the right to an effective remedy before a tribunal in compliance with the conditions laid down in this Article. Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law. Everyone shall have the possibility of being advised, defended and represented. Legal aid shall be made available to those who lack sufficient resources in so far as such aid is necessary to ensure effective access to justice.

Article 48

Presumption of innocence and right of defence

1. Everyone who has been charged shall be presumed innocent until proved guilty according to law.
2. Respect for the rights of the defence of anyone who has been charged shall be guaranteed.

Article 49

Principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties

1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national law or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than that which was applicable at the time the criminal offence was committed. If, subsequent to the commission of a criminal offence, the law provides for a lighter penalty, that penalty shall be applicable.
2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles recognised by the community of nations.
3. The severity of penalties must not be disproportionate to the criminal offence.

Article 50

Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence

No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings for an offence for which he or she has already been finally acquitted or convicted within the Union in accordance with the law.

CHAPTER VII – General provisions

Article 51

Scope

1. The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law. They shall therefore respect the rights, observe the principles and promote the application thereof in accordance with their respective powers.
2. This Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify powers and tasks defined by the Treaties.

Article 52

Scope of guaranteed rights

1. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.
2. Rights recognised by this Charter which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties.
3. In so far as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention. This provision shall not prevent Union law providing more extensive protection.

Article 53

Level of protection

Nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by Union law and international law and by international agreements to which the Union, the Community or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the Member States' constitutions.

Article 54

Prohibition of abuse of rights

Nothing in this Charter shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms recognised in this Charter or at their limitation to a greater extent than is provided for herein.

Con gli occhi degli altri: riflessioni sull'etica

Dalla tensione tra la sfera politica e quella universale dei valori assoluti, l'idea di diritto e di giustizia.

Gianni Vaggi*

Max Weber distingue fra *etica della responsabilità, ER e etica della convinzione, EC*. La prima riguarda più direttamente la sfera della politica, nell'interpretazione di Weber della buona politica che pianifica e progetta tenendo conto anche delle future generazioni. L'etica della convinzione è quella assoluta, quella che ci guida verso comportamenti che non scendono a compromessi con il male in nessun modo. C'è poi un comportamento, o punto di vista, particolare della politica che possiamo definire di *realpolitk, RP*, che bada essenzialmente all'efficacia dell'azione nel breve periodo e quindi può anche accettare che si debbano usare mezzi negativi.

Questa distinzione rappresenta un utile punto di partenza per alcune riflessioni che ci toccano oggi, durante un ennesimo conflitto, e nuove bombe. Come ci poniamo davanti a quest'ennesima guerra "moderna"?

1. Le due etiche

1.1 Le vie di mezzo

Inizio con l'aggiungere un elemento al ragionamento. RP e EC sono due schematizzazioni, due esempi, che possiamo considerare come due polarità, ma

sarebbe un errore pensare che esse siano nettamente contrapposte, come il bianco e il nero, il più e il meno. Questo ragionamento polare, per contrapposizioni nette, viene spesso utilizzato nella cultura occidentale, qualunque cosa significhi questo termine. Mi pare più utile pensare ad RP e EC come a punti estremi di un segmento, di cui i punti intermedi rappresentano tutte le possibili combinazioni, tutte le modalità in cui le due etiche si mescolano e confondono fra di loro. Oltre ad essere degli ovvi archetipi stilizzati, le due etiche si combinano in infinite modalità, talvolta più vicine ad RP altre più prossime ad EC. C'è contiguità e tensione, di più c'è dialettica continua fra le due soluzioni possibili al problema dell'azione umana: efficacia e purezza possono combinarsi in diversi modi. C'è contaminazione e continuità fra questi due modi di giudicare la virtù dell'agire. Potremmo fare innumerevoli esempi di queste vie di mezzo in cui la politica e la purezza si mescolano in vario modo. La mescolanza fra EC ed RP è anche all'interno di noi stessi, quando ad esempio siamo combattuti fra due atteggiamenti diversi di fronte alla guerra e non riusciamo ad esprimere un giudizio netto: favorevole o contrario?

1.2 L'evoluzione

Ma se RP e EC non sono solo due poli contrapposti, allora significa che i modi in cui esse possono combinarsi sono molteplici, dando vita a diverse società con istituzioni più o meno riconducibili all'una o all'altra. E quindi è possibile cambiare, le società evolvono e si modificano. Attenzione ovviamente noi auspichiamo che ci si avvicini sempre di più ad EC, ma è anche possibile, e l'abbiamo visto anche in anni recenti, che vi siano situazioni che spingono le società lontano da EC e verso RP, e quindi la politica, l'efficacia, la razionalità strumentale, in cui il mezzo è lecito se il fine lo giustifica e non è lecito o illecito in sé.

Tuttavia la possibilità di modificare le società avvicinandole ad EC è un elemento essenziale senza il quale non potremmo comprendere due secoli di storia del capitalismo e gran parte dell'evoluzione dei sistemi politici dal 1776 ad oggi. [Uso questa data a proposito; è l'anno di pubblicazione della *Ricchezza delle Nazioni* di Smith, che rappresenterebbe un tipico caso di ragionamento guidato dalla razionalità strumentale ed è anche l'anno della dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America.] Le società sono organismi vitali e mobili attraversati da molte tensioni e una di queste è proprio quella fra EC ed RP. C'è quindi la possibilità di modificare la si-

tuazione; se così non fosse saremmo condannati all'una o beati nell'altra, ma comunque fermi, inferno o paradiso, bene o male.

1.3 La virtù

La politica ha le sue ragioni e non va disprezzata perché essa è ciò che di volta in volta consente la convivenza fra gli individui riuniti in società, secondo regole che comunque sono almeno in parte condivise e accettate. La politica è mediazione, fra interessi e visioni diverse e così forse deve essere, o comunque che cos'altro potrebbe essere? Ovviamente la politica può anche essere puro potere. Ma perché c'è bisogno di avvicinarsi ad EC, cioè alla purezza, all'azione virtuosa? Non può bastare l'etica della responsabilità, ER, la politica con la P maiuscola? Per chi come noi crede nell'etica della convinzione la risposta può sembrare ovvia, è l'esempio di Francesco d'Assisi. Eppure una risposta affermativa viene anche da pensatori dell'Illuminismo che forse non ci aspetteremmo. Lo stesso Smith nella *Teoria dei Sentimenti Morali* del 1759 scrive che le società degli uomini possono sopravvivere anche se gli individui si limitano ad ubbidire senza entusiasmo alle leggi positive, persino a subirle, essi ubbidiscono per costrizione e non per convinzione. Ma egli stesso sottolinea che le società saranno tanto più felici e opulente quanto più gli individui saranno "benevolenti" fra di loro e guidati da sentimenti di condivisione. Insomma una società felice deve avvicinarsi ad EC, se non RP forse ER può bastare a tenere insieme la società ma da sola non ne garantisce prosperità e felicità.

Secondo Smith, le società umane non potevano reggersi solo sul self-interest, sulla ricerca dell'interesse economico individuale. C'era bisogno di altro, di quella condivisione di norme e di valori che un sociologo contemporaneo di Chicago, John Elster, ha ben definito nel titolo di un suo libro: *Il cemento della società*. La virtù della socialità e il sentimento della condivisione dei destini e delle fortune, e quindi l'attenzione ai bisogni degli altri oltre che al proprio interesse è condizione necessaria per l'armoniosa convivenza degli uomini. Di qui le raccomandazioni di Smith a favore dell'istruzione, anche dei più poveri. Il commercio può arricchire gli uomini, ma non è sufficiente a renderli più adatti alla vita sociale.

2. I principi e la vicinanza: universalità e prossimità

Le troppe guerre di questi ultimi venti anni ci hanno mostrato che lungo il

segmento che congiunge EC ad RP noi ci sentiamo più prossimi alle modalità di agire vicine alla virtù, al bene EC, soprattutto quando queste azioni coinvolgono coloro che sentiamo e giudichiamo più vicini a noi. La comunità, la nazionalità, la lingua, il colore della pelle, la religione, sono elementi che possono definire coloro che sentiamo più prossimi a noi. Per i più vicini chiediamo con più forza l'applicazione della virtù, dei diritti e dei principi che rendono le società più prossime ad EC e più distanti da RP.

Con la guerra del Golfo, è diventato chiaro che i governi occidentali pensano ad interventi militari in cui l'obiettivo prioritario è la salvaguardia della vita dei propri soldati. Di qui la riluttanza ad inviare truppe di terra. In sostanza per i governi e l'opinione pubblica occidentale la vita dei propri uomini è ormai diventata una priorità. La guerra "solo aerea" è un tentativo di risposta alla sindrome dei "body bags", i sacchi di plastica nera che tornavano dal Vietnam con i corpi dei militari americani uccisi. Questi sono diventati insopportabili per l'opinione pubblica occidentale che ora giustamente si ribella contro la perdita di vite umane. Sono un valore e una conquista che non vanno sottovalutati.

I bombardamenti della Serbia hanno insegnato un'altra cosa che ritroviamo oggi, nel novembre 2001, con i bombardamenti sull'Afghanistan. Le bombe dall'alto dei B52 diventano efficaci soprattutto sulle infrastrutture civili. Le dighe in Afghanistan, i ponti sul Danubio, le centrali elettriche. Ovviamente questo tipo di guerra che distrugge le infrastrutture fondamentali di un paese può essere efficace, ma quanti danni causa alla popolazione civile, anche senza colpirla direttamente e quindi quanta ingiustizia produce e alimenta.

2.1 L'appartenenza

Eppure questi valori inevitabilmente stridono con il fatto che per non compromettere la vita dei piloti e dei militari di terra si adottano azioni inefficaci o addirittura dannose per i popoli che si dovrebbero difendere o addirittura liberare. La tragedia dell'11 settembre 2001 ci ha commosso e spaventato, come era successo con le tragedie dei kuwaitiani, dei bosniaci, dei kossovari e ora avviene con quelle degli afghani, ma è evidente che la vita di questi individui distanti da noi ha di fatto un valore inferiore a quello della vita dei soldati occidentali. In Afghanistan gli aerei americani volano in alto per evitare i missili Stinger, questo diminuisce la precisione delle bombe ed aumenta le vittime collaterali. Non scandalizziamoci più di tanto:

quanti di noi provano la stessa voglia di reazione di fronte al dolore del proprio figlio o a quello di un bimbo visto in tv? È lo stridore fra i principi universali e il fatto che inevitabilmente il nostro senso di appartenenza procede per cerchi concentrici: la famiglia, la comunità locale, la nazione. Questa è la nostra storia, inutile stupircene, ma essa ci indica quanta distanza vi sia ancora fra l'affermazione di principi universali e la loro realizzazione. Il valore che la nostra sensibilità assegna alla vita dei militari, anche quando questi lo sono di professione, è fatto di estrema importanza, che rappresenta un indubbio progresso della nostra civiltà e che quindi va tenuto in grande considerazione. Teniamoci ben stretto questo risultato, l'orrore per la morte violenta, perché la barbarie può sempre tornare. Eppure usando militari armati e soprattutto bombe, poco intelligenti, vi è una evidente contraddizione fra principi ed azione, fra EC ed RP, si tratta di una *universalità limitata*; il diritto va difeso e garantito soprattutto laddove è stato conquistato prima e comunque per coloro che sono a noi più vicini.

Attenzione a non leggere soltanto egoismo in questa posizione; in realtà si tratta di un problema assai più complesso che in qualche modo riconosce un fatto storico fondamentale. Determinati diritti si sono sempre affermati dapprima in "isole", ma la loro più o meno efficace realizzazione in queste isole nazionali ha coinciso con l'affermazione di "principio" della loro universalità. Anzi a volte l'affermazione teorica del principio universale ha aiutato la realizzazione concreta. La storia della seconda metà del '700 è ricca di esempi; si pensi alla rivoluzione francese e a quella americana. Fino ad ora l'affermazione di questi diritti è avvenuta sostanzialmente su basi nazionali; cioè i diritti sono stati acquisiti per una certa comunità nazionale e spesso durante lotte e guerre di liberazione. L'idea di stato nazionale che appare oggi a molti europei un retaggio del passato è stata quindi portatrice di importanti conquiste sul terreno dei diritti umani e civili.

Potrebbe quindi sembrare sufficiente lasciare lavorare la storia, darle tempo, seppure con le durezze ed ingiustizie che ciò può implicare. Però ora abbiamo due problemi.

1] Queste conquiste vanno estese ad un numero sempre maggiore di uomini, i diritti universali sono tali solo se si propagano, altrimenti diventano bei sogni, favole, peggio ipocrisie e si rischia di regredire anche dove già si sono affermati e per affrontare questo problema non abbiamo molto tempo, certamente non secoli.

2] Dobbiamo trovare nuovi valori, principi, concetti e strumenti che supe-

rino quelli legati allo stato nazionale e che rendano vivibile una società di diversi.

3. L'etica della responsabilità: ma è vera efficacia?

Spesso si giustifica ER con la necessità dell'agire, diciamo con la logica del "breve periodo": i principi sono una bella cosa ma ora bisogna sconfiggere il terrorismo e quindi andiamo; vanno bene tanti bei discorsi avete ragione ma ora la priorità è un'altra. Eppure la storia del Medio Oriente negli ultimi trent'anni è piena di situazioni che contraddicono e persino rendono intellettualmente ridicole posizioni del tipo.

Si definiscono moderati i regimi politici soltanto sulla base del fatto che siano filo-occidentali, commettendo così un evidente errore semantico e culturale. L'appoggio ai vari potentati locali si è basato sul concetto di Yalta: o con me o contro di me e questo non basta più. Questo approccio non ha impedito la rivoluzione iraniana, i travagli e anche le sofferenze che questa ha prodotto. La stessa logica ha dettato l'appoggio a Saddam Hussein nella guerra all'Iran, anche se le armi venivano vendute pure agli iraniani. Poi Saddam ha esagerato ed è diventato un cattivo che però nel frattempo aveva ricevuto della tecnologia chimica anche dall'occidente.

La "Logica di Yalta" ha portato l'URSS in Afghanistan e ha guidato il sostegno dell'occidente, soprattutto degli USA, al Pakistan ed attraverso il Pakistan, ma anche direttamente ai Talebani. Il Pakistan è un paese caratterizzato da lotte politiche a sfondo tribale e soprattutto dallo strapotere dell'esercito che ogni tanto assume il controllo, insomma non proprio un esempio di democrazia. Il regime dei Talebani viola tutta una serie di diritti umani e produce oppio, ma questo fatto scompare dietro la priorità della lotta prima ai sovietici e poi ai possibili eredi filorussi dell'Alleanza del Nord. Così sono arrivati in Afghanistan i famosi missili Stinger che ora potrebbero essere usati contro i soldati anglo-americani; eppure questo era già successo con Saddam.

Certamente per ora gli USA hanno mantenuto il controllo sul Medio Oriente e sull'area del Golfo Persico e quindi sembrerebbe che la *realpolitik* abbia vinto. Eppure queste sono vittorie di breve periodo, perché le iniziative sono sempre dettate dalla contingenza, per l'appunto dal male minore in ogni data situazione. Ciò è perfettamente in linea con RP nel breve periodo, ma è davvero la miglior ER, ricordiamolo la grande politica, ma pur sempre

politica e quindi strettamente legata al reame del "possibile", nel lungo periodo? Quando valutiamo gli effetti della politica non più nell'immediatezza, ma nelle sue conseguenze a dieci, vent'anni che pure nella storia dell'umanità non sono molti? Proprio la storia del Medio Oriente ci insegna che RP è stata ed è spesso troppo miope. Si badi, qualcuno dirà che non può essere altrimenti, che la contingenza è l'unico spazio della politica; questi sono luoghi comuni, basterebbe un esame della storia dell'impero britannico o di quello romano per convincersi che gli interventi e le politiche di "lungo periodo" sono spesso state le più efficaci anche sul piano puramente politico. Ma si pensi anche all'intervento internazionale in Somalia di alcuni anni fa e alle sue conseguenze. Sottolineo: qui il punto non è belligeranza contro pacifismo, ma l'ottica temporale che viene assunta, o meglio l'insufficienza ed i problemi che un'ottica "miope", cioè corta, sempre di più comporta.

Da alcuni decenni si è ormai aperta un'altra dimensione per cui RP non può limitarsi al breve periodo, siamo ormai troppo numerosi su questa terra e la globalizzazione funziona anche e per fortuna nel senso di metterci in contatto gli uni con gli altri sempre più spesso e in vari modi. Si pensi alle numerosissime istanze internazionali, forum vari, conferenze ONU, luoghi di discussione in rete e altro. In questo senso la storia ha accelerato e proprio per questo ci pone oggi nella necessità di agire nel breve ma con una chiara strategia nel lungo periodo e questo ci porta al tema della condivisione dei principi e dei valori, o se vogliamo al problema della giustizia internazionale.

4. Con gli occhi degli altri: la giustizia

Non sfugga il fatto che EC potrebbe anche identificarsi con un qualche fondamentalismo o integralismo; io sono fortemente convinto dei miei principi e del mio comportamento, a tal punto che le mie azioni sono interamente guidate dalla mia tradizione storica ed ignoro completamente punti di vista e tradizioni differenti. Quindi sono fortemente legato ad EC ma ho un unico metro di giudizio e rifiuto quello degli altri. Il cerchio della mia comunità è tutto ciò di cui ho bisogno e chi è fuori è nell'errore; fondamentalismo ed EC possono coesistere.

4.1 La condivisione

La società odierna ha bisogno di elementi di condivisione, di momenti, luo-

ghi e basi di incontro, di confronto e di dialogo eppure ci sono tante diversità: economiche, giuridiche, culturali, religiose. Come muovere verso EC a livello globale? Alcuni filosofi della politica, ad esempio Salvatore Veca, danno una risposta a questo problema in termini di "giustizia procedurale minima". È questo una sorta di nucleo minimo condiviso non tanto e non solo di principi e valori, ma soprattutto di procedure, che consentano il confronto per l'appunto sui principi e sulle istituzioni che devono esserne portatrici, l'ONU, la Corte Internazionale di Giustizia, o mediatrici, Banca Mondiale. Prendendo a prestito il linguaggio della matematica mi pare che vi sia l'esigenza di definire una sorta di intersezione di insiemi differenti, i diversi principi, le norme e soprattutto i giudizi, sembra una risposta utile ed appropriata. Bisogna però chiedersi come sia possibile realizzare questo "processo" di identificazione e ricerca di valori e principi condivisi. È necessario non limitarsi ad una visione statica, ad un'analisi delle religioni o dei sistemi giuridici più o meno formalizzati che esistono oggi nel mondo. Questo non ci porterebbe molto lontano. È utile invece insistere sull'idea di procedura e di processo, quindi di evoluzione. Avendo ben chiaro che si tratta di un processo che riguarda gli individui e i loro giudizi di valore, le loro convinzioni.

Il punto fondamentale è ovviamente la conoscenza, la presa d'atto, dei rispettivi punti di partenza, delle storie dei vari popoli, e non è poco anche perché le tragedie peggiori degli ultimi decenni si fondano proprio su letture diverse della storia. Ad esempio il conflitto Israeliano-Palestinese, la spartizione dell'ex Iugoslavia, o sulla diversa interpretazione della geografia, Iraq e Kuwait, Eritrea ed Etiopia. A volte queste diverse letture neppure le conosciamo.

Ci sono poi letture diverse dei fatti contemporanei; l'indignazione per gli oltre seimila morti di New York, ma anche quella per i bambini iracheni morti dal 1991 ad oggi; letture diverse che assegnano pesi e significati diversi allo stesso fenomeno. Ci sono perciò modi di giudicare assai variegati ed anche contrapposti; giudizi differenti e queste differenze di giudizio possono essere persino più tremende delle differenze in ricchezza e povertà.

4.2 L'interazione

Non è semplice identificare il nucleo minimo condiviso, l'intersezione, il punto di partenza del confronto. Ed è ovvio che senza una minima condi-

visione di ciò che deve stare in questo nucleo, e quindi di ciò che è ritenuto giusto, è difficile procedere. Ma per fortuna la giustizia non è fatta solo di leggi che calano dall'alto; in ogni società vi sono norme e consuetudini che fanno parte del senso comune di ciò che è giusto e sbagliato. Queste norme e consuetudini sono largamente il risultato dell'interazione fra gli individui, per cui si formano delle regole che sono anche il prodotto dell'esperienza e della conoscenza reciproca e non solo di istituzioni ed organizzazioni esterne agli individui. Tutto questo ci può aiutare a comprendere la prospettiva degli altri e di come essi formano i loro giudizi, ci aiuta a vedere con gli occhi degli altri. Nel mondo odierno le possibilità di "interazione", anche fra popoli distanti, sono enormi e tutto questo fa parte del processo di conoscenza reciproca che è una delle strade più potenti che porta alla giustizia internazionale, ad un nucleo minimo di norme e procedure condivise.

Se io conosco un gruppo di arabi che lavorano in Italia, parlo con loro vedo i loro occhi, magari conosco anche le loro famiglie, non sono forse portato ad essere più attento ai loro argomenti e ai loro punti di vista? La prossimità e l'interazione sono strumenti importanti per la condivisione. Possono esserlo, ma nulla è mai scontato.

Questo processo quasi di scambio dei ruoli, fra individui e forse popoli, questo osservare e osservarci per l'appunto come ci vedono, e giudicano, gli altri è di per sé un meccanismo che ci avvicina ad EC. Come è possibile? Proprio perché nel provare a guardare a noi stessi dal di fuori, e a giudicare determinate situazioni come le giudicherebbero gli altri tendono a smussarsi le differenze, le asperità, tendono a diminuire di importanza i punti di vista personali o "polari", gli atteggiamenti che stanno tutti da una parte sola. È un modo di apprendere, un esercizio, una forma di maieutica e di autocontrollo dei propri giudizi. Quello degli occhi degli altri è tipicamente un meccanismo di mediazione e che quindi porta ognuno di noi, durante questo esercizio di attenzione al punto di vista esterno, a sentirsi meno distante dagli altri e da come essi giudicano i fatti e ciò avvicina al risultato del processo stesso, cioè appunto le norme condivise.

Ci si avvicina al nucleo minimo condiviso, e perciò stesso ad EC, che è per l'appunto l'etica della convinzione, solo che questa volta non è un'etica personale, o fondamentalista, o di un unico gruppo, o estrema e quindi tutta basata su di un solo polo, ma il risultato dello "smussamento" delle differenze.

4.3 La transitività e la fiducia

Anche così la molteplicità delle situazioni e la numerosità dei popoli fa si che la ricerca di questo nucleo condiviso sia difficile, nonostante i molti mezzi per conoscere e comunicare di cui oggi disponiamo.

Ma abbiamo un'altra fortuna: gli "occhi degli altri" funzionano anche con la proprietà transitiva.

Mi spiego: io non sono mai stato in Angola, ma ho un amico che conosce bene la situazione di quel paese e quindi in realtà anch'io sono un po' informato, seppure mai con l'intensità propria dell'esperienza diretta. Meglio ancora, se l'amico mi è molto vicino, è assai prossimo a me, fa parte di una comunità di cui anch'io mi sento parte tenderò ad accettare e fare mio il suo giudizio sulla situazione in Angola. Lo stesso vale per la conoscenza dei palestinesi, degli albanesi, dei vietnamiti, e soprattutto dei loro punti di vista, cioè dei loro giudizi sul bene e sul male, su ciò che è giusto o sbagliato.

Non potremo mai conoscere tutto e tutti, ma in realtà questo non è necessario se beneficiamo di questa "conoscenza per intermediari" di cui però ci fidiamo e di cui condividiamo valori e giudizi, almeno in larga misura.

La transitività funziona bene quando si unisce alla fiducia nella persona che mi informa di una situazione a me non nota direttamente. Proprio perché mi fido di una persona e dei suoi giudizi, sono disposto a farli miei, ad accoglierli fra le mie conoscenze. Questo significa che la transitività può anche funzionare con il segno negativo; siccome disistimo una persona sono prevenuto rispetto a ciò che essa dice.

D'altra parte dove esistono comunità al cui interno prevale la fiducia, la transitività diventa uno strumento potente di conoscenza e anche per estendere questa fiducia al di fuori della comunità stessa; sono ben disposto ad accogliere uno straniero, nel senso che non lo conosco ed è esterno alla comunità, se mi è segnalato da un membro di cui mi fido della comunità stessa. In questo modo si cerca di dare vita ad una comunità aperta ad ascoltare voci diverse, anche grazie alle esperienze reciproche dei suoi membri; esse sono strumento di conoscenza e di cambiamento.

5. Diritti, giustizia, "giudizi": meno distanti

Mi preme sottolineare un punto. Ciò di cui ho trattato può in parte essere ricondotto a problematiche legate ai diritti umani. Tuttavia ciò che qui mi preme mettere in luce non è tanto il conseguimento o meno di determina-

ti diritti, ma il modo di giudicare, o meglio il processo di formazione dei giudizi, spesso assai diverso, degli individui del mondo. Questi giudizi possono riguardare diritti ottenuti o negati, diritti personali o civili, oppure sociali ed economici, ma anche e soprattutto pezzi di storia passata o contemporanea.

L'idea di diritto da consolidare o conquistare è importante perché ci dice qualche cosa sul contenuto dell'intersezione, ma corre anche il rischio di proporci una visione statica del problema, del tipo in Afghanistan le donne non andavano a scuola, errore, quindi devono andare, giusto. Tutto bene ma di fronte a culture ed esperienze storiche anche fortemente differenti il vero problema è come avvicinare il giudizio che si dà su quelle situazione specifiche, la questione di genere in Afghanistan. Pensiamo a situazioni di conflitto in cui i giudizi sulle cause sono importantissimi e assai distanti fra di loro. Ancora il Medio Oriente, l'Iraq e altro.

L'attenzione al processo di formazione del giudizio è problema diverso dallo specifico diritto in questione. Trattandosi di un processo fra individui differenti, vi sono immediatamente sia un elemento dinamico che un elemento di interrelazione, che potrebbe sfuggire all'idea di diritto umano in sé.

Inoltre l'esito del processo di interazione non è determinato non sta a priori nell'intersezione, anche se ognuno certamente vorrà mettere in questo nucleo "condiviso", quei diritti, ma anche norme non scritte, che sono più prossime a lui, che sente come parte essenziale della sua storia. Questo comprende chiaramente idee su giusto e sbagliato, su errore e verità, ma affrontare il problema dal punto di vista della formazione dei giudizi ci offre una prospettiva dinamica e possibilità di articolazione, che è complementare all'approccio dei diritti umani. Soprattutto l'enfasi non è sulla sanzione e sulla giustizia in sé, ma sul modo in cui intenderla.

Ho solo cercato di esprimere sentimenti che credo tutti noi abbiamo e che sono il fondamento del processo verso l'amicizia dei popoli. Senza pensare che diventeremo tutti uguali e condivideremo tutti gli stessi giudizi o che avremo la stessa etica della convinzione. Le differenze resteranno e dovranno restare. La sfida e la novità stanno proprio in questo: condividere ciò che è necessario per evitare gli scontri, le guerre, senza il conformismo.

Credo che queste considerazioni contribuiscano a sostenere le buone ragioni, non solo di principio, ma anche storiche e fattuali, dell'etica del-

la convinzione. EC ha un grande compito perché vi sono spazi importanti che vanno riempiti, vie che devono essere percorse, possibilità che possono e devono esser sfruttate. Quali alternative altrimenti? È poi così vero che nel lungo periodo ER schiaccia sempre EC? Chi più di un volontario o di un cooperante può essere gli occhi degli altri, oppure un pezzo della catena della proprietà transitiva?

Alcune di queste riflessioni sono state scritte nel luglio 1995 e traevano spunto dal dramma della Bosnia, rileggendole ho trovato drammatica la loro attualità. Alcune integrazioni riflettono l'esperienza in Bosnia nel giugno del 1996 e in Iraq nell'aprile del 1999.

In gran parte le domande che mi ponevo negli anni passati non hanno ancora trovato risposta e me le ripropongo oggi, durante un altro momento di guerre e tensioni. Si è però rafforzata la convinzione che accanto alle scelte necessariamente politiche, di *realpolitik*, l'uso del cuore e della ragione degli uomini, l'educazione alla mondialità, la capacità di familiarizzare e di conoscersi, di apprezzare e accettare le differenze siano una potente chiave di volta per un futuro migliore. Oggi chiedere la pace significa chiedere giustizia, sviluppo, sicurezza. Operare per la pace significa essere un tassello nel processo complicato di ricerca della condivisione. Non è un'utopia, non è la ricerca astratta della purezza, ma una possibilità concreta: quanti strumenti abbiamo oggi a disposizione. All'interno del grande flusso della storia è forse l'unica possibilità per cui valga la pena di operare.

*Direttore dell'Istituto Universitario di Studi Superiori – IUSS – Scuola Europea di Studi Avanzati in Cooperazione allo Sviluppo, Università di Pavia.

La globalizzazione dei diritti dopo Durban

L'11 settembre, le grandi conferenze internazionali e l'evoluzione dei diritti. Il modello occidentale riconferma la propria necessità di creare esclusione.

Massimo Ghirelli*

È passato un anno da quando, nel settembre 2001, si è tenuta a Durban, in Sudafrica, la Terza Conferenza delle Nazioni Unite contro il Razzismo, le discriminazioni razziali, la xenofobia e la correlata intolleranza.

È stata la prima delle grandi Conferenze internazionali a tenersi nel nuovo millennio, ed è particolarmente significativo che si sia svolta proprio in Sudafrica: uno dei paesi che ha più sofferto delle discriminazioni razziali; la nazione che con il regime dell'Apartheid (definito dalle stesse Nazioni Unite "un crimine contro l'umanità") aveva tradotto in istituzione, in legge dello Stato, la separazione e l'odio razziale.

Ma anche la nazione che dopo una "miracolosa" transizione alla democrazia, e uno straordinario sforzo di riconciliazione – non basato sulla rimozione, ma sulla verità e il perdono – oggi si propone al mondo intero come un esempio di convivenza multietnica. Non mancano le contraddizioni e le difficoltà, naturalmente: ma se il tentativo di costruire una democrazia veramente multiculturale, capace di coniugare identità e differenza, dovesse riuscire, allora il paese di Nelson Mandela costituirebbe un punto di riferimento per tutta l'umanità. Già in questi mesi, con un altro importante incontro nella stessa Durban, – dove la vecchia Organizzazione

per l'Unità Africana, l'OUA, si è riconvertita in Unione Africana, sul modello di quella europea – e la seconda Conferenza sull'ambiente, tenutasi a Johannesburg, il Sudafrica si è confermato come sede naturale per il confronto tra Nord e Sud del mondo sui temi dello sviluppo e della globalizzazione.

Il naufragio della Conferenza

Il naufragio della Conferenza mondiale sul razzismo, proprio alla vigilia dei tragici avvenimenti dell'11 settembre, ha acquistato un significato che va molto al di là degli stessi risultati del consesso. Il fallimento, reso evidente dal ritiro delle delegazioni statunitense e israeliana a metà lavori, era stato a mala pena velato da una fragile operazione diplomatica, condotta sotto la regia del Presidente della Conferenza, la signora Zuma – già Ministro degli Esteri del Sudafrica. L'Assemblea aveva adottato due documenti di compromesso sulle questioni più spinose: il problema palestinese e quello delle responsabilità e degli eventuali "risarcimenti" per i crimini del passato.

Verso Israele, che i paesi arabi pretendevano fosse definito uno "stato razzista", il primo documento evitava qualsiasi critica diretta; pur riconoscendo ai palestinesi il diritto all'autodeterminazione ed esprimendo "preoccupazione" per le loro difficoltà sotto l'occupazione straniera. Quanto al passato, il secondo documento riconosceva la "tragedia" della schiavitù e della tratta degli schiavi, ma non esprimeva "scuse"; e pur promettendo assistenza, cooperazione e passi per la cancellazione del debito, facendo riferimento ad una sorta di Piano Marshall per l'Africa (la New African Initiative proposta da alcuni capi di Stato del continente nero), non accettava di considerarli un risarcimento, come avrebbero voluto gli africani e molti altri paesi del Sud del mondo.

Già prima delle Twin Towers, insomma, l'attenzione dei media internazionali, e degli stessi delegati (anche a causa della cattiva organizzazione dell'Alto Commissario per i diritti umani, la signora Mary Robinson) si era concentrata quasi soltanto su questi argomenti "politici", lasciando in ombra l'emergere nel mondo globalizzato di nuove, più articolate e quindi più pericolose, forme di razzismo e di intolleranza. L'11 settembre, con la sua perentoria drammaticità, ha insieme distolto definitivamente l'attenzione dell'opinione pubblica e dato un senso particolare al conflitto, polarizzandolo a scapito di ogni analisi capace di tener conto della "complessità" attuale.

I risultati di Durban

In realtà, dalla Conferenza di Durban, che aveva visto l'attiva partecipazione di oltre cento rappresentanze governative, e alla quale si era affiancato un affollato Forum delle Organizzazioni Non Governative (ONG), erano usciti due documenti importanti: la "Political Declaration" e le "General Conclusions", articolate su diverse sezioni che sostanzialmente si proponevano come linee guida per una azione più efficace ed incisiva contro tutte le espressioni di razzismo, discriminazione ed intolleranza; prendendo spunto dalle best practices sperimentate nei diversi paesi, e confrontandosi con i problemi connessi ai nuovi strumenti di comunicazione, alle forme contemporanee di riduzione in schiavitù, ai conflitti etnici, alla xenofobia contro gli immigrati.

I due documenti – usciti peraltro molti mesi dopo la Conferenza - contengono molti articoli di grande importanza su temi come la protezione delle vittime del razzismo, la lotta contro il traffico delle persone, le misure di prevenzione e sensibilizzazione, le proposte educative, il rapporto con i media e l'uso delle nuove tecnologie, l'affermazione dei diritti delle minoranze, dei lavoratori migranti, dei richiedenti asilo, dei rifugiati e delle loro famiglie; così come l'individuazione e il riconoscimento di un'ampia gamma di ground, ovvero basi della discriminazione, che vanno dal colore della pelle alla lingua, alla religione, al sesso o all'orientamento sessuale, alla cultura, alla provenienza etnica, alle cosidette discriminazioni "multiple", che si intersecano sulla pelle dei soggetti più deboli, come le donne o i bambini. Infine, l'affermazione forse più significativa, quella che il razzismo ci riguarda tutti, essendo presente, anche se in forme diverse, in ciascuno dei nostri Stati.

Era proprio questo il problema di fondo, reso poi chiaro da quanto accaduto: ogni paese ha i suoi problemi, e non ha intenzione di confrontarcisi, e ammettere le proprie responsabilità: l'India ha i suoi "intoccabili", i paesi islamici le discriminazioni di genere, Israele l'occupazione dei territori, gli Stati Uniti l'eredità della schiavitù, Francia o Gran Bretagna le colpe del colonialismo; l'intera Europa, poi, è messa in crisi dalla questione degli immigrati.

La conferenza di Durban aveva quindi visto, in alcuni casi, l'atteggiamento schizofrenico di paesi come Cuba, il Sudan o l'Iran che, ignorando senza pudore i propri problemi interni, si proponevano come indefetti-

bili sostenitori dei diritti umani; e da parte di quasi tutti i partecipanti – primi fra tutti i paesi occidentali, con pochissime eccezioni, tra cui è giusto annoverare la nostra Italia – la mancanza di qualsiasi volontà di mettersi in discussione, di accettare il confronto, di aprirsi a un dialogo franco e costruttivo. Le intese diplomatiche, in cui si sono distinti gli Ambasciatori di paesi come la Norvegia, il Messico, il Brasile, il Belgio, la stessa Italia, e le distanze prese con molta chiarezza dalle nostre Organizzazioni Non Governative nei confronti delle posizioni più estremistiche emerse nel Forum delle ONG, non sono bastate a mutare il segno negativo della Conferenza. Quello che quindi ha reso veramente amara la lezione di Durban, ancora prima della tragedia delle Torri Gemelle – che a noi, come ad altri osservatori, non è sembrata senza relazioni con quanto accaduto alla Conferenza – è stato proprio il rifiuto del dialogo. Eppure in Sudafrica, un paese che per la sua straordinaria vicenda politica e umana costituiva un ideale terreno di confronto, erano convenuti 194 paesi: migliaia di persone delle etnie e dei colori più diversi, che permettevano quasi di toccare con mano la pluralità del mondo globalizzato, e costituivano una rappresentanza forte, e finalmente visibile, delle comunità più deboli, delle minoranze più dimenticate, delle nazioni più povere; ogni giorno, nell'aula della plenaria e negli spazi delle ONG, era possibile ascoltare la voce delle vittime, i loro racconti strozzati dal pianto, la loro richiesta di giustizia. C'erano anche testimonial d'eccezione, come Rigoberta Menchù o Jesse Jackson, e voci ispirate, come quella di Harry Belafonte o Nelson Mandela.

Sorde a tutto questo, la maggior parte delle delegazioni – certo, con diverse motivazioni, ma con analoga determinazione – hanno scelto la durezza dell'intransigenza, facendo intravedere chiaramente, dietro un invalicabile, ottuso muro difensivo, una preoccupante volontà di conflitto.

Così, all'ostruzionismo distruttivo degli islamici, all'estremismo di alcune ONG africane, all'ipocrisia di alcuni paesi arabi, più palestinesi del re, si è contrapposta la fuga degli americani da ogni responsabilità, e da qualsiasi rendiconto economico; e l'arroganza degli altri occidentali, ostinati a non scendere al livello degli altri, a negarsi ad ogni confronto sui contenuti, a preferire le formule astratte agli impegni concreti, a non accettare di legare aiuti e responsabilità, a mantenere il paternalistico atteggiamento di chi decide come, quando e in favore di chi distribuire più equamente giustizia e ricchezza nel mondo.

Non erano passati due giorni dalla conclusione della Conferenza,

quando abbiamo imparato tragicamente che la chiusura di ogni spazio di dialogo lascia il campo soltanto al fanatismo e al terrore.

I diritti dopo l'11 settembre

L'attacco alle Torri Gemelle, con gli avvenimenti immediatamente successivi, dalla campagna contro il terrorismo internazionale alla guerra contro l'Afghanistan, dall'acuirsi del conflitto mediorientale alla minaccia di guerra contro l'Iraq, è la causa principale dell'allarmante situazione di restringimento dei diritti umani cui abbiamo assistito nell'ultimo anno, soprattutto in occidente.

L'offensiva terroristica, collegata in particolare al fanatismo islamista, ha giustificato gravi restrizioni – impensabili nel recente passato – alla libertà individuale, alla libertà di movimento e perfino alla libertà d'espressione; nonché un inasprimento delle misure preventive e repressive verso gli stranieri e verso i prigionieri di guerra tale da configurare, secondo agenzie come Amnesty International, una situazione di rischio per gli stessi diritti fondamentali. Si è addirittura tornati a parlare della possibilità di giustificare l'uso della tortura per casi di terrorismo.

Cosa ancora più grave, l'effetto dello choc provocato dall'11 settembre si è presto riverberato – specialmente in Europa – sul mondo dell'immigrazione, visto come terreno di coltura del terrorismo anti-occidentale. Sono quindi state prese quasi ovunque misure restrittive per i visti, i transiti, i permessi di soggiorno, i ricongiungimenti familiari: una tendenza recepita in pieno nella nuova legge per l'immigrazione (Bossi-Fini) proposta dal Centro-destra nel nostro paese, che costituisce un preoccupante passo indietro rispetto alla normativa precedente (Turco-Napolitano) e perfino rispetto ai canoni dell'Unione Europea.

In questo senso, se ragioniamo, con crescente preoccupazione, intorno a un processo ormai palese di restringimento progressivo e diffuso dei diritti umani, vanno probabilmente individuate anche altre cause che nell'ultimo anno si sono aggiunte alla situazione politica creatasi dopo l'11 settembre.

Si tratta con ogni evidenza di fattori non isolabili dal contesto, ma con una autonoma capacità di incidere: parliamo della vittoria delle Destre nella maggior parte dei paesi occidentali, spesso supportata da un pericoloso salto di qualità – anche elettorale – dei diversi "localismi" (dal movi-

mento di Le Pen alla nostra Lega); e della mancata ripresa economica, che ha caratterizzato soprattutto il 2002.

Il collegamento con l'effetto Twin Towers non spiega se non parzialmente il peso di questi fattori – già presenti, peraltro, prima degli avvenimenti di New York. La restrizione dei diritti dei cittadini extra-comunitari, per importanti settori delle Destre europee, è parte integrante dei programmi politici, e cavallo di battaglia delle competizioni elettorali. Non c'era bisogno dell'equazione immigrati=terroristi, che pure è stata sfrontatamente utilizzata, per convincere un elettorato che da anni traduce le sue insicurezze in xenofobia e razzismo. D'altra parte, lo stesso fallimento di Durban è lo specchio di una mancanza di consapevolezza che a sua volta si riflette sulla incapacità europea di confrontarsi a livello comunitario sulle politiche d'immigrazione. Ma la stessa mancata ripresa economica – secondo molti analisti – si sarebbe sentita anche senza l'effetto dell'11 settembre e della guerra: aggiungendosi agli altri fattori cui abbiamo accennato per acuire l'insicurezza e spingere alla ricerca di rassicuranti capri espiatori per la crescente disoccupazione, soprattutto giovanile.

Restrizioni e discriminazioni hanno colpito e tendono a colpire, naturalmente, i soggetti che si rivelano più deboli in questa situazione: da una parte minoranze etniche, rifugiati, migranti – veri e propri modelli paradigmatici della "diversità"; dall'altra quelli che si definiscono "nuovi poveri".

Sono infatti apparse nuove forme di povertà, e forme di discriminazione di nuovo genere: come quelle legate al Digital Divide, un divario tecnologico che non soltanto risulta sempre più forte tra i paesi avanzati dal punto di vista informatico e quelli lasciati indietro, a confrontarsi con un nuovo tipo di analfabetismo, ma che è presente anche all'interno delle società industrializzate.

Una globalizzazione zoppa

Probabilmente la ragione di quanto sta accadendo – e in questo senso l'anno appena trascorso ha visto un vero e proprio precipitarsi della situazione – va cercata nelle profonde contraddizioni che segnano la direzione presa dal processo di globalizzazione. Sono ancora recenti, in questo senso, alcuni segnali con forti valenze simboliche: come l'immensa nube scura prodotta dall'inquinamento dell'arretrato sviluppo industriale del sud-est asiatico, che minaccia di raggiungere i nostri cieli "puliti"; lo sconvolgimento

climatico che ha causato le grandi inondazioni di questa estate in tutta l'Europa centrale, cartina di tornasole dell'insostenibilità ecologica del nostro modello di vita; o in altri campi i veti opposti dagli Stati Uniti agli interventi del Tribunale penale internazionale, da cui dovrebbe essere immune proprio la più grande potenza mondiale; o lo sconquasso finanziario di alcune grandi multinazionali americane, indizio della fragilità profonda dell'economia che oggi domina l'intero pianeta.

In un sistema basato sullo squilibrio, sulle differenti opportunità, su uno sfruttamento straordinariamente miope delle risorse materiali ed umane del pianeta, la mondializzazione sposta i confini, ma non la necessità dell'esclusione.

Il modello occidentale ha ancora bisogno di esclusione politica, e cerca così nuove sponde, si costruisce nuovi nemici, inventa i "paesi canaglia" o mantiene artificialmente conflitti apparentemente risolvibili con un minimo di volontà politica. Forse possono spiegarsi così le spinte sempre più forti verso una insensata radicalizzazione culturale e religiosa, teorizzata dalle grottesche analisi sull'esplosione dei conflitti culturali (clash of civilisations), e acuita dalla forsennata campagna anti-islamica di questi mesi.

Non soltanto: il nostro sistema ha ancora bisogno – nonostante questo sembri contraddire la stessa logica del progressivo ampliamento dei mercati - di esclusione, o almeno emarginazione, economica: fuori dai confini dell'impero – finché è possibile mantenere qualcuno fuori, come vogliono le politiche sintetizzate nell'imperativo "ognuno a casa propria"; o anche dentro i confini, all'interno stesso delle nostre società, con l'individuazione (come abbiamo visto) di nuovi capri espiatori, nuovi soggetti deboli, nuove diversità da discriminare.

In questa situazione siamo quindi tutti soggetti a rischio. Noi crediamo davvero che un nuovo mondo sia possibile: ma nella battaglia – questa, sì, apparentemente infinita – per un diverso ordine internazionale, le esclusioni passano anche di qui.

CONFERENZA DI DURBAN

Dichiarazione finale del presidente della Conferenza, Nkosazana Zuma

Abbiamo trovato la nostra strada attraverso un turbolento mare di eventi: e ad ogni punto, lungo il cammino, abbiamo dovuto reagire in modo creativo sia agli eventi previsti che a quelli non previsti. Come il fiore che sboccia e fiorisce in primavera, ci siamo accordati su un inizio e un percorso nuovi.

Abbiamo innanzi tutto convenuto che lo sfruttamento predatorio dei sistemi di schiavitù e colonialismo ha avuto un impatto degradante e debilitante su coloro che vengono definiti, in senso generico, neri. Ci siamo trovati d'accordo sul fatto che la schiavitù è un crimine contro l'umanità e che scuse formali siano necessarie, non per un vantaggio economico, ma per restituire dignità e umanità a coloro che hanno sofferto.

Abbiamo anche guardato a ciò che accade in Medio Oriente. Penso che tutti coloro che partecipano a questa conferenza non possano non sentirsi commossi dalle sofferenze che hanno visto ogni giorno sui loro schermi televisivi. Sono state quelle immagini di uomini, donne e bambini palestinesi sofferenti, che hanno fatto sentire a tutti quanti si trovano qui che è necessario discutere di questo argomento.

Quindi abbiamo convenuto che scuse chiare e inequivocabili costituiscano un punto di partenza nel lungo e difficile viaggio per ritrovarsi. Le scuse restituiscono la dignità, l'autostima e l'umanità a quelli che definiamo genericamente i neri. Abbiamo anche convenuto che altre azioni compensatorie dovranno essere adottate per correggere il retaggio della schiavitù e del colonialismo e di tutte le altre forme di razzismo. Abbiamo deciso concordemente di lavorare in modo consapevole per aiutare le donne che sono state vittime di questi mali a causa della loro razza e del loro sesso.

Abbiamo convenuto che la discriminazione e la mancanza di opportunità delle minoranze e delle popolazioni indigene ovunque nel mondo che derivano dalla loro origine, cultura, tradizione, lingua, status sociale e condizione di rifugiati possano essere ignorate solo a nostro perpetuo rischio e pericolo. Di conseguenza, abbiamo raggiunto consenso sul fatto che si debbano incoraggiare l'accesso all'educazione e la modifica dei curricula così

che questi riflettano gli interessi di ogni gruppo in ogni società. Abbiamo chiesto ai media e alle altre forme di comunicazione di aiutarci a promuovere i valori positivi della tolleranza, della comprensione, della ubuntu (dignità umana) e della ricchezza delle diversità del nostro mondo.

Alla Conferenza abbiamo anche convenuto (...) che la globalizzazione ha avuto un impatto diverso sulle diverse nazioni: essa ha reso precarie le economie dei Paesi con la terribile eredità della schiavitù e del colonialismo, mentre ha favorito soprattutto i Paesi sviluppati.

Dovunque è arrivata, specialmente nei Paesi in via di sviluppo del Sud del mondo, ha lasciato una scia di povertà assoluta e disumanizzante, l'emarginazione economica, l'esclusione sociale e il sottosviluppo. La globalizzazione ha creato i rifugiati economici, che hanno cominciato a sfuggire l'infelicità della povertà nei loro Paesi in cerca di soccorso e di migliori condizioni di vita nei ricchi e prosperi Paesi sviluppati. Sfortunatamente, questi rifugiati si sono trovati ad essere il bersaglio preferito della peggiore forma di razzismo e di xenofobia.

La conferenza ha quindi convenuto che questo processo dovrebbe essere guidato e diretto verso la sfida più pressante della nostra epoca: lo sradicamento della povertà. La globalizzazione ha generato ricchezza e risorse sufficienti per fare ciò. Abbiamo anche deciso di affrontare le condizioni strutturali che sostengono l'ineguaglianza e l'ingiustizia dell'economia globale che, a sua volta, incoraggia il sottosviluppo e l'emarginazione che sono alla base del razzismo dei giorni nostri.

Attraverso il Programma di azione e la Dichiarazione abbiamo deciso all'unanimità di lanciare l'offensiva globale contro il razzismo in tutte le nazioni per lavorare assiduamente a far indietreggiare e a sradicare la maledizione del razzismo.

Tutti, dalle istituzioni intergovernative, a quelle non-governative, alla società civile, abbiamo convenuto nei diversi forum di lavorare insieme in forme di partenariato per portare avanti il nostro lavoro. La Dichiarazione politica che abbiamo appena adottato è davvero orientata all'azione e pratica. Sta adesso ai governi e alla società civile assicurarne l'implementazione.

Abbiamo convenuto che questo secolo, che deriva da secoli intrisi di sciovinismo e del pernicioso sistema della segregazione, deve alla fine servire come una leva contro il razzismo e deve liberarci, una volta per sempre, da tutte quelle vecchie ideologie antisociali il cui fardello noi tutti sopportiamo ancora oggi.

(8 settembre 2001)

*Esperto UTC della DGCS del Ministero degli Affari Esteri
e Direttore dell'Archivio Immigrazione di Roma

Human Rights and Human Development

United Nations Development Programme (UNDP)

The basic idea of human development – that enriching the lives and freedoms of ordinary people is fundamental – has much in common with the concerns expressed by declarations of human rights. The promotion of human development and the fulfilment of human rights share, in many ways, a common motivation, and reflect a fundamental commitment to promoting the freedom, well-being and dignity of individuals in all societies. These underlying concerns have been championed in different ways for a long time (the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen came in 1789), but the recent literatures on Human Development and on Human Rights have given new shape to old aspirations and objectives. Extensive use of these two distinct modes of normative thinking, respectively invoking human development and human rights, encourages the question of whether the two concepts can be viewed together in a more integrated way, gaining something through being combined in a more comprehensive vision. To answer this question, it is important not only to have a clear understanding of what the two concepts – human development and human rights – mean, but also to examine their commonalities and their differences. Indeed, it is necessary to undertake two basic diagnostic

inquiries: How compatible are the normative concerns in the analyses of human development and human rights? Are they *harmonious enough* – to be able to complement rather than undermine each other?

Are the two approaches sufficiently distinct so that each can add something substantial to the other? Are they *diverse enough* – to enrich each other? The answers to both of these foundational questions are definitely in the affirmative. Human development and human rights are close enough in motivation and concern to be compatible and congruous, and they are different enough in strategy and design to supplement each other fruitfully. A more integrated approach can thus bring significant rewards, and facilitate in practical ways the shared attempts to advance the dignity, well-being and freedom of individuals in general.

Common motivation and basic compatibility

The idea of human development focuses directly on the progress of human lives and well-being. Since well-being includes living with substantial freedoms, human development is also integrally connected with enhancing certain capabilities – the range of things a person can do and be in leading a life. We value the freedom of being able to live as we would like and even the opportunity to choose our own fate.

Capabilities and freedoms

Capabilities can vary in form and content, though they are also often closely interrelated. They include, of course, the basic freedoms of being able to meet bodily requirements, such as the ability to avoid starvation and undernourishment, or to escape preventable morbidity or premature mortality. They also include the enabling opportunities given by schooling, for example, or by the liberty and the economic means to move freely and to choose one's abode. There are also important "social" freedoms, such as the capability to participate in the life of the community, to join in public discussion, to participate in political decision-making and even the elementary ability "to appear in public without shame" (a freedom whose importance was well discussed by Adam Smith in *The Wealth of Nations*). The human development approach is concerned, ultimately, with all the capabilities that people have reason to value. The human development index (HDI)

incorporates the most elementary capabilities, such as living a long and healthy life, being knowledgeable and enjoying a decent standard of living, and the various indices, tables and more elaborate discussions in the body of the *Human Development Reports* provide information on many other valuable capabilities. I deed, longevity is itself an important means to other capabilities, since one does not have the freedom to do much unless one is alive. What about human rights? The idea of a individual right must involve, directly or indirectly, a claim that one person has over others – individuals, groups, societies or states. The claims can take different forms, as has been analysed by legal theorists, from John Austin and Jeremy Bentham to H. L. A. Hart and Stig Kanger. Some rights take the form of immunity from interference by others; libertarians have tended to take a particular interest in such rights. Others take the form of a claim on the attention and assistance of others to be able to do certain things; champions of social security have tended to emphasize such rights. But diverse as these rights are, they share the characteristic of entailing some entitlements to help from others in defence of one's substantive freedoms. The claim to help may involve a demand for positive support and facilitation , or take only the negative form of assurance that there will be no hindrance from others. But all of these claims are aimed at securing the freedoms of the persons involved – to do this or be that – in one way or another. I this way, human rights are also ultimately grounded in the importance of freedoms for human lives.

Social, political and economic concerns

Given this founding connection between human development and human rights – particularly the involvement of each in guaranteeing the basic freedoms that people have reason to value – the ideas of human development and those of human rights are linked in a compatible and complementary way. If human development focuses on the enhancement of the capabilities and freedoms that the members of a community enjoy, human rights represent the claims that individuals have on the conduct of individual and collective agents and on the design of social arrangements to facilitate or secure these capabilities and freedoms. Despite the compatibility of the two approaches, their strategic form and focus are rather different. It is sometimes presumed that these approaches differ because they are concerned with different kinds of freedoms. The human rights literature has often fo-

cused primarily or exclusively on political liberties, civil rights and democratic freedoms. But these rights have not figured in some of the aggregate human development indicators, such as the HDI, for example, which concentrates on longevity, literacy and other socio-economic concerns. The domain of interest of the human development approach goes much beyond what is measured by the HDI, however. Political and civil rights and democratic freedoms also have their place in the human development perspective, though they are much harder to quantify, having resisted attempts in earlier *Human Development Reports* to measure them with composite indicators. An adequate conception of human development cannot ignore the importance of political liberties and democratic freedoms. Indeed, democratic freedom and civil rights can be extremely important for enhancing the capabilities of people who are poor. They can do this directly, since poor people have strong reason to resist being abused and exploited by their employers and politicians. And they can do this indirectly, since those who hold power have political incentives to respond to acute deprivations when the deprived can make use of their political freedom to protest, criticize and oppose. The fuller human development approach does not ignore these concerns that figure so prominently in the human rights literature. Similarly, the human rights literature is concerned not only with political and civil liberties, but also with the rights to education, to adequate health care and to other freedoms that have received systematic investigation in *Human Development Reports*. Indeed, recent documents, such as the Declarations on the Right to Development and the Vienna Declaration and Programme of Action, emphasize that ecoomic, social and cultural rights are no less weighty than civil and political rights. The contrast between the two concepts of human rights and human development does not, therefore, lie in any basic difference in their subject matter.

What human rights add to human development

Since there are substantive differences between these two approaches that share common motivations and aims, it is importat to investigate whether they are sufficiently distinct to complement and enrich each other. Even more important, what do practitioners of each approach stand to gain from the analyses of the other? How can the aims of each be better promoted by an integration of these approaches? To have a particular right is to have a

claim on other people or institutions that they should help or collaborate in ensuring access to some freedom. This insistence on a claim on others takes us beyond the idea of human development. Of course, in the human development perspective, social progress of the valued kind is taken to be a very good thing, and this should encourage anyone who can help to do something to preserve and promote it. But the normative connection between laudable goals and reasons for action does not yield specific duties on the part of other individuals, collectivities or social institutions to bring about human development – or to guarantee the achievement of any specified level of human development, or of its components. This is where the human rights approach may offer an additional and very useful perspective for the analysis of human development. It links the human development approach to the idea that others have duties to facilitate and enhance human development.What precise form the link between rights and duties should take is, of course, a different – and, in some ways, later – questions (to be addressed shortly). The first step is to appreciate that assessments of human development, if combined with the human rights perspective, can indicate the duties of others in the society to enhance human development in one way or another. And with the invoking of duties comes a host of related concerns, such as accountability, culpability and responsibility. For example, to assert a human right to free elementary education is to claim much more than that it would be a good thing for everyone to have an elementary education – or even that everyone *should* have an education. I asserting this right we are claiming that all are *entitled* to a free elementary education, and that, if some persons avoidably lack access to it, there must be some culpability somewhere in the social system. This focus on locating accountability for failures within a social system can be a powerful tool in seeking remedy. It certainly broadens the outlook beyond the minimal claims of human development, and the analysis of human development can profit from it. The effect of a broader outlook is to focus on the actions, strategies and efforts that different duty bearers undertake to contribute to the fulfilment of specified human rights and to the advancement of the corresponding human development. It also leads to a an analysis of the responsibilities of different actors and institutions when rights go unfulfilled. Consider further the example of the right to a free elementary education. If a girl is not schooled because her parents refuse to send her to school, then the responsibility for the failure – and the corresponding blame – can be

placed on the parents. But if she cannot be sent to school because the government forbids her going there (as, regrettably, some governments have excluded girls), the the blame can come down not on the parents but on the government. The failure may be more complex when the girl cannot go to school for one, or some combination, of the following reasons:

— the parents cannot afford the school fees and other expenses;
— the school facilities are inadequate. For example, the school may be unable to guarantee that teachers will be regularly present, so that the parents think that it would be unsafe for the young girl to go there;
— the parents can afford the school expenses but at the cost of sacrificing something else that is also important (such as continuing the medical treatment of one of their other children).

The attribution or sharing of blame can be quite important here, and it is important to recognize how the effects of different inadequacies in a social system tended to aggravate one another. The willingness of parents to make sacrifices for their children's schooling will often be diminished when they have reason to doubt that this schooling will significantly benefit their children. The sacrifice of human development is much the same in all these cases, but the analysis of rights, duties and responsibilities must be quite different. In this respect, concern with duties enhances the ways of judging the nature and demands of progress.

Since the process of human development often involves great struggle, the empowerment involved in the language of claims can be of great practical importance. There are other substantial ways in which ideas of human rights contribute tools to the analysis of social progress offered by the human development approach. Development thinking has traditionally focused on the outcomes of various kinds of social arrangements.

And although human development thinking has always insisted on the importance of the process of developme t, many of the tools developed by the human development approach measure the outcomes of social arrangements in a way that is not sensitive to *how* these outcomes were brought about. Human rights thinking offers tools that amplify the concern with the process of development in two ways:

— individual rights express the limits on the losses that individuals can permissibly be allowed to bear, even in the promotion of noble social goals. Rights protect individuals and minorities from policies that benefit the community as a whole but place huge burdens on them;

– rights thinking incorporates a distinction between how institutions and officials treat citizens and how they affect them. Human rights moitoring has traditionally focused on the conduct of public officials and the institutional structure within a society. This focus may be unduly narrow, but it reflects something important. Even if arbitrarily harsh police procedures such as torture and execution without trial minimize the number of violent deaths within a society overall by creating fear and disincetives to crime, they are not celebrated as promoting the human rights to life, liberty and security of the person. Human rights thinking gives special weight to threats from certain official sources, capturing the idea that there is something particularly wrong about harm to people carried out by those responsible for ensuring justice.

Finally, human rights analysis can enrich our assessments of social progress by helping us to become more attuned to features of a society that might not be adequately emphasized in pure human development accounting.

Human rights are fulfilled when individuals enjoy certain goods and freedoms and when there are measures in place to secure these goods and freedoms. Human rights analysis thus involves assessments of the extent to which institutions and social norms are in place that provide security to the human development achievements within a society. Gains in human development are not always attended by gains in human rights fulfilment, and subsequently a pure human development accounting may fail to pick up on the vulnerability of individuals and groups within a society. The East Asian financial crisis vividly illustrates how societies that have fared extremely well in terms of composite human development indicators were overly dependent on a buoyant market. The instability of the market combined with inadequate social security provisions exposed the insecurity of East Asia's human development gains.

Human rights assessment involves a reorientation of factual concentration which can broaden and enrich human development accounting. Assessments of human rights fulfilment would, for example, focus not only on what progress has been made so far, but also on the extent to which the gains are socially protected against potential threats. The profound concern of the human rights literature with the duties of others in helping each human being live a better and less unfree life is thus quite relevant in considering both the ways and the means of promoting human development.

What human development adds to human rights

Just as human rights contribute something important to human development, so human development helps to augment the reach of the human rights approach. First, there is a tradition of articulation and definiteness in the analysis of human development which can add something to the literature of human rights.

Human development analysis has been undertake at various levels, qualitative and quantitative, and has made use of both inclusive tables and exclusive composite indicators.

These different types of investigation, used discriminatingly, can help to give concreteness to human rights analysis. This can be significant, but there are also other advantages – more than clarificatory and presentational – that human development can bring to human rights.

Second, promoting the fulfilment of a right often requires an assessment of how different policy choices will affect the prospects for fulfilling the right. Assessing the human rights impact of various policies will involve both an analysis of the probable human achievement outcomes of the policy and a balancing of claims to different types of achievements – not all of which may be at once attainable. Such an exercise in the evaluation of achievement can sensibly be characterized as an exercise much like human development analysis. For example, the government of a non-affluent country may find it impossible to guarantee the fulfilment of all the identified human rights – including social and economic rights. The alternative scenarios of accomplishment and failure to safeguard the different human rights can be see as alternative human development achievements, related particularly to each set of policy decisions and the related patterns of rights fulfilment and non-fulfilment.

Human rights advocates have often asserted the indivisibility and importance of all human rights. This claim makes sense if it is understood as denying that there is a hierarchy of different kinds of rights (economic, civil, cultural, political and social). But it cannot be denied that scarcity of resources and institutional constraints often require us to prioritize concer for securing different rights for the purposes of policy choice. Human development analysis helps us to see these choices in explicit and direct terms. Third, while human rights are ultimately matters of individual entitlement, their fulfilment depends on appropriate social conditions. The goal of hu-

man development is to create an enabling environment in which people's capabilities can be enhanced and their range of choices expanded. By attending to this process of human development, human rights analysis can get a fuller assessment of what is feasible give the resource and institutional constraints that prevail within a society, and a clearer understanding of the ways and means of making a more attractive set of policy choices feasible. While the human rights literature has been concerned with the analysis of duties, the human development literature has constantly emphasized the importance of institutional complementarity and resource constraints and the need for public action to address them. Focusing on causally important institutional and operational variables, the human development literature brings to discussion and analysis of human rights some additional understanding of policies that will best promote human rights in a world that is inescapably pluralist in terms of causal influences and interactive impacts.

Fourth, the idea of human development involves change, and in this sense it has an inescapable dynamism that the specification of a give set of human rights may lack. Human development includes an abiding concern with progress, with things moving on from where they were earlier. The insistence on a dynamic view can be particularly useful in considering human rights over time. When a country is very poor, it may not be capable of achieving the fulfilment of every right that is judged important. But this is not an argument for giving priority to economic rights over civil and political rights. Economic entitlements complement rather than outweigh the importance of civil and political rights.But regardless of which kind of right is at issue, varying extents of crucial freedoms may be incorporated in different formulations of each right. Within the right to health, for example, the freedom to receive standard or primary medical care must be take to be more basic tha the freedom to receive costly surgical procedures. A poor country must insist on providing the former, but may have to wait until it is much richer to guarantee the second.

In this way, there may be a progression (indeed, "development") in the human rights that receive priority, even though all such rights ultimately have value and importance.

By adding the perspective of change and progress in conceptual and practical reasoning about human rights, human development can help to deepen the understanding and broaden the usefulness of the human rights

approach. Indeed, the dynamic view inherent in human development analysis has already been partially integrated into human rights thinking, most obviously in the appreciation that some rights must be progressively realized. Human development analysis can give more structure and concreteness to this idea.

The nature of duties associated with human rights

What form should the nature of duties associated with human rights take? To whom do they apply? With what degree of compulsion? In many writings on rights – geared rather rigidly to legal rights – it is assumed that rights make no sense unless they are combined with exact duties imposed – without fail – o specified persons or agents who would make sure that these rights are fulfilled. A person's right to something must, then, be inflexibly coupled with a other person's (or another agent's) duty to provide the first person with that something. This corresponds to what the great 18th century philosopher Immanuel Kant called "perfect duty," strictly linking rights perfectly to prespecified exact duties of particular agents (in form, perfect duties in an ethical system are rather close to legal duties).

I contrast, imperfect duties – also a concept explored by Kant – are general and non-compulsive duties of those who can help. This is a far less rigid system (as Amartya Sen explained in 1999 in "Consequential Evaluation and Practical Reason"), since imperfect duties leave open both *how* the duty can be discharged, and how forceful the duty is. Nevertheless, the neglect of the demands of an imperfect duty also involves a serious moral – or political – failure.

Those who insist on the rigid linkage of rights and duties, in the form of perfect duties, tend typically to be rather impatient with invoking the rhetoric of "rights" without exactly specifying particular agents whose precisely defined (and inescapable) duty it is to ensure the fulfilment of those rights. Not surprisingly, they are often very critical of the use of the concept of "human rights" without exact specification of responsible agents and their precise duties to bring about the fulfilment of these rights. Demands for human rights may the appear, in this line of reasoning, as largely "loose talk".

They are not loose talk. Indeed, if this view were to be fully accepted,

the human development literature would need to be kept analytically delinked from the approach of human rights – even if the rhetorical and agitprop merits of the language of human rights may be readily conceded when it comes to exposition nor to "consciousness raising". But to divorce the rhetoric from the substance of an approach goes entirely against the tradition of the human development literature, which has been committed, right from the beginning, to standing on articulated concepts and exacting argumentation, rather than concentrating on moving language and stirring phrases not matched by explicit defence.

Legal rights and human rights

The issue of the relationship between rights and duties must be seized at a critical level. It has already been argued that rights and duties must be linked in some form, but why the insistence on exactly matching rights with prespecified duties that apply rigidly to particular agents? It can be argued that the insistence on a rights-duties tie-up in this rigid form is simply a hangover from the empire of law, making all invoking of rights – even in ethics and politics – ultimately parasitic on the concepts and ideas that apply specifically to legal rights.

This rather severe view tallies with Jeremy Bentham's argument that a "declaration of rights would be but a lop-sided job without a declaration of duties". It tallies also with Bentham's rejection of the ethical claims of "natural rights" as "nonsense" and the concept of "natural and imprescriptible rights" as " nonsense on stilts" (presumably, artificially elevated nonsense). It refers to this sense of illegitimacy in taking the idea of rights beyond what Bentham, along with many others, thought to be the proper use of an essentially legal concept.

This way of seeing rights – essentially in legal or quasi-legal terms – does, however, militate against the basic idea that people have some claims o n others and on the design of social arrangements regardless of what laws happen to be enforced. Indeed, it is a commitment to common fellowship and solidarity, quite well expressed in Article 1 of the Universal Declaration, that inspires the idea that all persons have duties both to refrain from harming others and to help them. The Universal Declaration demands protection from unjust laws and practices on the ground that no matter what the laws may be, individuals have certain rights by virtue of their humanity, not

on the basis of their citizenship or contingent facts about the legal reality of the country of which they are citizens. Human rights are moral claims on the behaviour of individual and collective agents, and on the design of social arrangements. Human rights are fulfilled when the persons involved enjoy secure access to the freedom or resource (adequate health protection, freedom of speech) covered by the right. In many contexts, establishing legal rights may be the best means of furthering the fulfilment of human rights. Nevertheless, legal rights should not be confused with human rights – nor should it be supposed that legal rights are sufficient for the fulfilment of human rights. This is indeed the approach to rights invoked by such general political theorists as Tom Paine, in his *Rights of Man*, Mary Wollstonecraft, in *A Vindication of the Rights of Woman* (both published in 1792), and also by earlier writers in the social contract tradition such as John Locke and Jean-Jacques Rousseau. All of them asserted that all human beings are endowed with rights prior to the formation of social institutions that constraint both the design of institutions and the conduct of other individuals. The insistence that the discourse of rights cannot go beyond the limits of legal demands does less that justice to these sense of solidarity and fairness in social living, commitments that are not parasitic on the exact laws that may have been enacted in a society.

Human rights and imperfect duties

There is, however, a different kind of rationale for insisting on the rigid rights-duties linkage in the form of perfect duties. It can be asked how we can be sure that rights are, in fact, realizable unless they are matched by corresponding duties that ensure their fulfilment. This argument is invoked to suggest that to be effective, any real right must be matched by a specific duty of a particular agent, who will see to the actual fulfilment of that right.

It is certainly plausible to presume that the performance of perfect duties would help a great deal towards the *fulfilment* of rights. But why cannot there be unfulfilled rights? There is no contradiction involved in saying (indeed lamenting): "These individuals have these rights, but alas the rights were not fulfilled".

The question of the fulfilment of rights must be distinguished (as

Amartya Sen has argued) from the issue of their existence. We need not jump from regretting the *non-fulfilment* of rights all the way to the denial of the existence – or the cogency – of the rights themselves. Often, rights are unfulfilled precisely because of the failure of duty bearers to perform their duties.

In normative discussions human rights are often championed as entitlements, powers or immunities that benefit all who have them. But even when universal and unblemished fulfilment of human rights for all may be very hard to achieve, the articulation of these rights can help to mobilize support from a great many people in their defence. Even though on particular person or agency may be charged with bringing about the fulfilment of the rights involved, the articulation of imperfect duties may be both an assertion of normative importance and a call for responsible action to be undertake by others. For example, we can argue that women had a human right to be free from discrimination on the basis of gender independent of whether this right was protected by laws and social arrangements. Gender discrimination is not merely a crime practised by individuals who are violating their perfect duties to particular women. Gender discrimination is an injustice entrenched in the social norms and institutions of all societies. This injustice is expressed both in laws and in other social norms and in formal practices of discrimination against women.

Women's human rights given them a claim that male-only suffrage and many other practices be ended through social, legal and institutional reforms. The duties correlated with this right cannot easily be allocated to particular duty bearers because the task of reforming these unjust practices falls on the group as a whole. Yet individuals surely have imperfect duties correlative to this right, and speaking of this right clearly expresses something of great normative importance. Even if it were to be the case that a particular government does not, right now, have the resources (or the possibility of raising the resources) needed to bring about the fulfilment of specified rights for all, it is essential to encourage the government to work towards making their fulfilment feasible. Credit can still be given for the extent to which these alleged rights are fulfilled. This can help to focus attention on these human rights – and to promote their fulfilment. It can also enrich the understanding of processes that lead to successes and failures in human development.The combination of the two perspectives gives us something that either can provide alone.

Few remarks on the human rights mainstreaming of educational programmes. The Somali case.

In a country characterized by a complex emergency status, education is a basic need. Mainstreaming human rights awareness into educational programmes is a way towards social reconstructions.

Sergio Passadore*, Kahn Sakawatt**

Somalia is a Stateless society since the early ninety. International NGOs and other aid givers, including UN agencies, are operating in different corners of the country having two major aims and mandates:
— to provide the most vulnerable sectors of the Somali society with relief assistance;
— to support the rehabilitation of social services and infrastructures.

This paper tries to analyse how the international humanitarian and rehabilitation strategies in Somalia can positively impact on the human rights status in the country. The paper is largely based upon the experience gathered during the last twelve years by CISP in the Regions of Mudug and Galgaduud. In these two regions CISP, through funds from the Italian Co-operation and the European Union, has been implementing rehabilitation projects in the sectors of health, education and water supply.

With regard to the educational sector, the projects are focused on the rehabilitation of networks of primary schools. The main activities are:
— reconstruction and equipment of premises;
— training of teachers;

– capacity Building of the Districts Educational Boards;
– distribution of new textbooks;
– monitoring and Supervision.

A part from being instrumental to the overall rehabilitation of the Somali society, the educational projects aim at strengthening human rights awareness and knowledge among Somali society, with a special focus on women and the children. These projects tend to approach both the formal educational system and the informal one. While the first corresponds to the network of existing schools, the informal educational system is here meant as the variety of groups, associations, religious figures that directly or indirectly have an impact on people's perceptions and attitudes. At the same time, the projects try to incorporate human rights concerns among the priorities of the local governing bodies.

The specific focus put by the projects on the women and the children is justified by the fact that these two groups of the society have certainly paid the highest costs to the instability and the widespread of violence which have characterised the Somali history since the last three decades. In fact, it is not only since the collapse of the Siad Barre regime (December 1990) but since the entry into force of that regime (1969) that Human Rights have been neglected in Somalia.

The educational programmes in Somalia tend to involve directly – and to be conceived with – the following sectors of the society, in addition to the students:
– the District Boards, that have the mandate to administer and guide the institutions and the services in their own territories;
– the teachers, who represent one of the most influential segment of the society, being generally well respected and accepted by the population;
– the community leaders, the religious leaders and the elders;
– the family members of the students.

The political situation and the Human Rights in Somalia

The political situation of Somalia is still unclear. While for the time being it seems that the autonomy of Somaliland and Puntland are not seriously put in question, in the rest of the country the situation is "*de facto*" extremely differentiated. The government headed by President Abdiqassim Salad Has-

san – which emerged from the Jubuti Conference of the year 2000 – is challenged by different Somali faction leaders.

Many of these faction leaders reject the government of Salad Hassan, accusing it of being made up of remnants of dictator Mohammed Siad Barre's regime.

An Independent Expert on the situation of human rights in Somalia was appointed by the Secretary-general of the United Nations in accordance with Commission resolution 1993/86 of 10 March 1993. The main task of the Expert was defined as assisting the Secretary-general's Representative on Somalia to establish a long-term program of advisory services focussed on the re-establishment of human rights and rule of law as well as the holding of periodic and genuine elections conducted on the basis of universal suffrage.

The Expert's report to the Commission (E/CN.4/1998/96) includes information on, *inter alia*: attacks against humanitarian workers; landmines; refugees and internally displaced persons; the impact of the conflict on the rights of the child; the status of women; the justice system; conditions in Hargeisa following the discovery of mass graves; conditions in Bosasso; support for Somali human rights defenders; programmes for women and law enforcement agencies.

The report states that there were no significant political changes in Somalia in the period reviewed and that the country remains a complex emergency situation with no central government and numerous clan-based factions involved in fighting. The problems identified include: violence against life, in particular murder, mutilation, cruel treatment and torture; cases of hostage-taking; irregular judiciary that pass and carry out sentences without guarantees of fair trial; a fragile and unpredictable political balance in the country; the lack of an international presence because of kidnappings, banditry, looting and murder or assassination; the presence of some one million land mines around main towns, along commercial routes, and on strategic farmland and grazing areas; the fact that most Somalis are either refugees in neighbouring countries or internally displaced; the use of child soldiers; and the disintegration of essential services such as health and education, particularly for children.

In considering the situation and status of women and girls, the Expert noted that: girls continue to be affected by the widespread practice of female genital mutilation; the jobs taken by women to support their families are considered demeaning by men, which means that this new role as-

sumed by women has not radically changed their status in society; women are excluded from political discussions concerning the future of Somalia; during the first elections in "Somaliland" women were not allowed to stand as candidates and were not given the right to vote; women play a major role in maintaining the traditions that have adverse impacts on them, such as accepting and defending polygamy and female circumcision.

Regarding the justice system, the Expert noted that: there are no uniform rules governing private, social or economic behaviour; the legal, judicial and law enforcement systems collapsed with the disintegration of the government; various communities apply different rules, based on either the traditional system, Sharia law, Somali law as it stood during the former regime, law that was applied prior to the Barre regime, or a mixture of all or some of these approaches; and the law is enforced either by clan elders, the militias, or the militias of the Sharia courts.

The report notes that the Expert visited Hargeisa, in north west Somalia in November 1997 where, in May 1997, a mass grave was discovered next to a military camp that had been used by Barre's troops. The grave contained the bodies of at least 250 individuals who were buried in full civilian clothes with their shoes on, contrary to Islamic custom. The pictures and witnesses confirmed that the victims had been bound by the wrist in groups of 10 and 15 but the identity of the victims remained at issue. The report notes that evidence suggested that the victims were civilians and others were members of the Somali National Movement (SNM) captured and killed by Siad Barres Force. The Expert stated that the claim that the victims were Ethiopian refugees and were killed by the SNM, was not credible. The report underlines the need to establish the truth about what happened in Hargeisa but also notes that the security situation in the country will make it difficult to collect testimonies about the incident. The Expert emphasised the need to preserve the evidence for possible use at a later date.

The report concludes with a number of recommendations, including that:
- the political effort to find a durable solution to the conflict be strengthened and that human rights be placed on the agenda of the political talks regarding the future of Somalia;
- all Somali warring factions respect human rights and humanitarian law;
- allegations of abuses committed by international troops be fully investigated and those responsible for wrongful acts be held accountable;

- a programme of technical co-operation be established to support human rights advocacy groups;
- the OHCHR assist UNDP Somalia to implement its project on legal awareness and the judiciary;
- the OHCHR provide practical assistance to various UN agencies to assist them in integrating human rights into their work;
- efforts to rehabilitate the militias and create law and order be fully supported;
- the OHCHR find ways to support the law enforcement training that is taking place in Somalia and introduce human rights concepts into that training;
- the UN strengthen system-wide co-ordination in order to establish a strategy for creation of an infrastructure to promote and protect human rights in Somalia;
- a permanent UN human rights officer be posted in Somalia with the appropriate financial and logistical support; and the Commission on Human Rights continue its consideration of the human rights situation in Somalia with a view to rendering technical assistance to the country.

Resolution of the Commission on human rights (UN)

At the 1998 session, the Commission adopted a resolution by consensus (1998/59) in which it, *inter alia*: noted with concern that the breakdown of governmental authority has exacerbated the grave situation of human rights; recognised that human rights should be placed on the agenda of talks regarding the future of Somalia; expressed deep concern at reports of arbitrary and summary executions, torture and ill-treatment, violence against women and children and the absence of an effective judicial system; urged all parties to respect human rights and international humanitarian law related to internal armed conflict; urged all parties to support the re-establishment of rule of law throughout the country, in particular by applying internationally accepted criminal justice standards; urged all parties to protect UN personnel, humanitarian relief workers and NGO representatives as well as representatives of the international media; called on all parties to work towards a peaceful solution to the crisis; called on regional and subregional organisations to continue and intensify co-ordinated efforts aimed at facilitating the national reconciliation process in Somalia;

called on individual donor countries and others to incorporate human rights principles and objectives into humanitarian and development work; requested the Expert to report to the 1999 session of the Commission; and welcomed the decision of the High Commissioner for Human Rights to appoint a human rights officer within the framework of the Office of the UN Resident and Humanitarian Co-ordinator for Somalia.

Mainstreaming human rights awareness into educational programmes in Somalia: a tentative agenda

The efforts being made through the educational rehabilitation programmes in Somalia are addressed at creating a new network of services able to meet the demand for basic education arising from the local communities. This objective is achieved also through the selection and the training of local teachers. Final selection of teachers is usually done by international NGOs in close co-operation with UNESCO and according to well-defined criteria. In order to make these projects as much as possible supportive of human rights awareness building, some strategic priorities have to be pursued, such as those defined below.

Training and Capacity Building at District Level

In this case the objective should be that of making the District Educational Boards aware of the major issues related to human rights. Starting point of this training will be the introduction and presentation of the major international statements on human rights, including:

– The Universal Declaration on Human Rights of 1948.

– The Convention on the Rights of the Child, that was adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989. It entered into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

– The Convention on the elimination of all forms of discrimination against women, adopted in 1979 by the UN General Assembly.

– The statement released by the UN on the situation of human rights in Somalia.

The District Educational Boards are bodies within the District Councils in charge for governing and assessing the educational activities. Within the Boards the following figures are represented: the District Commis-

sioner, Representatives from the teachers community, representatives of the parents of the enrolled children, elders.

The monitoring and the protection of human rights should be among the key priorities of any governing body. Therefore, in the context of Somalia, the process of consolidation of a grass roots leadership – represented by the social groups taking part to the District Boards – has to include a specific and prolonged training on the international declarations on human rights.

Some specific methodological instruments of the Adult Education will be employed for the training addressed to the Educational Board members, such those summarised below.

- Developmental approach. The learner's knowledge and owns experience will be the starting point of the training.
- Interactive learning. The learners are going to be actively involved in their own learning. This includes work with others in pairs, groups or classes.
- Integrate language development/communicative approach.
- Activity-based, problem solving approach.
- Understanding Learning.
- Cognitive development. Language and cognitive development are linked because all thinking processes involve learning.
- Study skills. These skills will be integrated into the activities the learners will do.
- Conceptual development. By conceptual development it is meant the acquisition of new concepts, the understanding of these and their application in ways that interact with the learners' prior knowledge.

Human Rights have to be also assumed as major ingredients of any training process addressed to local teachers.

Teachers have to be assumed as direct recipient of specific training packages and as means to transfer the human rights awareness to the pupils. To this end, specific methodologies for "teaching human rights" can be introduces. One idea, which has already successfully tested in other countries, is that of leading children to elaborate, on the basis of their every day life, on the human rights declarations, starting from the Declaration on the Rights of the Children.

The schools can be encouraged to celebrate the anniversaries of the

Human Rights Declarations, also through the organisation of special events, such as school's theatre, drawings competitions and others. A number of creative tools can be put in place with the aim of integrating human rights awareness into the daily educational activities.

Community Mobilisation

The organisation of public meetings involving community leaders, religious leaders, elders, parents of enrolled children, women's groups can be another important instrument for promoting human rights awareness.

In the Quran and Hadiths there are many verses that strongly protect the right of Children, right of Minority and the right of safe reproductive health of women in general. Therefore, inserting Qranic elements in the communication strategy will be effective in context of present Somalia. Somali community is an oral society. Discussion of basic human right in light of Quran could take place in the Mosques. For example, an Imam of a Mosque could make declarations on Human Rights on Friday at "Khutbah".

With regard to the 1989 Convention on the Rights of the Children, some key points have to be particularly stressed, starting from its preamble, which recalls the basic principles of the United Nations and specific provisions of certain relevant human rights treaties and proclamations.

The Convention reaffirms the fact that children, because of their vulnerability, need special care and protection, and it places special emphasis on the primary caring and protective responsibility of the family. It also reaffirms the need for legal and other protection of the child before and after birth, the importance of respect for the cultural values of the child's community, and the vital role of international co-operation in securing children's rights.

As per the Convention on the rights of the children, also the Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women has to be communicated in Somali language. It should be stressed, from the Convention, that a discrimination against women is "any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field".

At the same time, it should be underlined that the Convention provides a legal framework for the proclamation of equal rights, between men and women, in the access to services and resources. The issue of equal access to education and training should be particularly stressed.

Final remarks

The chances for a significant improvement of the Somali situation rely more on the advancement of positive "cultural" and social processes among the communities that on the agenda of the political leaders.

While is strongly hoped that Somali politics could start to be oriented towards reconciliation and stability, it is also believed that, in the absence of concrete changes within the society, any political process will hardly succeed.

Human Rights awareness building can be mainstreamed into the educational programs, with the ultimate goal of widespreading human rights knowledge and consciousness into the whole Somali society, from its governing bodies to the villages schools.

*Esperto in cooperazione internazionale e rappresentante CISP per Kenya e Somalia.

**Esperto in cooperazione internazionale e responsabile CISP settore educazione per Kenya e Somalia.

Riflessioni sull'assistenza umanitaria e i diritti umani in Colombia

L'urgente necessità di ripristinare situazioni in cui i diritti fondamentali delle persone siano garantiti richiede l'identificazione di strategie di intervento appropriate. Una breve riflessione sul caso Colombia.

1. Introduzione

Luigi Grando*, Giuseppe Ferrando**

La situazione sociale e politica della Colombia risulta di difficile interpretazione, i livelli di violenza raggiunti dal paese nell'ultimo mezzo secolo sono tra i più alti al mondo, la guerriglia controlla da anni buona parte del territorio nazionale e il conflitto con esercito e paramilitari diviene ogni giorno più sanguinoso e spietato. Inoltre, il narcotraffico continua ad essere una delle attività più redditizie. Le stime di alcuni analisti evidenziano un'incidenza sul Prodotto Interno Lordo (PIL) vicino al 20%. Tutto questo, unito ad elevatissimi indici di delinquenza comune, fa sì che i diritti umani in Colombia siano ripetutamente violati, con massacri, sequestri, limitazioni alla libertà di circolazione, migrazioni forzate, pressioni e minacce a leader sindacali, giornalisti e difensori dei diritti umani, forti limiti alla libertà di espressione. La migrazione forzata (*desplaziamento*) è forse il fenomeno sociale che più di altri raggruppa differenti tipologie di violazione dei diritti umani ed ha come effetto la negazione di diritti economici, sociali e culturali, come il diritto all'educazione, al lavoro, all'accesso ai servizi di salute e ad una casa.

È importante chiarire fin da subito che la geografia umana della Colombia è caratterizzata da un'elevata mobilità, frutto del conflitto e della

conseguente necessità per milioni di persone di trovare nuove opportunità sociali ed economiche, migrando da una regione ad un'altra, ricostruendo il proprio progetto di vita alla continua ricerca di un luogo che possa garantire stabilità e sicurezza per il futuro.

In questo senso, parlare della popolazione sfollata permette di ragionare su una delle principali caratteristiche della società colombiana, in quanto da alcuni studi risulta che un cittadino colombiano tende a migrare almeno tre volte nel corso della propria vita.

La complessità della situazione colombiana pone grandi interrogativi sul ruolo della cooperazione internazionale e propone alla stessa una grande sfida per definire strategie e politiche d'intervento che siano effettive e concretamente utili per il superamento della ormai secolare crisi.

Il presente saggio vuole essere un piccolo contributo all'interpretazione della realtà colombiana e propone alcune possibilità d'azione nell'ambito dell'attenzione alla popolazione sfollata, partendo dall'esperienza maturata nei vent'anni di continua presenza da parte del CISP nel paese con progetti ed interventi a beneficio delle popolazioni vittime del conflitto[1].

1. I principali progetti di assistenza alla popolazione vittima delle migrazioni forzate, sono stati finanziati al CISP dall'Ufficio di Emergenza dell'Unione Europea (ECHO).

2. Violenza, conflitto armato e migrazioni forzate in Colombia

La Colombia è un paese con altissimi indici di violenza prevalentemente causata dal conflitto armato interno e da estreme manifestazioni di violenza urbana. Questi fenomeni sono la principale causa delle migrazioni forzate. Per poter intendere la dinamica del desplazamiento e ottenere interessanti indicazioni per possibili azioni d'intervento occorre pertanto conoscere le cause remote di questa violenza.

2.1 Alcune ipotesi esplicative della violenza in Colombia

Esistono molti studi sulla violenza in Colombia e sulla complessità e dinamica del fenomeno. In questa sede si utilizza come riferimento espositivo uno studio realizzato nel 1999, che presenta un'interessante sintesi dei possibili livelli esplicativi della violenza in Colombia[2].

Si identificano tre livelli: il politico, l'economico e il culturale. Questi permettono di analizzare e comprendere le interazioni delle condizioni

2. Saúl Franco, *El Quinto: No Matar – Contextos explicativos de la violencia en Colombia*, Tercer Mundo Editores in coedizione con IEPRI dell'Università Nazionale di Colombia, Bogotà, 1999.

strutturali e dei processi congiunturali che sono alla base delle cause recenti del fenomeno.

2.1.1 Il livello esplicativo politico

In questo contesto, la mancanza di legittimità, le insufficienze e le debolezze dello Stato Colombiano, vengono segnalate come i principali fattori che determinano la violenza attuale: espressione e conseguenza del funzionamento inadeguato della relazione Stato – Cittadino – Società.

È importante segnalare anche la debole partecipazione politica della società civile per mancanza di fiducia verso i governi (corruzione e impunità generalizzate), un superficiale conoscimento dei diritti civili, ostacoli ad accedere a forme libere e democratiche (ingiustizie sociali) e tutto ciò sfocia in una tendenza alla risoluzione dei conflitti in forma diretta e violenta.

In epoca recente, due fattori congiunturali hanno inciso in modo particolarmente significativo nel contesto politico della violenza: la discontinuità nella costruzione di uno stato sociale sfociata in epoca recente nell'adozione di politiche neo liberali e l'intensificazione del conflitto politico militare.

Nel primo caso, si tratta dell'inadeguatezza del ruolo dello Stato nella costruzione di un'unità nazionale e di una cultura democratica; accompagnata, in epoca più recente, dall'adozione di politiche neo liberali, dando grande enfasi al potere del mercato e alla riduzione dell'intervento economico statale, con il progressivo smantellamento dei servizi pubblici e sociali, a favore della loro privatizzazione.

L'epoca della Violenza[3] ha lasciato segni molto evidenti di disgregazione del potere dello Stato e del tessuto sociale. Tale situazione al contrario di quanto fatto nel periodo del Frente Nacional prima e successivamente durante la svolta neo liberale, avrebbe richiesto un intervento pubblico finalizzato all'inclusione e alla partecipazione, al rafforzamento della società che favorisse l'equità nella distribuzione della ricchezza e del potere e la creazione di vincoli solidali.

3. Il cosiddetto "Periodo della Violenza" corrisponde alla sanguinosa lotta tra il partito liberale e quello conservatore che si è sviluppata tra il 1946 e il 1965.

Dati recenti sul livello di esclusione sociale in Colombia, segnalano, ad esempio, che se nel 1978 la percentuale di persone considerate povere era del 59,1%, nel 2000 tale percentuale si è mantenuta quasi sugli stessi livelli (59,8%), assumendo, quindi, caratteristiche strutturali. Le stesse fonti

statistiche evidenziano un aumento del livello di concentrazione della ricchezza fino all'ultima metà degli anni '90.

Nel secondo caso, l'intensificazione del conflitto politico militare si caratterizza con l'incremento della complessità della violenza e dei suoi attori. Infatti, negli ultimi anni si è assistito ad un aumento del numero di attori, alla diminuzione delle capacità d'intervento delle forze militari, allo sviluppo di vincoli tra attori armati e narcotraffico. Fattori che hanno generato metodi sempre più spietati in aperta violazione dei diritti umani e del diritto internazionale ed umanitario.

Tra il 1976 e il 1995 il conflitto politico militare è stato responsabile di una media di 5 vittime al giorno. Anche se questo dato rappresenta solo il 10% degli omicidi totali avvenuti nello stesso periodo (331.390 vittime in totale), si tratta di una situazione sicuramente allarmante, soprattutto in considerazione del fatto che la maggioranza delle vittime appartenevano alla popolazione civile: leader popolari, dirigenti politici di rilievo, sindacalisti e difensori dei diritti umani, popolazione rurale dichiarata obiettivo militare. Un ulteriore aspetto di particolare importanza riguarda la trasformazione del ruolo dell'intolleranza come fattore storicamente significativo nella spiegazione della violenza in Colombia. Infatti, se nel periodo della Violenza si trattava di un'intolleranza tra conservatori e liberali, con un carattere ibrido politico religioso, attualmente, si mantiene ed incrementa il componente politico, però non in termini partitici, ma con una giustificazione di tipo ideologico e di appartenenza politico militare.

A questo riguardo è importante segnalare l'estrema complessità del fenomeno e chiarire che spesso si tratta di semplici giustificazioni, che non trovano riscontro nella realtà attuale del conflitto: le attività di alcuni attori armati si dirigono sempre di più a scopi di lucro tanto che non è inusuale il passaggio da un gruppo all'altro, la pratica di estorsioni, sequestri e attività legate con il narcotraffico.

In questo contesto l'aspetto più significativo è l'estensione dell'intolleranza ai simpatizzanti, o presunti tali, del bando opposto e l'interpretazione dei tentativi di neutralità o di difesa dei diritti umani come indicatori di appartenenza a una delle parti in conflitto. In questo modo, il conflitto non si limita solamente al coinvolgimento degli attori armati, ma colpisce la popolazione civile accusata di collaborare o essere base sociale di uno o dell'altro gruppo armato senza il minimo rispetto della neutralità o dei diritti umani.

La popolazione civile è oggetto del conflitto in quanto rientra in un disegno politico militare che prevede una strategia di controllo del territorio. Da questa dinamica si alimenta il fenomeno della violenza e delle migrazioni forzate.

2.1.2 Il livello esplicativo economico

Il livello economico è caratterizzato soprattutto da due elementi: il problema delle coltivazioni illecite (produzione, commercializzazione di sostanze stupefacenti) e il problema dell'iniquità nella distribuzione della ricchezza. L'economia del narcotraffico ha avuto, soprattutto a partire dagli anni '80 (con l'espansione della produzione e commercializzazione della cocaina), grossi effetti sulla vita sociale e politica del paese. Il primo effetto è stato il passaggio da un livello di violenza molto elevato ad una situazione di violenza estrema, soprattutto per l'operato dei vari "cartelli" della droga di Medellín e Cali. Però, non meno significativa è stata la sua incidenza sulla vita politica del paese[4], sulle dinamiche di controllo territoriale e sull'intensità del conflitto armato. Infatti, il rapporto narcotraffico/gruppi armati è da più parti considerato uno dei fattori che ha permesso il potenziamento di tali gruppi, attraverso sistemi di protezione del commercio, applicazione di "tasse" ai narcotrafficanti o implicazione diretta nella produzione e nella commercializzazione. È d'uopo segnalare come le pratiche violente derivanti dal problema narco siano diventate d'uso comune anche per la risoluzione dei conflitti o per la gestione del potere in ambiti diversi da quelli del narcotraffico.

4. Con l'affermazione della cosiddetta moral múltiple, la cui espressione più conosciuta è stato lo scandalo del finanziamento della campagna presidenziale di Ernesto Samper.

In generale, l'incidenza del narcotraffico sull'economia nazionale, anche se non ancora riconosciuta ufficialmente, ha raggiunto livelli molto elevati. Infatti, alcuni studi rilevano che i settori dell'esportazione più attivi in ordine di importanza sono: cocaina, caffè, fiori e banane.

Per quanto relativo al secondo aspetto, è ormai di difficile contestazione la relazione iniquità/violenza, che si pone come uno dei fattori strutturali più importanti nella spiegazione della violenza in Colombia in epoca recente. Questa posizione ha trovato conferma anche in uno studio generale della Banca Mondiale ed in altri studi più focalizzati sulla realtà colombiana. Un interessante aspetto di tali studi riguarda la mancanza di correlazione tra povertà e violenza, correlazione che viene invece confermata nel caso dell'iniquità della distribuzione. Altro elemento d'interesse riguarda

la non simultaneità della relazione ma l'evidenza che, ad un incremento attuale dell'iniquità, corrisponde un incremento nel breve o medio periodo della violenza.

Dati recenti confermano che negli ultimi anni in Colombia si è verificato un incremento dei livelli di esclusione ed iniquità. A titolo di esempio si riportano di seguito alcuni indicatori:

Indicatore	1995	2000
PIB pro capite (USD)	2.145	1.798
Livello di concentrazione della ricchezza (indice di Gini)	0,542	0,566
N° Famiglie sotto la linea di povertà	55%	59,8%
N° Disoccupati	9%	20,5%
N° Lavoratori che percepiscono meno di un salario minimo mensile (dati 2000)		37,6%
Concentrazione della proprietà della terra (pro./% – terra dati 1996)	1,08%/53%	

Si può quindi condividere la posizione di alcuni analisti, affermando che la Colombia è una società escludente[5].

2.1.3 Il livello esplicativo culturale

Relativamente al livello culturale si segnalano i seguenti elementi: la crisi e perdita dei valori[6], l'educazione e gli aspetti psicologici.

Nel primo caso è difficile non riconoscere nella perdita di valori le ragioni di taluni comportamenti violenti perpetrati dai sicari del narcotraffico, dai gruppi armati e dalla delinquenza comune, che hanno inciso drammaticamente nella vita so-

5. Carlos Ossa Escobar – Contralor General de la República – *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuesta para la transición al Estado Social de Derecho*. Dirección Académica Luis Jorge Garay Salamanca, Ed. Contraloría General de la República en coedición con Alfaomega Colombiana S.A., Bogotà, 2002.

6. Considerando il fine del presente scritto, si segnalerà soltanto l'aspetto più evidente della crisi e perdita di valori, senza affrontare aspetti e implicazioni di carattere etico e morale.

ciale e culturale di molti cittadini colombiani. Quale sia la causa e quale l'effetto, è sicuramente difficile stabilirlo, sembra forse più corretto parlare di un vortice ormai avviato da anni, che tende ad auto alimentarsi, provocando maggiore violenza e ulteriore perdita di valori. In questo ambito, l'educazione è sicuramente un elemento di particolare importanza, da considerare non solo in termini formali ma tenendo presente il ruolo dei mass media e dei processi educativi di partecipazione civica.

Per quanto l'educazione possa rappresentare una possibile soluzione del problema, attualmente evidenzia difficoltà congiunturali dovute a: carenze nei programmi di studio, debole copertura a livello nazionale soprattutto nelle zone rurali, limitato accesso alle università, insufficiente numero di docenti, costi elevati di iscrizione e materiali (libri, uniformi).

Altri componenti importanti sono la dimensione e le implicazioni psicologiche della violenza: l'aggressività, il sentimento di odio e di vendetta, i traumi a seguito di sofferenze dirette o indirette, sono solo alcuni esempi delle implicazioni psicologiche della violenza. In questo ambito rientrano non solo le violenze derivanti dall'azione dei sicari, dagli scontri tra bande, dal conflitto armato che provoca lo sfollamento, ma anche la violenza famigliare e il maltrattamento psicologico. Le principali vittime sono i bambini.

Infine, vale la pena segnalare un'ulteriore causa strutturale della violenza, che si colloca tra il culturale ed il politico: l'impunità. Se da una parte è evidente l'incapacità dello Stato di garantire la giustizia, dall'altro l'impunità è sicuramente un facilitatore della violenza. Allo stesso tempo, la violenza, in quanto ostacolo all'amministrazione della giustizia, stimola l'impunità. Si tratta quindi di una dimensione particolarmente complessa che merita grande attenzione.

2.2 Evoluzione recente del conflitto

La dinamica recente del conflitto si può analizzare alla luce dell'evoluzione delle strategie dei principali attori coinvolti. La guerriglia, i paramilitari, le forze armate colombiane hanno sviluppato nel tempo diverse strategie, con cambiamenti di posizione e l'implementazione di strutture organizzative che molto hanno a che vedere con la cosiddetta "degradazione del conflitto" e il conseguente incremento della violazione dei diritti umani e dei principi del Diritto Umanitario Internazionale.

Il tema in oggetto è, ancora una volta, estremamente complesso e

una esposizione esaustiva delle principali analisi esplicative richiederebbe un ampio spazio di discussione. Per questo si concentrerà l'attenzione sulla descrizione delle caratteristiche più importanti, con riferimento solo ai principali attori armati: FARC-EP[7], ELN[8], Paramilitari, Esercito.

Le FARC sono il gruppo guerrigliero più importante dal punto di vista del numero di militanti e dell'espansione territoriale raggiunta. Nasce alla fine degli anni '40, con fasi evolutive più o meno decennali, passando da un gruppo di autodifesa contadina, ad un movimento agrario, diventando successivamente uno strumento strategico del Partito Comunista fino a trasformarsi, con la svolta della Settima Conferenza del 1982, in una organizzazione con piena identità politica, finanziaria e militare.

7. FARC – EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejercito Popular, d'ora in avanti FARC.
8. ELN: Ejercito de Liberación Nacional.
9. Il frente si può tradurre con "gruppo di guerriglieri" e sono l'unità minima nell'organizzazione militare della guerriglia.

L'importanza della svolta del 1982, risiede nel fatto che da tale data le FARC applicano un strategia politico-militare che permette loro una rapida espansione dei *frentes*[9] ed una perfetta autonomia finanziaria. Tale strategia si basa su alcuni punti focali.

1. Si riconosce l'importanza dell'espansione in varie zone del territorio nazionale in modo da disperdere la capacità d'azione delle forze armate e diminuire la vulnerabilità di fronte ad eventuali azioni delle stesse.
2. Si stabilisce un sistema di espansione dei "*frentes*" attraverso la duplicazione di quelli esistenti. In una prima fase, un frente già consolidato individua una zona di possibile espansione e realizza delle perlustrazioni preliminari, cominciando a prendere contatti con la popolazione, esplorando le possibili fonti di finanziamento e valutando il rapporto tra la polizia e la popolazione locale. Generalmente un primo finanziamento al nuovo frente si ottiene con un sequestro. Una seconda fase, detta anche di ordine pubblico, riguarda il raggiungimento di un'accettazione volontaria o coatta da parte della popolazione ottenendone l'appoggio. In questo ambito si realizza, se necessario, un attacco alla caserma o al centro di polizia per affermare il controllo sull'uso della forza. La terza fase è di consolidamento, che corrisponde al pieno controllo dell'area e alla disponibilità di un sufficiente numero di uomini per iniziare nuovamente il ciclo di espansione. Di fatto, questa strategia permette di applicare una sorta di "decentramento amministrativo armato", evitando

se possibile lo scontro diretto con l'esercito e concentrandosi sul completo controllo territoriale attraverso l'annientamento delle forze di polizia, che normalmente sono meno preparate ed armate dell'esercito.

3. Si definisce un piano di sviluppo finanziario di lungo periodo, puntando, oltre che all'espansione territoriale, alla conquista e consolidamento della presenza in aree economicamente strategiche e che presentano facili fonti di finanziamento (zone del narcotraffico, zona *ganadera*, presenza di oleodotti, di miniere, ecc.). Di fatto, secondo alcuni analisti, le principali fonti di finanziamento (circa il 90%) delle FARC derivano da relazioni di vario tipo con il narcotraffico (produzione, protezione e tassazione), e dal sequestro. Secondo Naylor[10], le tipologie di finanziamento delle FARC sono di tre tipi: predatorio (in zone con forte presenza dello Stato), parassitario (nel caso di zone in cui si riesce a stabilire un certo radicamento con la popolazione), simbiotico (nel caso delle zone dove esiste una presenza consolidata).
4. Si identifica una strategia di consolidamento politico pilotando le elezioni dei sindaci in modo da poter contare con un più facile controllo delle risorse governative permettendo di "governare legittimamente" il territorio.

10. Naylor, R. T. "The insurgent economy: black market operation of guerrilla organization"; su Crime, Law and Social Change, No. 20, 1993.

Il risultato di questa strategia complessiva ha permesso alle FARC di raggiungere, secondo dati del 1995, 65 *frentes* su circa 24 dipartimenti del paese. L'ELN, da parte sua, ha sperimentato un'evoluzione simile quanto alle modalità di espansione.

A partire dalla disastrosa esperienza di Anorí del 1974, che quasi fece scomparire il gruppo guerrigliero, iniziò una intensa fase di lotte interne e di forti scontri sul tipo di linea da seguire. Tale periodo, durante il quale la forza militare dell'ELN era molto ridotta, trovò il punto di svolta nel 1983, quando un piccolo frente dell'ELN capì che la scoperta di un giacimento petrolifero in Arauca, e i necessari lavori di costruzione dell'oleodotto, poteva essere una fonte di finanziamento molto redditizio. A partire da tale data, l'ELN adottò una modalità di espansione molto simile a quella delle FARC, privilegiando le zone con forti interessi economici e applicando modalità di controllo e di incidenza politica attraverso la costruzione di reti clientelari che permettessero di condizionare l'elezione di sindaci e la nomina di funzionari pubblici locali di particolare interesse. Per al-

cuni analisti, dove l'ELN si è in parte distinta dalle FARC è nel limitare la commistione con il narcotraffico. Secondo dati del 1995, l'ELN disponeva di 35 *frentes*, mentre nel 1983 era un gruppo guerrigliero in estinzione.

Di fatto, le varie fasi di espansione dell'economia (legale ed illegale) colombiana, si sono trasformate in grandi occasioni di crescita per le organizzazioni guerrigliere. La scoperta di giacimenti petroliferi, come lo sfruttamento delle abbondanti risorse naturali del paese, ha permesso ai gruppi guerriglieri di applicare una strategia di consolidamento basata su due assi principali. Da una parte ricavando grandi introiti attraverso il sequestro, le minacce e la definizione di un sistema di "protezione" destinati alle imprese ed ai funzionari pubblici locali (in questo contesto entra anche "il problema narco" in quanto per i gruppi guerriglieri si tratta di un'attività economica alla pari delle altre), dall'altra, sfruttando le condizioni di precarietà e le misere condizioni di vita della popolazione che si sposta verso i nuovi poli di sviluppo, per realizzare azioni di proselitismo. Inoltre, la concentrazione delle forze armate in difesa di importanti investimenti ad alto interesse nazionale (come sono i giacimenti petroliferi e il settore minerario), favorisce le forze irregolari, in quanto possono disporre di una maggiore libertà d'azione in altre aree del territorio.

Per quanto relativo alla strategia dei paramilitari, la storia è più recente. Il loro sviluppo negli ultimi anni è stato caratterizzato da una forte crescita, sia dal punto di vista del numero di integranti sia dal punto di vista dell'unitarietà del progetto strategico.

Secondo l'opinione maggiormente condivisa, il periodo di costituzione dei gruppi paramilitari, per come ora si conoscono, si fa risalire al periodo del governo Betancourt (1982–1985), adducendo come motivazioni le polemiche e lo scontento di certi settori della popolazione causato da alcuni provvedimenti e azioni realizzati nell'ambito del controverso processo di pace avviato da tale amministrazione.

Come segnalato in precedenza, il periodo 1982–1985 segna una svolta nella storia della guerriglia, permettendo l'avvio di un processo di consolidamento che ha destato pesanti preoccupazioni in ampi strati della popolazione, soprattutto in quelli che si erano trasformati in uno degli obiettivi della nuova strategia finanziaria dei gruppi guerriglieri. Inoltre lo stesso periodo è caratterizzato dall'espansione del narcotraffico, il quale si ritrova ad essere un nuovo ed importante attore nella scena del conflitto colombiano.

Il processo di unificazione della strategia dei paramilitari passa attraverso varie fasi, la prima delle quali si fa risalire all'affermazione del cosiddetto "modello di Puerto Boyacá"[11] e alle sanguinose vicende che l'hanno caratterizzato. Fin dall'inizio i gruppi paramilitari hanno cercato di presentarsi come una organizzazione unitaria, anche se il processo è stato alquanto controverso e ricco di scontri e forti divisioni interne. Solo in epoca recente sono riusciti a conformare una struttura unitaria, denominata AUC (*Autodefensas Unidas de Colombia*). La struttura di gestione e comando unitario si è costituita nel 1997, completandosi nel 1998. I principali promotori di questo processo sono stati i fratelli Castaño[12], i quali hanno avviato una leadership che dura ancora nei nostri giorni.

11. Con tale espressione si fa riferimento al consolidamento della presenza paramilitare in un'area storicamente controllata dal Partito Comunista, che avvenne a partire dalla fine degli anni '80 nel Magdalena Medio e, in particolare, a Puerto Boyacá.

12. Inizialmente il leader di riferimento è stato Fidel Castaño, sostituito, dopo la morte, dal fratello Carlos. Attualmente, è quest'ultimo il personaggio più conosciuto del paramilitarismo colombiano. Per questo, nel testo quando si fa riferimento a Castaño, si intende Carlos Castaño.

Negli ultimi tre anni, la forza e la capacità offensiva dei paramilitari è cresciuta in modo significativo, contando, alla fine del 2001 su circa 10.000 uomini. Questo ha permesso di passare da una strategia reattiva ad una più offensiva, con attacchi alle zone di maggior presenza guerrigliera.

Un'ulteriore trasformazione organizzativa si è realizzata tra fine maggio e i primi di giugno del 2001, a seguito di due avvenimenti di particolare importanza: il primo si dà quando, nell'ambito dei colloqui di negoziazione con le FARC, il Presidente Pastrana prende ripetute iniziative a favore della lotta al paramilitarismo, tentando di dare seguito agli impegni presi nell'accordo di Los Pozos[13]. Il secondo corrisponde all'incursione delle FARC in pieno territorio dei paramilitari, in Tierralta, attaccando la base sociale infliggendo numerose perdite. Frutto di questi ed altri avvenimenti, è la rinuncia di Castaño alla dirigenza delle AUC e la conformazione di una struttura con un segretariato politico, che rimane in mano a Castaño ed uno militare, diretto da Salvatore Mancuso.

13. Si fa riferimento all'accordo del 20 gennaio 2002 tra Governo e le FARC, che, dopo una quasi definitiva rottura del dialogo, per poche settimane ha alimentato la speranza di dare continuità al processo di pace.

Pur essendo nati per combattere la guerriglia (anche in risposta alle debolezze e ai limiti dello Stato in questo ambito), i gruppi paramilitari hanno sviluppato modalità di azione ed intervento basate sull'imitazione della strategia dei loro avversari. Infatti, si sono concentrati sul controllo del territorio, considerando come unità di riferimento i municipi, definendo priorità strategiche dal punto di vista militare, e sulla base delle possibilità

di finanziamento che il territorio offriva. Questo è uno dei motivi che ha fatto corrispondere le zone di coltivazione di coca e, più recentemente, di papavero da oppio, con le zone di maggiore conflitto tra guerriglia e paramilitari.

Anche dal punto di vista di controllo politico, la strategia dei paramilitari ha seguito quella della guerriglia, obbligando la popolazione a passaggi violenti da un'oppressione di sinistra ad una di destra e a sviluppare, di conseguenza, un'alta capacità di adattamento.

In questo contesto è possibile misurare con maggiore evidenza la componente "lavorativa" dell'attività armata e del conflitto, dato che molto spesso la scelta tra un gruppo o l'altro dipende dal trattamento salariale offerto. Tuttavia, è importante sottolineare che, alla base della menzionata capacità di adattamento, rimane la volontà di salvare la propria vita, fattore di indubbia rilevanza per qualsiasi essere umano.

A consolidare tale dinamica "imitativa" ha contribuito anche il passaggio di ex guerriglieri tra le file dei paramilitari, soprattutto nel periodo di smantellamento del gruppo dell'EPL. L'aspetto che maggiormente ha inciso sulla violazione dei diritti umani da parte dei paramilitari, è stata la scelta di una strategia militare che ha fin dall'inizio concentrato l'attenzione sulla popolazione civile, la quale si è ritrovata ad essere obiettivo del conflitto e non soggetto esterno allo stesso.

I paramilitari per ovviare alla loro inferiorità numerica e alla loro minore capacità offensiva, hanno deliberatamente sviluppato una strategia secondo la quale, se non è possibile sconfiggere militarmente la guerriglia, si possono ottenere importanti risultati attraverso l'eliminazione della loro base sociale e delle loro fonti di approvvigionamento.

Questa strategia è rimasta invariata nel tempo, anche se con alcuni aggiustamenti dovuti all'evoluzione del conflitto e alla necessità di migliorare l'immagine pubblica dei gruppi paramilitari in pro di un riconoscimento come soggetto politico.

In un primo periodo, l'azione dei paramilitari si è caratterizzata per la ferocia e l'orrore del loro operato, con massacri di popolazione civile (includendo donne, bambini ed anziani), eliminazioni arbitrarie, minacce e l'imposizione di migrazioni forzate.

In un secondo periodo, più recente, con il fine di limitare le critiche e le continue denunce per la violazione dei diritti umani e attraverso una intenzionale politica di immagine, i paramilitari hanno limitato in qual-

che modo le atrocità, adottando modalità d'intervento meno sensazionaliste. Tuttavia l'obiettivo principale è rimasta la popolazione civile, in quanto strumento per indebolire i gruppi guerriglieri.

Di fatto, le strategie dei due gruppi (i guerriglieri e i paramilitari), hanno fatto sì che la popolazione civile si trasformasse nel principale obiettivo, generando quella degradazione del conflitto che caratterizza la violazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Da questo punto di vista, a poco serve distinguere tra l'azione della guerriglia, giustificata con il progetto politico di ottenere il controllo del territorio partendo dal livello locale, e quella dei paramilitari, dove l'enfasi si pone nel colpire la popolazione civile per distruggere la base sociale dell'avversario. Alla fine il risultato non cambia, le vittime sono sempre le stesse.

Il ruolo dell'esercito nel conflitto colombiano ha subito molteplici evoluzioni, caratterizzandosi storicamente per la difficoltà di controllo del territorio e per la presenza di ostacoli nel portare avanti una reale lotta ai gruppi armati, siano essi espressione della guerriglia, dei paramilitari o del narcotraffico.

Al fine della presente analisi, è sufficiente segnalare tre aspetti di rilievo relativi all'esercito.

1. Pur rispettando e dando il completo appoggio alle istituzioni democratiche, l'esercito ha sempre avuto una grossa influenza sull'operato del governo, soprattutto in occasione dei diversi processi di pace portati avanti negli ultimi anni. Secondo alcuni analisti, il ruolo dell'esercito nei falliti negoziati di pace con le FARC portati avanti dal governo Pastrana, è stato determinante. La svolta nei rapporti tra governo e militari, si riconduce al forte reclamo mosso alle forze armate dal Presidente Pastrana dopo la firma degli accordi firmati a Los Pozos con le FARC, dove si richiedeva più determinazione nella lotta ai paramilitari.
2. Negli ultimi anni si è assistito ad un'importante cambiamento nell'organizzazione e nelle dotazioni dell'esercito, grazie soprattutto ai forti investimenti realizzati con la collaborazione finanziaria e tecnica degli Stati Uniti. Questo ha permesso di incrementare la capacità d'intervento delle forze armate nei luoghi di maggiore necessità, con truppe specializzate e con mezzi più moderni. Tuttavia questo non ha ancora permesso di riscattare completamente il ruolo delle forze armate nel controllo del territorio.

3. Infine, un'importante cambiamento riguarda la lotta alla corruzione e alla violazione dei diritti umani. Durante il periodo del governo Pastrana, si sono realizzate azioni molto incisive al fine di migliorare l'operato e l'immagine delle forze armate.

Senza voler entrare nel dettaglio della storia delle forze armate in Colombia, rimane auspicabile che la strada intrapresa possa continuare con decisione, in quanto oltre al necessario potenziamento delle capacità di controllo del territorio da parte della forza pubblica, serve garantire un operato che sia democratico e rispettoso dei diritti dei cittadini, oltre a permettere la completa trasparenza delle forze armate, evitando ogni possibile vincolo con i gruppi armati illegali.

2.3. Le migrazioni forzate

Negli ultimi 10 anni il fenomeno degli sfollati interni (*desplazados*) della Colombia è aumentato in modo consistente. Una massa crescente di desplazados, che oggi supera i due milioni di persone, è distribuita su tutto il territorio nazionale. Le statistiche lo confermano.

Le migrazioni forzate (*desplazamiento*) in Colombia colpiscono soprattutto la popolazione rurale, indigena e afro-colombiana, in tutto il paese. Durante l'ultimo decennio e seguendo i movimenti del conflitto armato, secondo gli interessi e la disputa territoriale dei diversi gruppi, il desplazamiento per violenza ha colpito praticamente tutte le regioni del paese, generando perdite umane, materiali, rottura del tessuto sociale, disgregando famiglie, oltre a gravi problemi di tipo economico per mille e mille di esseri umani, i quali soffrono il deterioramento delle condizioni di vita.

Le principali caratteristiche delle migrazioni forzate si possono sintetizzare come segue.

Desplazamiento di massa: secondo quanto previsto dal Decreto 2569 del 2000, si considera di massa la migrazione di un minimo di 10 famiglie[14] o 50 persone.

Desplazamiento goccia a goccia o silenzioso: si presenta quando una o più famiglie o persone fuggono dal luogo di residenza senza informare le autorità locali e senza che la comunità percepisca la situazione. Le persone che migrano in questo modo, la maggioranza delle

14. Si traduce per comodità il termine hogar con famiglia. Tuttavia il termine hogar include tutte le persone che vivono sotto lo stesso tetto. Spesso questo non include solo la famiglia comunemente intesa ma anche persone con un livello variabile di parentela.

volte non si registrano presso le *entiá* preposte (la *Red de Solidaridad Social*), per paura di essere identificati nuovamente dagli attori che li obbligano alla fuga.

Le persone migrano per varie ragioni, tra le quali le più importanti sono le seguenti:
- vittime dirette di massacri, minacce e reclutamento forzato da parte degli attori armati;
- paura provocata dai combattimenti tra i diversi gruppi armati e/o di quest'ultimi con l'esercito e le forze armate;
- minacce dei gruppi armati con il fine di liberare zone di particolare interesse economico (zone destinatarie di grandi investimenti pubblici o privati, legali o illegali);
- minacce dei gruppi armati per controllare il territorio di residenza della popolazione civile, la quale si considera come collaboratrice del gruppo avversario.

Altri fenomeni legati al *desplazamiento* sono i seguenti:
- *emplazamiento*: questo fenomeno è il contrario della migrazione forzata e consiste nell'obbligo imposto alla popolazione di rimanere in una certa area che il gruppo armato controlla;
- blocchi economici: i gruppi armati sottomettono la popolazione a controlli sull'entrata e uscita di alimenti, combustibile, medicine. Spesso si realizza in concomitanza con l'emplazamiento, e serve per impedire che la popolazione civile possa rifornire di viveri ed altri beni di prima necessità il gruppo armato nemico;
- reclutamento di minori: ogni giorno aumentano il numero di minorenni (bambini e bambine) reclutati dai gruppi armati. Le modalità sono diverse: proselitismo, reclutamento forzato, offerte di denaro, ecc. L'ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) considera che in Colombia ci sono almeno 6.000 bambini soldato che operano nei gruppi armati, in particolare nelle FARC e nelle AUC.

I dati sulle migrazioni forzate evidenziano in modo netto quali sono le zone di espulsione e di ricezione.

Nella tabella seguente si riportano alcuni dati.

	Espulsore		Ricettore	
Dipartimento	Famiglie	Persone	Famiglie	Persone
Amazonas	5	30	11	60
Antioquia	38.271	167.605	32.506	145.442
Arauca	1.318	5.164	785	2.981
Atlántico	135	590	8.771	38.918
Bogotá D.C.	35	123	9.879	39.236
Bolívar	23.186	105.265	16.158	71.263
Boyacá	541	2.298	898	3.628
Caldas	3.654	16.397	3.214	14.599
Caquetá	6.516	27.723	3.641	15.856
Casanare	1.991	8.517	1.403	6.474
Cauca	4.277	19.759	3.286	14.498
Cesar	9.029	45.764	6.857	36.680
Chocó	9.969	45.672	6.819	30.286
Cordova	6.458	29.573	7.423	33.690
Cundinamarca	2.325	9.733	2.907	12.979
Guainía	44	149	8	21
Guaviare	1.530	5.338	638	2.291
Huila	1.197	5.235	2.698	11.888
La Guajira	1.205	5.692	2.132	10.220
Magdalena	11.901	54.915	9.347	42.509
Meta	5.131	20.440	4.797	18.984
Nariño	2.031	8.753	4.453	17.778
Norte Santander	5.693	27.641	4.892	24.262

Putumayo	7.906	33.923	3.472	16.387
Quindio	131	483	817	3.263
Risaralda	748	3.555	2.324	10.959
San Andrés	1	1	5	11
Santander	6.045	27.403	9.327	41.559
Sucre	9.128	43.625	14.009	68.700
Tolima	6.258	27.376	3.341	14.254
Valle del Cauca	6.263	29.727	8.910	42.676
Vaupés	124	380	1	1
Vichada	308	1.279	104	435
Senza informazione	5.763	25.099	3.284	12.439
TOTALE GENERALE	179.117	805.227	179.117	805.227

Fonte: *Sistema Único de Registro S.U.R. red de solidaridad social.* Dati fino al 15/8/'02

Per quanto relativo ai diritti umani, le migrazioni forzate generano, più che violazioni, il completo smantellamento dei diritti, trascinando le popolazioni in una situazione di completo sradicamento e provocando la perdita, oltre che dei propri beni, di ogni progetto di vita, lasciando uomini, donne, bambini ed anziani di fronte all'insicurezza e alla disperazione.

Un ulteriore effetto del *desplazamiento* è il cambiamento dell'assetto nella distribuzione e proprietà della terra. Secondo dati del CODHES, il desplazamiento ha provocato l'abbandono di circa 3.500.000 ettari di terra, operando di fatto una contro riforma agraria e rendendo ancora più profondo il solco dell'iniquità e dell'esclusione sociale.

3. Alcune ipotesi strategiche

Di fronte alla complessità e alla rapidità dell'evoluzione del conflitto in Colombia, risulta di particolare importanza interrogarsi sul possibile ruolo della cooperazione internazionale. È pertanto importante una lettura at-

tenta delle dinamiche del conflitto, dell'evoluzione del fenomeno del desplazamiento e dei possibili processi di pace a livello locale. Dalla breve analisi riportata nelle pagine anteriori si possono ricavare alcuni punti chiave, da utilizzare come riferimento per la definizione di strategie operative.

Il primo punto riguarda la posizione della società civile e il suo ruolo, seppur indiretto, nel conflitto. Spesso si considera la popolazione civile vittima del conflitto. È importante invece capire che nella logica dei gruppi armati, la popolazione civile si è da anni trasformata in obiettivo e strumento della lotta armata. In epoca recente, in risposta alla forte espansione dei gruppi paramilitari, anche la posizione della guerriglia ha subito un'evoluzione. Infatti, nel momento in cui la popolazione di un territorio si trasforma in base sociale per i paramilitari, la stessa guerriglia opera su di essa una sorta di "pulizia", cercando di eliminare la struttura che sostiene l'avversario. Il processo imitativo utilizzato dai paramilitari, si ripete, nel senso opposto, con la guerriglia, provocando un'ulteriore degradazione del conflitto. Le stesse migrazioni forzate rappresentano uno strumento di guerra, usato sia per ottenere il controllo del territorio, sia come strumento di pressione politica. Nello stesso ambito si colloca il divieto di mobilità, che spesso viene utilizzato nei confronti della popolazione civile la quale si trova prigioniera del gruppo armato e usata come scudo contro possibili attacchi.

Le atrocità ed il terrore sono utilizzati anch'essi come strumenti di controllo territoriale, sia per permettere il raggiungimento di un obiettivo politico militare sia per garantire il controllo di una zona particolarmente interessante per l'autofinanziamento del conflitto.

In questo ambito, il tema dei diritti umani si pone come elemento particolarmente sensibile, in quanto la denuncia di violazioni e la lotta contro il coinvolgimento della popolazione civile nel conflitto, tocca nel vivo uno degli strumenti fondamentali degli attori armati.

I difensori dei diritti umani si trasformano di fatto in obiettivi militari, in quanto operano un'ingerenza indesiderata che limita gli spazi di manovra. Allo stesso tempo, la mancanza di una radicata cultura dei diritti umani, frutto della storia della violenza nel paese, rende ancora più difficile le azioni in loro difesa.

Un ulteriore elemento caratterizzante riguarda l'assenza dello Stato e la sua scarsa capacità di controllo del territorio (che, come abbiamo visto, è uno degli elementi che ha favorito l'espansione dei gruppi armati). Oc-

corre pertanto individuare quali iniziative intraprendere per favorire il riscatto di legittimità da parte delle istituzioni democratiche di fronte alla popolazione.

Rispetto alla tragedia delle migrazioni forzate, gli elementi segnalati rivestono un'importanza cruciale. Infatti, obbligano ad interrogarsi su quali devono essere le modalità d'intervento per poter garantire efficacia nell'assistenza alla popolazione civile vittima del conflitto. E, più in profondità, in che modo l'intervento della cooperazione internazionale può rafforzare l'operato delle istituzioni democratiche e, quindi, permettere l'incremento della legittimità dello stato sul territorio?

3.1. Chiarire i ruoli per aumentare l'efficacia

Il problema dei diritti umani in Colombia prima di essere un problema congiunturale legato alla degradazione del conflitto, è un problema strutturale frutto della storia della violenza nel paese.

Questo mette in risalto due livelli del problema.

1. Il primo riguarda la cultura dei diritti e la cultura democratica del paese. Questo è un livello che richiede un impegno di lungo periodo per la sensibilizzazione delle istituzioni e per l'appropriazione da parte della popolazione dei principi di convivenza democratica.
2. Il secondo riguarda l'assistenza e l'appoggio per chi soffre la violazione dei propri diritti, per i sopravvissuti ai massacri, per le famiglie, le donne, i bambini che soffrono delle conseguenze delle strategie di espansione e di controllo territoriale degli attori armati. Questo è l'ambito d'intervento dell'assistenza umanitaria, dell'appoggio d'emergenza ai desplazados. L'emergenza umanitaria è l'aspetto al quale bisogna dare risposta nel brevissimo periodo, è un lavoro rischioso, che richiede presenza sul territorio e flessibilità d'intervento.

Entrambi i livelli sono di grande importanza. Tuttavia, se consideriamo la percezione che gli attori armati hanno del tema dei diritti umani e il fatto che la violazione degli stessi rappresenta uno strumento di guerra tra i più importanti, risulta evidente che la separazione tra i due livelli è, più che consigliabile, fondamentale per garantire efficacia nell'intervento umanitario.

In altre parole, se l'obiettivo di breve termine è garantire assistenza alle vittime del conflitto, serve consolidare ed espandere gli spazi umanitari, evitando che ci siano ricadute e chiusure dovute ad un uso inopportu-

no dei temi relativi ai diritti umani. Di fatto si tratta di definire con attenzione le strategie di comunicazione e di immagine associate con l'intervento umanitario. Se parlare di diritti umani nell'ambito di un intervento umanitario, significa porre in pericolo gli operatori e l'efficacia dell'assistenza alla popolazione civile, forse vale la pena separare i ruoli, identificando chi lavora per l'assistenza umanitaria e chi invece opera per la diffusione della cultura dei diritti.

Questa separazione non significa che chi opera nell'ambito dell'assistenza umanitaria non abbia a cuore il rispetto e la diffusione dei diritti. Come non significa che chi opera nel livello della "cultura dei diritti" stia realizzando un lavoro meno importante. Semplicemente, l'esperienza segnala che una separazione più chiara tra i due livelli permette maggiore efficacia negli interventi, tutela gli spazi umanitari acquisiti e limita sensibilmente i rischi associati all'uso inopportuno dei temi dei diritti umani in un contesto così complesso come quello colombiano.

In questo ambito, la posizione e il mandato di ECHO per quanto relativo agli interventi a beneficio delle popolazioni soggette a migrazioni forzate, è un positivo esempio di chiarezza ed efficacia, in quanto prevede esplicitamente una netta separazione tra i due livelli.

3.2. Coordinamento interistituzionale ed il ruolo dello Stato

La Colombia può vantare una delle Costituzioni più avanzate del continente, così come un assetto legislativo tra i più complessi e completi. Per affrontare il problema dei desplazados nel 1997 è stata approvata la legge n. 387 del 18 luglio, la quale è stata in parte regolamentata. Esiste quindi una base legale che permette allo Stato di operare e coordinare azioni volte a fornire assistenza alla popolazione civile vittima delle migrazioni forzate. La legge in oggetto prevede il coinvolgimento delle diverse istituzioni, dal livello centrale a quello locale, con obbligo di stanziare fondi e di attivare meccanismi per coordinare gli interventi. Si prevede di operare su tre livelli: la prevenzione, l'assistenza d'emergenza ed il ritorno, garantendo un approccio integrale al problema.

Purtroppo questo non significa che l'assistenza ai desplazados sia garantita, infatti esistono molte difficoltà nel rendere operativo quanto previsto dalla legge, sia per problemi di volontà politica, sia per limiti nella capacità d'intervento.

Tuttavia, nel realizzare interventi di assistenza umanitaria in Co-

lombia, è di fondamentale importanza il coordinamento interistituzionale che favorisce l'applicazione della legge, l'assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni dello Stato e il coinvolgimento della Società Civile, le Istituzioni Religiose, la Impresa Privata e le Organizzazioni Internazionali.

In questo modo si possono ottenere diversi risultati di particolare importanza.

Non si opera in sostituzione dello Stato ma si favorisce l'assunzione delle responsabilità previste dalla legge.

1. Si garantisce continuità agli interventi di assistenza, attivando meccanismi moltiplicatori che permettono di rispondere con maggiore efficienza alle necessità primarie.
2. Si favorisce l'acquisizione di legittimità da parte delle istituzioni dello Stato e un avvicinamento della popolazione alle istanze governative in modo da ricostruire un rapporto di fiducia.
3. Si attivano sinergie operative tra le diverse istituzioni, favorendo l'implementazione di nuove e migliori soluzioni più coerenti con le caratteristiche strutturali del problema.
4. Si appoggia il superamento di eventuali limitazioni tecniche, attraverso la formazione del personale e l'acquisizione di nuove modalità operative.
5. Si favorisce l'acquisizione e la diffusione "di fatto" dei principi di convivenza democratica e di conoscenza dei diritti, senza incorrere in pericolosi malintesi sul proprio ruolo e sul ruolo dell'assistenza umanitaria.
6. Si ottiene maggiore sicurezza nella realizzazione degli interventi, in quanto si possono costruire reti di relazioni che favoriscono la conoscenza del territorio e l'interpretazione dei rischi derivanti dalla dinamica del conflitto.

L´operare secondo un approccio interistituzionale, permette quindi di trasformare un intervento di emergenza in un'azione strutturata, che incrementa il livello di sostenibilità ed amplia la capacità d'intervento.

3.3. Assistenza umanitaria per la restituzione dei diritti

Il *desplazamiento por la violencia* che caratterizza il conflitto colombiano obbliga ad interventi umanitari di grande complessità. Le strategie di guerra degli attori armati, più che violare i diritti, portano, attraverso le migrazioni forzate, alla negazione, alla sottrazione, all'annullamento dei diritti uma-

ni, civili, socio-culturali ed economici. Popolazioni poste di fronte al "baratro dell'incertezza", persone obbligate a fuggire, senza sapere se esiste speranza di ritorno, obbligate a ripensare un progetto di vita. È difficile pensare, in Colombia, ad un intervento di aiuti umanitari che non si collochi in una prospettiva di integralità, dove l'attenzione per le necessità primarie non rappresenta una soluzione, soprattutto nei tre mesi concessi dalla legge.

Di fronte all'angoscia di tante donne, bambini, anziani e uomini, parlare di diritti umani senza proporre soluzioni per riempire il vuoto con cose concrete, risulta non solo frustrante ma, come illustrato in precedenza, dannoso. Per questo, e per mille altri motivi, un intervento umanitario in Colombia deve avere come obiettivo la restituzione dei diritti, con attività semplici e concrete, come garantire assistenza alimentare, igiene personale, assistenza sanitaria e psicologica, garanzia di educazione per i bambini, alloggi dignitosi, opportunità di lavoro e studio. In questa prospettiva l'assistenza umanitaria, collocandosi in un ambito di integralità, deve affrontare i tre momenti che caratterizzano le migrazioni forzate. Si deve prevenire l'abbandono e la fuga, radicando nel territorio le popolazioni potenziali vittime del conflitto. Si deve garantire assistenza al momento del desplazamiento. Si devono costruire nuove e sicure opportunità di vita.

Il CISP per realizzare le attività di assistenza alle popolazioni vittime della violenza ha sviluppato negli anni, anche grazie alla collaborazione e all'impegno dell'Ufficio Umanitario dell'Unione Europea (ECHO) su questi tempi, dei criteri e principi di base, i quali orientano e qualificano gli interventi. Inoltre, dal punto di vista operativo, si sono utilizzate tre principali modalità d'azione: la prestazione di un'assistenza psicosociale alle vittime, non solo del *desplazamiento,* ma anche della paura e del terrore del conflitto; un'assistenza di prima emergenza che sia condivisa e che permetta di consolidare meccanismi endogeni di aiuto; la costruzione di nuove opportunità produttive e di inserimento sociale, sia per prevenire la migrazione direttamente nei luoghi di residenza, sia per offrire nuove possibilità nei luoghi di arrivo. A continuazione si presentano i tratti salienti di tale modalità strategico operativa.

3.3.1. Norme di base, principi e criteri generali dell'aiuto umanitario

L'attività del CISP ha come base quella di adottare tutti i mezzi possibili per prevenire o alleviare le sofferenze umane provocate da conflitti armati o ca-

lamità naturali, considerando che la popolazione civile vittima di queste circostanze ha diritto a protezione e assistenza.

I principi generali su cui si fonda l'attività del CISP sono i seguenti:

Imparzialità: di fronte alle necessità tutte le persone sono uguali, non si fa nessuna distinzione di nazionalità, razza, religione, sesso, età, condizione sociale, credo politico.

Neutralità: con il fine di conservare la fiducia di tutti, l'Organismo si astiene dal prendere parte alle ostilità e alle dispute di ordine politico, razziale, religioso e ideologico.

Trasparenza: attitudine aperta, franca e accessibile dell'Organismo, che si manifesta di fronte alla comunità prima e durante l'esecuzione delle attività, fornendo informazioni sulla missione dell'Organismo, sulla provenienza dei fondi e sulla durata e natura dell'intervento.

Il diritto a vivere con dignità: si considera che il diritto di qualsiasi persona alla vita sottintende il dovere di adottare mezzi per la preservazione della vita in qualsiasi momento risulti minacciata, come anche l'assunzione da parte di enti e istituzioni responsabili di adottare tali mezzi. È implicito il dovere di non ostacolare la volontà di prestare assistenza finalizzata a salvare vite.

La distinzione tra combattenti e non combattenti: il fatto che spesso si attribuisca ai conflitti interni il carattere di guerra civile, non deve creare confusione fra chi partecipa attivamente alle ostilità e i civili e/o altre persone (malati, feriti e prigionieri) che non intervengono nel conflitto armato. In virtù del Diritto Internazionale Umanitario (DIU), i non combattenti hanno diritto a protezione e a immunità contro attacchi diretti a loro.

Il CISP inoltre applica una serie di norme di base che sono state elaborate partendo dall'esperienza dell'Organismo in materia di assistenza umanitaria, che vengono adattate a seconda dell'attività che viene sviluppata, sia essa un progetto produttivo o un intervento di assistenza psicologica per le vittime del conflitto.

In linea generale le norme di base si possono riassumere nei seguenti punti: studio preliminare del contesto, monitoraggio e valutazione, partecipazione dei beneficiari, coordinamento interistituzionale, gestione dei fondi, sicurezza e formazione, selezione dei beneficiari.

La popolazione oggetto dell'assistenza umanitaria viene di seguito descritta.

Popolazione sfollata: popolazione che è scappata dalle proprie zone di origine a causa di fenomeni generalizzati di violenza (minacce, morti selettive, torture, reclutamento forzato ecc...) e ancora non è ritornata, non si è trasferita o stabilita permanentemente in nessun luogo e che ha bisogno di aiuto di emergenza a livello di base.

Ritornati o trasferiti: la popolazione (contadini, afro-colombiani e indigeni) che risiede nei corridoi del conflitto o in aree di disputa territoriale che, vittima di numerosi *desplazamientos* e gravi perdite, ritorna ai propri villaggi o si trasferisce in altri municipi.

Popolazione stabilita: popolazione che, per vari motivi, non può ritornare e neppure essere beneficiata dai programmi di trasferimento e non ha altra opzione se non quella di rimanere nei centri dei municipi, in zone ad alto rischio, aumentando i livelli di miseria e povertà.

Gruppi vulnerabili: popolazione vittima del conflitto che non necessariamente è dovuta scappare dalla propria casa, ma che rimangono oggetto del conflitto (con minacce, incursioni, sequestri, ecc...).

Popolazione ricettrice: si include in questo gruppo la popolazione civile che vive nelle zone di arrivo degli sfollati. Anche i bambini e bambine sfollati, fuori dal sistema scolastico, esposti a rischi sociali per reclutamento forzato, droga e prostituzione sono oggetto delle attività.

Con riferimento ai criteri di selezione dei beneficiari delle attività di aiuto umanitario, si considera che il "pre-criterio" fondamentale è la comprovata condizione di desplazado o di vittima del conflitto. Inoltre si considerano criteri di selezione che riguardano l'appartenenza a popolazioni rurali o indigene vittime dirette del conflitto e, in generale, che vivono in municipi ad alto rischio di *desplazamiento* o che non siano stati oggetto di attività di aiuto umanitario. Si dà priorità alle famiglie vulnerabili conformate da donne capo famiglia, lattanti o in gravidanza, bambini e bambine minori di dodici anni, anziani e disabili fisici o mentali.

3.3.2. Assistenza psicosociale

Si intende per Assistenza Psicosociale il processo di accompagnamento, appoggio e ascolto alle persone, famiglie e comunità sfollate e/o vittime del conflitto e della violenza sociopolitica, finalizzato a ristabilire l'integrità emozionale, economica e della rete sociale.

L'Assistenza psicosociale è una disciplina che nasce dall'incrocio tra

varie discipline umanitarie, come la psicologia, la sociologia, l'assistenza sociale e la pedagogia, che mirano al recupero delle persone e delle comunità vittime del conflitto e di disastri naturali.

Nella realizzazione dell'intervento di tipo psicosociale ci sono tre principali elementi da tenere in considerazione.

IL RISCHIO PSICOSOCIALE, considerato come la possibilità di perdere la capacità, individuale e/o collettiva di raggiungere il benessere psicologico e sociale implicando il blocco dello sviluppo personale, familiare e comunitario.

L'IMPATTO PSICOSOCIALE, riferito agli effetti generati da eventi violenti o traumatici nell'ambito psicologico e sociale, i quali possono arrivare a deteriorare il normale processo di sviluppo della struttura psicologica e sociale.

LA RIABILITAZIONE PSICOSOCIALE, si riferisce al processo integrale e permanente che, nel breve, medio e lungo periodo, offra alla persona, alla sua famiglia e al suo contesto comunitario, la possibilità di ristabilire la capacità di sviluppo psicologico e sociale, in modo da poter sviluppare un nuovo progetto di vita.

L'ASSISTENZA PSICOSOCIALE è un elemento trasversale presente in tutte le attività di appoggio agli sfollati sviluppate dal CISP in Colombia, sia per quanto riguarda l'aiuto umanitario di emergenza, in modo da poter creare uno spazio di avvicinamento ai beneficiari dell'aiuto, che nell'implementazione delle attività produttive, con il fine di appoggiare il *desplazado* nella formulazione del suo progetto di vita.

Si distinguono quindi tre fasi di sviluppo dell'aiuto psicosociale nel contesto delle attività di aiuto umanitario.

1. La fase di crisi, in cui la comunità ha assoluto bisogno di appoggio e accompagnamento permanente delle istituzioni, sia nel momento dell'impatto traumatico, che genera disequilibri a livello familiare e comunitario, sia nel momento del post-impatto, in cui comincia a generarsi una riorganizzazione delle strutture individuali, familiari e sociali.
2. La fase della transizione, caratterizzata dal raggiungimento dell'equilibrio emozionale delle persone, però non dell'equilibrio economico e sociale a causa del prolungamento della situazione atipica in cui si vengono a trovare le vittime, cioè privazione della propria abitazione e delle proprie occupazioni quotidiane, oltre alla presenza costante di disoccupazione e conflitti familiari. Il ruolo dell'organismo in questa fase è quel-

lo di appoggiare la risoluzione di conflitti familiari e comunitari, creando le condizioni adatte per la convivenza pacifica, oltre che all'accompagnamento della comunità nella occupazione del tempo libero.

3. Infine, la fase di post-crisi, caratterizzata dal ritorno o dal trasferimento in zone diverse da quella di origine, l'organismo interviene attraverso l'accompagnamento, l'appoggio e la formazione nell'ambito emozionale, economico e produttivo. È molto importante in questa fase valutare le necessità della comunità negli aspetti dell'organizzazione familiare, nella elaborazione di progetti di vita e nell'organizzazione comunitaria.

I livelli di intervento psicosociale si distinguono in individuale, familiare e comunitario.

Nel primo caso si cerca di puntare a identificare gli elementi propri della soggettività delle persone trasformati dagli eventi traumatici, e a risolvere quindi le problematiche che si presentano, come ad esempio stress post traumatico, depressione, tristezza, crisi nervose, disperazione, perdita del senso del progetto di vita futura, perdita dell'appetito e del sonno, bassa autostima, condotte inadeguate nei bambini, consumo di droghe e timore che si ripresenti l'evento.

A livello familiare le caratteristiche più frequenti sono riferibili alla rottura della struttura familiare, al timore che i figli possano arruolarsi nei gruppi armati, ad alterazioni nelle relazioni di coppia e nelle relazioni padre-figlio e violenza intra-familiare. In questo caso si dà importanza al consolidamento della struttura familiare, cercando di riportare alla normalità i ruoli familiari e le gerarchie, come anche i vincoli affettivi che si vivevano nella famiglia prima dell'evento traumatico.

A livello comunitario infine si presentano problemi come la perdita di fiducia nelle relazioni, basso livello di tolleranza e tendenza a conflitti, rottura nella base sociale, risentimento e sentimento di vendetta, povertà e difficoltà ad adattarsi al lavoro comunitario. Si propone quindi una lettura della situazione sociale della comunità realizzando analisi sulle condizioni abitative, di produttività e partecipazione alla vita comunitaria, con il fine di disegnare azioni che permettano il rafforzamento del processo di autogestione, leadership e ricostruzione delle reti sociali, come anche i processi di inserimento nelle comunità ricettrici.

Le strategie applicate nella implementazione di attività di attenzione psicosociale sono essenzialmente riferibili a tre casi.

Coordinamento interistituzionale, elemento indispensabile al fine di non duplicare gli sforzi, articolare le attività e assistere con più efficacia e velocità i beneficiari. In questo modo il coordinamento interistituzionale si propone come strategia trasversale rispetto alle attività sviluppate.

Appoggio all'appoggio, che permette l'accompagnamento, l'appoggio, l'ascolto e la consulenza alle istanze locali che si incaricano della assistenza diretta alla popolazione sfollata.

La metodologia Azione-Partecipazione, che comprende metodologie come "apprendere facendo" e "apprendere giocando" che contengono elementi partecipativi applicati dagli operatori psicosociali nella attenzione alla popolazione sfollata.

Elementi trasversali alle attività di attenzione psicosociale sono, come per le altre attività implementate per l'aiuto umanitario alla popolazione sfollata, la sostenibilità, il monitoraggio e la valutazione.

3.3.3. L'assistenza umanitaria d'emergenza

Il fine dell'Assistenza Umanitaria di Emergenza è quello di contribuire, nel breve periodo, al miglioramento delle condizioni di vita e di salute della popolazione vittima del *desplazamiento* e della violenza politica.

Questo fine si raggiunge tramite la distribuzione di beni di prima necessità, in modo che la popolazione beneficiaria possa disporre di alimenti in maniera immediata e sufficiente, oltre che attraverso la ricerca di soluzioni opportune per elaborare psicologicamente e socialmente i traumi subiti e ristabilire così le condizioni per una vita normale, attraverso la rigenerazione del nucleo familiare e la partecipazione attiva della comunità.

Secondo l'esperienza del CISP maturata durante la sua presenza in Colombia, e le tipologie di emergenza che si sono affrontate, le attività di aiuto umanitario di emergenza vengono classificate nei seguenti quattro elementi: *tetto basico*, *acqua* e *risanamento ambientale*, *aiuto alimentare*, *salute*.

Tetto basico: le tipologie di intervento relative al tetto basico sono riferibili alla riparazione, ricostruzione o adeguamento di abitazioni, oltre che all'allestimento di accampamenti temporanei in casi particolarmente gravi e alla distribuzione di materiali domestici come coperte, lenzuoli e oggetti per l'igiene personale.

Acqua e *risanamento ambientale*: in questo caso le attività sono sostanzialmente riferibili alla fornitura e potabilizzazione di acqua e alla formazione della popolazione sulla gestione di rifiuti solidi, sulla lotta agli insetti

portatori di malattie, sull'evacuazione di rifiuti organici e infine sull'educazione all'igiene e alla manutenzione dei dispositivi di potabilizzazione e fornitura di acqua.

Aiuto alimentare: le emergenze complesse, come è quella del conflitto colombiano o un disastro naturale, generano normalmente una massiccia e rapida riduzione della disponibilità alimentare per la popolazione, la quale deve essere prontamente assistita tramite attività di aiuto umanitario di emergenza. Questo aiuto viene fornito dal Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e dalla Red de Solidaridad Social (RSS). Il CISP e altri organismi non governativi, agiscono in coordinamento con il CICR e la RSS nella fornitura di complemento alimentare quando sia necessario.

Salute: per quanto riguarda l'assistenza medica, le attività del CISP sono trasversali agli altri interventi di aiuto umanitario di emergenza implementate dall'Organismo (attenzione psicosociale e progetti produttivi). Si può suddividere l'attenzione medica in:

— attenzione e orientamento di casi specifici, (in cui si destinano i pazienti in situazioni di malattia grave alle entità competenti);
— distribuzione di medicinali.

Elemento molto importante nella implementazione delle attività di aiuto umanitario di emergenza è la logistica, che deve assicurare la fornitura veloce ed efficace dei materiali necessari per gli interventi. Compito dell'apparato logistico è anche quello di provvedere alla conservazione dei beni, in modo che siano protetti fino al momento in cui si rende necessaria la distribuzione. I punti più delicati relativamente alle operazioni di logistica sono, infine, il trasporto e la distribuzione ai beneficiari, in quanto possono sorgere imprevisti dovuti al conflitto e alla ubicazione della zona d'intervento, nel caso in cui i bisogni siano molto urgenti e il luogo di difficile accesso.

Elementi trasversali alle operazioni di aiuto umanitario di emergenza sono il coordinamento interistituzionale, la sostenibilità, la formazione tecnica e comunitaria, il monitoraggio e la valutazione.

3.3.4. Sviluppo attività produttive

L'implementazione di attività produttive ha lo scopo di contribuire alla riattivazione socioeconomica e al rafforzamento del tessuto sociale, diminuendo l'insicurezza alimentare e, conseguentemente, migliorando la qualità della vita della popolazione sfollata o vittima del conflitto armato.

Per raggiungere tali obiettivi è necessario avviare attività produttive che siano generatrici di reddito, oltre a rendere partecipe la popolazione beneficiaria nel disegno e gestione delle attività, rafforzando l'organizzazione comunitaria e sensibilizzando le autorità e il governo sui temi riguardanti progetti di riattivazione economica.

I criteri metodologici per la formulazione e implementazione di progetti produttivi mirano alla definizione di attività che risultino in primo luogo sostenibili, ma soprattutto compatibili con le esigenze e le proposte della popolazione beneficiaria.

Come filosofia di intervento nella scelta dell'attività produttiva, il CISP considera un punto fondamentale la partecipazione della comunità. Il successo delle attività dipende in larga misura dal livello di partecipazione in quanto, in ultima istanza, la popolazione beneficiaria è l'unica che può determinare il livello di raggiungimento degli obiettivi proposti.

Per questo motivo non si impone mai una strategia piuttosto che un'altra, ma si adattano le proposte alle domande e ai desideri della popolazione. Per ottenere questi risultati si realizza una visita al municipio scelto, nel quale si organizzano incontri con le autorità del municipio (tra le altre il Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada – CMAPD, e la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA) perché possano collaborare al progetto.

In seguito si fanno riunioni con le possibili famiglie beneficiarie dell'intervento, durante i quali vengono espresse le necessità della popolazione, per poi definire con l'équipe del progetto e della UMATA il tipo di pacchetto produttivo più adatto a loro.

Terminata la formulazione del progetto, che viene effettuata secondo i criteri del Ministero di Agricoltura colombiano, si firma dell'accordo tra il CISP e le controparti.

Un volta firmato l'accordo, si procede all'esecuzione del progetto. Durante l'esecuzione viene sistematicamente effettuato il monitoraggio delle attività svolte.

Il CISP in Colombia ha una esperienza di più di 4 anni nell'implementazione di progetti produttivi come strategia per la riattivazione economica. Durante questo periodo sono stati eseguiti progetti in aree urbane e rurali.

Per quanto riguarda le aree urbane si implementano progetti finalizzati alla creazione di microimprese in diversi settori, tra i quali, a titolo

d'esempio, si possono segnalare: servizi per pulizia di parchi cittadini, all'organizzazione di forni per la vendita di pane e microimprese per la produzione di divise scolastiche per i bambini.

In aree rurali si sviluppano progetti agricoli, come ad esempio orti casalinghi, attività di avicoltura, allevamento di bestiame, pesca artigianale e gestione ecologica dei terreni. In ognuno dei progetti elaborati e implementati dall'Organismo è presente la formazione che è costituita da due principali componenti: la tecnica e la sociale.

La formazione tecnica è finalizzata in particolare alla gestione e al mantenimento delle coltivazioni, degli animali e attrezzature consegnate ai beneficiari, mentre la formazione a livello sociale riguarda soprattutto l'organizzazione comunitaria e il rafforzamento del tessuto sociale.

Obiettivi della formazione a livello tecnico e sociale sono i seguenti.

1. Rendere i beneficiari più fiduciosi rispetto alle loro capacità di gestione e sviluppo delle attività proposte.
2. Formare alla costruzione, gestione e mantenimento del piccolo allevamento, come strategia per migliorare la dieta alimentare e l'economia familiare.
3. Sensibilizzare la popolazione beneficiaria a una produzione non inquinante per migliorare la qualità degli alimenti e limitare il danno ecologico causato dall'uso non razionale di sostanze chimiche.
4. Formare la popolazione beneficiaria nel settore della trasformazione di prodotti agricoli di ampia diffusione, così da permettere l'ottenimento di un valore aggiunto e migliorare l'economia familiare.

Come elementi trasversali a tutto il processo che caratterizza l'implementazione di attività produttive, vengono presi in considerazione la formazione tecnica e comunitaria, il monitoraggio e la valutazione, il coordinamento interistituzionale, la sostenibilità, la prospettiva di genere, gli aspetti ecologico ambientali e infine l'assistenza psicosociale.

Conclusioni

Fino ad ora, questa modalità d'intervento ha permesso al CISP di ottenere importanti risultati nell'assistenza alle vittime della violenza, garantendo risposte concrete e restituendo parte dei diritti negati dal conflitto.

Un aspetto importante del successo della strategia è stato il mantenere una posizione chiara e coerente nel tempo rispetto al mandato e agli obiettivi delle attività sul territorio. Per questo riteniamo che la distinzione dei ruoli, anteriormente segnalata come prima ipotesi strategico operativa, sia una delle condizioni necessarie per poter garantire e allargare gli spazi umanitari. Inoltre, come ulteriore criterio guida, è risultato di particolare importanza relazionarsi con il conflitto e con la realtà territoriale attraverso un sistema trasversale, continuo e circolare di "Osservazione – Analisi – Proposta – Azione" (O.A.P.A). Per fare in modo che il sistema funzionasse in modo efficiente sono stati necessari, da un lato, la costituzione ed il consolidamento di un rete di coordinamento interistituzionale solida e costantemente aggiornata e, dall'altro, il pieno coinvolgimento del personale tecnico e operativo dell'organizzazione.

Con l'avvio della nuova amministrazione del Presidente Uribe[15], la situazione in Colombia sta evolvendo ulteriormente, con prospettive che sembrano portare ad una intensificazione del conflitto. È ancora presto per avanzare ipotesi su come la politica del nuovo governo potrà influenzare l'operato della cooperazione internazionale e delle ONG impegnate nell'assistenza umanitaria. Tuttavia, riteniamo che sia sempre più necessario qualificare la presenza sul territorio, valorizzando l'esperienza delle diverse agenzie nell'ambito di una chiara distinzione di ruoli.

15. Alvaro Uribe Vélez, nuovo Presidente della Colombia, insediatosi il 7 agosto 2002, è stato eletto con larga maggioranza di voti grazie ad un programma di decisa lotta alla guerriglia.

*Esperto in cooperazione internazionale e responsabile Cisp per l'America Latina e Caraibi

*Esperto in cooperazione internazionale e coordinatore Cisp in Colombia.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., "Colombia último llamado" – Memorias Seminario del 30.07.01 – Dann Regional, Bogotà, 2001.

CASTAÑO H. B. L., *Violencia socio-política en Colombia – Repercusión en la salud mental de las víctimas*, Corporación AVRE, Bogotà, 1994.

DEAS M., LLORENTE M. V., *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*, Cerec, Edición Uniandes, Editorial Norma, Bogotà, 1999.

ESCOBAR O. C.,*Contralor General de la República-Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuesta para la transición al Estado Social de Derecho*. Dirección Académica Luis Jorge Garay Salamanca, Ed. Contraloría General de la República en coedición con Alfaomega Colombiana S.A., Bogotà, 2002.

FRANCO S., EL QUINTO, *No Matar – Contextos explicativos de la violencia en Colombia*, Tercer Mundo Editores in coedición con IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotà, 1999.

GAMBINO A., *L'imperialismo dei diritti umani – Caos o giustizia nella società globale*, Editori Riuniti, Roma, 2001.

GRANDO L., TASSARA C., JIMÉNEZ D. C. E ZULUAGA T.Y. (a cura di), "El desplazamiento por la violencia en Colombia. Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia" Memorias del Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia", ECOE Ediciones, Santafé de Bogotá, 1999.

NAYLOR, R. T., "The insurgent economy: black market operation of guerrilla organization"; su *Crime, Law and Social Change*, No. 20, 1993.

PARDO G.P.R., OSORIO J. M., PAVÍA GAITÁN P., "Comunidad Internacional, Conflicto Armado y Perspectivas de Paz en Colombia", Fundación Ideas para la Paz, Alfaomega Colombiana S.A., Bogotà, 2002.

VALENCIA L., *Adiós a la política, bienvenida la guerra*, Intermedio Editores, Bogotà, 2002.

VARGAS A., *Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano – Antecedentes y Perspectivas*, Intermedio Editores, Bogotà, 2002.

Il mainstreaming dei diritti umani nei programmi di cooperazione: una riflessione su potenzialità e limiti

Il concetto di mainstreaming come processo di confluenza verso la promozione e garanzia dei diritti umani.

Sandro De Luca*

Il tema del *mainstreaming* dei diritti umani nei processi e nei programmi di sviluppo non può essere considerato, in sé, nuovo. L'idea di un approccio allo sviluppo centrato sui diritti umani si è progressivamente affermato negli ultimi decenni. L'utilizzo sempre più frequente del termine *mainstreaming* (inteso nel senso del far confluire nella direzione della promozione e della garanzia dei diritti umani tutti i processi di assistenza o supporto a dinamiche di sviluppo) è però un indicatore di una attenzione sempre più frequente e approfondita.

La definizione degli obiettivi di sviluppo in termini di particolari diritti e la definizione di connessioni specifiche ai principi e alla normativa dei diritti umani sono caratteristiche specifiche di un approccio allo sviluppo centrato sui diritti umani.

Si tratta quindi di integrare le norme, gli standard e principi del sistema internazionale dei diritti umani nei piani, nelle politiche e nei processi di sviluppo. Le norme e gli standard sono quelli contenuti nell'apparato di trattati e dichiarazioni internazionali sui diritti umani sviluppato a partire dalla conclusione della Seconda Guerra Mondiale e vengono utilizzati (o invocati) come riferimento e supporto delle azioni di promozione del-

lo sviluppo secondo i principi dell'attenzione ai gruppi deboli e del rifiuto della discriminazione, della responsabilità (*accountability*), dell'*empowerment* e della partecipazione. Nel caso di un approccio centrato sui diritti questi principi generali assumono implicazioni concrete.

Il principio dell'accountability comporta la "trasformazione" dei beneficiari in "portatori di diritti" e l'identificazione delle entità che, a fronte di questi diritti, hanno doveri ed obblighi sia positivi (proteggere, garantire, sostenere...) che negativi (astenersi dalle violazioni).

Se la traslazione a livello locale di standard e principi universali comporta una responsabilità (un dovere di dare conto) primaria per gli stati, la comunità internazionale ha anch'essa il dovere di agire, fra l'altro attraverso una efficace cooperazione internazionale, in caso di scarsità di risorse e capacità locali.

I principi dell'empowerment e della partecipazione enfatizzano la necessità, il dovere di garantire alla popolazione il potere e la capacità e le possibilità di accedere ad opportunità di influenzare il proprio destino e migliorare le proprie comunità. Si tratta fra l'altro di garantire alle comunità locali accessibilità alle istituzioni e alle informazioni sui processi di sviluppo che ne condizionano l'esistenza e la possibilità di determinare positivamente la direzione e le scelte operative di quegli stessi processi.

Infine l'attenzione ai gruppi deboli e il rifiuto della discriminazione dovrebbe tradursi, ad esempio, in una particolare attenzione, mentre si ricerca la partecipazione e si attribuisce potere alle comunità locali, a evitare che la promozione di processi di sviluppo a livello locale si traducano semplicemente in un rafforzamento degli squilibri di potere esistenti a livello di genere o fra gruppi sociali nelle comunità locali.

È possibile identificare una serie di passaggi che, attraverso convenzioni, conferenze internazionali, trattati hanno rappresentato, nell'ultimo cinquantennio, l'evoluzione della riflessione e della consapevolezza sul tema.

1948 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani

1950 Convenzione Europea sui Diritti Umani

1965 Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

1966 Covenant internazionale sui Diritti Civili e Politici

1966 Covenant internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali

1969 Convenzione Americana sui Diritti Umani

1979 Convenzione sull'eliminazione della Discriminazione verso le Donne

1981 Carta Africana sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli
1984 Convenzione contro la Tortura
1986 Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo
1989 Convenzione sui Diritti dei Bambini
1993 Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, Vienna
1994 Convenzione sullo Status dei Rifugiati
1998 Trattato sulla creazione della Corte Penale Internazionale

---

Gli ultimi 10 anni hanno rappresentato però un ulteriore impulso per una "lettura" dello sviluppo a partire dai diritti umani a seguito della conclusione della guerra fredda e dei risultati delle Conferenze globali promosse dalle Nazioni Unite negli anni '90.

In particolare nel corso delle Conferenza Mondiale di Vienna sui Diritti Umani ed il summit di Copenaghen sullo Sviluppo Sociale si è consolidato un consenso internazionale sulla universalità, indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani che ha evidentemente contribuito alla loro legittimazione come strumento di lettura della realtà. Questi quindi non possono essere promossi secondo logiche di priorità; non può esserci alcun tipo di "trade off" e l'approccio centrato sui diritti umani è evidentemente incompatibile con politiche di sviluppo, attività o progetti che si traducano in violazione dei diritti.

Schematicamente possiamo evidenziare alcuni elementi determinanti questa evoluzione.

1. Con la conclusione del conflitto Est-Ovest ed i tentativi di riforma dei sistemi del socialismo reale è apparso chiaro che concentrare l'attenzione esclusivamente sulle riforme economiche non garantiva risultati adeguati in termini di miglioramento delle condizioni di vita.
2. Una serie di gravi crisi complesse hanno contribuito ad accentuare il senso dell'inadeguatezza di un approccio che trascurasse la centralità dei diritti umani in un processo di sviluppo. In Rwanda così come nella ex-Jugoslavia o in Asia Orientale si è resa evidente l'insostenibilità e i costi umani di strategie di sviluppo che trascurino i temi della disuguaglianza e della discriminazione.
3. Prima del 1989 la priorità alla promozione diritti economici e sociali era stato un argomento centrale di dibattito e polemica da parte dei paesi del blocco sovietico. La contrapposizione Est-Ovest si era tradotta in un confronto spesso paralizzante fra avvocati della centralità dei diritti civili e

politici e promotori dei diritti economici e sociali. La polemica si saldava con l'argomento della necessità di privilegiare i diritti basilari ed essenziali (ad esempio il diritto al cibo) rispetto alla garanzia del rispetto dei diritti civili, un argomento spesso ripreso da governi autoritari e dalle cosiddette "dittature sviluppiste". La conclusione della Guerra Fredda ha liberato questo aspetto della promozione dei diritti dal fuoco della polemica fra i blocchi.

4. Le crisi economiche nell'Asia Orientale degli anni '90 hanno ancora una volta mostrato i limiti e la fragilità di processi di riduzione della povertà centrati solo sulla crescita economica e l'incremento del reddito pro-capite.

Il sistema delle Nazioni Unite è stato in prima fila nella promozione di un approccio allo sviluppo centrato sui diritti umani. Nei documenti dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni per i DirittiUmani (OHCHR) sono identificati una serie di argomenti e valutazioni che definiscono lo specifico valore aggiunto di un approccio alla tematica dello sviluppo a partire dai diritti. In particolare questo tipo di approccio garantirebbe[1]:

— la possibilità di identificare i soggetti portatori di obblighi nella promozione di processi di sviluppo. Se quest'ultimo è un diritto ci allontaniamo dalla logica della carità o della benevolenza e questo facilita la possibilità di verificare i progressi e gli impegni rispettati;

— una effettiva promozione della logica della ownership e del senso della partecipazione perché in quella logica i beneficiari stessi assumono il ruolo di promuovere i propri processi di sviluppo;

— maggiore chiarezza sui "contenuti" dello sviluppo a partire dai trattati e dai meccanismi di promozione dei diritti umani e quindi su strumenti universalmente condivisi di definizione dei diritti piuttosto che da modelli importati o approcci di parte;

— uno schema di sviluppo completo nelle sue molteplici dimensioni, in grado di fornire un orientamento nei diversi ambiti dello sviluppo umano;

— un sistema di salvaguardia contro i danni collaterali prodotti dai programmi di sviluppo. Esiste una quantità di esempi di problemi determinati da programmi e politiche di sviluppo che non avevano tenuto in debito conto garanzie e sistemi di protezione dei diritti delle popolazioni locali;

— una base legittima per l'advocacy e per la richiesta di risorse nei confronti

1. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human Rights in Development. Rights Based Approaches. http://www.unhcr.ch/development/approaches-01.html.

di stati ed istituzioni che, avendo partecipato alla definizione del sistema dei diritti e sottoscritto i suoi esiti, possono essere richiamate al rispetto degli impegni assunti;
— una base di consenso più facilmente utilizzabile per definire con maggiore trasparenza e minore "politicità" i processi di sviluppo nazionale.

I tentativi di tradurre in pratica operativa le analisi e le definizioni ha prodotto evidentemente una nuova differenziazione di approcci.

Prima della metà degli anni '90, la relazione fra diritti umani e sviluppo è stata considerata di complementarietà. In questo senso le agenzie di cooperazione puntavano a definire progetti di promozione dei diritti umani costituendo semplicemente un nuovo settore di intervento più che realizzare l'integrazione dei diritti nei loro programmi e politiche. Dopo la metà degli anni '90, una serie di soggetti hanno intrapreso la direzione di integrare globalmente la dimensione dei diritti umani nelle loro analisi e nei loro interventi, in questo senso operando effettivamente in una prospettiva di *mainstreaming*.

La comune percezione che dopo gli anni della definizione del sistema dei diritti, la sfida è rappresentata dalla loro implementazione, ha prodotto una fioritura di elaborazioni sul tema del ruolo dei diritti umani nei processi di cooperazione da parte di un gran numero di agenzie e attori.

Dai diritti alla definizione delle priorità strategiche: la lettura delle situazioni locali nella prospettiva del mainstreaming

Dal punto di vista dell'integrazione della dimensione dei diritti umani nelle macro-pianificazioni, particolarmente rilevante è stato lo sforzo di alcune agenzie delle Nazioni Unite che hanno puntato alla produzione di analisi globali dei contesti locali che integrassero i diritti economici, sociali e culturali con i diritti civili e politici. Si è trattato di uno degli esiti del tentativo di dare coerenza e promuovere il coordinamento fra le diverse agenzie per evitare sovrapposizioni e duplicazioni.

La formulazione, alla fine degli anni '90, del documento strategico per l'assistenza allo sviluppo per il Nepal (l'UNDAF, United Nations Development Assistance Framework) può essere considerato un caso di successo di realizzazione di un processo di definizione di priorità paese secondo una logica di *mainstreaming*. In quel caso, infatti, le analisi prodotte secon-

do il tradizionale approccio settoriale sono state unificate e coordinate a partire da un approccio fondato sui diritti. Nell'analisi finale per ogni set di diritti sono stati identificati i gruppi ed i settori maggiormente svantaggiati per mancanza di risorse o discriminati in termini di accesso.

Il documento finale, frutto del coinvolgimento e della partecipazione del governo locale e delle organizzazioni della società civile ha quindi definito l'obiettivo di promuovere i diritti della popolazione a partire dai gruppi in condizione di deprivazione e identificato le strategie di cooperazione che possono contribuire al suo raggiungimento.

Un approccio di questo tipo tende a concentrare attenzione e risorse sulle aree di marginalità in termini geografici o settoriali. Spinge a guardare con maggiore impegno al livello locale e promuove l'elaborazione di analisi sulla povertà più accurate e multidimensionali. Infine consente la definizione di indicatori che diano conto del livello di rispetto, protezione e raggiungimento dei diritti a livello locale e nazionale.

D'altra parte il punto critico dell'intero processo si è dimostrata la grande vulnerabilità rispetto all'accettazione da parte dei governi locali in particolare quando si fa riferimento al tema dei diritti politici e civili. Evidentemente un processo di pianificazione strategica realizzato senza la partecipazione o con rilevanti resistenze da parte dei governi locali è un esercizio sostanzialmente impraticabile.

In alcuni casi si è deciso di concentrare strumentalmente l'attenzione sulla parte del sistema dei diritti meno controversa e più facilmente accettabile anche in contesti politici poco aperti. È vero, peraltro, che questo comporta una rinuncia alla visione dei diritti umani nella loro unitarietà e indivisibilità e rappresenta una scelta pragmatica che rimette in questione la logica della indiscutibilità dei diritti basilari. Affrontare un lungo e per niente scontato processo di negoziazione a livello locale comporta spesso il rischio che la mancanza di risultati si traduca, presso le stesse popolazioni beneficiarie, in una delegittimazione dell'approccio a causa della incapacità di dimostrare concretamente e operativamente la sua efficacia.

Dai diritti agli standard: il progetto Sphere ed i suoi critici

Le agenzie di cooperazione hanno molto discusso negli ultimi anni sulle modalità di migliorare le proprie capacità e le proprie pratiche.

Un primo risultato è stato, nel 1992 la definizione del Codice di Con-

dotta elaborato dal Movimento Internazionale della Croce Rossa e da Organizzazioni Non Governative specializzate in aiuto di emergenza. Fino al 1997 il codice era stato sottoscritto da 149 organizzazioni.

L'attenzione negli ultimi anni si è focalizzata fra l'altro sul tentativo di definire standard rispetto ai quali misurare le *performance* dei soggetti coinvolti (in particolare gli stati) e che consentissero di valutare l'impatto degli interventi sulla situazione dei diritti dei singoli e delle comunità. Approcci innovativi soprattutto da parte delle ONG hanno provato a promuovere in modo più diretto e concreto la messa in pratica del discorso sui diritti umani negli interventi di emergenza e di promozione dello sviluppo.

Il tentativo più compiuto (e controverso) di stabilire un legame diretto ed operativo fra il corpus dei diritti e la realtà operativa dei programmi è sicuramente il progetto Sphere e merita perciò una riflessione più articolata.

Il Progetto Sphere nasce nel 1997 da un gruppo di ONG internazionali – fra cui *Care International, Caritas Internationale, IFRC, Lutheran World Federation, Médecins Sans Frontières* (che ha successivamente e polemicamente abbandonato il progetto), *Oxfam International, Save the Children Alliance* e il Consiglio Mondiale delle Chiese.

Il contesto da cui il progetto nasce è quello che è stato definito "a complex time for humanitarians". Cioè una fase storica in cui le agenzie portatrici di aiuto umanitario devono confrontarsi con una crescente complicazione del contesto in cui agiscono.

Si tratta di una situazione caratterizzata dalla sempre maggiore complessità delle crisi in cui le agenzie si trovano ad operare; dal crescente numero di attori, partner, e stakeholder con cui devono misurarsi sul campo; dalle crescenti richieste di dare conto dei risultati e dell'impatto della propria azione provenienti da una gran varietà di soggetti (le proprie strutture associative, i donatori privati e pubblici, i media, gli stati nei quali si trovano ad operare, le organizzazioni partner, le popolazioni beneficiarie, ecc.).

Dal punto di vista storico, questo processo si afferma con la crescita delle risorse e della visibilità politica degli interventi di emergenza nel corso delle guerre nei Balcani nella prima metà negli anni '90 e, nello stesso periodo, in conseguenza delle pessime valutazioni sui risultati delle operazioni di assistenza umanitaria nella regione dei Grandi Laghi in Africa centrale.

Il progetto Sphere rappresenta, quindi, nelle intenzioni dei promo-

tori, uno strumento per migliorare la qualità dell'assistenza umanitaria e per consentire alle agenzie di rendere conto della assistenza umanitaria che forniscono. Per realizzare questo obiettivo le organizzazioni hanno sviluppato da un lato una *Carta Umanitaria*, ovvero un documento contenente una serie di dichiarazioni di principio sui diritti dei beneficiari di assistenza umanitaria, e, a partire dai principi individuati, un set di standard tecnici minimi che tentano di tradurre in pratica e concretizzare quei principi e quei diritti in termini di indicatori misurabili.

La *Humanitarian Charter* è strutturata in modo da fornire un diretto riferimento alla normativa sui diritti umani e sui diritti dei rifugiati a partire da tre principi chiave: il diritto ad una vita dignitosa; la distinzione fra combattenti e non combattenti; il principio di *non-refoulement*.

Il primo si riflette nelle misure che riguardano il diritto alla vita, ad un adeguato standard di vita, alla libertà da trattamenti o punizioni degradanti o inumani, il diritto all'assistenza umanitaria per i civili in caso di conflitto.

La distinzione fra combattenti e non combattenti fa riferimento alla convenzione di Ginevra del 1949 ed ai Protocolli Addizionali del 1977. La progressiva erosione di questa distinzione è una caratteristica delle guerre del XX secolo che hanno visto un'esponenziale crescita delle vittime non militari dovuta fra l'altro al fatto che le popolazioni civili non sono più vittime incidentali, ma obiettivi delle azioni di guerra.

Infine il principio di *non-refoulement* afferma che nessun rifugiato deve essere rispedito nel paese di provenienza dove la sua vita o la sua libertà siano minacciate sulla base dell'appartenenza religiosa, la nazionalità, le opinioni politiche.

Il progetto Sphere ha cercato di elaborare una serie di linee guida pratiche per la pianificazione e la realizzazione di programmi di assistenza umanitaria in cinque settori specificamente rilevanti: *water supply and sanitation*; nutrizione; aiuto alimentare; *shelter and site planning*; servizi sanitari. Lo ha fatto attraverso l'elaborazione per i diversi settori di standard minimi che dovrebbero essere considerati riferimenti universali.

Questi standard, elaborati con la partecipazione di esperti settoriali provenienti da un gran numero di istituzioni, sono stati sintetizzati in un manuale operativo "The Sphere Project Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response".

Il Manuale dello Sphere project parte dalla *Humanitarian Charter* per incardinare e legittimare l'azione umanitaria a partire dal sistema dei diritti umani, del diritto sui rifugiati e del diritto umanitario nei termini, fra l'altro, di obbligo per i governi e per le parti in conflitto di permettere l'assistenza umanitaria.

In questo senso gli Standard Minimi intendono essere l'espressione pratica dei principi e dei diritti riassunti nella *Humanitarian Charter*. Un esempio dello schema logico che il manuale utilizza è riportato a seguire considerando il caso degli interventi nel settore *Water and Sanitation*.

People affected by disasters are likely to get ill and to die because of inadequate sanitation, poor hygiene and contaminated water supplies.

Main purposes

- to provide a minimum quantity of clean drinking water
- to reduce the transmission of faeco-oral diseases and exposure to disease-bearing vectors
- to ensure safe and easy access to water supply and to equitable and appropriate sanitation services
- help establish the conditions that allow people to live and to perform daily tasks

to encourage women's participation in the programmes

Standards to be ensured

Water supply standard 1: access and water quantity.

- All people have safe access to a sufficient quantity of water for drinking, cooking and personal and domestic hygiene.
- Public water points are sufficiently close to shelters to allow use of the minimum water requirement.

Key indicators

— At least 15 litres of water per person per day is collected.
— Flow at each water collection point is at least 0.125 litres per second.
— There is at least 1 water point per 250 people.
— The maximum distance from any shelter to the nearest water point is 500 metres.

Elaborazione da: Sphere Project (1998) "Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response". Geneva: Sphere Project.

Le polemiche fanno talvolta riferimento allo strumento in sé (in particolare alla *Humanitarian Charter* ed alla definizione degli standard); in altri casi invece si tratta di critiche relative all'utilizzo ed agli esiti pratici del suo utilizzo. Ad esempio è stata in alcuni casi fortemente criticata la debolezza legale e la mancanza di coerenza della *Humanitarian Charter*: molti hanno sottolineato che riassumere in quel testo quanto prodotto in termine di diritto umanitario è rischioso perché selezionando arbitrariamente alcuni aspetti si mette nei fatti in questione la completezza e la coerenza dei testi esistenti. Un ulteriore argomento di critica è rappresentato proprio dalla contestazione della pretesa di definire standard minimi universali.

Nel caso della valutazione dell'assistenza sanitaria, ad esempio, le metodologie utilizzate sono state elaborate in contesti relativamente stabili e pacifici. La pretesa di applicarne le logiche nei contesti dell'emergenza è di per sé condannata al fallimento[2].

Gli standard proposti sono stati inoltre accusati di rigidità e scarso pragmatismo. Sono basati infatti su logiche e standard di intervento estrapolati da contesti estremamente specifici che si pretendono universali. Le variabili locali in grado di influenzare le modalità organizzative della gestione dell'assistenza in contesto di emergenza e/o di conflitto sono tali e tanti che gli schemi di relazione causale proposti risultano totalmente velleitari. I critici degli standard ritengono poi che l'enfasi eccessiva sul tema della *accountability* e l'utilizzo di formule standardizzate per giudicare del successo o del fallimento, possa limitare la capacità delle organizzazioni di fare il migliore uso delle lezioni apprese[3].

Il fatto che gli standard proposti siano presentati come universali e minimi si presta grandemente a distorsioni e utilizzi strumentali. In molti contesti la possibilità di raccolta di dati e la capacità di misurare l'impatto degli interventi è totalmente limitata dalle condizioni oggettive.

Esiste, per i critici di Sphere, il forte rischio che si consideri "the absence of evidence as evidence for the absence of effectiveness or efficiency"[4]. In questo senso la logica da cui nasce il progetto Sphere, incardinare al consenso sui diritti le pratiche operative, promuovere "a public commitment toward a defined and measurable level of competence and delivery" e favorire la comunicazione fra tutti gli attori dell'assistenza umanitaria rischia di tradursi in uno stru-

2. Robertson, David W. Bedell, Richard, Lavery, James W. and Upshur, Ross, "What Kind of Evidence do we need to Justify Humanitarian Medical Aid?" in Lancet 2002; 360: 330-33.
3. Groupe Urgence Rehabilitation Developpement, the Quality Project. http://www.urd.org/projqual/qula-proj.htm.
4. Robertson, D W. Bedell, R., Lavery, J. W. and Upshur, R., in Lancet 2002, Cit.

mento rozzo e inflessibile di giudizio da parte, ad esempio, della comunità dei donatori, sul successo e sul fallimento di un intervento.

Il rifiuto di Sphere nasce quindi anche, in alcuni casi, dal timore che un suo uso strumentale limiti gli spazi di autonomia e di creatività delle organizzazioni impegnate nell'aiuto umanitario che temono l'avvio di un processo per il quale lo strumento rischia di trasformarsi nell'obiettivo.

Non è infatti chiaro, di fronte ai codici ed agli standard elaborati, quale dovrebbe essere il soggetto incaricato di monitorare la loro applicazione e verificare la loro messa in pratica[5].

La stessa visione della partecipazione dei beneficiari presente nel progetto Sphere ed alla base del progetto Ombudsman è stata oggetto di forti critiche. Si tratta in questo caso del tentativo di smitizzare il concetto: i beneficiari non possono essere considerati semplicemente ricettori di aiuto, ma sono in realtà parte di un contesto spesso complesso, eterogeneo e dotato di proprie strategie politiche. In questa situazione il puntuale e formale rispetto di standard qualitativi dell'aiuto umanitario può tradursi nel sostanziale rafforzamento degli stessi gruppi all'origine del conflitto e della crisi[6].

In conclusione obiettivi e standard universali possono portare ad una eccessiva semplificazione di problemi complessi e favorire distorsioni nell'utilizzo delle risorse. Anche nel caso di diritti apparentemente più semplici come il diritto al cibo entrano in gioco una serie di variabili legati all'età, al sesso, allo stato di salute, insomma al contesto locale che rendono oggettivamente difficile definire un livello sufficiente di disponibilità.

Alcuni hanno proposto non di rinunciare agli standard, ma di definirli e negoziarli localmente, anche attraverso la partecipazione delle comunità locali[7]. Evidentemente questo comporta il rischio di erodere la logica dei diritti universali. Ancor più probabilmente comporta la rinuncia a dotarsi di uno strumento relativamente semplice, facilmente misurabile e a partire dal quale facilitare l'analisi e la comunicazione fra i vari attori dell'aiuto umanitario.

5. Questa problematica ha dato origine all'ugualmente controverso progetto Ombudsman poi trasformato nel Humanitarian Accountability Project. Questo, in collegamento con l'esperienza dello Sphere Project, mirava a verificare la possibilità di creare una istituzione in grado di agire come voce indipendente per conto delle popolazioni colpite da situazioni di emergenza e destinatarie di aiuti umanitari. Cfr. "An Ombudsman for Humanitarian Assistance? A Report on the Findings from a Feasibility Study" http://www.oneworld.org/ombudsman/esum.htm.

6. È il caso dell'aiuto umanitario manipolato dal movimento Interhamwe nei campi profughi dell'ex Zaire nel 1994. Cfr. Groupe Urgence Rehabilitation Developpement, Cit.

7. "What can we do with a Rights-Based Approach to Development?", Overseas Development Institute – Briefing Paper, 1999 (3) September. http://www.odi.org.uk/briefing/3_99.html.

Il Mainstreaming: punti di forza e di debolezza

Una conclusione definitiva sul valore aggiunto di una logica di mainstreaming non può evidentemente essere raggiunta in considerazione della ancora rilevante carenza di dati empirici sui risultati della sua applicazione.

Accanto ai punti forza dell'approccio dettagliati nelle pagine precedenti è possibile peraltro identificare una serie di punti deboli che fanno riferimento non tanto all'apparato in sé, quanto ai limiti della sua traduzione nella realtà del sistema di potere internazionale.

Se un punto di forza è rappresentato dalla molteplicità e onnicomprensività di ambiti coperti dal sistema dei diritti umani, la sua pretesa indivisibilità non corrisponde ad una realtà di fatto: la promozione dei diritti civili e politici e di quelli economici e sociali non ha avuto certamente negli anni lo stesso peso.

La promozione di questi ultimi si è costantemente scontrata non solo contro le esigenze della *realpolitik*, ma anche contro quella forma tipica del realismo politico che si basa sulla percezione che prendere sul serio il tema dei diritti economico-sociali per l'intera popolazione dell'umanità è impossibile perché insostenibile.

Un approccio che utilizza la logica del *mainstreaming* può certamente contare su un "sistema" di norme e quindi su fondamenta giuridiche coerenti. È altrettanto vero che il riconoscimento del sistema da parte degli attori protagonisti, gli stati, è ancora largamente incompleto sia in termine di ratifica dei trattati, che nel senso della loro effettiva incorporazione nei sistemi legislativi nazionali (gli Stati Uniti non hanno ancora a tutt'oggi ratificato la Convenzione dei Diritti dell'Infanzia. La loro posizione rispetto al Tribunale Internazionale contro i Crimini di Guerra è ampiamente nota).

D'altra parte un sistema di riconoscimento basato su processi di ratifica e inserimento nelle legislazioni nazionali lascia fuori tutta una serie di attori internazionali non statali (ad es. la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale), le compagnie multinazionali o le stesse ONG che quindi sfuggono ai meccanismi codificati di assunzione di responsabilità.

Si tratta evidentemente di un limite estremamente rilevante che rischia di tradursi in politiche e pratiche che rendono irrilevante l'apparato dei diritti. D'altra parte questi stessi attori che sono fuori da un sistema formalizzato di premio e sanzione sono comunque all'interno del sistema di pressione meno formalizzato, ma comunque assai potente, della opinione

pubblica internazionale che, sia pure in modo incoerente, tende a promuovere quella che viene chiamata "*culture of compliance*".

L'attenzione al tema della povertà e l'enfasi sui diritti umani sono stati considerati fino ad un periodo recente come separati ed in qualche modo figli di approcci politici divergenti. Questo è stato particolarmente vero per le analisi tradizionali sulla povertà basate esclusivamente su indicatori economici e di reddito. È probabilmente vero che guardare alla povertà attraverso le lenti dei diritti umani (come negazione di diritti) facilita una lettura ed una comprensione più ricca delle diverse dimensioni del fenomeno ed incoraggia l'adozione di politiche più globali. D'altra parte attori importanti della comunità internazionale come il *Development Assistance Commitee* dell'OCDE e della Banca Mondiale hanno sostanzialmente evitato, fino a tempi molto recenti, di assumere i diritti umani come una prospettiva centrale nelle loro analisi e nelle loro pratiche[8]. Ad esempio questa prospettiva è stata in genere assolutamente trascurata nei *Poverty Reduction Strategy Papers* della Banca Mondiale.

8. Development and Human Rights: the Role of the World Bank, The World Bank, 1998.

Nella percezione dei promotori della logica del *mainstreaming* una riunificazione dei due approcci dovrebbe partire, dalla percezione che la negazione dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali è alla radice della povertà e che la mancanza di potere e l'esclusione vanno tenuti in grande considerazione nell'analisi del fenomeno.

La realizzazione dei diritti è anche un problema di risorse che è possibile investire per la loro promozione. Se gli stati sono i portatori principali del dovere di promuovere i diritti e si tratta di stati poveri, la realizzazione integrale e completa dei diversi diritti è fuori questione. Si è parlato per questo motivo di "realizzazione progressiva". In questo senso gli stati sono portatori non di un obbligo massimo, ma minimo ed hanno la responsabilità di fornire il massimo disponibile di risorse. Naturalmente questo pone il problema del senso e della difendibilità di un approccio parziale ai diritti fondamentali.

L'approccio del *mainstreaming* deve fare i conti all'interno stesso del sistema di cooperazione con lo scetticismo di chi considera il mainstreaming solo un nuovo framework concettuale destinato a contenere comunque sempre lo stesso prodotto.

È riconoscibile nelle agenzie e nei diversi attori della cooperazione

quella che è stata definita "*mainstreaming fatigue*"[9], cioè il senso di frustrazione e difficoltà di accettazione di quella che ad alcuni appare come l'ennesima moda nella cultura dei programmi di sviluppo.

9. Frankovits, André and Earle, Patrick, Working Together. The Human Rights Approach to Development Cooperation, Stockholm Workshop 16-19 October 2000.

Mentre esistono ormai diversi casi per i quali si è dimostrato possibile condurre analisi paese ad ampio spettro che, dalla prospettiva della situazione dei diritti umani, identifichino obiettivi e strategie condivise si tratta ora di tradurre questi esercizi nella definizione di specifici obiettivi di programma coerenti con l'analisi generale.

La definizione di analisi e strategie paese è evidentemente uno strumento gestionale chiave per il processo di *mainstreaming*. Si tratta in questo senso di un efficace approccio alla pianificazione paese. D'altra parte si tratta di un processo estremamente dispendioso in termini di tempo che rischia di entrare in conflitto con la necessità di produrre risultati in tempo breve.

La partecipazione dei governi locali è evidentemente cruciale da molti, evidenti punti di vista. Spesso però la sensibilità del tema fa sì che sia virtualmente impossibile affrontare la questione a partire da una coerente prospettiva dei diritti. Questo rende ovviamente difficile e faticoso arrivare, ad esempio, alla formulazione di accordi di cooperazione e facilita la tentazione di eliminare il tema dal tavolo di discussione o concentrarsi sugli aspetti poco controversi.

Se è vero che esiste una riconosciuta unitarietà del sistema dei diritti umani, è altrettanto vero che, mentre la promozione del diritto al cibo, all'educazione di base ed alla salute sono una porta d'ingresso per il dialogo sui diritti umani con i governi locali, il passaggio alla promozione delle riforme legali che fanno riferimento ai diritti civili e politici rimane in questione.

Al di là dei programmi che mirano in modo diretto al tema della promozione dei diritti civili e politici, la effettiva, concreta (e valutabile) possibilità di un approccio centrato sui diritti umani che aumenti l'efficacia e la sostenibilità dei progetti è ancora evidentemente in questione.

Mentre in generale sull'accettazione degli imperativi morali e che portano ad un approccio centrato sui diritti legali esiste un ampio consenso, la sua praticabilità ed il suo valore aggiunto quando si tratta di tradurlo nella diretta realizzazione dei progetti è ancora in questione.

Il linguaggio dei diritti umani rappresenta un codice universale che consente di dare senso, legittimità e prospettiva agli interventi di sviluppo.

La sua validità nel dare coerenza agli esercizi di pianificazione strategica non sembra discutibile in sé, ma a partire dagli ostacoli e dai condizionamenti che, ad esempio, i governi locali possono frapporre. Da questo punto di vista la capacità della comunità internazionale di rendere efficace questo insieme di regole attraverso la coerenza del consenso sarà la variabile cruciale.

Diversamente la capacità dell'approccio del *mainstreaming* di diventare uno strumento per la definizione non solo degli obiettivi di progetto, ma anche delle modalità di realizzazione delle attività e misurazione dei risultati appare più complessa e deve ancora mostrare empiricamente la sua forza.

*Esperto in cooperazione internazionale e responsabile Cisp per l'Africa.

Riferimenti bibliografici

Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief. www.ifrc.org/

Darcy, J."Human Rights and International Legal Standards: What Do Relief Workers Need to Know?" ODI Relief and Rehabilitation Network Paper 19. London: Overseas Development Institute, 1996.

Development and Human Rights: the Role of the World Bank, The World Bank, Washington, 1998.

Frankovits, A. Earle, P. "Working Together. The Human Rights Approach to Development Cooperation", Workshop Stockholm 16-19 October 2000.

Groupe Urgence Rehabilitation Developpement, the Quality Project. http://www.urd.org/projqual/qulaproj.htm.

Gundel, J. "Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey", CDR Working Paper 99.5, August 1999 www.cdr.dk/wp-99-5.htm#_1_1.

Häusermann, J. "A Human Rights Approach to Development". *Rights and Humanity*, Department for International Development of the UK Government, London, 1998.

Sphere Project "Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response", Sphere Project, Geneva, 1998.

"What can we do with a Rights-Based Approach to Development?", Overseas Development Institute - Briefing Paper, (3) September 1999. http://www.odi.org.uk/briefing/3_99.html.

Declaration of Human Rights from a Gender Perspective*

Contribution to the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights

Document No. E/CN.4/1998/NGO/3, Commission on Human Rights of the United Nations, Geneva.

CLADEM/PDHRE

Introduction

In December 1998, the United Nations will commemorate the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. Knowing the great significance of this event, CLADEM (The Latin American and Caribbean Committee for the Defense of Women's Rights), along with other regional and international organizations, has developed a proposal aimed for adoption by the Member States of the United Nations. The year 1998 is the occasion for States to renew their commitment to human rights and to incorporate perspectives regarding gender and ethnicity that have gained prominence since the adoption of the Universal Declaration fifty years ago. In the same way that the 1948 Declaration has constituted an ethical code for the second half of the Twentieth Century, we consider it necessary today, on the threshold of the new millennium, that States approve another document aimed at the international protection of human rights, in order to integrate advances in human rights thinking and experience since 1948, without invalidating in any way the achievements of the Universal Declaration.

Preamble

CONSIDERING that the contemporary formulation of human rights emerged

within a historical context in which the concept of the human being was by and large limited to that of a male, Western, white, adult, heterosexual and owner of assets.

CONCERNED that because of this limited conception of the human being, the rights of women, indigenous people, homosexuals and lesbians, children, the elderly, disabled people and other groups have been restricted.

CONVINCED that a holistic and inclusive concept of humanity is necessary for the full realization of human rights.

REAFFIRMING the indivisibility, universality and interdependence of human rights.

BELIEVING that, in the present context of mounting poverty, inequality and violence, it is crucial to strengthen and guarantee the full validity and interconnectedness of environmental, reproductive, economic, social and cultural rights.

STRESSING that the following Declaration in no way reduces the validity of the Universal Declaration of Human Rights, nor of any other international human rights instrument, and that it does not authorize activities contrary to the sovereignty, territorial integrity or political independence of States.

WE THEREFORE SUBMIT TO THE GENERAL ASSEMBLY AT ITS 53RD SESSION the present draft declaration for its consideration in the elaboration of a Declaration for the 21st century.

I. Rights of identity and citizenship

Article 1

1. All women and men are born free and equal in dignity and rights.
2. Every individual has the right to enjoy all human rights, with no distinction based on race, ethnicity, age, sex, sexual orientation, physical or mental disability, language, religion, political opinion, national or social origin, economic position, birth or any other condition.

Article 2

1. All human beings have the right to their own identity as individuals, as members of groups with which they identify, as members of a nation and as citizens of the world, with the degree of autonomy and self-determination in all these spheres necessary to preserve their dignity and sense of self-worth. This right to identity shall not be negatively affected by marriage.
2. Slavery, servitude, and the traffic of women, girls and boys in any form, including those which take place within family relationships, are prohibited.

Article 3

1. All human beings have the right to equal and equitable participation in labor, political and social organizations, as well as access to elective and non-elective public posts.
2. All States shall eliminate obstacles to the full and equal enjoyment of citizenship rights by women. In particular, women shall be able to acquire citizenship without discrimination and to exercise the same rights as men to participate in all spheres of public and political life of the nation.

Article 4

1. All human beings have the right to express ethnic-racial diversity free from prejudices based on cultural, linguistic, geographic, religious and racial discrimination.
2. All human beings have the right to protection against ethnocide and genocide.

Article 5

1. Indigenous Peoples have the right to autonomy and self-determination and to the maintenance of their traditional political, legal, educational, social and economic structures and ways of life.
2. Indigenous Peoples have the right to the maintenance of commercial and cultural relations and communications across national borders.
3. Indigenous Peoples have the individual and collective right to participate in the decision-making process of their local and national governments.

Article 6

People belonging to ethnic, racial, religious or linguistic minorities have

the right to establish their own associations, to practice their own religion and use their own language.

II. The right to peace and to a violence-free life

Article 7

All persons have the right to a violence-free life and the enjoyment of peace in both the public and private spheres. No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. All forms of violence against women constitute a violation of their human rights. Violence shall not be used to deny people their right to housing, in particular through forced evictions.

Article 8

1. Migrants, displaced persons or refugees, and persons disadvantaged because of gender, race, class, ethnic origin, age, convictions or any other condition, have the right to specific protective measures against violence.
2. All human beings have the right to live free from armed conflict.
3. Acts of a particularly egregious character perpetrated against women and children in situations of armed conflict, including murder, rape, sexual slavery and forced pregnancies, constitute crimes against humanity.

Article 9

1. Every citizen has the right to a national budget aimed at sustainable human development and the promotion of peace by their governments, including measures towards the reduction of military expenditure, the elimination of all weapons of mass destruction, the reduction of armaments to the strict needs of national security, and the reassignment of these funds towards development.
2. Women and representatives of disadvantaged groups have the right to participate in the process of decision making in the field of national security and in conflict resolution.

III. Sexual and reproductive rights

Article 10

All human beings have the right to autonomy and self-determination in the

exercise of their sexuality, which includes the right to physical, sexual and emotional pleasure, the right to freedom in sexual orientation, the right to information and education on sexuality, and the right to sexual and reproductive health care for the maintenance of physical, mental and social well-being.

Article 11

1. Women and men have the right to decide on their reproductive life in a free and informed manner and to exercise the voluntary and safe control of their fertility, free from discrimination, coercion or violence, as well as the right to enjoy the highest levels of sexual and reproductive health.
2. Women have the right to reproductive autonomy which includes access to safe and legal abortions.

IV. Right to development

Article 12

1. All human beings have the right to enjoy the benefits of sustainable human development, in accordance with the Declaration on the Right to Development.
2. Decisions regarding national priorities and allocation of resources shall reflect the nation's commitment to the full realization of economic, social and cultural rights, including physical and mental health, education, freedom from poverty, adequate housing, food security, equal and equitable access to land, credit, technology, clean running water and energy.

Article 13

Every woman and man has the right and responsibility to raise and educate their children, to carry out housework and to provide for the needs of the family, including after separation or divorce.

Article 14

1. Everyone has the right to gainful employment; the free choice of work; protection against unemployment; safe, equitable and satisfactory working conditions; and an adequate standard of living.
2. Everyone has the right to enjoy the same opportunities and treatment in relation to: access to services of vocational training and employment; job

security; remuneration for work of equal value; social security; and other social benefits, including rest and leisure.

V. Environmental rights

Article 15

Transgenerational responsibility, gender equality, solidarity, peace, respect for human rights and cooperation among States are the basis for the achievement of sustainable development and the conservation of the environment.

Article 16

1. All women and men have the right to a sustainable environment and level of development adequate for their well-being and dignity.
2. All women and men have the right to access technologies sensitive to biological diversity, essential ecological processes and life conservation systems in industry, agriculture, fishing and pasturing.

Article 17

1. All persons have the right to participate actively in local, national and international environmental management and education.
2. The environmental policies shall aim to:
a) Provide consumers with suitable information, comprehensible to persons of all ages, linguistic origins, and degrees of literacy.
b) Promote the elimination of chemical products and pesticides which are toxic and dangerous for the environment, reducing health risks that affect people both at home and at work, in urban and rural areas.
c) Foster the manufacturing of products that are sensitive to and respectful of the environment and that apply non-polluting technologies.
d) Support the recovery of eroded and deforested lands, of harmed hydrographic basins and of polluted water supply systems.

*CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer) es una red de mujeres y de organizaciones de mujeres que en toda América Latina y el Caribe están empeñadas en unir todos los esfuerzos para lograr una efectiva defensa de los derechos de las mujeres en esta región. Este Comité forma una red que articula a organizaciones y personas comprometidas en la defensa y promoción de los Derechos de las Mujeres a través de distintas actividades: elaborando propuestas legislativas, enseñando en las universidades, informando, comunicando y ejerciendo acciones de solidaridad.

PDHRE-International (People's Decade of Human Rights Education) is a nonprofit, international service organization founded in 1988 dedicated to publishing and disseminating demand-driven human rights training manuals and teaching materials, and otherwise servicing grassroots and community groups engaged in a creative, contextualized process of human rights learning, reflection, and action. PDHRE's members include experienced educators, human rights experts, United Nations officials, and world renowned advocates and activists who collaborate to conceive, initiate, facilitate, and service projects on education in human rights for social and economic transformation. PDHRE was pivotal in drafting and lobbying for various resolutions by the World Conference on Human Rights, the UN General Assembly, the UN Human Rights Commission, the UN Treaty Bodies, and the Fourth World Conference on Women.

Uno sguardo di genere sui diritti umani e la globalizzazione

Una riflessione sui risvolti della relatività storica e sociale del concetto di "diritto universale".

Francesca Declich*

In un testo importante sui diritti umani pubblicato una decina di anni fa, si suggeriva di operare una distinzione tra un sistema di diritti in senso debole e un sistema di diritti in senso forte. I primi erano definiti in quanto inseriti in "codici di norme naturali o morali", e i secondi come quei "sistemi giuridici degli stati nazionali"[1]. In sostanza il testo metteva in luce la differenza esistente tra sistemi forti, sistemi nei quali i diritti vengono protetti poiché sono inseriti in una costituzione nazionale, e sistemi deboli nei quali ci si riferisce a diritti sebbene più che plausibili, ma che sono in realtà solo diritti potenziali e diverranno veri e propri diritti solo una volta codificati in un sistema giuridico in grado di proteggerli efficacemente[2]. Nella sostanza si individuava il sistema del diritto internazionale come un foro internazionale nel quale vengono proposte direttive per future legislazioni le quali, per ottenere lo status di diritto vero e proprio – ovvero per passare da diritti in senso debole a diritti in senso forte – devono divenire oggetto di decisione di un organo legislativo dotato di potere coattivo[3].

1. Norberto Bobbio, 1990:83.
2. Norberto Bobbio, 1990:80-81.
3. Norberto Bobbio, 1990:85.

In primo luogo, quindi, la ratifica da parte degli stati di convenzioni e trattati è sostanziale affinché questi vengano considerati come vigenti al-

l'interno dei diversi stati nazionali; in secondo luogo, l'inserimento del riconoscimento dei diritti umani nella costituzione di uno stato è fondamentale per la realizzazione di uno stato di diritto in quella nazione. Nel contesto del diritto internazionale, pertanto si formulano dichiarazioni di principio che poi vengono accettate o meno dai diversi stati, ma che possono rimanere, per sempre, dichiarazioni di principio.

È passato del tempo da quando inizialmente furono fatte quelle asserzioni (il libro era la stampa di conferenze tenutesi negli anni sessanta per un convengo di sociologi del diritto) ed è senz'altro il caso di considerare alcuni di quei contenuti alla luce della realtà di globalizzazione che viviamo nel ventunesimo secolo e dell'odierno più avanzato processo di costituzione dell'Unione Europea.

Diversi eventi internazionali tendono a sbalordire chi basava molte sue convinzioni più sulla naturalità del concetto di diritto e meno sul significato politico dell'affermazione dei diritti umani. Eventi come le modifiche di fatto della legislazione umanitaria che sono avvenute sotto lo sguardo silenzioso e inerme di molti – ad esempio in Somalia[4] – ci fanno riflettere oggi sul rischio dell'uso di concezioni vetuste per interpretare fatti che saltano a piè pari non solo oltre le dichiarazioni internazionali di diritti potenziali, ma non tengono conto neanche di vere e proprie convenzioni internazionali firmate e ratificate, come la Convenzione di Ginevra sui crimini di guerra.

4. Vedi, ad esempio, in Alex de Waal, 1999, *Famine Crimes. Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, James & Currey, London.

L'utilizzazione del discorso sui "diritti umani" nella comunicazione dei mass media non facilita la chiarificazione dei termini della questione, anzi ne complica grandemente la percezione manipolandone il significato.

Il riferimento alle violazioni dei diritti umani appare infatti nei più svariati contesti: quando un marine americano ferito – uomo che ha scelto di vestire le armi per professione – viene trascinato da alcuni Somali per le strade di Mogadiscio, quando un Somalo accusa alcuni militari italiani di averlo torturato, quando alcuni migranti clandestini vengono gettati da scafisti albanesi nel mare Adriatico, quando le mutilazioni genitali subite dalle donne africane vengono praticate anche in occidente, quando c'è una campagna in difesa delle donne Pakistane che vengono sfigurate con l'acido muriatico dai mariti per essere umiliate o quando si rivela una politica di stupri di massa ai fini di etnocidio praticata sulle donne in Bosnia. Recentemente, come riportato da Agger et al (1995)[5], è stato stimato che 700.000

persone in Bosnia-Herzegovina e Croazia soffrono di gradi severi di forme psichiche traumatiche e necessiterebbero di un trattamento urgente. Si è valutato poi che altre 700.000 persone meno colpite necessiterebbero di aiuto professionale in tempo di pace, poiché lo stress post-traumatico sarà il problema di salute pubblica più importante nella ex-Yugoslavia durante la prossima generazione. Tutti questi esempi si riferiscono ad eventi completamente disomogenei e difficilmente assimilabili per gravità, natura e contesto geografico.

L'Unione Europea ha oramai stabilito che nessun paese potrà unirsi all'Unione stessa se non esiste un rispetto non solo dello stato di diritto, ma dei diritti umani all'interno del Paese; la Turchia a causa delle violazioni di diritti umani al suo interno ha atteso invano per molto tempo l'inclusione nell'Unione Europea. Gli stessi aiuti strutturali allo sviluppo nei paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) sono vincolati al rispetto dei diritti umani.

In sostanza un cittadino italiano comune[6] può restare facilmente confuso dalle nuove connotazioni che il concetto di "diritti umani" sembra prendere in relazione ai nuovi eventi storici che si verificano, all'incredibile enfasi che viene posta sul rispetto dei diritti umani individuali di alcune persone piuttosto che quella dei diritti individuali e collettivi di enormi fasce di popolazione e ad alcuni degli appelli allarmistici diffusi dalle organizzazioni internazionali ai fini di raccogliere aiuti umanitari.

Già da tempo è stato evidenziato che il concetto di diritti umani è socialmente e storicamente costruito. La bozza della prima Dichiarazione Universale dei Diritti umani venne scritta e negoziata in seguito alle atrocità della seconda guerra mondiale. La sua formulazione riflette soprattutto i diritti umani cosiddetti di "prima generazione", diritti civili e politici che proteggono sostanzialmente la sicurezza della persona. Il Comitato delle Nazioni Unite che redasse la dichiarazione universale dei diritti, adottò piuttosto che una concezione universale di questi un'idea "individualistica della società e della storia: non il popolo, o la nazione, o l'etnia, ma l'individuo è il soggetto attivo dei suoi diritti; e senza che il rispetto delle differenze individuali comporti un corrispondente rispetto delle differenze culturali"[7]. La "seconda generazione" dei diritti umani

5. Agger et al., *Theory and practice of psychosocial projects under war conditions in Bosnia-Herzegovina and Croatia*, Zagreb, ECHO/ECTF, citato da Derek Summerfield, "Una crítica de los proyectos psicosociales en poblaciones afectadas por la guerra basadas en el concepto de Trauma Psicológico", in Paul Pérez Sales (coordinador), *Actuaciones Psicosociales en Guerra y Violencia Política*, Ediciones Exlibris, Madrid, 1997:187-188.

6. Cittadino il quale, peraltro, non ha praticamente ricevuto un'istruzione sull'educazione civica, come è il caso nella pratica della maggioranza delle scuole italiane.

7. Gualtiero Harrison, *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, Meltemi, Roma, 2001:54.

è quella dei diritti socio-economici e culturali. Questi includono i diritti al lavoro, a condizioni di lavoro giuste e i diritti a uno standard di vita che assicuri salute e benessere. Tra questi c'è l'intero insieme di quelli che in Italia vengono chiamati i "diritti sociali" dei quali i tre fondamentali sono il diritto al lavoro, all'istruzione e alla salute; le rivendicazioni relative a questi diritti sono nei confronti dello stato. Tuttavia i servizi sociali che uno stato di fatto offre ai cittadini dipende dalla ricchezza della nazione, dal suo sviluppo economico e tecnologico oltre che dalla sua organizzazione politico/amministrativa. Alcuni paesi in via di sviluppo, come ad esempio la Tanzania, hanno offerto a tutti istruzione, salute e lavoro, ma non sono più in grado di farlo oggi, per le vicende politico amministrative mondiali che includono, non ultima, la caduta del muro di Berlino. Sono stati obbligati a tagliare le spese per i servizi pubblici in conseguenza delle politiche di aggiustamento strutturale che hanno dovuto applicare per non perdere l'accesso al credito multilaterale.

Le nazioni del Terzo Mondo aggiunsero ai diritti socio-economici una "terza generazione" di diritti umani, i diritti alla solidarietà e allo sviluppo per la pace, a un ordine socioeconomico più equo e a una gestione ambientale sostenibile. Più recentemente si è poi sviluppato un rifiuto dell'universalità dei diritti umani, respinti come etnocentrici, con un'insistenza sul fatto che i diritti degli individui non possono essere separati dal loro contesto collettivo. Da quest'ultima categoria di rivendicazioni si stanno recentemente aggiungendo diritti di "quarta generazione", i diritti degli indigeni; con questa quarta generazione i gruppi indigeni rivendicano i diritti all'autodeterminazione politica e al controllo sul proprio sviluppo socio-economico[8].

8. Messer, 1993:222-223.

Scelte politico/economiche?

Dunque è chiaro che esistano diritti umani individuali universali e diritti umani dei quali si gode in quanto appartenenti ad una collettività, ma è anche chiaro che nella società odierna il diritto umano di un soldato americano – uomo che ha scelto di vestire le armi per professione e di obbedire a ordini militari – tardi molto meno ad essere legittimato e, addirittura, divenga il simbolo di decisioni politiche di ordine mondiale degli Stati Uniti – a non intervenire ulteriormente per interventi umanitari in altri Paesi –, di quanto non sia piuttosto il diritto di 200.000 guatemaltechi a non essere

uccisi, massacrati, torturati o fatti scomparire nel proprio paese, oppure di bambini drogati ed abusati allo scopo di essere adoperati come forze armate in Africa. Dei primi alla televisione italiana credo di non rischiare molto nel dire che, se è avvenuto, se n'è parlato al massimo due o tre volte in dieci anni, e, forse qualche volta in più solo perché una guatemalteca – Rigoberta Menchiù – ha ricevuto il premio Nobel per la pace; ironicamente siamo invece stati tartassati di immagini delle forze della UNOSOM[9] in Somalia. I Guatemaltechi morti nel corso degli ultimi 30 anni (un certo numero dei quali uccisi tramite atti di genocidio nei confronti di alcuni gruppi indigeni) sono circa 200.000 rispetto al pur gravissimo caso dei 20.000 morti in Cile tra il '73 e il '90[10] o dei 30.000 scomparsi (desaparecidos) in Argentina.

Il danno nella percezione comune creato dai mezzi di comunicazione di massa sul tema della difesa dei diritti umani è dunque, a mio avviso, soprattutto quello di mettere alla stessa stregua, ovvero presentare come fatti dello stesso livello di importanza e gravità, eventi accaduti ad un singolo individuo, con eventi di violazioni che coinvolgono centinaia di migliaia e milioni di persone. Questo, unito alla ovviamente non conoscenza diffusa del diritto umanitario internazionale, dà origine a un caos informativo piuttosto che produrre informazione. Anzi, nel caso dei Guatemaltechi e di molti altri gruppi di popolazioni civili che diventano vittime involontarie di guerre altrui[11], l'informazione non viene neanche trasmessa.

Dunque sembra sempre più vero, come ormai messo in luce da tempo, che il concetto di diritti umani è un concetto che procede e si articola contestualmente con il verificarsi di mutamenti sociali[12] ed è stato anche sottolineato il nesso esistente tra emergere di mutamenti sociali e nascita di nuovi diritti. Il "chi" è protetto dai diritti varia poi secondo il contesto sociale, storico e secondo gli interessi politici coinvolti[13].

Tuttavia, al contrario di ciò che si potrebbe pensare dallo studio di certa sociologia del diritto, il concetto di diritti umani delle donne non procede semplicemente di pari passo con il procedere dei mutamenti sociali, perché vi è sotteso un problema epistemologico, cioè di studio della conoscenza, che non è di per sé scontato. Il motivo per il quale non si può più parlare di "diritti dell'uomo"[14], ma si deve parlare di "diritti umani" è anche che la prima formulazione, lungi dal-

9. Missione di pace delle Nazioni Unite in Somalia.
10. Vedi Bustos Ramírez J., "Violencia y dominación en Latinoamérica: un modelo a desarmar", en *Control social y sistema penal en América Latina*, Barcelona:PPU, 1987 citado por Rodríguez B., Alejandro, 1996:11.
11. Vedi ad esempio l'analisi di Roberto Cavalieri per l'informazione giornalistica sui casi di Ruanda, Zaire e Burundi.
12. Vedi, ad esempio, Norberto Bobbio, 1990:66-67, 78.
13. Norberto Bobbio, ibidem.

l'essere una pura questione linguistica, cela ancora una serie di sfumature che impediscono di rendere giustizia anche all'"altra metà del cielo", come si usava parlarne una venticinquina di anni fa parafrasando Mao per indicare la metà della popolazione del mondo, ovvero gli esseri umani di sesso femminile. Il termine "diritti dell'uomo" o, addirittura meglio "diritti della persona", è una formulazione che cela in realtà un'incapacità analitica e produce invisibilità analitica. Per ciò che riguarda i diritti umani individuali e collettivi questo risulta particolarmente evidente in relazione ad un caso eclatante di violazione dei diritti umani delle donne occorso in realtà durante la seconda guerra mondiale, ma che ancora oggi tarda ad essere riconosciuto come tale.

14. Il dibattito sulla genderizzazione delle lingue neolatine sembra ormai una questione fuori moda. Tuttavia va ricordato che la metà della popolazione nei paesi di lingua neolatina, le donne, in un contesto in cui l'individualizzazione e "genderizzazione" del linguaggio fa parte anche dei criteri di marketing più comuni, - anche i pannolini per gl'infanti si vendono, oggi, diversi per maschietti e femminucce - non si riconosce adeguatamente nella categoria di "uomo" ma si riconosce, certamente, nella categoria di "essere umano".

Le "comfort women" in Giappone[15]

Le "comfort women" dell'esercito giapponese nella seconda guerra mondiale sono un caso che può essere estremamente esemplificativo del fatto che esista la necessità di evidenziare i diritti umani specifici delle donne affinché i diritti di tutti gli esseri umani, uomini e donne, siano riconosciuti legittimamente.

15. Sono in debito nei confronti di Hein dal cui testo ho trascritto i dati su questo caso ancora così poco conosciuto.

Il termine "comfort women", ovvero donne dedite a favorire il "comfort", è un termine eufemistico che si riferisce ad un enorme gruppo di approssimativamente 200.000 donne asiatiche che venivano raggirate e forzatamente inviate al fronte a servire come prostitute dei soldati dell'esercito giapponese. Le "comfort women" venivano reclutate in diverse maniere, tramite la promessa di un lavoro o intimidazioni ai genitori poveri; mentre ad alcune di loro venivano affidati anche ruoli nelle cucina e nella pulizia, il loro compito primario era quello di prestare quotidianamente servizi sessuali ad un buon numero di soldati. La loro vita era estremamente difficile e molte furono deliberatamente uccise o abbandonate nei campi di battaglia dalle armate che si ritiravano. Nelle decadi susseguenti alla guerra le sopravvissute vissero poi in estrema povertà, spesso sole piuttosto che con i familiari.

Solo nel 1990 è stata posta la questione della riparazione da parte del Giappone nei confronti di queste donne sebbene nessuna di esse si fosse au-

to-identificata pubblicamente fino al 1991. Il governo giapponese rispose che il governo in tempo di guerra non aveva nessun coinvolgimento diretto con la prostituzione forzata e premeditata. Questa risposta dello stato provocò uno sgomento tale che ne nacque un movimento preciso per fare luce e giustizia su questa vicenda, così che solo oggi si può avere un quadro storico più chiaro del fenomeno, delle sue caratteristiche e della sua entità.

I leader militari giapponesi pensavano che i soldati avessero bisogno di sesso e misero su case di tolleranza nelle quali lavoravano donne ridotte alla schiavitù sessuale per fornirglielo. Alcune ragioni di questa scelta erano che tramite questo servizio sarebbe stato più facile controllare le malattie veneree tra i militari e, con l'offerta di servizi sessuali ufficializzati, si sarebbe evitato che i soldati violentassero indiscriminatamente altre donne nei dintorni dei campi militari.

Quindi venivano scelte soprattutto donne non sposate, o ragazze piuttosto che prostitute professionali, per mantenere basso il livello di malattie veneree già presente, e queste erano forzate a sottoporsi puntualmente a visite mediche e cure. Le donne venivano reclutate in diversi modi: letteralmente trascinate via dalle loro case e caricate su camion, – tanto che alcune di loro rimasero per sempre inorridite al ricordo dei membri delle loro famiglie, talvolta feriti, mentre venivano portate via –; alcune venivano trasformate in schiave tramite sotterfugi: ad alcune si prometteva un lavoro in fabbrica mentre venivano poi portate nella casa di tolleranza e ivi rinchiuse; alcune compresero il loro destino mentre venivano ingaggiate, ma non avevano modo di opporsi a quel destino. Circa l'80% delle donne portate via sembra fossero coreane: vennero considerate le candidate migliori perché venivano considerate razzialmente inferiori ai giapponesi ed erano integrate solo in parte nel Paese. Peraltro, alcuni documenti giapponesi mostrano che le coreane furono scelte anche perché, in quanto giapponesi, non erano coperte dalle convenzioni sul trattamento del nemico durante il tempo di guerra, perciò il loro imprigionamento non poteva divenire la base per un tribunale internazionale contro il Giappone. Il loro status legale come soggetti colonizzati dal Giappone, e fino al 1952 come cittadini giapponesi piuttosto che nemici nazionali, era dunque un sistema che le lasciava completamente indifese di fronte alla legge internazionale. C'erano tuttavia anche donne di molte altre zone occupate dal Giappone.

I materiali autobiografici delle "comfort women" che sono stati raccolti parlano di stupro costante. Una donna coreana racconta: "Ci alzavamo

alle 7 del mattino, ci lavavamo e facevamo colazione a turno. Dalle 9.00 circa i soldati cominciavano ad arrivare in file ordinate. Dalle 6.00 del pomeriggio arrivavano gli ufficiali di alti ranghi e alcuni rimanevano durante la notte. Ognuna di noi doveva essere a disposizione di 30/40 uomini al giorno e spesso non c'era tempo per dormire"[16]. Un'altra donna spiega che si dovevano servire dai 30 agli 80 uomini al giorno. Le donne venivano pagate solo qualche volta, quasi mai. Quelle che facevano qualche resistenza venivano percosse e anche punite di fronte alle altre donne come avvertimento.

16. Hein, Laura, 1999 « Savage Irony : the Imaginative Power of the "Military Comfort Women" in the 1990s », in *Gender and History*, 11, 2, 1999 :336-372.

Il sistema era molto integrato nell'apparato gerarchico militare: i soldati di diverso grado pagavano prezzi diversi e i tempi migliori della giornata erano dedicati ai ranghi più alti, i quali riservavano per sé le donne considerate razzialmente superiori alle altre, le non coreane. Sebbene la documentazione su queste case di schiavitù sessuale venne distrutta velocemente con l'arrivo delle forze alleate, alcune di queste case furono trovate dalle forze alleate, le quali intervistarono alcune delle donne coinvolte.

La storia delle "comfort women", dunque, è stata di conoscenza comune in Giappone per decadi; tuttavia, prima che scoppiasse il caso nel '90, queste erano semplicemente viste come "donne cadute in disgrazia" a causa degli eventi della guerra e rovinate dall'esperienza sessuale al di fuori del matrimonio. Chi le conobbe alla fine della guerra pensava a loro come a delle sfortunate che avevano perso i riferimenti in norme sociali e relazioni legali, piuttosto che come vittime di violazione dei diritti umani o di crimini di guerra. Molti giapponesi ne avevano pietà, ma pochi misero in discussione il fatto che avessero comunque perso, di fatto, permanentemente il loro status e la loro dignità.

Disgraziatamente in Giappone il fatto che queste donne fossero: permanentemente incarcerate, rinchiuse in un interno, ricevessero scarso cibo, soffrissero freddo o caldo intenso continuamente, fossero rinchiuse in ambienti insalubri e pieni di zanzare, non fosse loro permesso di dormire a sufficienza, e vivessero di puro dolore e spossatezza causata da tormenti continui ha attratto meno attenzione di quanto non lo abbia invece avuto la esperienza del primo stupro e quella sorta di fascinazione legata all'erotismo dell'idea di donne prima rispettabili poi divenute "dissolute".

Presto o tardi ognuna di loro sperimentò torture ulteriori alla già pesante schiavitù sessuale ed atti di ulteriore crudeltà fisica. Ad esempio, chi

di loro fuggiva poteva essere percossa fino ad andare in coma; una donna che aveva tentato di fuggire, fu ripresa, le furono rotte tutte le ossa delle dita e fu rimandata a lavorare il giorno stesso. Il fatto è che, in realtà, durante la seconda guerra mondiale tutti gli eserciti tra cui quelli americano, britannico, australiano tesero a incoraggiare e regolare la prostituzione nelle loro milizie per mantenere alto il morale delle truppe e per diminuire l'incidenza delle malattie veneree. Scelsero donne razzialmente distinte per fare questo e gli uomini che adoperavano la violenza verso queste donne, alla fine dei conti, non erano soggetti a punizioni. Tuttavia i giapponesi, in media furono peggiori dei loro nemici. D'altra parte il sistema giapponese era inusualmente organizzato a livello di burocrazia civile e militare e lo stato era implicato nella sua organizzazione.

La ricerca sulle "comfort women", esplosa negli anni '90, è servita e sta servendo oggi come caso per la definizione dei crimini di guerra. Un'argomentazione di primaria importanza è quella che considera la perdita dello status sociale attraverso lo stupro e la prostituzione forzata e, inoltre, la focalizzazione su quelle forze sociali che permettono questi abusi e rendono cieca la gente di fronte a queste enormità. L'analisi dei dati ha chiarito che il Giappone, in tempo di guerra, ha agito come violatore sistematico dei diritti umani delle "comfort women" militari. È dunque stata usata recentemente, per questo caso, la legge internazionale in maniera innovativa argomentando che il rapimento, la schiavizzazione e lo stupro sistematico sono tutte prove dell'esistenza di "crimine contro l'umanità".

Questo esempio spiega manifestamente come i diritti umani delle donne in determinati contesti (seppur di guerra) non siano stati affatto riconosciuti e che, anzi, diversi fattori e condizioni hanno agito attivamente nel "celarli" anche a livello internazionale:

1) il Giappone che non voleva procedere alla compensazione;

2) la stratificazione razziale, etnica e sociale della società giapponese contribuiva a mantenere nascosta questa realtà che apparteneva soprattutto a soggetti considerati per status etnico e/o razziale meno importanti;

3) la difficoltà tipica femminile e comprensibile (viste le conseguenze a livello personale) di nascondere, piuttosto che rendere pubblico l'evento stupro, – tanto più se ripetuto –, hanno continuato a far sì che una oggi così evidente violazione dei diritti umani non fosse considerata tale fino a solo nove anni fa. Anzi, questa violazione dei diritti umani è venuta fuori anche prima che le sopravvissute si auto-dichiarassero. Infatti, una di loro lo

fece solo quando, rimasta sola al mondo, sapeva che non avrebbe gettato disprezzo e vergogna sui suoi parenti e discendenti!

Il riferirsi dunque ai "diritti dell'uomo" piuttosto che ai "diritti umani" o "diritti della persona", non costituisce semplicemente una formalità o un fattore linguistico ininfluente, ma implica contenuti diversi abbastanza precisi: evidentemente durante la seconda guerra mondiale in Giappone veniva considerato prioritario e cruciale il diritto dell'uomo soldato al sesso (!) a scapito del diritto della donna alla libertà personale, alla non schiavizzazione e alla non prostituzione forzata!

È interessante a questo proposito notare come in Italia, fino a pochi anni fa (1975), lo status legale delle mogli non era uguale a quello dei mariti. Durante il periodo fascista, poi, nelle colonie Eritree e Somala, per esempio, si svolgevano forme di politica sessuale solitamente senza nessun riguardo nei confronti delle donne "indigene" coinvolte e del loro consenso o opinione. In Somalia il soprannominato "matrimonio italiano", (nikax taliyaani) sanciva il diritto di ogni uomo agricoltore a scegliere qualsiasi donna volesse sposare purché fosse soltanto una e lo seguisse nei lavori obbligatori nelle aziende agricole italiane. Che lei fosse d'accordo, che lo fossero i suoi genitori, che lei avesse già avuto il menarca non rientrava tra le competenze di chi aveva preparato la legge. La legge, ovviamente, diede adito a molti abusi nei confronti delle ragazze che furono sottratte alle loro famiglie con la forza[17].

Con la scusa delle "differenze razziali" dei servizi sessuali delle donne "indigene" eritree si poteva usufruire, ma non ce se ne doveva innamorare né sposarle né, tantomeno, era possibile riconoscere i figli nati da codeste unioni con suddite. Nel corso degli anni XX in Eritrea, la politica italiana portò ad un misconoscimento della istituzione tradizionale del gumuz, il matrimonio temporaneo, portò alla creazione di case chiuse che in precedenza non esistevano in Eritrea. D'altro canto, in tempi antecedenti alle politiche razziali, veniva creata un'attesa dei soldati italiani nei confronti delle donne "abissine". Il soldato italiano cantava "aspetta e spera che già l'ora si avvicina", attesa in lui creata a scopi coloniali senza porsi questioni "morali" nei confronti delle donne eritree e delle mogli dei soldati in Italia[18].

Arrivare a definire e difendere realmente i "diritti umani" non è dunque possibile senza passare per una definizione dei "diritti delle donne" in

17. Declich, F., 1995, "'Gendered narratives', History and Identity: Two Centuries along the Juba River", in *History of Africa*, Atlanta.

18. Vedi, al proposito, il caso del matrimonio forzato "matrimonio all'italiana" imposto alle donne agricoltrici in Somalia per farle lavorare nelle aziende di stato (Declich, 1985) o le varie sfaccettature del fenomeno del "madamato" in Eritrea (Barrera, in corso di preparazione; Sorgone, 1999).

quanto esseri umani appartenenti al genere femminile e a questo non può in nessun modo legarsi una connotazione di radicalismo femminista, poiché si tratta di una questione di pura e semplice giustizia. Dovrebbe essere infatti più chiaro cosa si intende per ottica di "genere" nei diritti umani. Evidentemente, se non ci fosse stato qualcuno, uomo o donna, che negli anni '90 si fosse scandalizzato per ciò che era successo in Giappone, prendendosi la responsabilità e la briga di mutare l'opinione pubblica tramite ricerche accurate, i diritti dell' "uomo" di queste donne, non sarebbero oggi conosciuti né avrebbero la speranza di essere riconosciuti e tanto meno le violazioni essere riparate.

I diritti umani sono costruzione storico-sociale

In sostanza, c'è ancora molto da dire e da lavorare sul "genere" dei diritti umani. Le "comfort women" sopravvissute alle torture loro imposte, sono obbligate ancora oggi a rivivere continuamente la pena della loro schiavitù attraverso la memoria continua per far riconoscere i loro diritti umani violati, mentre istituzioni come l'Orthodox History Group disputano che non si può giudicare lo stato giapponese con criteri che non erano comuni cinquant'anni fa, dunque, discreditando le loro richieste di compensazione. Ma seguendo questa linea di pensiero perversa, poiché anche il genocidio era comunemente praticato nelle colonie[19] alla fine del secolo scorso, si potrebbe arrivare a rilevare dalle loro pesanti responsabilità nei confronti dell'umanità persino dei nazisti che operarono durante la seconda guerra mondiale.

19. Vedi, ad esempio, il caso di sterminio degli Herero della Namibia, dei Tasmaniani nel diciannovesimo secolo, di molte tribù d'Indiani d'America, e via discorrendo, Lindqvist (1996).

È quindi evidente che esiste una costruzione storico-sociale dei diritti umani e che i diritti delle donne, anche se dovrebbero essere riconosciuti senza bisogno di considerarli una "x" generazione di diritti, purtroppo tale costruzione non va deterministicamente di pari passo con il riconoscimento nella società della persona femminile come essere autonomo, diverso dalla persona maschile e con un valore indipendente dalla presenza di un marito o meno, in grado di agire nei contesti sociali, economici e politici con la stessa legittimità alla stessa stregua delle persone di sesso maschile.

Nel negoziare lo statuto della Corte Criminale Internazionale (CCI) a Roma nel 1998 ci si è dovuti riferire alle formulazioni giuridiche già negoziate in altri contesti internazionali quali: la Conferenza di Vienna del

1993, il Comitato sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW, Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), la Dichiarazione di Vienna e il Programma di Azione 1993, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne (DEVAW, 1993 UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women) e la Convenzione Inter-Americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le Donne (1994 Convention of Belém do Pará). Inoltre ci si è dovuti confrontare con le nuove formulazioni dei crimini di guerra e contro l'umanità basati sulla violenza di genere evidenziati dalle recenti esperienze del Tribunale criminale internazionale di Arusha, del Tribunale internazionale per la ex-Yugoslavia (ICTY, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) e dagli stessi crimini compiuti nel corso della seconda guerra mondiale che non sono stati ancora riconosciuti.

Solo con un grande sforzo di lobby nelle delegazioni internazionali si è raggiunto il riconoscimento ufficiale della violenza di massa sul corpo delle donne avvenuta con l'inserimento dello stupro di massa tra i crimini contro l'umanità e tra i crimini di guerra, cosa che, purtroppo non era scontata. Sebbene esista una possibile argomentazione sulla effettiva giustiziabilità dei fenomeni collettivi, è stato importante affermare il principio dell'importanza del rafforzamento dei valori sui quali si va costruendo una comunità internazionale e che tra questi valori si riconosca la violazione del corpo femminile come parte dell'insieme dei beni pertinenti all'umanità. Si riconosce, in definitiva, che l'aggressione alla convivenza tra identità diverse passa attraverso l'aggressione alla corporeità e alla sessualità femminile.

Per ciò che riguarda la definizione di gravidanza forzata inserita nello statuto, – che costituisce comunque un successo in quanto anch'essa non era un fatto assodato sin dall'inizio – da non sottovalutare è, secondo Maria Grazia Giammarinaro[20], la negatività simbolica che si trova nel cenno alla finalità di modificare la composizione etnica di una popolazione. Infatti, si è così creato uno spostamento nell'individuazione del bene tutelato "dal corpo femminile e dalla libertà di scelta in campo riproduttivo alla composizione etnica di un gruppo". Nello specifico, il passaggio dalla tutela dei diritti della donna-persona ad un bene collettivo tanto aleatorio quanto quello della composizione etnica, è particolarmente discutibile. Il valore della

20. Maria Grazia Giammarinaro, 2000, "La corte penale internazionale e i diritti delle donne", in *Sul genere dei diritti umani... riflessioni sull'impunità dei crimini contro le donne: il ruolo della Corte Criminale Internazionale*, a cura di Francesca Declich, ed. Il Paese delle Donne.

composizione etnica di un gruppo e della sostanza della identità etnica cambia con estrema facilità in considerazione di una grande quantità di fattori, non ultimo quello dei benefici che lo stato offre ai membri di un gruppo "etnico"[21]; astrarre dalla tutela della persona-donna, obbligata a partorire dei "piccoli nemici" se resa incinta forzatamente e dal suo diritto a scegliere, per spostare l'accento su una collettività imprecisa assomiglia molto, direi, al parlare di diritti dell'uomo come se questa definizione includesse, di fatto, anche le donne.

Infine, la stessa Giammarinaro rianalizza alcune posizioni del femminismo italiano nelle quali si nutriva grande diffidenza, in parte a ragione, nei confronti della strategia dei diritti che, poteva ridurre le realtà femminili ad una semplice inclusione in schemi predefiniti e, quindi, portare ad una perdita della soggettività e della dimensione della differenza femminile. Oggi tuttavia, si intravedono nuove possibili linee di tendenza per fare interagire il portato culturale della differenza sessuale con l'ordinamento giuridico. L'integrazione dei diritti delle donne in un sistema di diritti umani può costituire oggi un fattore di decostruzione-ricostruzione dell'ordinamento giuridico investendone e modificandone alcuni concetti fondanti.

21. Per un'ottima analisi dei diversi punti di vista dai quali può essere considerata l'etnicità vedi Ugo Fabietti, L'identità etnica, Carocci ed., Roma, 1998.

Per coloro che non sono giuristi – come me d'altronde – è utile chiarire in termini semplificati, al di là delle discussioni sulla natura del diritto, l'importanza della legislazione internazionale rispetto alle varie legislazioni domestiche. Nel suo procedere la legislazione internazionale definisce alcuni standard legali internazionali tramite dichiarazioni, risoluzioni, convenzioni e infine trattati; a questi standard ci si può riferire da ogni contesto nazionale. Anche laddove il paese di appartenenza di chi vi si appella non abbia firmato tali documenti, lo standard internazionale è utile quale criterio di riferimento, se non legale, quantomeno ideale.

In questo contesto è dunque importante che i crimini basati su una violenza di genere - contro le donne ma anche contro gli uomini - non siano ignorati o trattati come banali e secondari, né venga considerato l'impatto sproporzionato che hanno sulla popolazione femminile e vengano eliminate assunzioni e pregiudizi comuni sui crimini perpetrati sulla pelle delle donne che tendono, con quattro battute apparentemente spiritose, a normalizzare violenze inqualificabili e ingiustificate.

Incorporare un'ottica di genere nel diritto internazionale

È utile dare uno spunto di riflessione sul cosa vuol dire incorporare una prospettiva di genere nella legislazione internazionale e sul perché sia indispensabile farlo; qualcuno potrebbe infatti pensare "Esiste una dichiarazione universale dei diritti umani formulata nel 1948, tra gli esseri umani sono già incluse le donne, pertanto una prospettiva di genere sui diritti umani non ha senso". Faremo invece una piccola digressione presentando il caso dell'articolo (1a) della Convenzione di Ginevra del 1951 che fa parte della legislazione internazionale sui rifugiati. Il caso esemplifica come una legislazione internazionale – seppur non penale - possa porgere il fianco a codificare una discriminazione di genere in maniera diretta o sottile e velata, anche per il semplice modo nel quale sono formulate le leggi che tralasciano le differenze tra genere femminile e maschile. In quella convenzione si definiva chi poteva adire allo status di rifugiato o rifugiata così come ai diritti che ne scaturivano e chi non poteva farlo, uomo o donna. In quella sede si definiva "rifugiata" ogni persona che:

> "in conseguenza di un ben fondato pericolo di persecuzione per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal Paese di sua nazionalità ed è impossibilitato o non è disposto ad avvalersi della protezione di quel Paese a causa di quel pericolo; o chi, non avendo nazionalità ed essendo fuori dal Paese di sua precedente residenza come risultato di tali eventi sia impossibilitato o non sia disposto a ritornarci a causa di quel pericolo"[22].

Ora, sebbene questa definizione sembri chiara e imparziale, in realtà alcuni stati europei nel corso del tempo l'hanno interpretata in senso restrittivo. La restrizione consisteva, ad esempio, nel fatto che veniva concesso lo status di rifugiato soltanto a coloro in pericolo di persecuzione esercitata da parte di uno stato. Interpretazioni restrittive di questo genere, oltre ad escludere tutti coloro provenienti da aree di conflitto dove lo stato non è più presente come la Somalia – che non ha avuto uno stato centralizzato per quasi una decina di anni a partire dal 1991 –, possono escludere tutti coloro che sono perseguitati sulla base del genere di appartenenza... cioè, ad esempio, donne che vogliano sfuggire alla persecuzione costituita dall'obbligo di sottoporsi a mutilazione sessuale in una delle varie tipologie della cosiddetta "circoncisione femminile". Solo di recente, per la prima volta, è stato concesso in Canada lo status di rifugiato alla

22. Convenzione di Ginevra, 1951.

figlia di dieci anni di una donna somala in base al fatto che sfuggiva alla mutilazione sessuale[23]. La mutilazione sessuale femminile è dunque stata considerata come una forma di persecuzione basata sulla particolare costruzione del genere femminile esistente in alcune parti dell'Africa; una persecuzione, quindi, conseguente a una violenza basata sul genere sessuale (in inglese, gender-based violence), violenza che solo recentemente, e attraverso interpretazioni più estensive del concetto di "appartenenza a un particolare gruppo sociale", viene riconosciuta tra gli elementi che possono generare persecuzione. Questo tipo di violenza basata sul genere sessuale non fa parte della cultura europea come è invece la violenza domestica. Per questo in quella interpretazione restrittiva data da alcuni stati europei dell'articolo (1a) della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato poteva fondarsi una discriminazione di genere che, sebbene in forma indiretta, impediva alle donne di rivendicare la loro "ben fondata paura di persecuzione" e così sfuggire ad una pratica mutilante che può essere vista come persecutoria.

23. Monica Boyd, "Finding new grounds for refugee. A Somali woman wins a fight to keep her daughter in Canada", in *Canadian Social Trends, Spring*, 32, 1994: 7(4).

Ci sono, ovviamente, altre pratiche violente o abusive di questo tipo, ovvero, basate sul genere, che non sono perpetrate dallo stato in sé direttamente, ma alle quali sono sottoposte le donne. Un altro caso di una pratica consuetudinaria che potrebbe legittimare l'abuso sessuale è quella del sororato, pratica matrimoniale che obbliga il vedovo a sposare la sorella della moglie deceduta; sebbene in alcuni casi il sororato possa essere considerato una garanzia per la famiglia della sposa di controllo sulle risorse economiche e umane della famiglia, – e si può considerare con le dirette interessate il valore talvolta positivo di certi matrimoni arrangiati – certo questa norma praticata su ragazze molto giovani potrebbe esporle ad abusi sessuali, quantomeno se vengono sposate in età pre-puberale. In altre parole, per concludere la digressione, interpretando una convenzione o una legge in forma restrittiva, ad esempio come mostrato, limitando la persecuzione a quella operata dallo stato, è molto facile che le violazioni dei diritti umani delle donne non vengano comprese e sfuggano alla legge in quanto molte di queste violenze possono essere perpetrate tramite regole culturali non scritte, avvenire in ambiti non pubblici e/o considerati privati dallo stato in quanto svolte in ambito domestico e/o familiare e, comunque, regolate da leggi non scritte.

Da un'ottica di genere

La discussione appena fatta suggerisce l'applicazione di un'ottica di genere ad un altro caso specifico, quello delle sparizioni in Salvador, in Argentina e in altri paesi latino-americani. In questi paesi è divenuta pratica comune allo scopo di incutere timore nella popolazione da parte di governi dittatoriali il "far sparire" alcune persone, mettendole in prigione e/o uccidendole. Nel diritto internazionale umanitario la sparizione è un reato complesso perché implica una serie di crimini di guerra quali la carcerazione illegittima, la mancanza di un processo equo, l'assenza di comunicazione tra la persona arrestata e il resto del mondo; molto spesso questo comporta anche trattamenti inumani e crudeli, la tortura e l'omicidio finale.

Lo statuto della Corte Criminale Internazionale (CCI) formulato nel 1998 definisce le "sparizioni forzate (...) per o con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza di uno Stato o di un'organizzazione politica" un crimine contro l'umanità se commesse in maniera diffusa o sistematica[24]. Non a caso, in seguito a crimini di questo genere perpetrati dallo stato Argentino fino ad appena 17 anni fa, si formarono le associazioni delle Madri della Piazza di Maggio, ovvero delle donne che, accomunate dalla scomparsa improvvisa dei figli e mosse da una ferita così intima infertagli, tutti i giovedì andavano a manifestare silenziosamente per un ora nella piazza della Casa Rosada di Buenos Aires per rivendicare il loro diritto alle informazioni sui loro figli scomparsi. Sebbene esistessero anche associazioni di familiari degli scomparsi, sempre impegnate nel fare luce sul destino dei loro cari scomparsi, il crimine di "far sparire" ha un effetto traumatico psicologico specifico sulle madri degli scomparsi. La sparizione fu una delle tecniche inizialmente sperimentata dai nazisti in Germania per gli ebrei e in seguito utilizzata in varie altre aree del mondo[25]. Notoriamente gli studi sull'impatto di alcune torture fecero parte degli obiettivi "scientifici" che i Nazisti si posero nel realizzare quella che chiamarono la "soluzione finale".

Ancora sulla prospettiva di genere nei crimini di guerra, di genocidio e contro l'umanità si può portare il caso del trauma sofferto dalle vedove di guerra del Guatemala sul quale si sono focalizzati vari studiosi di scienze sociali[26]. Poiché le vittime guatemalteche di violazioni dei diritti umani degli ultimi 30 anni sono in maggioranza uo-

24. Traduzione presa da Roy Gutman e David Rieff, *Crimini di guerra. Quello che tutti dovrebbero sapere*, 1999:356.
25. Rodriguez B., Alejandro, 1996, *El problema de la impunidad en Guatemala*, AVANCSO, Ciudad de Guatemala.
26. Vedi, tra gli altri Judith Zur e Fabbri.

mini, le vedove di guerra sono un grande numero, e così anche i loro figli. Il fatto che tali donne non abbiano potuto ricercare i loro cari scomparsi o uccisi, a serio rischio di seguire la loro stessa sorte, ha spesso provocato una autocolpevolizzazione e internalizzazione dell'evento da parte delle vedove, oltre a impedir loro la ricostruzione di un nuovo nucleo familiare che avrebbe favorito la cura della prole.

In definitiva, vedendo la difesa dei diritti delle persone da un punto di vista di politica culturale in senso ampio – che quindi non differenzia tra diritto civile, diritto penale, diritto nazionale e internazionale – è necessario lavorare per mettere in luce tutti quei meandri reconditi della vita anche quotidiana femminile che il diritto tende a regolare in senso maschile, cioè in un senso che non difende i diritti della persona donna. Tra i tanti esempi significativi c'è il caso dell'Albania dove le donne, in un paese nel quale l'emancipazione femminile nel lavoro è stata un aspetto fondamentale della politica del paese prima della caduta del regime socialista, si trovano tuttora di fronte ad un contesto legale nel quale la violenza domestica non è sanzionata mentre, da un punto di vista del senso comune è non solo tollerata, ma considerata un fatto inevitabile.

Lo stesso semplice fatto che in alcuni paesi l'abuso così come la violenza domestica siano spesso considerati un diritto maschile nei confronti delle donne anche in tempo di pace, richiede una evidenziazione universale di ciò che in particolare va considerato violazione dei diritti umani specifici delle donne e la formulazione di norme positive per la protezione di questi diritti. La disciplina giuridica è il prodotto della codificazione di concetti e criteri che si accumulano nel tempo sovrapponendosi, senza, talvolta, liberarsi di alcuni retaggi del passato.

Pertanto anche le formulazioni della legislazione internazionale come di quelle nazionali, – quando non evidenziano con chiarezza la specificità del genere femminile in maniera non subordinata – hanno spesso rispecchiato una subordinazione sociale del genere femminile sancendola e legalizzandola tramite legislazioni nazionali[27] e internazionali centrate sull'essere umano di sesso maschile.

27. Inutile fare qui l'esempio forse più vicino alle lettrici/ori italiani della legge sul diritto di famiglia italiana che fino al 1975 non prevedeva un uguale status di fronte alla legge di moglie e marito.

Nella sostanza, considerando che i diritti umani si costruiscono storicamente, è necessaria una progressiva ridefinizione dei diritti umani intesi come diritti umani sia delle donne che degli uomini. Come esiste una

violenza basata sul genere nei confronti delle donne, così esiste questo tipo di violenza nei confronti degli uomini: tra gli esempi di quest'ultima è impossibile tralasciare il caso dei ragazzi/bambini soldato che, in base al loro sesso, vengono obbligati tramite abusi di vario tipo – compreso l'uso di stupefacenti e l'obbligo di cannibalismo - ad entrare in una spirale di violenza perversa dalla quale riescono ad uscire solo molto difficilmente. Per questo è utile chiarire il contenuto della parola "genere" nel contesto dei diritti umani e dei crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e di genocidio basati su una violenza di genere. Spero che a questo proposito sia stato utile analizzare il caso delle "comfort women" del Giappone e delle difficoltà che incontrano nel vedere la loro immensa sofferenza riconosciuta come l'effetto di un crimine contro l'umanità e non di una delle possibili, seppur estreme, varianti dell'essere biologicamente di sesso femminile.

La costruzione dei diritti

Il tema della costruzione storico-sociale dei diritti umani, così come anche quella dei crimini di guerra, crimini contro l'umanità e crimini di genocidio è un tema che è stato parte importante della riflessione nella disciplina antropologica. Questa ha visto molti dei suoi fautori formulare e veri e propri paradigmi per la difesa dei diritti umani da Melville Herskovits che formalizzava per conto dell'American Anthropogical Association le formulazioni del relativismo culturale: "quello che è considerato un diritto umano in una data società può essere considerato come antisociale per un altro popolo, o per lo stesso popolo in un periodo differente della sua storia"[28]. Più recentemente, se da sempre impegnati nello studio dei diritti locali e del concetto di status personale e collettivo nei più diversi raggruppamenti etnici, molti antropologi sono stati coinvolti insieme agli storici orali nella raccolta delle testimonianze per praticare le Commissioni per la Verità e la Riconciliazione Sud Africane e Guatemalteche.

28. Melville Herskovits nello *Statement on Human Rights* dichiarato per conto dell'AAA nel 1947, in Gualtiero Harrison, *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, Meltemi, Roma, 2001:35.

Talvolta gli antropologi sono stati considerati come i principali difensori del relativismo culturale, quindi dei diritti peculiari di diverse comunità che condividono tradizioni e origini rispetto alle dichiarazioni universali dei diritti umani. Il relativismo culturale è talvolta utilizzato in maniera tendenziosa quando, ad esempio, si tratta di giustificare usanze crudeli e abusive come quelle delle mutilazioni genitali femminili in Africa.

Tuttavia, allo scopo di evitare facili assimilazioni tra le categorie "antropologi", "relativismo culturale", "impunità per violazioni di diritti umani universali", va invece ricordato il ruolo molto importante che svolgono gli antropologi e gli storici delle tradizioni orali all'interno delle Commissioni per la riconciliazione e il recupero della memoria storica in paesi che sono stati coinvolti per decenni in episodi di violenza interna, massacri e sparizioni come il Sudafrica, il Guatemala e tanti altri[29]. Questo è evidentemente anche il caso delle "comfort women" – il ruolo della disciplina resta centrale –, oggi così importante per la definizione di crimini contro l'umanità basati su una violenza di genere, ma, soprattutto, per assicurare le giuste condanne penali e compensazioni.

29. Arzobispado de Guatemala. Oficina de derechos humanos, 1998; Wilson, R., 1999.

*Consulente in cooperazione allo sviluppo, insegna Antropologia Culturale all'Università di Urbino.

Nella stessa collana

n. 0. *Strumenti e metodi di valutazione: organismi internazionali*
n. 1. *ONG e valutazione: temi fondamentali e spunti di attualità*
n. 2. *Discussione sul quadro logico – La ricerca e la divulgazione nello sviluppo agricolo*
n. 3. *Le metodologie e gli strumenti di valutazione nei programmi delle ONG*
n. 4. *Sviluppo sostenibile e ambiente*
n. 5. *Donne, genere e sviluppo*
n. 6. *L'approccio partecipativo nella identificazione e valutazione dei programmi di sviluppo*
n. 7. *Emergenza e sviluppo*
n. 8. *Crisi ed emergenza nei conflitti internazionali*
n. 9. *Sicurezza alimentare*
n. 10. *La valutazione nei programmi di educazione allo sviluppo*
n. 11. *Metodologie di formazione di formatori all'intercultura: esperienze italiane ed europee*
n. 12. *Le sfide della povertà*

Il fenomeno della globalizzazione è caratterizzato dall'interazione di dinamiche complesse e dal comune confluire di processi non solo economici ma anche politici, sociali e culturali. Economia, quindi, politica, cultura e società sono strettamente indipendenti tra loro e l'evoluzione di uno di questi fattori comporta la trasformazione degli altri. Su questo presupposto, il tema dei diritti umani, i valori ed i significati ad esse connessi, assumono un'importanza fondamentale in termini di riflessi di equilibri politico/culturali tra paesi. La nozione stessa di "sviluppo" e le strategie di intervento della cooperazione internazionale tra paesi rappresentano un territorio particolarmente interessato al tema dei diritti umani.

€ 11,00