Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di

ECHO - Humanitarian Aid Office

Diritti umani e assistenza umanitaria

manuale operativo

CISP Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli

COOPI Cooperazione Internazionale

COSV

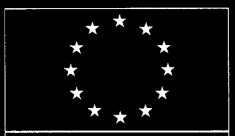
INTERSOS Humanitarian Aid Organisation

movimondo

1

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

con il contributo di



Diritti umani e assistenza umanitaria

manuale operativo



Indice

1. Costituzione, filosofia e obiettivi

2. Attività principali

3. Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario

4. Organizzazione statutaria e operativa

5. Collaborazioni e affiliazioni

6. Finanziamenti e risorse

7. Dichiarazione d'intenti

1. COSTITUZIONE, FILOSOFIA E OBIETTIVI

Partecipare alla elaborazione delle politiche di sviluppo e dialogare, in modo anche fortemente critico ma sempre costruttivo, con gli attori coinvolti nella loro formalizzazione e realizzazione: donatori, popolazioni destinatarie, partner e istituzioni locali. Questo è uno tra i punti qualificanti della missione del Comitato internazionale per lo sviluppo dei popoli (Cisp), una Organizzazione non governativa (Ong) europea nata nel 1982 e formalmente costituita nel 1983. Il Cisp ha sede in Italia e opera nel campo della cooperazione internazionale e della lotta all'esclusione sociale. La sua filosofia e i suoi obiettivi sono sintetizzati nella Dichiarazione d'intenti e nel codice di Condotta per i programmi di cooperazione (aprile 1997).

2. ATTIVITÀ PRINCIPALI

Per raggiungere i propri obiettivi, in collaborazione con vari partner locali, il Cisp realizza **programmi di aiuto umanitario, riabilitazione, sviluppo e ricerca applicata** in circa 30 paesi africani, latinoamericani, mediorientali, asiatici e dell'est europeo. In Europa Occidentale svolge programmi di informazione, formazione, educazione allo sviluppo e all'intercultura, lotta al razzismo e all'esclusione sociale, promozione della solidarietà internazionale.

3. COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E AIUTO UMANITARIO

I settori prioritari di **cooperazione allo sviluppo** sono: sviluppo rurale, sicurezza alimentare (agricoltura, pesca, acquacoltura e allevamento su piccola scala), lotta alla povertà, salute rurale e urbana, educazione e formazione, gestione delle risorse naturali e ambiente, appoggio ai processi di pacificazione.
Nell'ambito dell'**emergenza** e dell'**aiuto umanitario**, il Cisp opera nei seguenti contesti: attenzione integrale alle comunità di rifugiati, rimpatriati e sfollati; servizi di salute; *disaster preparedness*; ricostruzione e riattivazione produttiva in seguito a catastrofi naturali o conflitti.

Il CISP opera attualmente nei seguenti paesi:

AFRICA	AMERICA LATINA	EUROPA ORIENTALE	ASIA E M. ORIENTE
Algeria	**Cile**	**Albania**	**Cina**
Etiopia	**Colombia**	**Bosnia Erzegovina**	**Libano**
Gambia	**Cuba**	**Federazione Jugoslava**	**Palestina**
Kenya	**Ecuador**		**Vietnam**
Malawi	**El Salvador**		
Namibia	**Guatemala**		
Somalia	**Honduras**		
Sud Africa	**Venezuela**		

4. ORGANIZZAZIONE STATUTARIA E OPERATIVA

L'**Assemblea dei Soci** si riunisce almeno una volta l'anno per deliberare sulla programmazione e il bilancio. Ogni tre anni elegge il Direttore, gli altri membri del Consiglio Direttivo e i Revisori dei Conti.
Il **Direttore** è il rappresentante legale e politico dell'organizzazione ed è incaricato della sua gestione. Il Vice Direttore coadiuva il Direttore e lo sostituisce in caso di assenza. Il **Segretario Generale** cura le relazioni esterne, con particolare riferimento a quelle con la società civile italiana.
Il **Consiglio Direttivo** controlla l'operato del Direttore, nomina l'Amministratore e gli altri responsabili dei settori operativi e istruisce la programmazione e il bilancio annuali.

Il personale della sede di Roma è strutturato in una segreteria tecnica e in tre settori operativi: Programmi Internazionali, Programmi Europei e Ufficio Amministrativo.

I programmi sul terreno sono gestiti da un Direttore Europeo, di solito in

collaborazione con un Direttore Locale. Per assicurare livelli elevati di qualità operativa e coordinamento interistituzionale, nei paesi in cui opera più intensamente, il Cisp costituisce un ufficio locale gestito da un Coordinatore Regionale.

5. COLLABORAZIONI E AFFILIAZIONI

Per dare più efficacia alla propria azione, il Cisp collabora con altre organizzazioni e partecipa in diverse associazioni e reti, tematiche e geografiche.
Tra queste: Associazione delle Ong italiane, Forum Solint (insieme a Coopi, Cosv, Intersos e Movimondo), Clong (Comitato di collegamento delle Ong europee), Voice (Voluntary organizations in cooperation in emergencies), Euronaid, Grupo Sur, Forum Permanente del Terzo Settore, Caucus delle donne italiane, Associazione di solidarietà e sostegno al popolo Sahrawi. In collaborazione con le Ong Coopi e Vis e con l'Università di Pavia, il Cisp ha inoltre costituito un Istituto Universitario di Studi Superiori in Cooperazione allo sviluppo, che gestisce tra l'altro un Master europeo.

6. FINANZIAMENTI E RISORSE

Il Cisp utilizza contributi e finanziamenti di privati cittadini e istituzioni. Tra queste: Commissione dell'Unione Europea, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (DGCS-MAE), Dipartimento Affari Sociali (DAS) della Presidenza del Consiglio e altre istituzioni italiane, agenzie delle Nazioni Unite e di vari paesi industrializzati, governi dei paesi nei quali opera, amministrazioni locali, università, imprese, associazioni di solidarietà.

APPENDICI

APPENDICE I

DICHIARAZIONE D'INTENTI DEL CISP

La cooperazione internazionale è un agente catalizzatore di risorse umane e materiali esistenti nei paesi beneficiari, orientato alla attivazione di processi locali di sviluppo e non un mero trasferimento di risorse dai paesi ricchi a quelli poveri.

La cooperazione deve quindi essere basata sulla valorizzazione delle potenzialità esistenti nei paesi del Sud, a partire dalle risorse umane, istituzioni e associazioni locali, che costituiscono il fattore decisivo per la sostenibilità degli interventi e che per questo devono essere rafforzate e sostenute.

In generale, per il Cisp i progetti e i programmi di cooperazione hanno una doppia valenza. Da una parte, sono orientati al soddisfacimento di bisogni prioritari e alla risoluzione di problemi concreti. Dall'altra, sono concepiti come strumenti per la identificazione, sperimentazione o consolidamento di politiche geografiche e/o settoriali (*policies*). Si tratta evidentemente di due valenze interdipendenti, perché la possibilità che un progetto ispiri o rafforzi un indirizzo di *policy* dipende anche dal suo impatto, dalla sua efficacia e dalla credibilità dei soggetti che lo realizzano.

Tre esempi concreti riguardano: a) la definizione di criteri generali per la cooperazione nella ex Jugoslavia (a sostegno dei processi di pacificazione e di ricomposizione di un tessuto sociale disintegrato dalla guerra, affinché la fase della ricostruzione favorisca la partecipazione attiva dei gruppi più deboli); b) la elaborazione di linee guida per la realizzazione di progetti nel campo delle tecnologie sanitarie e dell'ingegneria clinica (per pianificare, realizzare, monitorare e valutare le relative attività, pur tenendo conto delle specificità proprie dei contesti nei quali esse si realizzano); c) la formalizzazione di orientamenti di *policy* per il settore della pesca e dell'acquacoltura su piccola scala (con il contributo determinante di tecnici, operatori e rappresentanti di associazioni popolari di vari paesi in via di sviluppo).

Al fine di meglio collegare i progetti con le *policies*, il Cisp partecipa e/o promuove tavoli di lavoro e coordinamenti che si avvalgono di diverse competenze istituzionali e professionali. In questo quadro, vengono promosse occasioni di dialogo ed elaborazione con istituzioni e organismi internazionali, del Nord e del Sud, al fine di definire "politiche - paese" che inquadrino i progetti in strategie di largo respiro (programmi), coerenti con i problemi e le caratteristiche storico-politiche, sociali, culturali ed economiche delle diverse aree.

L'azione del Cisp si colloca poi in un contesto che, negli ultimi anni, è stato tra l'altro caratterizzato da un itinerario di conferenze internazionali che hanno definito, da una parte, i principi fondamentali di azione futura dei governi delle Nazioni Unite e, dall'altra, le aspettative ed agende di lavoro delle Ong e delle associazioni di base.

In tale contesto, i governi si sono impegnati per attuare misure concrete per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale; per garantire il diritto di tutti alla alimentazione e alla produzione di cibo; per promuovere l'occupazione e garantire il rispetto dei diritti umani e di cittadinanza contro ogni forma di discriminazione dovuta al sesso, alla razza, all'handicap; per promuovere insomma uno sviluppo sociale sostenibile.

Considerato che molti aspetti di tali questioni hanno una dimensione internazionale e richiedono strategie di intervento globali e interistituzionali per potersi tradurre in azioni efficaci sul piano regionale, nazionale e locale, la cooperazione internazionale dovrebbe svolgere un ruolo ancora più determinante nella promozione di programmi e politiche che tengano conto sia del diritto di tutti i popoli alla pace, allo sviluppo e alla democrazia che della necessità di riequilibrio e giustizia nei rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri.

In proposito, le Ong del Sud e del Nord sono chiamate, da una parte, a svolgere una azione di pressione per porre lo sviluppo sociale al centro della agenda della cooperazione internazionale e, dall'altra, a promuovere la partecipazione e il coin-

volgimento delle comunità locali nella realizzazione delle attività che da essa scaturiscono.

Nella realizzazione delle attività di cooperazione, il Cisp ritiene inoltre necessaria l'adozione di alcune importanti assunzioni trasversali, con particolare riferimento all'approccio di genere e alla sostenibilità ambientale. Ciò sia per motivazioni di tipo etico e politico, che sulla base di considerazioni pratiche sull'efficacia dei programmi.

A partire dalle considerazioni generali appena espresse, vengono formalizzati di seguito i principali orientamenti strategici, metodologici ed operativi che ispirano l'attività del Cisp e che fanno parte di un patrimonio ideale e di elaborazione comune ad altre associazioni di cooperazione e solidarietà internazionale.

Diritti di base: sicurezza alimentare, lotta alla povertà e all'esclusione, valorizzazione delle risorse naturali

Povertà, disoccupazione ed esclusione dei paesi più poveri dai mercati mondiali sono fenomeni indicativi dell'esistenza di una "questione sociale mondiale", che investe anche i paesi ricchi. Per questo il Cisp pone al centro della sua azione nei paesi terzi l'identificazione e la realizzazione di programmi e politiche di lotta alla povertà attraverso il sostegno alle economie locali e la promozione della sicurezza alimentare.

Tale impegno non è disgiunto dalle attività condotte in Europa. In proposito, occorre affermare in ogni sede che la solidarietà non è un lusso e che la lotta per la sicurezza alimentare in Africa, ad esempio, non è in contraddizione con la riqualificazione dei servizi nelle periferie urbane europee, dove migliaia di cittadini, immigrati e non, vivono in condizioni di povertà e marginalità inaccettabili.

L'accesso alle quantità e varietà di cibo necessarie per una dieta equilibrata, nel rispetto delle distinte identità culturali e religiose, costituisce un inalienabile diritto umano e, nello stesso tempo, un obiettivo prioritario da conseguire attraverso programmi e politiche appropriate. A questo fine, è necessario assu-

mere alcuni criteri prioritari, tra i quali: valorizzazione delle conoscenze delle comunità rurali; sfruttamento, attento ai bisogni futuri, delle risorse naturali; promozione del ruolo delle associazioni dei contadini, dei pescatori artigianali, degli allevatori e, in generale, dei piccoli produttori; valorizzazione del ruolo delle donne e dell'associazionismo femminile; rafforzamento delle istituzioni locali; sviluppo dei mercati rurali; riorientamento della ricerca agricola a favore dei piccoli produttori.

L'aumento e la diversificazione delle produzioni alimentari è condizione necessaria ma non sufficiente per il raggiungimento della sicurezza alimentare. In molti paesi, infatti, a causa del loro scarso potere di acquisto, gli strati più poveri della popolazione non hanno accesso al cibo, anche quando è disponibile nei mercati locali. La sicurezza alimentare è quindi strettamente collegata con la lotta alla povertà e, in proposito, occorre moltiplicare le opportunità concrete di lavoro e di emancipazione sociale ed economica. Va per questo incentivato l'accesso alle risorse necessarie per l'avvio e il consolidamento di attività generatrici di reddito, anche tramite programmi di microcredito rivolti alle fasce di popolazione escluse dall'accesso ai servizi esistenti in quanto impossibilitate ad offrire sufficienti garanzie economiche.

Va inoltre riaffermata la priorità dei sistemi di allerta rapida per prevenire le crisi alimentari, della ricerca applicata per lo sviluppo di tecnologie e sistemi produttivi più efficienti e sostenibili, dell'adozione di misure per garantire una gestione non depredatoria delle risorse naturali (con particolare riferimento agli ecosistemi più fragili e a quelli che garantiscono la conservazione della biodiversità) e dell'attivazione di politiche congrue con il raggiungimento di assetti fondiari che soddisfino le necessità dei piccoli produttori. Occorre infine che il diritto alla sicurezza alimentare sia assunto come criterio vincolante in ogni accordo politico o commerciale che riguardi la produzione e la distribuzione del cibo.

Questi temi qualificano i programmi per lo sviluppo dell'agricoltura e del-

l'allevamento, della pesca e dell'acquacoltura su piccola scala e di altre attività generatrici di reddito, tramite la formazione, la diffusione del microcredito, la promozione della cooperazione regionale, il consolidamento socio-organizzativo delle associazioni dei piccoli produttori. Tali programmi riguardano inoltre la difesa, riabilitazione e gestione delle risorse naturali nelle aree in cui gli ecosistemi sono minacciati dallo sfruttamento selvaggio (riforestazione e lotta all'erosione, gestione ecosostenibile di bacini idrografici e risorse costiere, restituzione di terre alle comunità indigene, ecc.).

Gli altri diritti fondamentali della persona e delle comunità locali: istruzione, formazione, salute e ambiente sano

L'istruzione, la formazione, la salute e un ambiente sano sono altri diritti fondamentali che vanno affermati, ampliati e resi effettivi.

Nei paesi poveri l'analfabetismo che affligge milioni di persone, e in primo luogo le donne, è causa ed effetto di uno stato più generale di povertà e marginalità socio-politica, che spesso si traduce in sfruttamento quando non in vera e propria schiavitù. Al tempo stesso, esso costituisce un ostacolo per lo sviluppo di intere regioni del pianeta.

Per questo il Cisp si impegna per l'affermazione del diritto all'istruzione, sia tramite la realizzazione di specifici programmi, sia esercitando azioni di pressione sui governi e gli organismi internazionali affinché l'istruzione di base, la formazione tecnica e professionale e i piani di alfabetizzazione non vengano marginalizzati in conseguenza di piani di risanamento finanziario, che non debbono ledere i diritti fondamentali della persona.

I tecnici e i professionisti locali costituiscono risorse indispensabili per lo sviluppo. La loro formazione non deve però basarsi sul trasferimento di modelli concepiti nei paesi industrializzati, ma sulla articolazione di sistemi formativi che rispondano alle necessità e alle caratteristiche locali. La cooperazione deve anche contribuire a rafforzare l'interazione, sia a livello regionale che internazionale, tra centri di ricerca e forma-

zione del Sud e altri ambiti istituzionali di elaborazione, pianificazione e implementazione di politiche di sviluppo.

Nei paesi del Nord, d'altra parte, fattori quali la crisi economica ed occupazionale, la riforma dello stato sociale, l'esplosione del fenomeno migratorio e la crescente rilevanza di una cultura dei particolarismi e della difesa del benessere acquisito, obbligano a ripensare gli strumenti per la diffusione di una cultura della partecipazione democratica, della integrazione tra i popoli, della cooperazione e della solidarietà.

Per questo i programmi e le altre attività realizzate in Europa fanno parte di una politica culturale orientata al riequilibrio dei rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri e alla rimozione dei meccanismi che inducono alla intolleranza, al razzismo e alla indifferenza, cercando di coinvolgere attivamente docenti, studenti, giovani e opinione pubblica in generale. I programmi realizzati in ambito scolastico, per esempio, tendono - da una parte - a sostenere i docenti nell'aggiornamento sulle tematiche della interdipendenza, del consumo responsabile e della difesa dell'ambiente e al loro inserimento nei programmi didattici e - dall'altra - a produrre materiali divulgativi e fornire gli strumenti per coinvolgere gli studenti in attività di ricerca-azione su tali tematiche.

Anche nel caso del diritto alla salute, l'impegno del Cisp si esplica sia sul versante progettuale che su quello della definizione di criteri e priorità orientati a rendere concreto questo diritto, nelle aree urbane come in quelle rurali, nei paesi sconvolti da conflitti o altre emergenze come negli altri.

Lo slogan che ha guidato gli interventi negli ultimi decenni, il famoso "salute per tutti per l'anno 2000", è ancora lontano dalla realtà e da ogni ragionevole previsione. Non solo, infatti, non è stato raggiunto, ma gli indicatori stanno peggiorando, le epidemie hanno trovato nuovo impulso e la qualità e quantità dei servizi stanno diminuendo in quasi tutto il mondo.

Il debito estero, congiunto a politiche di risanamento disattente ai

bisogni prioritari delle popolazioni, causa una progressiva diminuzione degli stanziamenti a favore della sanità pubblica. Promuovere un riesame delle attuali linee di tendenza delle politiche settoriali o - più semplicemente - sottolineare il ruolo della salute come fattore di lotta alla povertà, significa quindi tentare di riguadagnare il terreno perduto nell'ultimo periodo.

Con i suoi programmi il Cisp intende attivare e rafforzare i processi di sviluppo locale che puntano ad assicurare il diritto alla salute e ad una vita sana in un ambiente sano, con particolare attenzione alle fasce di popolazione più svantaggiate, contribuendo così alla crescita di sistemi sanitari territoriali ed integrati in grado di rispondere alla domanda di salute della popolazione.

Punti qualificanti di tale strategia sono: il miglioramento dell'efficienza dei servizi sanitari e della loro gestione economica; la razionalizzazione dell'uso delle risorse umane, economiche e materiali; il miglioramento dei sistemi informativi per la programmazione sanitaria locale; l'identificazione e sperimentazione di alternative viabili per il finanziamento dei sistemi sanitari (ad esempio fondi locali per la salute; recupero della medicina tradizionale; diffusione di tecnologie e terapie appropriate e a basso costo; attivazione di unità per la manutenzione, riparazione e gestione delle apparecchiature sanitarie); il rafforzamento della partecipazione comunitaria; il sostegno alla ricerca scientifica; il sostegno alla medicina d'urgenza e ai sistemi di prevenzione per le emergenze; l'appoggio ai programmi di sanità pubblica (salute materno-infantile, lotta alle malattie trasmissibili, prevenzione ed educazione sanitaria), socioassistenziali e di salute mentale per i gruppi più vulnerabili e a rischio.

In tale contesto, il Cisp conduce anche programmi di protezione e risanamento ambientale che, tra l'altro, si propongono i seguenti obiettivi: la promozione di sistemi sostenibili per il trattamento e la disposizione dei rifiuti, soprattutto in zone urbane marginali dove la loro assenza rappresenta una minaccia di epidemie e malattie; il miglioramento dei sistemi di approvvigiona-

mento idrico (pozzi, reti di distribuzione e relativi sistemi di manutenzione), dove la carenza e/o la scarsa qualità dell'acqua mettono a serio rischio la salute della popolazione.

Sostegno ai processi di pacificazione e al superamento delle emergenze complesse

In diverse aree del pianeta la vita di milioni di esseri umani è oggi minacciata dall'esplosione di conflitti tra Stati o tra diversi soggetti organizzati all'interno di uno stesso Stato. In alcuni paesi si è assistito alla totale disintegrazione del tessuto sociale, economico ed istituzionale a causa di conflitti violenti, distruttivi e prolungati, che, inoltre, hanno spesso effetti drammatici sulla sicurezza alimentare. Anche per questo, occorre esercitare pressione in ogni sede competente affinché si promuovano adeguati sistemi di diplomazia preventiva.

Le cause di questi conflitti sono diverse a seconda dei contesti, ma i loro effetti e le loro caratteristiche hanno alcuni comuni denominatori. Dietro le motivazioni religiose, etniche o nazionaliste si celano spesso precisi interessi riconducibili a gruppi di potere politico ed economico. Il ruolo degli intellettuali e delle personalità democratiche viene il più delle volte azzerato e si affermano come leader i capi fazione, spesso veri e propri criminali di guerra, che talvolta diventano interlocutori privilegiati della diplomazia internazionale. La popolazione civile è sempre più spesso l'obiettivo principale di azioni di guerra, mentre atrocità di ogni genere sono commesse contro di essa. Si sviluppano economie di guerra, veri e propri "paradisi" per speculatori, locali e non, che traggono profitto e ricchezza dall'impoverimento generale, tramite il saccheggio, l'estorsione, il mercato nero. In tale contesto, alcuni gruppi sociali pagano il prezzo più alto: i poveri divengono ancora più marginali e perdono qualsiasi forma di protezione sociale; le donne, accanto ad altre forme di violenza, sperimentano in molti casi quella specifica e ripugnante contro il loro corpo; i bambini, prima e più di altri, subiscono le conseguenze della carenza di alimenti e mezzi di sostentamento.
Nel periodo successivo a un conflit-

to è altissimo il rischio che, facendo leva sui sentimenti nazionalistici, si affermino sistemi di governo antidemocratici, al cui interno trovano collocazione i responsabili di violazioni di diritti umani e crimini di guerra. Dopo una guerra, è la popolazione civile che paga il prezzo più alto: le mine disseminate sul territorio continuano a mietere vittime; il ritorno alla normalità coincide spesso con la esclusione dalla ripresa economica e sociale dei gruppi più duramente colpiti dal conflitto. Passato il momento dell'assistenza umanitaria, inoltre, i servizi sociali sono quelli che vengono ripristinati più lentamente, poiché meno sostenibili economicamente e, spesso, poco "remunerativi" politicamente.

Il Cisp concepisce le azioni umanitarie per il superamento delle emergenze complesse, in primo luogo come strumenti per sostenere processi di pacificazione, tutelare i diritti dei soggetti più deboli, valorizzare il ruolo delle associazioni, dei gruppi e degli individui i cui interessi ed operato sono antitetici alla logica dei conflitti e della violenza.
Tali azioni, se basate sulla valorizzazione delle risorse locali, possono costituire un ponte verso successivi piani di riabilitazione e ricomposizione del tessuto sociale, economico ed istituzionale. La ricerca di soluzioni immediate ai bisogni degli strati più deboli della popolazione deve essere accompagnata dalla definizione di strategie di largo respiro. In questo quadro, si inseriscono ad esempio progetti che mirano al reinserimento delle popolazioni rifugiate e sfollate nelle località di origine o alla loro definitiva integrazione in nuove aree, tramite l'avvio di attività generatrici di reddito e il sostegno alla piccola produzione agricola e pecuaria.

Accanto alla realizzazione degli interventi umanitari, occorre esercitare una pressione costante affinché la comunità internazionale, e in primo luogo le Nazioni Unite, divengano strumento efficace di prevenzione e controllo dei conflitti e la loro funzione non sia relegata, come è avvenuto troppo spesso, alla formalizzazione di *status quo* determinatisi con la sopraffazione e l'aggressione.
È in questo quadro che il Cisp sostiene l'attività dei tribunali contro i crimini di guerra in paesi che

hanno sperimentato e sperimentano conflitti e sistematiche violazioni dei diritti umani e sollecita l'insediamento di una Corte penale internazionale. Affermare le ragioni e il potere di sanzione del diritto internazionale significa in concreto tutelare i soggetti più deboli e meno protetti, contro i quali si abbattono con particolare ferocia la violenza e il sopruso.

Occorre infine sostenere l'articolato movimento internazionale che si batte per il disarmo e contro il commercio delle armi e denunciare la proliferazione di questo commercio nei paesi del Sud e, più in generale, nelle aree di crisi. L'affermazione del diritto allo sviluppo e la lotta al traffico di armi non possono infatti essere scissi e vanno ribaditi con energia in tutte le sedi.

Il ruolo della cooperazione internazionale

Negli ultimi anni la credibilità della cooperazione internazionale è stata messa in discussione da gravi fatti di corruzione che hanno sottratto "ai poveri dei paesi poveri" risorse loro destinate, a beneficio soprattutto dei "ricchi dei paesi ricch", ma anche dei "ricchi dei paesi poveri".
In ogni caso, al di là degli scandali veri e propri, troppe risorse sono state erogate nel passato a programmi di cooperazione di dimensioni elefantiache, con scarsi benefici per le popolazioni locali. Anzi, in alcuni casi questi programmi hanno creato più problemi di quanti ne abbiano risolti. All'origine di questi fallimenti c'è stata di sovente incompetenza, superficialità, scarso coinvolgimento delle popolazioni e delle istituzioni locali. In alcuni casi, poi, i programmi di cooperazione sono stati concepiti privilegiando l'interesse di chi li doveva realizzare e non dei paesi e delle comunità beneficiarie.

Ai cittadini europei chiediamo di sostenere economicamente e moralmente la cooperazione con i paesi poveri: per motivi etici, perché lo sviluppo è un diritto dei popoli, ma anche politici ed economici, perché nel lungo periodo la miseria e la disperazione di due terzi dell'umanità non potrà non incidere anche sui livelli di vita dei paesi industrializzati. Nello stesso tempo, affermiamo

che questi stessi cittadini hanno il diritto di conoscere e giudicare i risultati ai quali i loro sforzi concorrono. Siamo consapevoli del fatto che di fronte al dramma della miseria e del sottosviluppo i nostri sforzi sono poca cosa, ma possiamo con orgoglio sottolineare che la cooperazione internazionale, se praticata con trasparenza e rigore professionale, può risolvere problemi concreti e migliorare la qualità della vita di milioni di persone.

È su questa base e con la convinzione che occorra rendere sempre più trasparente la cooperazione allo sviluppo e i suoi risultati, che il Cisp afferma la centralità della valutazione dei progetti, dei programmi e delle politiche. La valutazione deve divenire un vincolo politico e istituzionale per tutti i soggetti impegnati a diverso titolo nella cooperazione internazionale, che devono essere in grado di rendere conto all'opinione pubblica, al Nord come al Sud, dei risultati e dei benefici indotti dalle attività realizzate.
Occorre infine adoperarsi per rendere più democratico e trasparente l'operato degli organismi internazionali, in primo luogo della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, che devono aprire canali permanenti di consultazione e di dialogo sulle *policies* con associazioni ed organizzazioni rappresentative dei paesi poveri, affinché i piani di risanamento economico siano filtrati dalle aspettative e dai bisogni prioritari delle popolazioni, e in particolare dei segmenti più vulnerabili di esse.

APPENDICE II

CODICE DI CONDOTTA DEL CISP PER I PROGRAMMI DI COOPERAZIONE

Per la formulazione e la realizzazione dei suoi progetti di cooperazione, siano essi umanitari, di riabilitazione o di sviluppo, il Cisp si ispira ad un Codice di condotta coerente con i suoi orientamenti strategici e metodologici. Esso qualifica l'azione del gruppo dirigente e degli operatori che, in Italia e all'estero, li identificano, li realizzano e li verificano in corso d'opera.

1. I progetti sono finalizzati al soddisfacimento di bisogni effettivi delle popolazioni e vengono definiti

tenendo conto delle caratteristiche economiche, sociali e culturali dei diversi contesti. Questo significa, tra l'altro, esercitare una costante attenzione affinché tali progetti siano condotti nel rispetto delle culture locali.

2. La prassi di cooperazione aspira alla massima valorizzazione delle risorse tecniche, professionali e materiali locali. Questo comporta, ad esempio, che le funzioni assegnate al personale espatriato non devono mortificare o marginalizzare ruoli e apporti del personale locale, ma piuttosto promuoverne e valorizzarne le capacità. Rientra in questo quadro anche la promozione di forme ed azioni di cooperazione regionale Sud-Sud.

3. Le attività realizzate nei paesi terzi tendono a rafforzare, migliorare o, se necessario, modificare i piani di intervento nazionali, ma in nessun caso possono essere concepite senza tenerne conto. La cooperazione non può infatti sovrapporsi o sostituirsi alle istanze locali di pianificazione. Al contrario, solo agendo nel pieno rispetto del ruolo di tali istanze e dialogando con esse, la cooperazione può godere della autorità e del prestigio per negoziare - quando necessario - l'introduzione di correttivi nelle politiche e nei piani di intervento locali.

4. Per garantire una elevata efficacia dei progetti è necessario dedicare attenzione alla identificazione, alla pianificazione, al monitoraggio e alla valutazione degli stessi. Queste attività devono essere realizzate con la partecipazione dei beneficiari e l'informazione elaborata in tale contesto deve essere loro restituita.

5. La professionalità costituisce un criterio deontologico fondamentale, che qualifica il rapporto tra il Cisp, i paesi e le comunità presso cui esso interviene e rappresenta una precondizione per l'affermazione di relazioni efficaci basate sulla collaborazione e sul rispetto reciproco.

6. Fermo restando il principio della non ingerenza nella vita politica e religiosa dei paesi terzi, si considera opportuno promuovere, anche attraverso specifiche collaborazioni operative, il ruolo di istituzioni ed organismi la cui prassi concreta contribuisce a processi di sviluppo e democraticizzazione. In questo quadro, si

considera particolarmente importante la valorizzazione del ruolo delle associazioni femminili e di quelle che rappresentano gli interessi dei piccoli produttori e degli altri soggetti marginali (rifugiati, comunità indigene, minoranze etniche, ecc.).

7. Per ragioni di trasparenza, i governi, i partner e le comunità locali devono essere informati sulle fonti delle risorse che rendono possibile la realizzazione degli specifici progetti.

8. I progetti devono essere gestiti in modo tale da assicurarne la sostenibilità economica, sociale ed istituzionale e il perdurare dei benefici da essi indotti. La loro conduzione deve inoltre tenere conto della necessità di ottimizzare l'uso delle risorse finanziarie, affinché queste rechino il massimo beneficio possibile alle popolazioni locali.

9. Il coordinamento concreto tra le agenzie e gli organismi di cooperazione internazionale e le istituzioni dei paesi beneficiari costituisce uno strumento importante in ordine alla maggiore efficacia delle azioni e delle politiche intraprese. Al riguardo, il Cisp assicura la sua disponibilità a rendere note le informazioni relative alle sue attività.

10. Per quanto relativo alle azioni umanitarie finalizzate al superamento di emergenze complesse, il Cisp aderisce al Codice di condotta proposto dalla Croce Rossa Internazionale, che afferma, tra gli altri, i seguenti principi: diritto universale all'assistenza umanitaria, senza limitazioni legate all'ideologia, alla religione, alla razza, al sesso o ad altre considerazioni; autonomia politica ed operativa degli interventi affinché questi non finiscano con il sostenere, soprattutto in situazioni di conflitto, una particolare fazione; rispetto dei diritti della persona, così come sono definiti nella Dichiarazione universale dei diritti umani.

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

con il contributo di
ECHO - Humanitarian Aid Office

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

CISP
COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DEI POPOLI

SEDE CENTRALE
Via Germanico, 198
00192 Roma
Tel. 06 3215498
Fax 06 3216163
cisp@cisp-ngo.org
www.cisp-ngo.org

Stampa: Arti Grafiche La Moderna - Roma

3

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

Approccio giuridico alle emergenze complesse

manuale operativo

Indice

1. Nozioni di diritto e di diritto internazionale pubblico

2. Diritti umani, diritto internazionale dei diritti umani

3. Diritto internazionale dei diritti umani
e diritto internazionale umanitario

4. L'approccio giuridico alle situazioni di emergenza:
quale diritto applicabile ?

Gli obiettivi di questa scheda sono:

- contribuire a costituire un legame tra il lavoro quotidiano sul campo e le azioni di promozione e tutela dei diritti umani;
- proporre un quadro giuridico nell'ambito del quale sia possibile confrontarsi e progettare nell'interesse dei beneficiari.

1. NOZIONI DI DIRITTO E DI DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO

DIRITTO E CONTRATTO SOCIALE

Nell'ambito del pensiero illuminista si sviluppa un importante dibattito e vengono elaborate diverse teorie relative all'idea di Stato, a quella di potere e alle diverse forme in cui possa realizzarsi il governo degli uomini. Si fa strada il concetto della limitazione e della separazione del potere quale migliore forma di controllo sull'operato dei governanti. L'unica garanzia contro gli abusi dei governanti è che "il potere arresti il potere", ovvero la divisione dei tre poteri fondamentali (il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario), che debbono essere affidati a mani diverse, in modo che ciascuno di essi possa impedire all'altro di esorbitare dai suoi limiti convertendosi in abuso dispotico. La riunione di questi poteri nelle stesse mani, siano esse quelle del popolo o del despota, significherebbe la negazione della libertà poiché annullerebbe quella "bilancia dei poteri" che costituisce l'unica salvaguardia o "garanzia" costituzionale in cui risiede la libertà effettiva.

Il pensiero illuminista si sviluppa, si evolve e dà vita a riflessioni importanti sulla formazione delle società.

L'uomo sceglie di rinunciare alla sua libertà originaria, lo stato di natura, per costituire insieme ad altri uomini una società organizzata al fine di garantire la sua sicurezza e quella dei suoi beni. Si sviluppa il concetto di *contratto sociale.*

Il contratto in Rousseau è il momento in cui gli individui giungono consapevolmente e liberamente a costruire la società attraverso un patto di associazione e non di sottomissione, dato che ogni individuo nel cedere alla comunità la propria sovranità diviene automaticamente sovrano di sé stesso. L'atto costitutivo della comunità avviene sul piano di una assoluta uguaglianza: in tal modo non esiste nessun rapporto di dipendenza fra gli individui, ma soltanto un legame di ciascuno con la realtà politico -associativa, cioè un legame con sé stessi.

L'autorità sovrana viene preservata e perpetuata grazie alla **Costituzione**, qualora sia valida ed in grado di mantenere l'equilibrio sovrano - governo.

Col termine "sovrano" si intende colui che riesce *"nel far guidare la forza comune dalla volontà generale".* Questi è, quindi, il depositario del principio di sovranità, che possiede due diversi attributi: inalienabilità ed indivisibilità. La sovranità non può essere alienata poiché essa è in stretta relazione con un'altra realtà, per sua natura inalienabile: la volontà generale.

Una Costituzione in grado di assolvere ai propri compiti è quella che costringe il governo ad adempiere al proprio compito primario: l'applicazione delle leggi e soltanto delle leggi. Le leggi, infatti, sono l'espressione diretta e più autentica della volontà generale.

Sulla base di queste teorie e di queste concezioni politiche si sono sviluppati i moderni Stati.

La maggioranza delle Costituzioni degli Stati è costruita in due parti: la prima, generalmente il preambolo, enuncia i valori del modello di organizzazione politica scelta; la seconda, descrive le modalità di distribuzione del potere, vale a dire il modo in cui si raggiunge l'equilibrio e si sviluppa l'interazione tra il potere esecutivo, il legislativo e il giudiziario.

La decolonizzazione e l'implosione di alcuni grandi Stati federali hanno condotto alla creazione di nuovi stati, un gran numero dei quali fanno esplicito riferimento, nella loro Costituzione, alla Dichiarazione universale dei diritti umani.

STATO, STATO DI DIRITTO E GERARCHIA DELLE NORME GIURIDICHE

La definizione dello Stato comprende 3 elementi:

- una popolazione: tale concetto, peraltro, si complica alquanto allorché si prenda in considerazione la questione delle minoranze, che sono spesso presenti in più Stati e quindi difficilmente classificabili come nazionali dell'uno o altro Stato (ad esempio, il popolo curdo);
- un territorio: tuttavia, le frontiere internazionalmente riconosciute non coprono sempre le zone di insediamento di una data popolazione;
- un sistema di governo organizzato, la cui natura e le cui forme possono essere molto varie: unitario o federale, monarchico, parlamentare, repubblicano, a regime presidenziale, ecc.

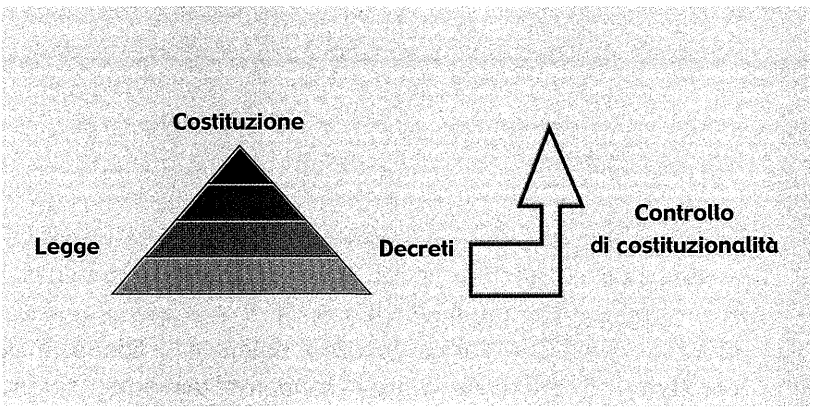
Dal punto di vista giuridico, lo Stato è il titolare della sovranità ed ha, dunque, il monopolio dell'uso della forza. Secondo la teoria democratica, la sovranità nazionale (il potere) è esercitata dalla popolazione, attraverso dei rappresentanti scelti in occasione di elezioni libere e regolari.

L'espressione Stato di diritto indica il concetto di uno Stato in cui il diritto positivo incarna in modo soddisfacente i valori di giustizia e di sicurezza che sono funzione del diritto e trova, in questi valori, la forza necessaria per contenere il potere e la libertà. E questo problema si cala nella pratica, fondamentalmente, per trovare come, mediante una o diverse tecniche concrete che cercano di realizzare questo principio, il potere pubblico, l'amministrazione dello Stato e i suoi funzionari, possono essere obbligati a rispettare il diritto.

Il diritto è costituito da un insieme di regole giuridiche (leggi costituzionali, decreti, regolamenti, leggi parlamentari, ecc.) di valore diverso, classificate secondo un principio gerarchico. È quindi essenziale accertare che ogni norma non sia in contraddizione con quelle gerarchicamente superiori.

A livello nazionale, questo controllo viene svolto dal giudice interno e in ultima istanza da una giurisdizione superiore (ad esempio la Corte Costituzionale), restando la Costituzione il testo di riferimento più importante.

Il primo livello di applicazione dei diritti umani è sempre il livello nazionale o interno. Infatti, una delle grandi sfide in materia di diritti umani è l'introduzione di norme internazionali all'interno degli ordinamenti nazionali.



Inoltre, le procedure internazionali di ricorso individuale non sono accessibili se non previo esaurimento dei ricorsi interni. Questo significa che la vittima della violazione dovrà dapprima rivolgersi alla giurisdizione di primo grado nel suo paese.

Il diritto internazionale

Con questo termine si indicano una varietà di regole scritte e non scritte, in alcuni casi applicabili a tutta la comunità internazionale e in altri ai soli soggetti che le hanno volontariamente accettate. A livello internazionale esiste un sistema di fonti ben distinto da quello dei singoli ordinamenti nazionali; il collegamento tra i due ordinamenti si realizza tramite lo strumento del rinvio e il ricorso a procedure di adattamento.
Tali fonti sono:

- *jus cogens;*
- consuetudini;
- trattati;
- atti derivati;

• Statuto della Corte internazionale di giustizia, regolamento delle controversie tra Stati, esempi di decisioni.

FONTI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO

Il diritto consuetudinario

È la fonte primaria dell'ordinamento internazionale. Si forma attraverso la ripetizione costante nel tempo di un dato comportamento da parte di un certo numero di Stati, con la convinzione di ottemperare ad un obbligo giuridico. Le norme consuetudinarie, non scritte, assumono la forma scritta attraverso il processo di codificazione, che realizza il principio di promozione dello sviluppo progressivo del diritto internazionale. Queste norme, scritte o meno, obbligano l'intera comunità degli Stati.

Il diritto "pattizio"

È costituito da trattati, accordi, convenzioni, ecc., strumenti che non hanno tutti lo stesso valore giuridico e che vincolano solo le parti contraenti. L'accordo è un incontro delle manifestazioni di volontà di due o più Stati, che accettano di obbligarsi reciprocamente in materie ritenute degne di tutela da parte dell'ordinamento internazionale.

La **Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati** (1969) disciplina dettagliatamente la materia e prevede la possibilità per gli Stati di apporre riserve ai trattati, qualora questi ultimi prevedano tale possibilità o qualora esse rientrino tra quelle previste dal trattato e sempre se siano compatibili con lo scopo e l'oggetto del trattato.

Atti derivanti da accordi

Non sono altro che gli atti delle organizzazioni internazionali. Gli Stati possono accettare, nel sottoscrivere trattati istitutivi di organizzazioni internazionali (le Nazioni Unite, l'Unione Europea, ecc.), che gli organi di queste ultime emettano atti vincolanti per gli Stati stessi. Tali atti prendono il nome di decisioni, risoluzioni, direttive, ecc. ed assumono un diverso valore: ad esempio, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazione Unite hanno un valore giuridico cogente, al contrario di quelle dell'Assemblea Generale.

In relazione agli atti ed alle risoluzioni dell'Assemblea Generale o del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è importante sottolineare il ruolo ricoperto dalla volontà politica di mettere in atto tali decisioni. Basti pensare alle numerose risoluzioni relative alla *questione palestinese*, nelle quali da molti anni si enuncia l'obbligo per lo Stato di Israele di ritirarsi dai Territori occupati e che non sono state però mai pienamente applicate.

Il diritto giurisprudenziale

È l'insieme delle decisioni e della pratica giurisprudenziale. Il diritto, infatti, si interpreta ed è proprio il giudice attraverso le sue decisioni a svolgere questa funzione.

Le sentenze possono essere dichiarative, nel qual caso il giudice adatta il diritto esistente ad una fattispecie concreta, o di accertamento, nel senso che producono diritto poiché non esistono norme applicabili alla fattispecie in esame e il giudice è tenuto ad innovare interpretando il diritto.

SOVRANITÀ E INGERENZA NEGLI AFFARI INTERNI DI UNO STATO

L'articolo 2, paragrafo 7 della Carta delle Nazioni Unite afferma che: *"Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i membri a sottoporre tali questioni a una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII".*

Il problema è sapere se le situazioni di violazioni massicce dei diritti, che generano o sono prodotte da situazioni di emergenza complessa, sono da considerare una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, circostanza che legittimerebbe il ricorso alla forza.

La definizione dell'applicabilità delle misure previste dal Capitolo VII della Carta è lasciata alla discrezionalità di un organo politico: il Consiglio di Sicurezza.

IL RUOLO DELL'INDIVIDUO NEL SISTEMA GIURIDICO INTERNAZIONALE

Il riconoscimento dell'individuo nell'ordinamento internazionale si ripercuote inevitabilmente sulla sovranità dello Stato; questo, avendo una competenza personale e territoriale, ha la piena sovranità nel trattamento dei propri cittadini o degli stranieri presenti sul proprio territorio. È quindi lo Stato ad avere competenza primaria nell'assicurare protezione ai diritti del cittadino, mentre la normativa internazionale svolge una funzione complementare.

Tuttavia, anche se lo status giuridico degli individui è definito in via di principio dal diritto nazionale, esistono oggi numerosi elementi di diritto internazionale che conferiscono uno status giuridico internazionale agli individui. Questi elementi si ricavano dal diritto internazionale dei diritti umani e dal diritto internazionale umanitario.

Lo status giuridico internazionale degli individui si manifesta tramite l'esistenza:

- di norme internazionali obbligatorie relative sia ai diritti umani in generale che al trattamento di gruppi specifici di persone. Queste norme aprono per gli individui la possibilità di essere, sebbene in modo limitato, titolari di diritti;
- di vie di ricorso individuale o statale, giudiziario o non giudiziario, dinanzi ad un organismo internazionale, in caso di violazione di norme di diritto internazionale concernenti il trattamento degli individui.

Il posto occupato dall'individuo nell'ordinamento internazionale varia a seconda che lo si analizzi in funzione di un sistema gerarchico basato sulle competenze dei soggetti principali del diritto internazionale oppure di una gerarchia stabilita in base ai valori che animano la comunità internazionale.

In effetti, i settori nei quali vi è un coinvolgimento diretto dell'individuo sono limitati, poiché egli non dispone di una grande facilità nel far applicare i suoi diritti.

I diritti umani possono essere analizzati come un'espressione della volontà dello Stato, nel senso che si rivolgono all'individuo all'inter-

no dello Stato, al cittadino, più che all'individuo in quanto persona appartenente all'Umanità.

Utilizzare il concetto di individuo nell'Umanità equivale a porlo al centro delle preoccupazioni della comunità internazionale e farne il fulcro dell'edificio giuridico internazionale, come soggetto nella sua interezza. Ciò suppone una nuova classificazione gerarchica dei valori che dovrebbe affermare il primato delle considerazioni relative all'Umanità su quelle legate all'espressione della sovranità statale.

Il quadro dell'intervento umanitario può essere una situazione d'emergenza complessa dove lo Stato nazionale si è disaggregato e nel quale l'attore umanitario perde i suoi riferimenti pubblici. È necessario valutare attentamente la situazione, onde mantenere neutralità e imparzialità.

2. DIRITTI UMANI, DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

Per **diritti umani** si intende quell'insieme di norme e principi dalla cui realizzazione dipende il soddisfacimento dei bisogni essenziali dell'individuo e lo sviluppo della persona umana, nel rispetto della sua dignità.

Secondo la concezione delle democrazie liberali, i diritti umani, proprio per la loro natura, precedono e superano l'esistenza dello Stato, che deve proteggerli non solo rispetto ai fini ma anche rispetto ai mezzi.

CLASSIFICAZIONE DEI DIRITTI UMANI

Le diverse "generazioni"

Questa distinzione si opera tra i *diritti della prima generazione*, ossia i diritti politici e civili che sono stati formulati anteriormente, i *diritti della seconda generazione*, ovvero i diritti economici, sociali e culturali e i *diritti detti della terza generazione* come il diritto alla pace o il diritto allo sviluppo, che sono diritti collettivi.

La differenza sostanziale risiede nella difficile applicabilità dei diritti di seconda e terza generazione. Mentre i primi prevedono in capo allo Stato degli obblighi di astenersi da comportamenti che ledano o limitino la realizzazione dei diritti degli individui (obblighi di *non fare*), gli altri comportano un attivo coinvolgimento dello Stato nella creazione delle condizioni per cui essi possano essere realizzati (obblighi di *fare*, dunque, come nel caso del diritto al lavoro, ad un adeguato tenore di vita, ecc.)

La derogabilità

Il modo in cui viene formulato il contenuto di un principio in diritto è fondamentale. Infatti, sebbene nell'ordinamento internazionale odierno le norme relative alla tutela dell'individuo assumano un valore molto alto, queste possono essere formulate prevedendo la possibilità di sospenderle o derogarvi in particolari circostanze e cioè in caso di emergenza, di ordine pubblico o per motivi di sicurezza dello Stato. È il caso, appunto, dei conflitti armati.

Questi diritti così formulati possono dunque subire forti limitazioni

proprio in circostanze nelle quali essi dovrebbero essere maggiormente tutelati. Al contrario, esistono una serie di diritti inderogabili, quali il diritto alla vita, l'interdizione assoluta della tortura e degli altri trattamenti inumani o degradanti, la riduzione in schiavitù, ecc. che non possono essere sospesi in alcuna circostanza.

Sopravvivenza, protezione, partecipazione e sviluppo

Una classificazione dei diritti umani particolarmente funzionale al lavoro umanitario è quella che ripartisce l'insieme dei diritti umani nelle quattro categorie sopra citate.

I diritti della sopravvivenza ricoprono i grandi settori dell'assistenza umanitaria: nutrizione e aiuto alimentare, acqua e smaltimento delle acque sporche, rifugio e centri d'accoglienza, servizi medici.

I diritti della protezione hanno una dimensione più politica, essendo l'insieme dei diritti che devono garantire il rispetto dell'integrità fisica delle persone, la libertà di non essere oggetto di arresti o detenzioni arbitrarie, il diritto ad un equo e giusto processo, ecc.

I diritti della partecipazione permettono alle persone di poter partecipare alla vita politica e alla conduzione degli affari pubblici del proprio paese attraverso il diritto di riunione, di associazione, di voto, ecc.

I diritti che rientrano nella categoria sviluppo sono molto vari e vanno oltre i diritti economici, sociali e culturali. Infatti, lo sviluppo umano e durevole è un processo complesso e trasversale.

IL SISTEMA INTERNAZIONALE DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

Esso comprende una serie di atti di carattere universale o regionale, attraverso i quali si realizza la protezione dei diritti umani.

A. Il sistema delle Nazioni Unite

La Dichiarazione universale dei diritti umani (1948) è un testo non vincolante che enuncia i diritti fondamentali della persona. La Dichiarazione ha costituito una spinta alla formazione di norme consuetudinarie in materia di diritti umani, che pertanto vincolano tutti gli Stati membri della comunità internazionale.

Dopo il 1948 la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite ha promosso la stesura e la firma di accordi che vincolassero le parti contraenti. Alcuni di questi strumenti contengono importanti meccanismi di controllo e di attuazione. Di particolare rilievo è, soprattutto, la possibilità prevista per gli individui, in alcuni accordi, di presentare ricorso in caso di violazioni dei diritti umani.

È necessario operare una distinzione tra le procedure convenzionali che concernono solo gli Stati firmatari di convenzioni e patti e le procedure non convenzionali della Commissione dei diritti umani.

Le procedure convenzionali

Alcuni degli strumenti giuridici elaborati in seno alle Nazioni Unite danno competenza a particolari organi di ricevere ed esaminare *comunicazioni interstatali e comunicazioni individuali.*

I principali organi di controllo sono il Comitato dei diritti umani, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, il Comitato contro la tortura e il Comitato per i diritti del fanciullo.

Le procedure d'esame delle comunicazioni interstatali mirano a cercare una soluzione amichevole della controversia, attraverso l'azione di buoni uffici che i rispettivi Comitati mettono a disposizione degli Stati in questione. Allo stesso tempo, le decisioni prese da questi organismi non hanno carattere giurisdizionale ovvero non vincolano gli Stati ma hanno la forma di raccomandazioni. Tuttavia, gli Stati membri delle Nazioni Unite, essendosi impegnati a cooperare per il rispetto dei diritti umani, sono tenuti ad agire in maniera conforme a tali raccomandazioni.

Patto sui diritti civili e politici (1966)
È uno strumento vincolante, che enuncia i principali diritti civili e politici. Prevede i seguenti meccanismi di controllo:

- *comunicazioni interstatali*: qualora uno Stato riscontri violazioni degli obblighi previsti dal Patto da parte di un altro Stato;
- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nel Patto da parte di uno Stato contraente.

Patto sui diritti economici, sociali e culturali (1966)
È uno strumento vincolante, che enuncia i principali diritti economici, sociali e culturali. Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *presentazione di rapporti periodici*: gli Stati contraenti hanno l'obbligo di presentare al Comitato rapporti sullo stato di applicazione delle disposizioni del Patto.

Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti
o pene crudeli, inumani e degradanti (1984)
Stabilisce il divieto internazionale di tortura e prevede i seguenti meccanismi di controllo:

- *comunicazioni interstatali*: qualora uno Stato riscontri violazioni degli obblighi previsti dalla Convenzione da parte di un altro Stato;
- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nella Convenzione da parte di uno Stato contraente.

Convenzione per l'eliminazione di qualsiasi forma
di discriminazione razziale (1965)
Prevede i seguenti meccanismi di controllo:

- *comunicazioni interstatali*: qualora uno Stato riscontri violazioni degli obblighi previsti dalla Convenzione da parte di un altro Stato;
- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nella Convenzione da parte di uno Stato contraente.

Convenzione per l'eliminazione di qualsiasi forma
di discriminazione nei confronti delle donne (1979)
Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nella Convenzione da parte di uno Stato contraente.

Convenzione sui diritti del fanciullo (1989)
Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *presentazione di rapporti periodici*: gli Stati contraenti hanno l'obbligo di presentare al Comitato per i diritti del fanciullo, o questo

può autonomamente richiederli, rapporti sullo stato di applicazione delle disposizioni della Convenzione.

Le procedure non convenzionali della Commissione dei diritti umani

Fin dalla sua creazione, sono state portate a conoscenza della Commissione numerose violazioni dei diritti umani commesse dagli Stati, senza che l'organismo avesse la possibilità di adottare alcuna misura. Pertanto, nel 1967 e nel 1970 sono state adottate due risoluzioni, la n. 1235 e la n. 1503, dalle quali prendono il nome le due procedure oggi utilizzate dalla Commissione.

Le procedure sono essenzialmente politiche e condizionate dai rapporti di forza e dagli equilibri tra le Nazioni Unite. Esse non istituiscono un sistema di ricorso individuale né apportano alcuna soluzione al problema delle violazioni dei diritti degli individui, ma esaminano violazioni dei diritti umani aventi carattere generale.

Tuttavia, esaminare la situazione dei vari paesi nell'ambito di queste procedure, può avere un grande impatto politico. A questo riguardo le Organizzazioni non governative (Ong) ricoprono un ruolo fondamentale, in quanto importanti strumenti di pressione e di informazione: esse possono usare tutta la loro influenza in questi consessi affinché le violazioni dei diritti umani siano esaminate e condannate.

Procedura 1235: procedura pubblica
Le violazioni dei diritti umani riscontrate nel mondo possono essere esaminate in sedute pubbliche, alle quali è permesso l'accesso

anche alle Ong e alle delegazioni governative. Al termine del dibattito, la Commissione può adottare delle risoluzioni nei confronti dello Stato in questione o intraprendere indagini approfondite.

Procedura 1503: procedura confidenziale

La Commissione si riunisce in seduta privata per esaminare i casi portati alla sua attenzione, confermare o meno la loro ricevibilità e determinare situazioni di violazioni flagranti e sistematiche che meritano un esame approfondito. Lo Stato in questione può essere chiamato ad assistere e ad esprimere commenti ed obiezioni. Con il consenso di quest'ultimo, la Commissione può anche aprire un'inchiesta.

B. Il sistema regionale

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1950)

Questo testo, elaborato in seno al Consiglio d'Europa, enuncia i principali diritti civili e politici dell'individuo. All'epoca, la scelta fu quella di fare oggetto della Convenzione i diritti "giustiziabili", onde permetterne una maggiore applicabilità. Le disposizioni della Convenzione sono state in seguito modificate con l'introduzione di vari protocolli. Essa prevede il seguente meccanismo di controllo:

- Corte europea dei diritti umani: con l'entrata in vigore, nel 1998, del Protocollo n. 11, i due organi inizialmente previsti dalla Convenzione, la Commissione e la Corte, sono stati unificati. La Corte è un organo giudiziario le cui decisioni hanno carattere obbligatorio per lo Stato cui si indirizzano; essa siede in permanenza ed è competente ad esaminare ricorsi presentati dagli Stati nonché da individui; può fissare un risarcimento economico.

Convenzione americana sui diritti umani (1969)
Enuncia i fondamentali diritti civili e politici, nonché i diritti economici, sociali e culturali. Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *Corte interamericana dei diritti umani*: ha una competenza giurisdizionale, subordinata all'accettazione da parte degli Stati contraenti. Prende decisioni vincolanti per gli Stati in questione, nelle quali stabilisce l'avvenuta violazione dei diritti enunciati nella Convenzione; può ordinare che venga ristabilito il godimento del diritto violato e può fissare un risarcimento economico.

Carta Africana dei diritti umani e dei popoli (1986)
Enuncia i fondamentali diritti civili e politici, nonché i diritti economici, sociali e culturali. La Carta prevede un'attenzione particolare per i diritti dei popoli.
Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *Commissione Africana dei diritti umani e dei popoli*: è incaricata di esaminare i rapporti che gli Stati sono tenuti a presentare periodicamente. Può ricevere le comunicazioni da parte degli Stati firmatari o di individui qualora vengano riscontrate violazioni dei diritti previsti dalla Carta.

I GRANDI DIBATTITI

Interdipendenza e universalità

L'articolo 5 della Dichiarazione e del Programma d'azione adottati dalla Conferenza di Vienna (25 giugno 1993) afferma che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interrelati. La comunità internazionale deve prendere in considerazione l'intera

gamma dei diritti umani in maniera giusta ed equa, allo stesso modo e con la stessa enfasi.

Mentre devono essere tenuti in debita considerazione i *background* storici, culturali e religiosi, è dovere di tutti gli Stati, a prescindere dai loro sistemi politici, economici e culturali, promuovere e proteggere tutti i diritti umani e le libertà fondamentali.

Rispetto e sanzioni

La comunità internazionale si è dotata di un largo numero di strumenti giuridici internazionali destinati a proteggere i diritti umani. È importante però sottolineare che la debolezza del sistema risiede proprio nella loro applicazione e nella sanzione in caso di mancato rispetto delle norme. Essendo, infatti, la comunità internazionale, una comunità di tipo orizzontale, senza cioè una struttura gerarchica preordinata, non esiste un sistema sanzionatorio ben definito.

Frontiere e accesso alle vittime: l'assenza del principio di sussidiarità a scopi umanitari

Ancora oggi la comunità internazionale non è concorde nel riconoscere l'esistenza di un *diritto di ingerenza umanitaria.* Tralasciando i casi di azioni intraprese sotto l'egida delle Nazioni Unite in base alle disposizioni del Capitolo VII dello Statuto, è infatti sempre necessario che lo Stato sul cui territorio si svolge la situazione di crisi dia il proprio consenso a ricevere e garantire lo svolgimento delle operazioni di assistenza umanitaria.

Diritti umani e situazioni d'emergenza

Fornire assistenza umanitaria è uno dei modi di realizzare i bisogni di base per la dignità umana. Il contesto giuridico nel quale le agenzie umanitarie sviluppano il proprio lavoro in situazioni di emergenza complessa è composto dalle norme del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto umanitario e del diritto internazionale dei rifugiati.

Il diritto all'assistenza umanitaria, che comprende il diritto di accesso per permetterne la fornitura e il diritto di riceverla, sono frequentemente negati, come accade ad esempio in Burundi e in Angola. Il verificarsi di esecuzioni di massa di civili durante un conflitto (come ad esempio il massacro nel campo profughi di Kibeho in Ruanda o nella safe area di Srebrenica in Bosnia), costituisce un ulteriore e gravissimo problema.

L'assistenza umanitaria perde significato quando ai beneficiari viene negato il rispetto dei fondamentali diritti umani.

L'integrazione di una più grande attenzione per i diritti umani nel lavoro umanitario passa attraverso la presa in considerazione della protezione durante la fase di valutazione iniziale dei progetti di assistenza umanitaria, di riabilitazione, di ricostruzione e di sviluppo.

Qualunque sia il contesto o il paese oggetto dell'intervento, l'abuso dei diritti umani rappresenta una delle cause fondamentali dello svilupparsi di crisi umanitarie parallele o conseguenti ai nuovi tipi di conflitti. L'ampia gamma dei diritti umani può, quindi, essere "usata" come chiave di lettura delle situazioni d'emergenza al fine di elabo-

rare una risposta umanitaria che rappresenti un intervento integrato, consapevole delle radici profonde delle circostanze in cui si opera, con metodologia partecipativa ed obiettivi rivolti alla sostenibilità.

3. DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI E DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

ASSISTENZA E PROTEZIONE

Non esiste ancora un consenso unanime sulla definizione delle nozioni di assistenza e di protezione da parte di tutti gli attori coinvolti.

Il Comitato internazionale della Croce Rossa (Icrc)
È un'organizzazione neutrale, imparziale ed indipendente la cui esclusiva missione umanitaria è di salvaguardare la vita e la dignità delle vittime della guerra e della violenza interna e di fornire loro assistenza. L'Icrc dirige e coordina le attività internazionali di assistenza umanitaria condotte dal Movimento in situazioni di conflitto. Esso cerca inoltre di prevenire le sofferenze umane promuovendo e rafforzando il diritto umanitario e i principi umanitari universali. Costituito nel 1863, l'Icrc ha dato vita alla Croce Rossa Internazionale e al Movimento della Mezzaluna Rossa.

L'Icrc non è un'organizzazione internazionale costituita da Stati e i governi non hanno alcuna diretta influenza sulle sue attività. Il suo mandato è internazionale e il suo campo di azione è l'umanità intera. L'Icrc opera attraverso i suoi delegati. I suoi finanzia-

menti vengono da contributi volontari degli Stati firmatari delle Convenzioni di Ginevra, dalle Società nazionali della Croce Rossa e da donatori privati. Per sottolineare il suo particolare ruolo, le Nazioni Unite hanno conferito all'Icrc lo status di osservatore permanente in seno alle Nazioni Unite.

Per il Comitato internazionale della Croce Rossa (Icrc), la **protezione** comprende: la visita regolare ai detenuti in contesti di conflitti armati o altre situazioni di tensione, il ristabilimento dei legami tra i membri delle famiglie separate, la ricerca delle persone disperse, i ricongiungimenti familiari, la liberazione e il rimpatrio dei prigionieri di guerra.
L'**assistenza** include l'aiuto materiale e tecnico nei settori della medicina preventiva e curativa (soprattutto in materia di chirurgia di guerra e di apparecchiature ortopediche), la produzione e distribuzione d'acqua potabile, la ristrutturazione delle infrastrutture nel settore ospedaliero e in quello sanitario, il ristabilimento delle capacità della produzione agricola così come l'aiuto alla sopravvivenza, grazie alla distribuzione di viveri, vestiario, alloggi e altri soccorsi.

Spesso l'assistenza e la protezione sono viste come due materie separate, quando in realtà l'**assistenza è un elemento della protezione**. Quello della protezione è un concetto più ampio, in quanto comprende l'intera gamma dei bisogni delle vittime di un'emergenza e l'insieme degli aiuti umanitari che devono essere forniti.

Il problema non è quindi relativo al dovere di fornire protezione nelle crisi umanitarie, bensì alle modalità. Elementi di protezione

possono essere inclusi, ad esempio, nella formazione degli operatori umanitari, attraverso i programmi di ricongiungimento familiare, in progetti educativi, in campagne di promozione dei diritti di gruppi vulnerabili o nei progetti di rafforzamento delle strutture della società civile.

Nel mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr), protezione e assistenza sono entrambe presenti. Sebbene il mandato originario continui a riguardare la protezione dei rifugiati e la ricerca di soluzioni giuridiche ai loro problemi, quali la concessione dell'asilo e la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali, l'organizzazione ha dovuto progressivamente ampliare il proprio campo d'azione.
Mentre nei primi tempi operava soprattutto per facilitare il reinsediamento dei rifugiati, a mano a mano che è intervenuta in altre parti del mondo è stata coinvolta in altre attività. Fra queste vi è la fornitura di assistenza umanitaria, cioè di aiuti materiali sotto forma ad esempio di viveri e di alloggi di fortuna, ma anche di assistenza medica, istruzione e altri servizi sociali.

Il concetto di **protezione** comprende tutte le attività che hanno lo scopo di ottenere il pieno rispetto dei diritti degli individui, in accordo con lo spirito e il testo degli strumenti giuridici nazionali e internazionali pertinenti.

Proteggere significa riconoscere che gli individui hanno dei diritti e che le autorità che esercitano dei poteri su di essi hanno degli

obblighi. Significa difendere la dignità umana attraverso la protezione dell'esistenza giuridica delle persone così come di quella biologica. Significa aggiungere alla catena del soccorso l'anello della responsabilità giuridica, garanzia di sopravvivenza degli individui. Nel caso degli attori umanitari, la protezione comprende una serie di attività che hanno l'obiettivo di garantire la sopravvivenza delle popolazioni vittime delle situazioni di emergenza e di prevenire il verificarsi o il ripetersi di violazioni dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario o del diritto dei rifugiati.

Le attività di raccolta delle informazioni e delle testimonianze, in vista di una loro trasmissione alle istituzioni competenti, fanno parte integrante della protezione.

DIRITTI UMANI E DIRITTO UMANITARIO

L'obiettivo del diritto internazionale umanitario è di limitare gli effetti della guerra sulle persone e sui beni e di proteggere alcuni gruppi particolarmente vulnerabili.

Sebbene nell'ordinamento internazionale esista il divieto dell'uso della forza, le guerre sono una realtà del mondo contemporaneo. Gli Stati mantengono il diritto all'autodifesa, individuale o collettiva e il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite prevede la possibilità dell'uso della forza in azioni collettive per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Inoltre, il divieto dell'uso della forza, riferendosi a conflitti di carattere internazionale, non comprende l'eventualità di conflitti armati interni agli Stati.

Mentre il diritto internazionale dei diritti umani è applicabile sia in tempo di pace che in tempo di guerra, esso prevede la possibilità per gli Stati di derogare o sospendere l'applicazione di alcune norme in caso di emergenza. Al contrario, il diritto internazionale umanitario non prevede tali limitazioni.

Le due branche del diritto internazionale sono complementari poiché si integrano. Il diritto internazionale dei diritti umani offre un'ulteriore protezione per i diritti degli individui.

Il diritto internazionale umanitario comprende una serie di dettagliati strumenti internazionali. Oltre a diverse regole d'origine consuetudinaria, le Quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli addizionali del 1977 ne costituiscono la principale espressione.
Esiste una convergenza naturale tra gli obiettivi del diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario. Entrambi mirano a limitare il potere delle autorità statali, allo scopo di salvaguardare i diritti fondamentali dell'individuo. I trattati relativi ai diritti umani arrivano in modo ampio a raggiungere questo obiettivo poiché coprono praticamente tutti gli aspetti della vita umana. Le regole che essi enunciano devono essere applicate a ogni persona e devono essere rispettate in ogni circostanza (tuttavia, nelle situazioni d'emergenza, l'applicazione di certi diritti può essere sospesa e subire delle restrizioni: vedi sopra, cap. 2, derogabilità).

Dal canto suo il diritto internazionale umanitario non si applica che in tempo di conflitto armato. Le sue disposizioni sono formulate in modo tale da prendere in considerazione le circostanze particolari della guerra.

Nelle situazioni di conflitti armati interni, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani si applicano simultaneamente. In altri termini, il diritto internazionale umanitario costituisce un insieme speciale delle regole che rilevano dal diritto internazionale dei diritti umani, adattate in modo specifico alle situazioni di conflitto armato.

Un certo numero delle sue disposizioni non ha equivalenti nella legislazione dei diritti umani: è il caso, in particolare, delle norme che regolano la condotta delle ostilità o l'uso delle armi. Al contrario, il diritto internazionale dei diritti umani copre certi settori che sfuggono al diritto internazionale umanitario, come la protezione dei diritti politici o di quelli economici e sociali. A dispetto delle sovrapposizioni esistenti, diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario costituiscono comunque due branche separate del diritto internazionale pubblico.

Nei casi di conflitto armato non internazionale, possono essere applicate solo alcune disposizioni del diritto internazionale umanitario: si tratta dell'Articolo 3 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra.

Articolo 3 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra

"Nel caso in cui un conflitto armato che non presenti carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti in conflitto sarà tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti:

1. Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferite, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole basata sulla razza, il colore, la religione o la credenza, il sesso, la nascita o il censo, o altro criterio analogo.
A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate:
a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi;
b) la cattura di ostaggi;
c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti;
d) le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili.

2. I feriti e i malati saranno raccolti e curati.
Un ente umanitario imparziale, come il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servigi alle Parti in conflitto.
Le Parti in conflitto si sforzeranno, d'altro lato, di mettere in vigore, mediante accordi speciali, tutte o parte delle altre disposizioni della presente Convenzione.
L'applicazione delle disposizioni che precedono non avrà effetto sullo statuto giuridico delle Parti in conflitto".

	diritto internazionale dei diritti umani	diritto internazionale umanitario
Campo di applicazione	Diritti individuali (l'applicazione di alcuni diritti può subire delle restrizioni o delle limitazioni per motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico - vedi sopra, cap. 2, derogabilità)	Conflitti armati internazionali Conflitti armati non internazionali
Norme principali	Dichiarazione universale dei diritti umani (1948) Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (1948) Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966) Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965)	Quattro Convenzioni di Ginevra (1949) Protocolli aggiuntivi (1977) Articolo 3 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra

	diritto internazionale dei diritti umani	diritto internazionale umanitario
(segue) **Norme principali**	Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (1979) Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (1984) Convenzione sui diritti del fanciullo (1989)	
Meccanismi di attuazione	Tribunali e meccanismi di mediazione dell'ordinamento giuridico interno Sistemi regionali di protezione dei diritti umani Sistema di protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite	Alte potenze protettrici Stati Icrc: ha diritto d'iniziativa e può stabilire commissioni d'inchiesta
Dilemma	La via giudiziaria, post-facto, non deve essere l'unico strumento di messa in atto	Confidenzialità

4 L'APPROCCIO GIURIDICO ALLE SITUAZIONI DI EMERGENZA: QUALE DIRITTO APPLICABILE ?

VANTAGGI DELL'APPROCCIO GIURIDICO

Un corretto approccio giuridico alle emergenze complesse fornisce:

• maggiore responsabilità nell'identificazione di doveri specifici e di obblighi nel processo di assistenza umanitaria e nei temi legati alla protezione in situazioni d'emergenza complessa. In questo modo l'assistenza umanitaria e la protezione si muovono dalla realtà dell'assistenza a quella dell'obbligo;

• maggiore capacità decisionale e una libera, significativa e attiva partecipazione, in grado di coinvolgere anche i beneficiari degli aiuti nella gestione dell'assistenza umanitaria e della protezione;

• maggiore chiarezza in merito ai dettagli normativi, forniti da strumenti internazionali e da interpretazioni autorevoli dei trattati e dei meccanismi sui diritti umani, che elencano e definiscono il contenuto dell'assistenza umanitaria e della protezione, inclusa la richiesta di progetti legati all'acqua, all'assistenza medica, al cibo e all'alloggio. Gli standard internazionali in forma di trattati, dichiarazioni o linee guida sono strumenti pubblici e facilmente accessibili che descrivono nel dettaglio i requisiti per la garanzia dei vari diritti;

• maggiore facilità nel raggiungimento del consenso, maggiore trasparenza e minore dimensione politica nel processo di assistenza umanitaria. Gli indicatori e i progetti possono basarsi sugli stan-

dard universali degli strumenti internazionali in materia di diritti umani ed assistenza umanitaria;

• una più completa e razionale struttura di analisi e di lavoro, in cui i settori dell'assistenza umanitaria rispecchino i diritti enunciati nella struttura dei diritti umani;

• salvaguardia integrata contro danni non intenzionali provocati dai progetti di assistenza umanitaria;

• un'analisi più efficace e completa. Un'analisi basata sui diritti umani rivela ulteriori preoccupazioni in termini di protezione, partecipazione, sostenibilità e responsabilità. Un'analisi approfondita conduce a migliori risposte e migliori risultati;

• una base più autorevole per la difesa e per i reclami sulle risorse, con obblighi giuridici internazionali e impegno nazionale che rafforzino i difensori dell'assistenza umanitaria nella loro richiesta, ad esempio, di avere lo sblocco delle merci in dogana o l'accesso alle vittime.

DAI DIRITTI ALLA PRATICA: IL LEGAME TRA I PRINCIPI E IL LAVORO SUL CAMPO

Può essere utile considerare alcuni casi concreti con cui gli operatori sul campo devono confrontarsi in situazioni di conflitto armato o di violenza endemica.

Per migliorare la capacità di risposta è importante conoscere gli strumenti giuridici internazionali applicabili.

Divieto di prestare assistenza umanitaria

L'assistenza materiale viene impedita o bloccata e/o al personale umanitario non è consentito, o lo è in modo limitato, di accedere alle popolazioni vulnerabili:

- diritto internazionale umanitario:
  - un'agenzia umanitaria imparziale, come l'Icrc, può offrire la sua assistenza alle parti in conflitto;
  - speciale protezione e diritto all'assistenza per feriti, malati e bambini;
  - l'utilizzo della fame come metodo di combattimento è proibito;
  - divieto di attaccare o distruggere obiettivi indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile;
  - con il consenso delle parti, dovrebbe essere consentita l'assistenza umanitaria imparziale a favore della popolazione civile;

- diritto internazionale dei diritti umani:
  - libertà di movimento per tutti, incluso il personale umanitario;
  - diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo, compresi cibo, trattamento medico ed alloggio.

Movimenti forzati di popolazione

Un gruppo etnico, religioso o politico oppure un gruppo minoritario è costretto con l'uso della forza a lasciare le proprie case:

- diritto internazionale umanitario:
  - divieto di spostamenti forzati di popolazione;

- diritto internazionale dei diritti umani:
  - libertà di movimento, che implica il diritto di rimanere, partire e tornare e che non può essere soggetta a restrizioni basate su discriminazioni dovute a motivi di razza, sesso, lingua, religione;
  - divieto di separare arbitrariamente i bambini dalle loro famiglie.

Esecuzioni arbitrarie, uccisioni sistematiche di civili

I civili sono sottoposti ad esecuzioni o sono uccisi senza un giudizio finale emesso da una corte competente; si verificano esecuzioni sommarie di civili nei propri villaggi:

- diritto internazionale umanitario:
  - divieto di commettere atti di violenza contro la vita e la persona, divieto di esecuzioni arbitrarie;

- diritto internazionale dei diritti umani:
  - diritto alla vita, divieto di uccisioni arbitrarie;
  - divieto di infliggere gravi punizioni su gruppi nazionali, etnici o religiosi, con l'intento di eliminare il gruppo.

Tortura, mutilazioni, violenza sessuale

La popolazione civile è sottoposta a trattamenti inumani o degradanti, le donne e i bambini subiscono violenze sessuale, vengono praticate mutilazioni:

- diritto internazionale umanitario:
  - divieto di infliggere trattamenti crudeli, inumani o degradanti o violenza sessuale;

- diritto internazionale dei diritti umani:
  - divieto di tortura, di infliggere trattamenti crudeli, inumani o degradanti o violenza sessuale.

Arresti e detenzioni arbitrarie, cattura di ostaggi

I civili vengono arrestati o presi in ostaggio e sottoposti a detenzione prolungata senza procedimenti giudiziari:

- diritto internazionale umanitario:
  - divieto di catturare ostaggi e di emettere sentenze arbitrarie;

- diritto internazionale dei diritti umani:
  - divieto di arresti arbitrari e detenzione prolungata.

Arruolamento forzato di bambini

I bambini vengono sottratti alle proprie famiglie o dai campi di accoglienza e costretti a prendere parte alle ostilità:

- diritto internazionale dei diritti umani:
  - i bambini di età inferiore ai 15 anni non dovrebbero prendere parte alle ostilità;
  - divieto di separare arbitrariamente i bambini dalle proprie famiglie.

Trasformazione del personale umanitario in bersagli da colpire

Il personale umanitario subisce intimidazioni, attacchi e violenze, o viene preso in ostaggio o sottoposto a detenzioni arbitrarie:

- diritto internazionale umanitario:
  - divieto di commettere atti di violenza contro la vita e la persona, di infliggere trattamenti inumani e degradanti, di catturare ostaggi, ecc.;

- diritto internazionale dei diritti umani:
  - divieto di tortura, arresti, detenzioni o esecuzioni arbitrarie, ecc.

IL RUOLO DEGLI OPERATORI UMANITARI NELL'APPLICARE I DIRITTI UMANI IN SITUAZIONE D'EMERGENZA

I 30 articoli della Dichiarazione universale dei diritti umani (per il testo vedi scheda 7, capitolo 3) enunciano una serie di principi che sono definiti in modo più preciso in altri strumenti giuridici internazionali, trattati e convenzioni.

L'attuazione dei diritti è garantita da una grande varietà di attori: lo Stato, la società civile nazionale, le organizzazioni intergovernative. E in situazioni di crisi, dall'azione degli attori umanitari.

È in questo campo che gli operatori umanitari giocano un ruolo fondamentale: essi sono gli attori sul terreno dell'attuazione concreta dei diritti dei beneficiari e, tramite la loro creatività nella ricerca di soluzioni, contribuiscono a definire il contenuto delle norme nella loro traduzione pratica.

Se le organizzazioni umanitarie hanno il dovere di rispettare i diritti garantiti alle vittime da numerosi strumenti giuridici pertinenti, esse hanno anche la possibilità di scegliere di rendere manifeste le violazioni dei diritti umani verificate nell'esercizio delle loro funzioni.

Gli operatori umanitari, infatti, essendo presenti sul campo e a stretto contatto con comunità e persone beneficiarie dell'assistenza che possono essere state vittime di gravi violazioni dei diritti umani, si trovano spesso nella condizione, a volte casuale, di ascoltare e raccogliere testimonianze drammatiche.

L'articolo 3 (*"Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona"*) e l'articolo 25, comma 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani (*"Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà"*) sono espressi in maniera approfondita anche in altri trattati e convenzioni internazionali riguardanti la protezione dei diritti umani e sono realizzati sul campo da una grande varietà di attori, tra i quali gli operatori umanitari che ne fanno una traduzione concreta nella pratica quotidiana.

Gli attori umanitari devono verificare che le differenti decisioni prese dagli Stati, dalle organizzazioni internazionali e dai donatori siano compatibili con il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale dei rifugiati. I responsabili delle agenzie umanitarie possono vegliare affinché si faccia riferimento ai principi e diritti summenzionati in occasione delle diverse azioni di soccorso o di accordi operativi.



human rights into humanitarian work

con il contributo di



Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



Stampa: Arti Grafiche La Moderna - Roma

4

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

Diritti umani e assistenza umanitaria

manuale operativo

Promuovere i diritti umani attraverso il lavoro di assistenza umanitaria

Indice

1. Nutrizione / Aiuto alimentare

2. Servizi medici

3. Rifugio e pianificazione dei siti

4. Acqua e misure igienico-sanitarie

L'introduzione di una maggiore attenzione per i diritti umani attraverso il lavoro umanitario significa che, anche durante le diverse fasi della situazione d'emergenza, è necessario integrare e verificare elementi di protezione, di partecipazione e di sviluppo nelle attività d'assistenza umanitaria.

Basandosi su una carta umanitaria che trae spunto dal diritto internazionale umanitario, dai diritti umani e dal diritto dei rifugiati, i collaboratori del Progetto Sphere* hanno elaborato degli standard minimi, ovvero dei livelli di qualità che è indispensabile garantire nei quattro grandi settori dell'assistenza umanitaria (nutrizione/aiuto alimentare, servizi medici, rifugio e pianificazione dei siti, acque e misure igienico-sanitarie) e degli indicatori per misurare se tali standard siano stati raggiunti.

La prima parte di ciascuno dei seguenti capitoli contiene la traduzione non ufficiale degli standard minimi elaborati in merito ai quattro settori d'attività sopra descritti.

Le parti successive propongono agli operatori delle indicazioni per impostare progetti d'assistenza umanitaria che prendano in considerazione elementi di protezione, di partecipazione e di sviluppo.

1. NUTRIZIONE / AIUTO ALIMENTARE

PREMESSA

In situazioni d'emergenza, l'obiettivo iniziale degli aiuti alimentari è quello di salvare vite umane. Inoltre, questi possono rivestire un ruolo preventivo per attenuare l'impatto economico della crisi e limitare i rischi di feno-

*Per ulteriori informazioni: www.sphereproject.org

meni a volte difficilmente reversibili: spostamenti di popolazioni, vendita di bestiame o di mezzi di produzione, distruzione delle sementi, ecc. Pertanto, gli aiuti alimentari sono inizialmente indispensabili.

Le distribuzioni generali, non mirate, dei soccorsi possono assumere diverse forme. Una delle più tradizionali è la fornitura di razioni di alimenti secchi come mais, fagioli e olio, distribuite secondo diverse modalità.

Le cucine popolari sono concepite per aiutare le popolazioni che non hanno la possibilità di preparare autonomamente i pasti, ad esempio persone anziane o che non hanno accesso a fonti di energia necessarie per cucinare gli alimenti. Queste cucine possono essere allestite anche nei casi in cui l'immagazzinamento di alimenti nelle proprie abitazioni può comportare un pericolo fisico concreto per le stesse popolazioni.

Esistono forme più mirate di distribuzione degli aiuti alimentari. I programmi di alimentazione complementare (rispetto alla distribuzione generale) si rivolgono a gruppi di persone con bisogni nutrizionali particolari (donne in gravidanza, bambini in fase di sviluppo, malati in convalescenza, ecc.) e sono assai utilizzati nella gestione dei campi allestiti per assistere, per lunghi periodi, rifugiati e sfollati. Poiché le razioni di base sono appena sufficienti per coprire i fabbisogni energetici di ferro, calcio, vitamine e altri oligo-minerali, nel lungo periodo si possono generare carenze alimentari.

Nei casi più gravi di malnutrizione è necessario fare ricorso a sistemi di rialimentazione terapeutica. In questi casi, l'assunzione di alimenti e il ripristino della normalità devono essere effettuati sotto controllo medico.

Nel contesto europeo viene anche utilizzata una modalità di aiuto ali-

mentare particolare. Questa assistenza assume la forma di pacchi destinati a famiglie o a singoli individui, contenenti diversi generi alimentari: riso, olio, ma anche formaggi o carni a lunga conservazione. Essa presenta un certo interesse ma mostra anche i suoi limiti durante gli spostamenti di popolazioni e nelle situazioni di emergenza cronica, specialmente quelle legate al deterioramento delle strutture sociali (pensioni, assistenza agli anziani, ecc.) che accompagnano i conflitti e i cambiamenti politici nell'Europa dell'Est e nei paesi dell'ex Unione Sovietica.

È fondamentale tenere sempre presente che l'unità familiare è al centro della sicurezza alimentare.

NUTRIZIONE

Standard minimi Sphere da rispettare

Valutazione iniziale

Prima di prendere una decisione in merito a un programma alimentare, le agenzie dimostrano di aver compreso la situazione e le cause essenziali che possono provocare l'insorgenza di casi di malnutrizione.

Intervento

La necessità dell'intervento scaturisce da una chiara definizione del problema e dall'elaborazione di una precisa strategia.

Follow-up *e valutazione*

I risultati e l'efficacia del programma di nutrizione e l'evoluzione della situazione sono sottoposti a *follow-up* e valutazione.

Partecipazione
La popolazione colpita ha la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani e delle modalità d'attuazione dei programmi di assistenza.

Sostegno nutrizionale generale alla popolazione: apporto di nutrienti
I bisogni nutrizionali della popolazione sono soddisfatti.

Sostegno nutrizionale generale alla popolazione: qualità e igiene degli alimenti
La qualità degli alimenti distribuiti è idonea alla consumazione. Essi sono stoccati, manipolati, preparati e consumati in modo da salvaguardare la loro integrità.

Sostegno nutrizionale generale alla popolazione: accettabilità degli alimenti
Gli alimenti forniti sono appropriati e giudicati accettabili da tutta la popolazione.

Sostegno nutrizionale mirato: malnutrizione moderata
I rischi di salute pubblica associati a una malnutrizione moderata sono ridotti.

Sostegno nutrizionale mirato: malnutrizione grave
La mortalità e le sofferenze associate a una malnutrizione grave sono ridotte.

Sostegno nutrizionale mirato: carenza in micronutrimenti
Le carenze in micronutrimenti sono corrette.

Capacità: competenza

I programmi di nutrizione sono realizzati da personale che possiede tutte le qualifiche e l'esperienza richieste per compiere il proprio lavoro ed è correttamente inquadrato e sostenuto.

Capacità: sostegno

La popolazione colpita riceve il sostegno necessario per potersi adattare al nuovo ambiente e utilizzare al meglio l'assistenza fornita.

Capacità locale

Le capacità e le competenze locali sono sfruttate e valorizzate attraverso i programmi nutrizionali d'emergenza e d'aiuto alimentare.

AIUTO ALIMENTARE

Standard minimi Sphere da rispettare

Valutazione iniziale

Prima di prendere qualsiasi decisione in merito a un programma, le agenzie dimostrano di aver compreso le cause essenziali che provocano un rischio d'insicurezza alimentare e la necessità di aiuto in questo settore.

Follow-up *e valutazione*

I risultati e l'efficacia del programma d'aiuto alimentare e l'evoluzione della situazione sono sottoposti a *follow-up* e valutazione.

Partecipazione

La popolazione colpita ha la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani e delle modalità d'attuazione dei programmi di assistenza.

Bisogni

La composizione del paniere e delle razioni alimentari tende a ricercare un equilibrio tra i bisogni della popolazione colpita e le risorse di cui dispone.

Destinazione

I beneficiari dell'aiuto alimentare sono individuati in base ai loro bisogni nutrizionali e/o alla loro vulnerabilità di fronte all'insicurezza alimentare.

Gestione delle risorse

Gli aiuti alimentare e i fondi destinati ai programmi sono gestiti nel quadro di un sistema trasparente e verificabile che permette di risalire la catena dell'assistenza e di renderne conto.

Logistica

Le agenzie dispongono delle capacità richieste, a livello organizzativo e tecnico, per gestire in modo efficiente ed efficace l'acquisto, il ricevimento, il trasporto, lo stoccaggio e la distribuzione dei generi alimentari.

Distribuzione

Il metodo di distribuzione dei generi alimentari è equo e prende in considerazione le condizioni locali. I beneficiari dell'aiuto sono informati sulle razioni alimentari cui hanno diritto e sui criteri in base ai quali sono state calcolate.

Capacità: competenza

I programmi d'aiuto alimentare sono realizzati da personale che possiede tutte le qualifiche e l'esperienza richieste per compiere il proprio lavoro ed è correttamente inquadrato e sostenuto.

INTRODURRE ELEMENTI DI PROTEZIONE E DI PARTECIPAZIONE

Durante le crisi le popolazioni non restano passive; al contrario esse sviluppano meccanismi di sopravvivenza e di gestione della crisi. Nella fase di valutazione iniziale, occorre individuare le strategie di sopravvivenza delle popolazioni e cercare di sostenerle.

• Prendere in adeguata considerazione le problematiche ambientali, valutando i problemi legati all'impatto prodotto sugli ecosistemi dalla presenza di migliaia di persone e dalla preparazione di altrettanti pasti quotidiani.

• Al fine di preservare la biodiversità, proteggere e utilizzare le risorse locali, servendosi anche delle conoscenze tradizionali in materia di riproduzione delle sementi.

• Legare alla fornitura di prodotti e materiali agricoli (sementi, tuberi, utensili, ecc.) le distribuzioni alimentari, indispensabili sia per i lavori nei campi, sia sotto forma di "razioni di protezione delle sementi" (razioni distribuite congiuntamente alle sementi per prevenire i rischi che queste siano consumate in casi di grave crisi alimentare), sia infine sotto forma di sostegno alimentare fino alla raccolta.

INTRODURRE ELEMENTI DI SVILUPPO

• Facilitare il passaggio dalla fase dell'emergenza a quella dello sviluppo post-bellico, sostenendo ad esempio i primi gruppi di persone che fanno rientro nelle zone abbandonate a causa del conflitto.

• Cercare di abbreviare la durata del bisogno dell'aiuto alimentare onde evitare il prodursi di fenomeni di dipendenza, di limitare l'integrazione del-

l'aiuto nell'ambito delle strategie di sopravvivenza e infine di minimizzare il rischio di sopravvenienza di cambiamenti drastici nelle abitudini alimentari.

• Favorire la sostituzione dei programmi alimentari d'urgenza, non appena possibile, con azioni di rilancio delle attività agricole ed economiche locali ovvero con azioni di sostegno alla produzione agricola che costituiscano fattori di stimolo per l'economia.

Ambiti operativi: il *food for work*

Con questo termine si indica generalmente l'aiuto alimentare che, invece di essere distribuito in modo gratuito, viene utilizzato come forma di pagamento per il lavoro destinato a stimolare la creazione o lo sviluppo di infrastrutture collettive (bacini d'irrigazione, riparazioni di strade, ecc.) o nell'ambito di politiche di prevenzione di disastri naturali (costruzione di barriere anti-erosione, lavori di terrazzamento o di rimboschimento, ecc.).

L'esperienza dimostra che le condizioni di riuscita o di fallimento di tali programmi sono relativamente facili da identificare. Si tratta di un calcolo economico simile al "calcolo del costo delle opportunità" di utilizzo della manodopera disponibile. Se il cibo è scarso, dunque più costoso e se le possibilità di lavoro sono limitate - sia numericamente che in termini di reddito - la prospettiva del *food for work* diviene molto interessante.

Quando i differenziali di remunerazione della manodopera tra il lavoro salariato e il *food for work* raggiungono un certo limite, diventa invece illusorio promuovere un programma del genere. È dunque necessario valutare la remunerazione del lavoro nel sistema *food for work* in funzione delle pratiche salariali locali e delle opportunità di impiego.

Un settore nel quale il *food for work* resta comunque di grande attualità è quello del mantenimento delle strutture collettive tradizionali. In questi sistemi, la ricchezza accumulata da alcuni gruppi sociali, in particolare sotto forma di riserve di cereali, viene parzialmente redistribuita nel corso dei lavori di interesse collettivo.

Aiuto alimentare e regolamentazione del costo delle derrate

L'ingresso di migliaia di tonnellate di derrate varie in un paese colpito da un'emergenza può avere delle conseguenze molto negative per i produttori e per il mercato locale. Per ovviare a questo, esistono programmi di stabilizzazione dei prezzi grazie all'aiuto alimentare: in periodi di sovrapproduzione, si compra per evitare la caduta dei prezzi per i produttori; in quelli di carestia, si rallenta l'immagazzinamento per evitare l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari di base e limitare i rischi di crisi sociale che accompagnano spesso tali rialzi.

Una delle soluzioni più interessanti è quella dei programmi triangolari nell'ambito di una stessa regione: l'acquisto viene fatto nelle zone o nei paesi vicini in cui vi è sovrapproduzione e l'utilizzo finale avviene nelle zone con scarse risorse.

Monetizzazione e creazione di risorse per lo sviluppo

Il principio della monetizzazione dell'aiuto è chiaro: bisogna prevenire l'insorgenza di abitudini di gratuità e di sindromi da dipendenza. Questo può essere fatto nella prospettiva dei sistemi commerciali pre-esistenti quali depositi statali, uffici nazionali del grano se esistenti, consorzi, commercianti all'ingrosso di cereali, confederazioni contadine, ecc.

Nella maggior parte dei casi, questa monetizzazione si realizza nell'ambito della stabilizzazione di fondo della controparte, in modo conseguente: l'aiuto alimentare viene venduto invece di essere distribuito gratuitamente. Le somme così raccolte servono a costituire un fondo per investimenti in progetti sociali e produttivi. Questo fondo può essere gestito congiuntamente dai donatori dell'aiuto alimentare e da un'istituzione del luogo nel quale viene messa in atto l'operazione.

Qualche esperienza particolare: granai collettivi e banche di sementi

In numerosi contesti, sono scomparse le pratiche ancestrali di gestione di granai collettivi e di costituzione di scorte comunitarie di sementi. Questi meccanismi, che avevano l'obiettivo di predisporre strumenti per affrontare gravi emergenze, erano vitali e costituivano una delle basi sociali della sicurezza alimentare. Questo ambito presenta possibilità di investimenti ancora poco esplorate nel campo dell'aiuto alimentare.

2. SERVIZI MEDICI

Standard minimi Sphere da rispettare

Valutazione iniziale

La valutazione iniziale determina, nel modo più rigoroso possibile, gli effetti della catastrofe nell'ambito della salute pubblica, elenca i bisogni e definisce le priorità programmatiche.

Sistema d'informazione sulla salute: raccolta dati

Esso permette di raccogliere regolarmente e in forma sistematica dati riguardanti la popolazione, le malattie, le condizioni dell'ambiente e dei servizi medici, con l'obiettivo di rilevare i grandi problemi sanitari.

Sistema d'informazione sulla salute: analisi dei dati

I dati così raccolti e i cambiamenti notati nella popolazione colpita sono regolarmente sottoposti ad analisi e controlli per favorire la capacità decisionale e stabilire gli interventi più appropriati.

Sistema d'informazione sulla salute:* follow-up *e valutazione finale dei dati

I dati raccolti vengono utilizzati per valutare l'efficienza degli interventi realizzati per lottare contro le malattie e salvaguardare la salute della popolazione.

Partecipazione

La popolazione colpita ha la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani e delle modalità d'attuazione dei programmi di assistenza.

Lotta contro il morbillo: vaccinazione

Fra la popolazione colpita, nel modo più rapido possibile, tutti i bambini da 6 mesi a 12 anni ricevono una dose di vaccino contro il morbillo e un supplemento di vitamina A.

Lotta contro il morbillo: vaccinazione dei nuovi arrivati

All'interno di una zona di accoglienza per rifugiati, i nuovi arrivati vengono sistematicamente vaccinati. Tutti i bambini da 6 mesi a 12 anni ricevono una dose di vaccino contro il morbillo e un supplemento di vitamina A.

Lotta contro il morbillo: presa in carico dei casi

Tutti i bambini che contraggono il morbillo ricevono cure adeguate ad evitare gravi postumi o un esito fatale.

Lotta contro le malattie trasmissibili: monitoraggio epidemiologico
L'apparizione di casi di malattie trasmissibili è oggetto di continuo monitoraggio.

Lotta contro le malattie trasmissibili: indagine e misure
Le malattie suscettibili di assumere forme epidemiche sono oggetto di indagine e di misure di lotta, in conformità con le norme e gli standard accettati a livello internazionale. Le cure mediche dispensate contribuiscono a ridurre i tassi di mortalità e di morbilità.

Servizi medici: riduzione della morbilità e della mortalità
Le cure mediche dispensate in situazione d'emergenza obbediscono ai principi riguardanti le cure di prima necessità e sono mirate alle cause di submorbilità e submortalità.

Capacità: competenza
I programmi sulla salute sono realizzati da personale che possiede tutte le qualifiche e l'esperienza richieste per compiere il proprio lavoro ed è correttamente inquadrato e sostenuto.

Capacità: sostegno
La popolazione colpita riceve il sostegno necessario per potersi adattare al nuovo ambiente e utilizzare al meglio l'assistenza fornita.

Capacità locale
Le capacità e le competenze locali sono sfruttate e valorizzate attraverso gli interventi d'emergenza nel campo della salute.

INTRODURRE ELEMENTI DI PROTEZIONE

• Identificare le priorità legate alla salute e all'alimentazione ed assicurare che queste siano prontamente considerate in un approccio di base alla salute che preservi e rafforzi i sistemi sanitari locali.

• Rafforzare i meccanismi di controllo sulla salute e l'alimentazione per rendere possibile il monitoraggio di ogni cambiamento e dei primi segnali di deterioramento e sviluppare azioni a tutela della vita umana attraverso risposte immediate e interventi alimentari tecnicamente validi.

• Assicurare il controllo e la prevenzione delle malattie, in particolare di quelle prevenibili mediante informazione e vaccini.

• Garantire a tutti buona qualità e accesso alla prevenzione e alle cure di base, inclusa la fornitura di medicine e vaccini essenziali; considerare in particolare i bisogni specifici di gruppi vulnerabili, quali anziani, bambini, donne in gravidanza, malati cronici.

• Assicurare che i rischi legati all'impatto ambientale siano riconosciuti e considerati in maniera adeguata.

INTRODURRE ELEMENTI DI PARTECIPAZIONE

• Assicurare presenza e capacità operativa sul campo per rafforzare una gestione coordinata della salute pubblica che abbia un impatto immediato e favorisca l'acquisizione di conoscenza collettiva e la responsabilizzazione del settore sanitario.

• Definire una strategia sanitaria integrata per la preparazione, la risposta

alle emergenze e la gestione postbellica, in modo da sviluppare un settore sanitario capace di gestire e affrontare le emergenze, di porre in relazione gli aiuti umanitari con le capacità nazionali ed avviare un sistema di riforme sanitarie.

INTRODURRE ELEMENTI DI SVILUPPO

• Organizzare gli aiuti d'emergenza in modo da contribuire sin dall'inizio a un processo di riabilitazione e sviluppo sostenibile, con l'obiettivo di ricostruire progressivamente sistemi pubblici di assistenza sanitaria efficienti, efficaci e accessibili.

• Garantire che l'assistenza sanitaria umanitaria rispetti gli standard internazionali e le priorità locali e non comprometta lo sviluppo futuro.

• Assicurare che le lezioni acquisite nei periodi di crisi siano utilizzate per migliorare la preparazione del settore sanitario ad affrontare crisi future e a ridurre gli effetti di tali crisi.

3. RIFUGIO E PIANIFICAZIONE DEI SITI

Standard minimi Sphere da rispettare

Intervento

Le decisioni poggiano sulla comprensione e su un'analisi rigorosa dei bisogni delle persone in merito al rifugio, ai vestiti e agli articoli domestici.

Follow-up *e valutazione*

I risultati e l'efficacia del programma di pianificazione dei siti e dei rifugi e l'evoluzione della situazione sono sottoposti a *follow-up* e valutazione.

Partecipazione
La popolazione colpita ha la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani e delle modalità d'attuazione dei programmi di assistenza.

Rifugio
Le persone colpite dalla catastrofe dispongono di sufficiente spazio coperto per proteggersi dai rigori del clima. Hanno riscaldamento e ricambio d'aria sufficienti nonché sicurezza e intimità per salvaguardare la loro dignità, la loro salute e il loro benessere.

Vestiti
Le persone dispongono di coperte e vestiti sufficienti per proteggersi dalle intemperie e salvaguardare la loro dignità, la loro sicurezza e il loro benessere.

Articoli domestici: oggetti della vita quotidiana
I nuclei familiari dispongono di articoli casalinghi, di sapone per la loro igiene personale e di ulteriori strumenti per salvaguardare la loro dignità e il loro benessere.

Articoli domestici: considerazione dell'*habitat *naturale
Vengono messi a disposizione dei beneficiari dell'assistenza strumenti di cucina e fornelli a buona resa energetica, di cui si incoraggia l'uso.

Scelta del sito
Il sito è adatto al numero di persone che è destinato ad accogliere.

Sistemazione del sito
La sistemazione del sito permette ad ogni nucleo familiare di disporre di spazio sufficiente, assicura a tutti il maggior benessere e sicurezza possi-

bili, consente una fornitura efficace ed efficiente dei servizi e facilita l'accesso ai diversi ambienti del sito.

Sicurezza
La scelta e la sistemazione del sito assicurano una libertà di movimento e un livello di sicurezza sufficienti per tutta la popolazione colpita.

Considerazione dell'ambiente naturale
Il sito è pianificato e gestito in modo da ridurre, il più possibile, la degradazione dell'ambiente.

Capacità: competenza
I programmi sulla salute sono realizzati da personale che possiede tutte le qualifiche e l'esperienza richieste per compiere il proprio lavoro ed è correttamente inquadrato e sostenuto.

Capacità locale
Le capacità e le competenze locali sono sfruttate e valorizzate attraverso gli interventi di sistemazione dei rifugi e dei siti.

INTRODURRE ELEMENTI DI PROTEZIONE

Donne rifugiate:
• valutare e realizzare i cambiamenti necessari nel disegno del campo per migliorare la sicurezza fisica;
• assicurare che le donne rifugiate siano in possesso di documenti ed abbiano accesso ad ogni procedura di registrazione per determinare l'eleggibilità all'assistenza;
• coinvolgerle nelle decisioni che riguardano la loro sicurezza;
• parlare direttamente con esse, per identificare i loro bisogni di prote-

zione ed offrire sostegno psicologico a coloro che sono state vittime di violenza;
• assicurare che i loro bisogni e diritti siano integrati nella totalità dei programmi in favore dei rifugiati;
• promuovere, all'interno della comunità dei rifugiati, una sensibilizzazione sui temi della protezione delle donne e dei loro diritti;
• offrire corsi di formazione mirati all'indipendenza economica;
• condividere informazioni sulle donne rifugiate con le altre Ong e con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr);
• identificare le donne rifugiate con gravi problemi di protezione eleggibili al programma *Women at risk* dell'Unhcr.

Bambini e adolescenti:
• introdurre attività per valutare, monitorare e considerare i bisogni e i diritti dei bambini;
• coordinare gli sforzi con altre Ong, con l'Unhcr, il Comitato Internazionale della Croce Rossa (Icrc) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef), al fine di permettere i ricongiungimenti familiari;
• promuovere l'educazione e introdurre corsi di educazione alla pace nonché corsi di formazione professionale per gli adolescenti;
• informare i bambini di ogni decisione presa e tenere conto delle loro opinioni;
• garantire loro l'accesso all'acqua, ad un riparo, a servizi sanitari di base e all'educazione;
• verificare che vengano nutriti in modo adeguato;
• prestare attenzione al pericolo di abuso fisico e sessuale nei loro confronti;
• prestare attenzione ad eventuali tentativi di arruolamento dei bambini e avvisare l'Unicef, l'Unhcr e le Ong impegnate sul tema dei bambini soldato;

• identificare i minori separati raccogliendo e registrando informazioni dettagliate su ogni bambino;
• garantire ai minori non accompagnati lo stesso trattamento riservato ai loro coetanei.

Anziani rifugiati:
• identificare gli anziani e predisporre programmi di assistenza che considerino i loro bisogni;
• condividere le informazioni relative agli anziani con altre Ong e con le agenzie competenti;
• includere gli anziani nei progetti di educazione, formazione e sviluppo di attività generatrici di reddito, sia come beneficiari che come partecipanti attivi;
• sviluppare progetti che mettano in relazioni i bambini e gli anziani.

INTRODURRE ELEMENTI DI PARTECIPAZIONE

• Analizzare e comprendere il ruolo socio-economico dei rifugiati e individuare il tipo di struttura della *leadership* esistente.

• Promuovere la partecipazione dei rifugiati a tutte le fasi di pianificazione e attuazione.

• Coinvolgere i rifugiati nella pianificazione delle operazioni, in tal modo permettendo loro di mantenere la propria dignità e determinazione, incoraggiando l'autosufficienza e contribuendo ad evitare la dipendenza.

• Organizzare l'assistenza in piccoli gruppi meno strutturati piuttosto che raggruppando i rifugiati in campi profughi estremamente organizzati, in modo da limitare la dipendenza esterna.

• Coinvolgere al massimo la comunità, onde tutelare meglio i bisogni dei gruppi vulnerabili e rispondere in maniera più adeguata alle loro esigenze sociali, umane e psichiche.

INTRODURRE ELEMENTI DI SVILUPPO

Nei confronti della popolazione locale:
• in caso di intervento di riabilitazione di edifici per accogliere i beneficiari dell'assistenza umanitaria, scegliere con attenzione i palazzi da ristrutturare, mirando al beneficio futuro della comunità d'accoglienza;
• nella progettazione, tenere conto dell'impatto ambientale sui rifugiati e sulla comunità di accoglienza;
• fornire sostegno economico e aiuti non solo ai rifugiati ma anche alle popolazioni bisognose del paese di accoglienza.

Nei confronti della comunità dei rifugiati:
• incoraggiare l'autosufficienza per limitare la dipendenza esterna;
• includere nella pianificazione dell'assistenza progetti di formazione professionale che potranno permettere lo sviluppo di attività generatrici di reddito;
• anticipare il futuro: vedi, scheda n. 5, *checklist* "Garantire i ritorni".

4. ACQUA E MISURE IGIENICO-SANITARIE

Standard minimi Sphere da rispettare

Valutazione iniziale

Le decisioni poggiano sulla comprensione della situazione d'emergenza e su un'analisi rigorosa dei rischi per la salute e dei bisogni legati all'approvvigionamento idrico e allo smaltimento delle acque sporche.

Follow up *e valutazione*

I risultati del progetto d'approvvigionamento idrico e di smaltimento delle acque sporche, le misure attraverso le quali i problemi di salute sono stati risolti e l'evoluzione della situazione sono sottoposti a *follow-up* e valutazione.

Partecipazione

La popolazione colpita ha la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani e delle modalità d'attuazione dei programmi di assistenza.

Approvvigionamento idrico: accesso e quantità d'acqua

È garantito l'accesso a un volume sufficiente d'acqua per bere, cucinare ed assicurare una buona igiene personale e domestica.
I punti di erogazione di acqua pubblica sono abbastanza vicini alle abitazioni da permettere l'utilizzazione della quantità d'acqua necessaria ai bisogni minimi.

Approvvigionamento idrico: qualità dell'acqua

Al punto di approvvigionamento, l'acqua ha un gusto piacevole ed è di qualità sufficiente per l'uso potabile, l'igiene personale e quella domestica, senza comportare rischi significativi per la salute, legati alle malattie tramite essa trasmissibili o alla sua contaminazione chimica o radioattiva, anche in caso d'utilizzo a breve termine.

Approvvigionamento idrico: installazioni e materiali

Sono presenti installazioni e materiali adeguati per reperire, conservare ed utilizzare la quantità d'acqua sufficiente per bere, cucinare, garantire l'igiene personale e mantenere salubri le riserve idriche domestiche fino al momento del consumo.

Eliminazione degli escrementi: numero di latrine e condizioni di accesso

Le latrine sono in numero sufficiente ed abbastanza vicine alle abitazioni da permettere un accesso veloce e sicuro e garantire condizioni igieniche accettabili in qualsiasi momento, di giorno e di notte.

Eliminazione degli escrementi: progettazione e costruzione delle latrine

Le latrine sono concepite e mantenute in modo da risultare comode, igieniche e utilizzabili in totale sicurezza.

Lotta antivettoriale: protezione individuale e familiare

Sono disponibili mezzi per proteggersi contro i vettori di malattie e animali nocivi che rappresentano un rischio importante per la salute e il benessere.

Lotta antivettoriale: misure fisiche, ambientali e chimiche di protezione

Il numero di vettori patogeni e di animali nocivi che mettono a rischio la salute e il benessere delle persone è mantenuto a un livello accettabile.

Lotta antivettoriale: principi di buone pratiche relativamente ai mezzi chimici

Le misure di lotta antivettoriale che richiedono l'uso di pesticidi sono applicate in conformità con le norme internazionali, da una parte per proteggere adeguatamente il personale delle agenzie, la popolazione colpita e l'ambiente naturale e, dall'altra, per evitare di creare resistenza ai pesticidi.

Evacuazione dei rifiuti solidi: rimozione ed eliminazione
Nell'ambiente non è rilevato un inquinamento maggiore dovuto ai rifiuti solidi, rifiuti medici compresi.

Evacuazione dei rifiuti solidi: contenitori e fossa
I rifiuti domestici sono smaltiti in modo comodo ed efficace.

Drenaggio: lavori
L'ambiente non presenta rischi maggiori legati all'erosione provocata dalle acque stagnanti, dalle acque di scorrimento (deflusso superficiale), dalle piene e dalle acque sporche d'origine domestica o medica.

Drenaggio: installazioni e strumenti
Le acque sporche domestiche e quelle residue dei punti di distribuzione sono smaltite in modo pratico ed efficace, tale altresì da proteggere le abitazioni ed altri locali, familiari o comunitari, contro piene ed erosioni.

Promozione di regole d'igiene
Tutta la popolazione colpita conosce quali pratiche sono più rischiose per la salute ed è in grado di modificare i propri comportamenti; dispone di informazioni e di mezzi adeguati per poter utilizzare l'acqua e le installazioni sanitarie in modo da salvaguardare la propria salute e dignità.

Esecuzione del programma
L'insieme delle installazioni e dei mezzi messi a disposizione prende in considerazione le vulnerabilità, i bisogni e le preferenze di tutta la popolazione colpita.

Quando possibile, i fruitori sono coinvolti nella gestione e nel mantenimento delle installazioni sanitarie.

Capacità: competenza

I programmi d'approvvigionamento dell'acqua e di trattamento delle acque sporche sono realizzati da personale che possiede tutte le qualifiche e l'esperienza richieste per compiere il proprio lavoro ed è correttamente inquadrato e sostenuto.

INTRODURRE ELEMENTI DI PROTEZIONE E PARTECIPAZIONE

I progetti relativi all'approvvigionamento idrico ed allo smaltimento delle acque sporche sono spesso disegnati con un approccio basato sulla tutela della salute; in questo modo, essi rispondono ad esigenze di protezione solo in parte, attraverso attività di cura o di promozione dell'igiene domestica e personale. In realtà, l'acqua può essere anche considerata un bene, un capitale che permetterà ai beneficiari di ripristinare un'attività produttiva.

Il *livelihood approach*

Il *livelihood approach* si pone come obiettivo finale non solo il raggiungimento di benefici per la salute, ma anche il miglioramento e rafforzamento dell'insieme dei beni legati alla vita familiare, in modo da rafforzare le strategie di sussistenza, sostenere la creazione di benefici a favore dei poveri e migliorare lo sviluppo delle relazioni sociali. Esso dovrebbe ampliare la gamma dei mezzi di sussistenza e la capacità delle famiglie più bisognose attraverso la richiesta di assistenza a varie istituzioni.

Un approccio corretto alla sussistenza dovrebbe non solo sviluppare progetti idrici ma anche:

- facilitare l'accesso alle risorse, rimuovendo le barriere nei confronti delle istituzioni responsabili per lo sviluppo di assistenza nel settore;
- migliorare la partecipazione e la capacità decisionale delle famiglie bisognose ai processi sociali;
- estendere la conoscenza delle politiche ambientali locali e migliorare le possibilità di avere accesso alle risorse idriche e di gestirle.

È altresì importante mobilitare i beni a livello familiare per poter raggiungere un livello di rafforzamento delle risorse sufficiente a conseguire un risultato comune e tenere in considerazione l'impatto di queste azioni sulla comunità.

In molti casi, i poveri non hanno relazioni sociali e capitale umano, ad esempio l'educazione e la competenza, con cui diventare attivamente partecipi nello sviluppo di strutture idriche per la comunità. Poiché le comunità si differenziano e si suddividono al loro interno, è particolarmente importante che i gruppi più marginali e bisognosi siano adeguatamente assistiti.

INTRODURRE ELEMENTI DI SVILUPPO

È importante raccogliere informazioni dettagliate su:

a) contesto di governo:

- numero e caratteristiche delle istituzioni coinvolte nella gestione delle risorse idriche e delle strutture idriche e sanitarie;

• suddivisione delle responsabilità nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti;
• livello e modalità di inter-relazione tra le istituzioni politiche e le istituzioni responsabili dell'attuazione dei progetti;
• esistenza di meccanismi istituzionali per la discussione, la richiesta e la decisione relativa all'utilizzo e allo sviluppo delle risorse.

b) contesto della società civile:
• caratteristiche della comunità e relazioni istituzionali con le autorità di governo;
• esistenza di rappresentanze a livello locale;
• esistenza di norme che definiscano il comportamento sociale e politico in relazione all'accesso alle risorse e modalità con cui tali norme vengono applicate.

c) contesto delle comunità e famiglie:
• modalità di suddivisione del lavoro;
• tipologie e modalità di utilizzo delle risorse idriche;
• esistenza di barriere socio-culturali all'accesso a tali risorse;
• tempo dedicato ad attività legate all'utilizzo delle risorse idriche.

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

con il contributo di
ECHO - Humanitarian Aid Office

Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



Stampa: Arti Grafiche La Moderna - Roma

5

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

Diritti umani e assistenza umanitaria

manuale operativo

Assistere e proteggere rifugiati e sfollati

Indice

1. Definizioni e strumenti

2. Applicare il diritto internazionale dei rifugiati

3. Problematiche e spunti di riflessione

4. La famiglia

1. DEFINIZIONE E STRUMENTI

LA DEFINIZIONE DI RIFUGIATO SECONDO LA CONVENZIONE DI GINEVRA (1951)

Il rifugiato
È una persona che, *"temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del paese di cui è cittadina, e non può, o non vuole, avvalersi della protezione di questo paese, oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".*
(Convenzione sullo *status* dei rifugiati - Ginevra, 28 luglio 1951)

ALTRE CATEGORIE BISOGNOSE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Negli ultimi decenni, lo sviluppo dei conflitti intrastatali, spesso di matrice etnica, ha fatto crescere notevolmente il numero delle persone bisognose di protezione internazionale. Situazioni di persecuzione di massa, conflitto e violenza generalizzata, producono importanti movimenti di popolazione, in risposta ai quali devono essere predisposti adeguati strumenti per fornire tutela e protezione.

In caso di esodi di massa, inoltre, non è possibile realizzare un esame individuale di ogni caso come prevedono le disposizioni della Convenzione del 1951. È in questi casi che si parla di protezione

umanitaria e si fa riferimento ad una accezione più ampia del termine "rifugiato", contenuta nella Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana. Il termine secondo l'OUA:
"si applica anche a chi, in ragione di aggressioni esterne, occupazione, dominazione straniera o fatti che rechino un grave turbamento all'ordine pubblico in parte o in tutto il territorio del paese di cui il rifugiato è originario o cittadino, è costretto a lasciare la sua residenza abituale per cercare asilo in un altro luogo al di fuori del paese di cui è originario o cittadino".

In casi di afflussi di massa, deve essere fornita un'assistenza immediata. La rapidità di svolgimento delle operazioni di assistenza non permette quindi di condurre procedure individuali di determinazione dello status. Quando si può constatare che tutti i membri di un gruppo si sono spostati per le stesse ragioni, è appropriato effettuare una determinazione *prima facie* dello status di rifugiato.

La protezione internazionale prevede:
- l'ammissione nel paese d'asilo;
- la protezione contro il respingimento;
- il rispetto dei diritti umani fondamentali e un trattamento conforme ai principi umanitari riconosciuti a livello internazionale;
- il rimpatrio volontario, quando esistono le condizioni.

LA PROTEZIONE TEMPORANEA

In Europa, alcuni paesi hanno risposto ad emergenze derivanti da afflussi di massa garantendo la protezione umanitaria attraverso lo strumento della protezione temporanea.

Questo concetto si è sviluppato negli anni '90 in seguito ai conflitti che hanno sconvolto l'ex Jugoslavia e determinato massicci spostamenti di popolazione sia all'interno che verso l'esterno. Applicato prima in occasione della crisi in Bosnia Erzegovina e successivamente per il Kosovo, tale regime e in particolare la sua applicabilità sono attualmente oggetto di dibattito non solo in Europa.

Si intende per protezione temporanea la procedura di carattere eccezionale che garantisce una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa fare fronte ad afflussi di massa senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone considerate o degli altri richiedenti protezione. In tali circostanze gli esuli devono avere accesso immediato ad un paese sicuro, ma senza garanzia di ottenere asilo in modo permanente.

Il godimento della protezione temporanea non pregiudica l'ottenimento dello status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra del 1951.

I PRINCIPI GUIDA SULL'ESODO INTERNO (1988)

Gli sfollati interni (Internally displaced persons, Idp)
Sono *"persone o gruppi di persone che sono state costrette od obbligate a fuggire o a lasciare le loro case di residenza abituale, in particolare come conseguenza o allo scopo di evitare gli effetti di un conflitto armato, di situazioni di violenza diffusa, di violazioni di diritti umani o di disastri provocati dall'uomo e che non hanno oltrepassato una frontiera internazionalmente riconosciuta di uno Stato".*
(Principi guida sull'esodo interno - 1988)

Gli Idp sono privi di uno status giuridico specifico. Nel 1998 la Commissione sui diritti umani ha elaborato dei Principi guida, che indicano un sistema di protezione basato su norme di diritto internazionale umanitario, dei diritti umani e di diritto interno già esistenti.

La comunità internazionale li definisce persone trasferite internamente o sfollati e non rifugiati. La maggior parte di essi non riceve protezione o assistenza internazionale. Si tratta di persone particolarmente vulnerabili: fuggono da un conflitto armato e finiscono in campi di raccolta, insediamenti o centri abitati che si trovano sotto il controllo di una delle due parti in lotta.

Anche se la protezione degli sfollati non rientra nel mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr), questo organismo può intraprendere un'azione se incaricato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dal Segretario Generale o dal Consiglio economico e sociale e se lo Stato territoriale dà il consenso all'azione.

Differenza tra rifugiati e sfollati
Una persona diventa **rifugiato** quando attraversa una frontiera internazionalmente riconosciuta. Uno **sfollato** rimane, invece, all'interno dei confini del proprio paese. Entrambe le categorie hanno spesso identico bisogno di protezione e di assistenza materiale e meritano la stessa attenzione da parte della comunità internazionale. La possibilità di fornire assistenza e protezione agli sfollati è però condizionata al consenso dello Stato in cui avviene l'esodo interno.

STRUMENTI INTERNAZIONALI RIGUARDANTI I RIFUGIATI

- *Convenzione delle Nazioni Unite sullo* status *dei rifugiati* (Ginevra, 28 luglio 1951)

• *Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* (1951)
È stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione n. 428 (V) del 14 dicembre 1950. Conferisce all'Unhcr le funzioni e la responsabilità di fornire la protezione internazionale e di cercare soluzioni permanenti al problema dei rifugiati.

• *Protocollo relativo allo* status *dei rifugiati* (New York, 31 gennaio 1967)

• *Convenzione dell'Organizzazione per l'Unità Africana* (Addis Abeba, 1969)
Introduce una definizione di rifugiato più ampia di quella della Convenzione del 1951 (vedi sopra, pag. 4).

• *Convenzione di San José* (1969) e *Dichiarazione di Cartagena* (1984)
Sono dichiarazioni non vincolanti, che hanno però influenzato le politiche regionali in materia e prendono in considerazione una definizione estensiva del termine rifugiato.

L'ALTO COMMISSARIATO PER I RIFUGIATI

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha istituito, tramite la Risoluzione n. 319 (IV) del 1949, un Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati a partire dal 1° gennaio 1951, come organo sussidiario dell'Assemblea Generale. Lo Statuto dell'Unhcr è stato adottato dall'Assemblea Generale il 14 dicembre 1950 come allegato alla Risoluzione n. 428.

L'opera dell'Alto Commissariato, si legge nello Statuto, è di carattere umanitario e sociale e completamente apolitica. Le Nazioni Unite hanno affidato all'Unhcr il compito di guidare e coordinare, in tutto il mondo, l'a-

zione internazionale per la protezione dei rifugiati e la ricerca di soluzioni ai loro problemi. Le sue funzioni preminenti erano inizialmente quelle di fornire ai rifugiati una protezione internazionale e cercare soluzioni permanenti ai loro problemi, assistendo i governi nel facilitarne il rimpatrio volontario o il reinsediamento in nuove comunità nazionali. L'Unhcr opera in conformità con il proprio Statuto e svolge la propria azione umanitaria nell'ambito della cornice normativa del diritto internazionale dei rifugiati. Questo *corpus* giuridico è costituito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo aggiuntivo del 1967.

Il mandato dell'Unhcr non è mutato dal 1950, in quanto gli obiettivi preminenti dell'organizzazione rimangono la protezione dei rifugiati e la ricerca di soluzioni durevoli. È cambiato però il contesto operativo. Sono notevolmente aumentate le dimensioni delle operazioni dell'Unhcr e l'organismo ha dovuto ampliare la gamma dei suoi interventi, intraprendendo molteplici attività. Accanto a quelle tipiche di protezione, sono state sviluppate azioni di assistenza materiale e di fornitura di aiuti umanitari, come viveri e ripari di fortuna, assistenza medica, istruzione ed altri servizi sociali e attività mirate alla tutela di gruppi vulnerabili: donne, bambini, anziani, disabili.

Si è esteso, inoltre il numero dei beneficiari dell'azione. Il Comitato esecutivo dell'Alto Commissariato (Excom) e l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, hanno autorizzato l'intervento dell'Unhcr a favore di altre categorie di persone: sfollati, rimpatriati, richiedenti asilo, apolidi, popolazioni vittime della guerra ed altri. Oggi l'Alto Commissariato presta protezione e assistenza a più di 22 milioni di persone in 140 paesi in modo imparziale, in funzione dei loro bisogni e senza distinzione di razza, religione, opinione politica o sesso.

Negli ultimi anni l'Unhcr sta elaborando e sperimentando nuove forme di attività, come la prevenzione delle cause alla radice degli esodi e delle violazioni dei diritti umani, attraverso l'utilizzo di sistemi di *early warning.* Nelle attività volte alla protezione dei rifugiati e alla ricerca di soluzioni, l'Unhcr collabora strettamente con i governi, le organizzazioni intergovernative e quelle non governative.

Con la propria azione a favore dei rifugiati e degli altri esuli, l'Unhcr promuove nel contempo i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite: mantenere la pace e la sicurezza internazionale, sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

2. APPLICARE IL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI RIFUGIATI

Diritto d'asilo

"Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite".

(Art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani - 1948)

Diritto alla protezione

Gli Stati hanno la responsabilità di proteggere i propri cittadini.
Quando questa protezione, per incapacità o volontà delle autorità di governo, viene a mancare, la comunità internazionale deve impegnarsi per garantire il rispetto dei diritti fondamentali degli individui.
L'Unhcr, in virtù del suo Statuto, *"assicura le funzioni di protezione internazionale per ciò che riguarda i rifugiati".*

Gli obiettivi della protezione internazionale sono:

- garantire l'ammissione e l'asilo, anche se temporaneo, e il non respingimento;
- garantire ai rifugiati il rispetto dei diritti umani fondamentali.

IL PRINCIPIO DI *NON-REFOULEMENT* (NON RESPINGIMENTO)

È il divieto per ogni Stato contraente *"di espellere o respingere, in alcun modo, un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche"*.
(Art. 33 della Convenzione sullo *status* dei rifugiati - 1951)

Questo principio, che costituisce la pietra angolare del diritto dei rifugiati, è previsto altresì dai più importanti accordi in materia di diritti umani, sia a livello universale che regionale: *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (1966), *Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura* (1984), *Quattro Convenzioni di Ginevra* (1949) e *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (1950).

Inoltre, col tempo esso si è trasformato anche in un principio di diritto internazionale consuetudinario, in quanto tale vincolante tutti gli Stati. L'Excom ha più volte ribadito che il *"principio fondamentale di non respingimento, comprensivo del diritto a non essere respinti alla frontiera"* va rispettato sempre. Rimpatriare chi rischia di subire gravi violazioni dei diritti umani o persecuzione nel paese d'origine costituisce una violazione di detto principio.

Sono protetti dal principio di non respingimento tutti i richiedenti asilo che sono entrati nel paese ospitante, anche se ancora non è stato concesso loro lo status di rifugiato in modo formale (ovvero con documenti che lo attestino). Fintantoché la loro domanda non viene esaminata, essi vanno considerati come "presunti rifugiati", in base ad una determinazione *prima facie*, cioè in assenza di prova contraria della loro mancanza di requisiti per ottenere asilo.

NORME MINIME RIGUARDANTI IL TRATTAMENTO DEI RIFUGIATI

Norme generali

Oltre al diritto alla protezione internazionale, garantito dallo Statuto dell'Unhcr, dalla Convenzione del 1951 e dal Protocollo del 1967, tutti i rifugiati devono godere, al pari di ogni altro individuo, di alcuni diritti umani fondamentali, sanciti dalla *Carta delle Nazioni Unite* e dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani:*

- il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza;
- il libero accesso alla protezione giuridica;
- la libertà di pensiero, coscienza e religione;
- il diritto alla proprietà individuale;
- il diritto alla non discriminazione;
- il diritto al lavoro e all'educazione;
- il diritto all'alloggio;
- il diritto agli aiuti pubblici e all'assistenza;
- il diritto alla libertà di movimento (tuttavia, in casi di afflussi di massa, per motivi di sicurezza e nel rispetto della popolazione locale, possono essere imposte restrizioni a tale libertà).

I rifugiati hanno però degli obblighi nei confronti dello Stato in cui cercano rifugio:
- devono conformarsi alle sue leggi e alle sue norme;
- devono conformarsi alle misure adottate per il mantenimento dell'ordine pubblico.

Norme applicabili in casi di afflussi di massa

L'Excom, nella sua Conclusione n. 22 del 1981, prevede che in caso di afflussi di massa vengano applicate le norme umanitarie di base riguardanti il trattamento dei rifugiati la cui situazione all'interno del paese concedente l'asilo non è stata ancora regolarizzata.
I rifugiati e i richiedenti asilo, pertanto:
- non devono essere penalizzati od esposti ad un trattamento penalizzante esclusivamente per il fatto che la loro presenza all'interno del paese è giudicata illegale; non bisogna imporre altre particolari restrizioni ai loro spostamenti all'infuori di quelle necessarie nell'interesse della salute pubblica e dell'ordine pubblico;
- devono godere di tutti i diritti civili fondamentali enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti umani;
- devono ricevere tutta l'assistenza necessaria e tutti i generi di prima necessità: viveri, rifugio, servizi d'igiene e salute di base;
- non devono essere sottoposti a trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- non devono essere oggetto di misure discriminatorie basate sulla razza, la religione, l'opinione politica, la nazionalità, il paese d'origine o l'incapacità fisica;
- devono avere liberamente accesso ai tribunali ed alle altre autorità amministrative competenti.

Inoltre:

- il luogo di soggiorno delle persone richiedenti asilo deve essere determinato in funzione della loro sicurezza e del loro benessere e delle esigenze di sicurezza dello Stato accogliente;
- deve essere rispettata l'unità della famiglia e deve essere garantita la protezione dei bambini e dei minori non accompagnati;
- le persone richiedenti asilo devono vedersi accordare tutte le agevolazioni necessarie al fine di raggiungere una soluzione durevole soddisfacente;
- devono essere prese tutte le misure in vista di facilitare liberamente il loro rimpatrio.

Il trattamento minimo dei rifugiati posa sul principio secondo il quale ad essi deve essere applicato lo stesso regime accordato agli stranieri in generale, sotto riserva di disposizioni più favorevoli previste nella Convenzione di Ginevra (art. 7, par. 1) o nelle legislazioni nazionali. Le disposizioni convenzionali più favorevoli prevedono di accordare ai rifugiati lo stesso trattamento degli stranieri "nelle stesse circostanze" (proprietà mobiliare ed immobiliare, lavori non remunerati, professioni liberali, alloggiamento, educazione pubblica secondaria, scelta del luogo di residenza e libertà di circolazione); "il trattamento più favorevole accordato ai cittadini di un paese straniero nelle stesse circostanze" (diritto di associazione, professionisti salariati) ed ai "cittadini di un paese d'asilo" (religione, proprietà intellettuale ed industriale, diritto di stare in giudizio, tesseramento, educazione elementare, assistenza pubblica, remunerazione, allocazione familiare, durata del lavoro, orari supplementari, ferie pagate, apprendistato e formazione, lavoro delle donne e degli adolescenti, sicurezza sociale). I rifugiati non saranno assoggettati a diritti, tasse e imposte diverse o più elevate di quelle dovute in base alla nazionalità in situazioni analoghe.

Trattamento dei rifugiati

Ogni Stato, secondo le norme internazionali, deve garantire a ciascun rifugiato e richiedente asilo:

- un trattamento conforme alle norme internazionali sui diritti umani;
- il diritto ad un esame individuale ed attento della domanda d'asilo.

Inoltre:

- tutti i richiedenti asilo devono essere sottoposti a procedure eque e imparziali di accertamento delle loro richieste;
- tutte le richieste di asilo devono essere esaminate in maniera approfondita da autorità indipendenti e specializzate;
- l'organismo cui compete la decisione finale deve essere composto da esperti di diritto internazionale (con specifica competenza nelle materie dei diritti umani e dei rifugiati) e deve tenere conto di tutte le informazioni sui diritti umani provenienti da fonti imparziali ed indipendenti;
- ogni richiedente asilo deve essere messo in condizione di comparire di fronte all'organismo che deve prendere la decisione sul suo conto e deve avere il diritto alla rappresentanza legale in ogni fase del procedimento;
- tutti coloro la cui richiesta di asilo viene respinta devono ricevere una motivazione scritta del rifiuto e potere impugnare tale decisione prima di essere espulsi;
- un richiedente asilo non può essere espulso verso un "paese terzo" (cioè diverso da quello di origine) a meno che il governo responsabile di questo provvedimento non abbia ricevuto assicurazioni che in quel paese terzo alla vittima sarà garantita protezione contro il *refoulement;*
- nessun richiedente asilo può essere espulso prima che la sua domanda sia stata esaminata approfonditamente;
- nessuna persona può essere respinta verso un paese ove possa subire gravi violazioni dei diritti umani.

Ai rifugiati va garantito:

- un trattamento conforme alle norme internazionali sui diritti umani;
- il diritto ad un esame individuale ed attento della domanda d'asilo;
- il godimento dei diritti fondamentali nel paese d'asilo;
- il diritto al ritorno.

LA PROTEZIONE DEI RIFUGIATI

Le Ong e le organizzazioni internazionali coinvolte nella tutela dei rifugiati e degli sfollati devono attivarsi per tenere sotto osservazione i paesi a rischio e prevenire o essere pronte ad affrontare gli spostamenti di popolazione che possono derivare da situazioni di conflitto o di crisi.

Prestare attenzione ai segnali di conflitto che potrebbero causare spostamenti di popolazione

Tali segnali vanno osservati soprattutto laddove sussistano violenza generalizzata e abusi dei diritti umani, per promuovere la consapevolezza del problema e formulare risposte adeguate a eventuali arrivi di rifugiati.

Instaurare buoni rapporti con le autorità di confine e sorvegliare i movimenti alla frontiera.

Arrivi individuali

Nel caso di arrivi individuali, bisogna organizzare attività di informazione e consulenza per i richiedenti asilo e assisterli nella raccolta di informazioni su diritti loro spettanti e modalità di ottenimento dello status.

Esodi di massa

Gli Stati hanno l'obbligo di fare entrare la popolazione in fuga, anche se numerosa, quantomeno temporaneamente. Tutti i governi sono tenuti a

rispettare il principio di non respingimento. Gli obblighi che ne derivano a carico del paese di primo asilo sono però sostenibili a condizione che la comunità internazionale contribuisca a trovare soluzioni durevoli, che si tratti di programmi di insediamento altrove, di rimpatrio - se le condizioni di sicurezza lo consentono - o d'integrazione nel paese di prima ospitalità.

Di fronte a situazioni di esodo di massa non è di regola né possibile né necessario stabilire al momento dell'arrivo se ciascun singolo rifugiato abbia o meno bisogno di protezione. Vi è, in effetti, una presunzione, basata sulla natura del movimento di massa e le ragioni della fuga, che spetti loro il riconoscimento. L'essenziale, in questi casi, è che ai rifugiati sia concesso di attraversare le frontiere e che non siano rimpatriati a forza. È altresì importante che siano riconosciuti loro quei diritti fondamentali che la Convenzione di Ginevra riconosce a tutti i rifugiati. Può essere appropriato stabilire una determinazione *prima facie* dello status di rifugiato.

Alcuni paesi hanno risposto agli esodi di massa attraverso l'attribuzione di una protezione temporanea ai richiedenti asilo. Quando si ritiene che i rifugiati che hanno lasciato in massa il loro paese possano ritornare in sicurezza, deve comunque essere concesso a coloro che non intendono farlo di presentare una domanda di asilo, adducendo le ragioni dell'eventuale rischio individuale di persecuzione. La situazione di questi ultimi deve essere presa in esame singolarmente nel quadro di una procedura di valutazione equa e soddisfacente.

Gestire in modo adeguato gli spostamenti di popolazione:
• localizzare i rifugiati: i centri di accoglienza o comunque i luoghi di sistemazione dei rifugiati, dovrebbero essere ubicati ad una distanza

ragionevole dalle frontiere, per scongiurare attacchi da parte di gruppi provenienti dal paese d'origine o per evitare che i rifugiati siano costretti a confondersi con gruppi armati che usano i centri di accoglienza come base per sortite militari nel paese confinante;
• registrare i rifugiati al più presto.

Nel centro di accoglienza:
• l'allestimento del centro di accoglienza deve essere pianificato mettendo al centro delle preoccupazioni la protezione dei rifugiati;
• è necessario garantire in modo assoluto la sicurezza nei centri (mediante l'impiego di guardie e polizia), anche impegnando gli stessi rifugiati ad assumere la responsabilità di contribuire a mantenere l'ordine interno;
• i rifugiati devono collaborare all'organizzazione del centro collettivo ed essere coinvolti sia nella progettazione sia nello svolgimento delle attività d'assistenza. Chi meglio dei rifugiati conosce i bisogni della propria comunità? Questo approccio non solo permette di soddisfare al meglio le esigenze dei rifugiati, ma li aiuta, da un punto di vista psicologico, a mantenere la fiducia in se stessi e a ristabilire condizioni di normalità;
• condurre un programma di educazione/informazione sui diritti umani in senso ampio, promuovendo campagne informative presso i rifugiati sui loro diritti e responsabilità e sul tipo di assistenza di cui possono beneficiare da parte del governo, delle Ong, dell'Unhcr;
• svolgere campagne informative presso la popolazione locale su quelli che sono i diritti dei rifugiati in modo da prevenire tensioni tra le comunità: obiettivo fondamentale è infatti promuovere un dialogo tra le due comunità (rifugiati e ospiti locali), organizzando, ad esempio, incontri regolari tra i rappresentanti dei rifugiati e i leader della comunità locale;
• i programmi di riabilitazione devono essere pensati perché possano beneficiarne entrambe le comunità (miglioramento delle risorse idriche, delle strade, dei servizi sanitari...);

- se si è in contatto con, o a conoscenza di richiedenti asilo fuori dai centri che forniscono assistenza e che vivono dispersi in aree dove non c'è presenza di organizzazioni internazionali, si può contribuire alla loro protezione informando l'Unhcr della loro presenza e raccogliendo informazioni su come vengono trattati, sia presso le autorità che presso realtà associative locali.

LA PROTEZIONE DEGLI SFOLLATI

Protezione dallo sfollamento

"Ognuno ha il diritto alla libertà di movimento e alla residenza all'interno dei confini di uno Stato".
(Art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti umani - 1948)

In assenza di un conflitto internazionale e in virtù del tradizionale principio di sovranità nazionale, la Convenzione di Ginevra e altri strumenti giuridici relativi ai rifugiati non possono essere applicati agli sfollati poiché la loro protezione rientra interamente nelle competenze dello Stato di cui sono cittadini.

I Principi guida sull'esodo interno del 1988, basandosi sul diritto internazionale in materia di diritti umani, su quello umanitario e su quello relativo ai rifugiati, indicano una serie di norme particolarmente rilevanti e adatte allo specifico caso degli sfollati.

Esiste un principio generale che vieta l'esodo se basato su pratiche di *apartheid*, pulizia etnica, o altre pratiche mirate ad alterare la composizione religiosa, etnica, linguistica, della popolazione. Non si può essere costretti a lasciare la propria area di residenza, se non per motivi inderogabili e con adeguata tutela e garanzia.

È importante diffondere i Principi guida tra gli sfollati stessi e presso le autorità locali. Certamente ciò non basta ad impedire gli spostamenti di popolazione e altri abusi, ma è un utile strumento per informare le autorità, ufficiali e non, che le loro azioni sono seguite con attenzione e che esse hanno la responsabilità ben precisa di non creare le condizioni che possano causare lo sfollamento e di proteggere persone sfollate.

Protezione durante lo sfollamento

Spesso, in situazioni di conflitto armato, in cui le istituzioni governative non funzionano, proteggere gli sfollati risulta molto difficile, poiché è probabile che le parti combattenti impediscano alle organizzazioni umanitarie di lavorare.

Gli sfollati hanno diritto a un trattamento che non sia inumano, crudele, degradante e non possono essere costretti a tornare in zone in cui la loro vita sia messa in pericolo; hanno inoltre diritto a ricevere documenti di identità, soprattutto per permettere il riconoscimento a livello giuridico e i ricongiungimenti familiari.

In mancanza di un'agenzia con un mandato specifico sugli sfollati, è necessario sviluppare una stretta collaborazione tra le varie Agenzie delle Nazioni Unite, il Comitato internazionale della Croce Rossa e le Ong.

Protezione durante il ritorno

Gli sfollati hanno diritto al ritorno alle proprie abitazioni: per questo, devono essere assistiti perché possano rientrare in condizioni di sicurezza e dignità; inoltre, va fatta un'attenta valutazione delle condizioni nelle aree nelle quali devono rientrare. Gli sfollati hanno inoltre diritto alla tutela dei beni e della proprietà lasciate durante la crisi; a tale proposito, devono essere attivati programmi di restituzione delle proprietà o, se ciò non è possibile, di compensazione.

CHECKLIST

LA PROTEZIONE ALL'INTERNO DI UN CENTRO DI ACCOGLIENZA

Localizzazione dei rifugiati:

• situare i centri di assistenza per quanto possibile lontano dalle frontiere, per scongiurare attacchi da parte di gruppi provenienti dal paese d'origine ed evitare la confusione tra rifugiati e gruppi insurrezionali armati.

Accesso ai servizi:

• situare i punti di raccolta di acqua e legna e i servizi sanitari in luoghi facilmente accessibili ed assicurare che siano ben illuminati e non esposti a saccheggi;

• garantire l'accesso alle persone con problemi di mobilità, quali gli anziani e i disabili.

Sicurezza nei campi:

• le autorità locali hanno la responsabilità di garantire la sicurezza: verificare con loro la possibilità di impiegare forze di polizia e guardie notturne (se affidabili e non ostili alla popolazione rifugiata);

• mobilitare gli stessi rifugiati perché si assumano la responsabilità di aiutare a mantenere l'ordine, per esempio allertando i gestori del campo in caso di situazioni di pericolo, evitando assolutamente di metterli nelle condizioni di usare la forza (vedi. oltre, *checklist* "Sicurezza").

Registrazione dei rifugiati:

• registrare i rifugiati che arrivano nel campo, provvedere alla registrazione di nascite, decessi, matrimoni e trasmettere la documentazione

all'Unhcr (diritto all'identità e garanzia di poter vivere normalmente nel paese ospite).

Coinvolgere i rifugiati:

• fare in modo che partecipino all'organizzazione del centro collettivo sia nella pianificazione, sia nello svolgimento materiale delle attività di assistenza ed informazione.

Informare i rifugiati:

• preparare volantini o altro materiale informativo da distribuire nella fase in cui si smistano gli aiuti: questo è il momento per informare i rifugiati sui loro diritti e doveri, sul tipo di assistenza di cui possono beneficiare e sulle organizzazioni che sono interessate alla loro situazione;

• organizzare *workshop* sui diritti dei rifugiati, sulla situazione del paese in cui si trovano, sul loro paese d'origine, ecc.;

• consultare costantemente i gruppi vulnerabili a rischio, chiedendo le loro opinioni sui metodi migliori attraverso cui essere protetti *(self-protection).*

Facilitare la socializzazione:

• organizzare incontri all'interno del centro di accoglienza, ad esempio tra anziani, tra donne, ecc. per facilitare momenti di socializzazione e il ripristino delle abitudini.

Promuovere il dialogo con le comunità locali:

• informare anche la popolazione locale sui diritti dei rifugiati, organizzando *workshop* per entrambe le comunità, utilizzando anche metodi innovativi di comunicazione che raggiungano facilmente il target, contattando le radio locali, la televisione, la stampa, i circoli, ecc.;

• organizzare incontri tra i rappresentanti dei rifugiati e i leader delle comunità locali, al fine di promuovere il dialogo tra le due comunità.

Avvisare l'Unhcr della presenza di rifugiati fuori dai centri per cui l'Ong ha responsabilità diretta:

• assicurarsi che essi abbiano accesso alle autorità competenti;
• informarsi su come vengono trattati dalle autorità e dalla comunità locale;
• condurre discretamente attività di monitoraggio sugli abusi dei loro diritti, specialmente in aree con poca presenza internazionale;
• accertarsi che vi siano altre organizzazioni o agenzie presenti nella zona.

PROTEZIONE DEI GRUPPI VULNERABILI ALL'INTERNO DEI CENTRI

Bambini:

• prestare particolare attenzione ai bambini, sincerandosi che abbiano accesso all'acqua, a quantità e qualità di cibo adeguate, ad un riparo, a cure sanitarie di base, ecc.;
• individuare immediatamente i bambini che sono a rischio più di altri, in particolare i minori non accompagnati, che sono più vulnerabili ad abusi e sfruttamento;
• promuovere programmi educativi e dialogare con i ragazzi: informarli sui loro diritti, sul diritto a non essere arruolati e, soprattutto, sulle conseguenze di un loro arruolamento nell'esercito o in altri gruppi armati;
• coinvolgere i bambini stessi affinché partecipino attivamente ad attività di prevenzione:
    • incoraggiandoli ad organizzare in prima persona attività di socializzazione (gare sportive, giochi, ecc.);

- incoraggiandoli a farsi promotori in prima persona della prevenzione, facendo divulgare a loro stessi, tra i coetanei, quello che è stato loro insegnato;

- organizzare attività ricreative per coinvolgere i bambini a rischio (gare sportive, giochi di gruppo, spettacoli teatrali), impegnarli in modo costruttivo, eliminare i momenti di ozio, tenerli lontani dal pericolo di reclutamento ed aiutarli a vivere in condizioni di "normalità";
- creare all'interno del campo dei *child-friendly space* (vedi. scheda 6, pagina 6);
- cercare di effettuare interventi che producano un collegamento e una relazione tra i bambini beneficiari degli aiuti e i bambini delle comunità locali del paese di accoglienza, nel rispetto delle loro tradizioni e della loro cultura.

Donne:

- situare i servizi igienici e i punti di raccolta di acqua e legna in luoghi facilmente accessibili in modo da evitare che le donne debbano recarsi in posti non protetti;
- assicurare una buona illuminazione, in particolare nelle aree più pericolose;
- contattare le istituzioni locali per avere guardie all'interno del centro, cui affidare soprattutto perlustrazioni notturne;
- mettere del filo spinato per evitare l'ingresso di estranei;
- predisporre alloggi speciali per donne non sposate o non accompagnate, magari nei pressi dell'alloggio dello staff;
- consultare le donne in prima persona per l'organizzazione del campo:
  - chiedendo consiglio su dove meglio posizionare i punti di raccolta di acqua e legna e i servizi sanitari;
  - affidando loro ruoli di responsabilità in alcuni settori essenziali, come

ad esempio la distribuzione del cibo;
- dialogare con le donne sui loro bisogni di protezione;
- utilizzare lo staff femminile e le interpreti donne, con cui le donne si sentano libere di parlare, soprattutto per affrontare questioni delicate;
- cercare di individuare le donne che hanno subito abusi sessuali o altre forme di violenza;
- organizzare degli incontri per sole donne.

VIOLENZA SESSUALE NEI CONFRONTI DI DONNE E BAMBINI

I rifugiati più a rischio di violenze sessuali sono:
- donne sole;
- donne capo famiglia (sole e/o vedove);
- bambini non accompagnati;
- bambini affidati in custodia;
- persone detenute o in condizioni simili.

Va dunque prestata particolare attenzione:

- **prima del conflitto**

Donne e bambini possono subire abusi da parte della polizia, dei militari o di altri pubblici ufficiali o da parte di forze irregolari, all'interno del paese d'origine.

- **durante il conflitto**

I rifugiati possono essere vittime di abusi sessuali da parte di banditi, membri delle forze di sicurezza, contrabbandieri o altri rifugiati stessi.

- **all'interno del paese che concede l'asilo**

Nei centri di accoglienza (campi, tendopoli o all'interno di aree urbane),

i rifugiati possono essere soggetti a violenze sessuali da parte di persone che rivestono una posizione di autorità all'interno del paese d'asilo o di persone che possono trarre vantaggio dalla loro particolare situazione vulnerabile e precaria o ancora da parte della popolazione locale o di ufficiali, compresi gli addetti alla protezione (come le guardie di frontiera, la polizia, il personale militare) durante la notte o all'interno delle case delle stesse vittime, di fronte agli altri membri della famiglia, ecc. I rifugiati possono essere rapiti e stuprati fuori dalle loro abitazioni; le bande armate possono attaccare in gruppo, oppure convergere all'interno di un campo.

• **durante il ritorno**
Il rischio di violenze aumenta quando i movimenti di massa della popolazione separano i componenti della famiglia (in particolar modo, le donne, le ragazze ed i bambini).

• **durante la fase della reintegrazione**
I rifugiati, una volta rimpatriati, possono diventare il bersaglio del governo, dei militari, ecc.; le donne, in particolare, possono essere oggetto di abusi sessuali in cambio di assistenza materiale o di documenti (carte d'identità) o altri tipi di documentazione richiesta dalle autorità.

DIFFUSIONE, APPLICAZIONE E PROMOZIONE DEI PRINCIPI GUIDA SULL'ESODO INTERNO:
• distribuire volantini tra gli sfollati, organizzare incontri con la gente, organizzare seminari, parlare con i capi-famiglia per assicurare la diffusione dei Principi;
• diffondere i Principi tra le autorità governative e tra i militari.

LA SICUREZZA DI RIFUGIATI E SFOLLATI

I rifugiati, sistemati in centri di accoglienza o presso famiglie, e gli sfollati, hanno il diritto alla protezione della propria sicurezza fisica e giuridica. In situazioni di conflitto o grave crisi, i rifugiati e gli sfollati possono correre seri rischi per la propria incolumità. I rifugiati corrono rischi anche nel paese d'asilo, attraverso la minaccia di attacchi interni o esterni.

La sicurezza degli sfollati è spesso più ardua da assicurare, a causa della difficoltà di raggiungerli con azioni di assistenza umanitaria. Garantire la sicurezza equivale a rendere l'area nella quale le persone in fuga si trovano sicura, pacifica, senza criminalità e violenza generalizzata, in modo da permettere il rispetto della dignità umana.

CHECKLIST

LA SICUREZZA DI RIFUGIATI E SFOLLATI

Sicurezza all'interno dei campi:

- installare o trasferire i campi o altri insediamenti a una certa distanza dalla frontiera per evitare i rischi di attacchi militari dal paese d'origine;
- rendere consapevoli le autorità locali che esse hanno la responsabilità di garantire l'incolumità e il benessere dei rifugiati;
- collaborare con i rifugiati e le autorità per affrontare gli attacchi criminali e il banditismo;
- favorire la separazione dei rifugiati dagli elementi armati ed ottenere il loro disarmo;
- sollecitare una mediazione all'interno della comunità dei rifugiati in caso di conflitti interni alla popolazione;
- impedire ai rifugiati di fornire materiale, supporto logistico e qualsiasi tipo di aiuto ai combattenti.

Reclutamento forzato:
• mantenere sotto osservazione e identificare il rischio di reclutamento nei campi di accoglienza;
• sviluppare strategie di prevenzione, quali ad esempio attività ricreative per tutti;
• informare i rifugiati sui loro doveri - in particolare dissuaderli dal reclutamento - e rendere loro noto che l'arruolamento di bambini al di sotto dei 18 anni è illegale;
• favorire la sensibilizzazione e la smobilitazione, concentrando l'attenzione sui leader della comunità.

Bambini soldato:
• tenere un'accurata e dettagliata documentazione per identificare i bambini a rischio di arruolamento;
• sviluppare programmi educativi e ricreativi per evitare che la inattività accresca il rischio di reclutamento;
• tenere i bambini vicini alle loro famiglie, onde ridurre il rischio di arruolamento.

Ridurre la tensione tra i rifugiati e la comunità locale:
• organizzare incontri regolari tra i rifugiati e i leader delle comunità locali;
• promuovere il dialogo e la conoscenza reciproca, attraverso la sensibilizzazione delle comunità locali sulle condizioni dei rifugiati e informando questi ultimi sugli usi e le tradizioni locali;
• garantire un sufficiente afflusso di aiuti umanitari, per non gravare sulle risorse locali e intervenire con progetti a favore delle comunità di accoglienza.

Sicurezza giuridica:
• fornire ai rifugiati un'adeguata documentazione sui loro diritti e doveri e sulle procedure per ottenere lo status giuridico di rifugiato;
• promuovere la non discriminazione di trattamento nei confronti dei rifugiati;
• proteggete i rifugiati da arresti o detenzioni arbitrarie;
• assicurare la libertà di movimento;
• proteggere l'integrità dei nuclei familiari.

Sfollati:
• negoziare l'accesso alle popolazioni sfollate.

IL RITORNO

La protezione internazionale è una soluzione di durata limitata nel tempo, tesa a garantire l'assistenza primaria e la sopravvivenza di persone costrette a lasciare il proprio paese a causa di conflitti, persecuzioni o altre gravi situazioni di crisi. L'obiettivo fondamentale della comunità internazionale deve però essere quello di ripristinare condizioni di normalità nel paese di origine e quindi permettere un ritorno ordinato e organizzato.

I rifugiati e gli sfollati hanno diritto a rientrare nei luoghi dove avevano residenza abituale in condizioni di sicurezza e dignità. Elemento centrale dei rimpatri e dei ritorni deve essere quello della volontarietà. Nessun individuo può essere obbligato a ritornare in luoghi dove teme di subire persecuzioni e violazioni dei diritti fondamentali. Qualora il ritorno volontario non fosse possibile, devono essere esplorate altre possibilità, quali ad esempio l'integrazione nel paese d'asilo o il reinsediamento in un paese terzo sicuro.

CHECKLIST

GARANTIRE IL RITORNO

Rimpatri volontari:

- informare i rifugiati sulle condizioni reali del loro paese d'origine;
- controllare che i rifugiati non subiscano pressioni e non vengano costretti ad abbandonare i campi di accoglienza;
- verificare la volontarietà del rimpatrio;
- coordinare il controllo dei movimenti di rifugiati alla frontiera;

• coordinare ogni azione ed informare l'Unhcr e le altre organizzazioni interessate;
• garantire che i rientri avvengano in condizioni di sicurezza giuridica, fisica e materiale;
• sincerarsi che i rientri avvengano in condizioni di dignità.

Rifugiati che non vogliono essere rimpatriati:
• capire le motivazioni per le quali i rifugiati non vogliono rientrare nel paese d'origine;
• assicurare la continuità della protezione qualora ci siano valide ragioni per non procedere al rimpatrio;
• garantire l'accesso a procedure per la determinazione dello status di rifugiato.

NEL PAESE IN CUI I RIFUGIATI RIENTRANO

Protezione:
• controllare i rimpatri per assicurare il rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione;
• sviluppare campagne informative sul tema dei diritti umani sia per i rimpatriati che per le autorità e le popolazioni locali;
• fornire assistenza nella registrazione di coloro che rientrano;
• promuovere iniziative di sensibilizzazione sul problema delle mine e sulle attività di bonifica;
• garantire che i rimpatriati abbiano accesso a terra, proprietà personali, processi equi, educazione e servizi sociali, documenti, ecc.;
• sviluppare progetti di ricostruzione e riconciliazione;
• informare i rifugiati sui loro obblighi secondo le leggi del paese di rientro.

Integrazione:
- collaborare con le autorità dello stato di accoglienza al fine di migliorare le infrastrutture socio-economiche;
- sviluppare progetti di assistenza che abbiano come obiettivo l'autosufficienza e lo sviluppo della comunità;
- sviluppare progetti generatori di reddito e garantire ai rifugiati l'accesso a tali opportunità;
- promuovere l'integrazione.

Reinsediamento:
- identificare i rifugiati con particolare bisogno di protezione o con problemi di sicurezza e salute o che necessitino di ricongiungimento familiare e considerare la possibilità di trasferirli in un paese terzo che accetti di accoglierli;
- segnalare all'Unhcr i rifugiati reinsediati e assisterli nel paese di arrivo, soprattutto qualora riscontrino problemi di adattamento a culture, tradizioni e abitudini diverse.

3. PROBLEMATICHE E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Le decisioni sulle richieste di asilo possono significare tutto per la vita delle persone. Nonostante ciò, ogni giorno pubblici funzionari di ogni parte del mondo si comportano in modo tale da eludere le leggi internazionali sui rifugiati.

Spesso i funzionari alla frontiera non permettono ai richiedenti asilo di entrare nel paese, nonostante chiunque voglia diventare rifugiato abbia il diritto di vedere il suo caso riferito all'autorità cen-

trale responsabile e la polizia di frontiera non debba mai avere il potere di respingere un richiedente asilo.

Molti rifugiati devono affrontare procedure di asilo confuse, terribili e umilianti. Sovente, vengono accolti con ostilità ed incredulità da parte di persone che ignorano completamente la realtà del paese dal quale essi fuggono e che conducono interrogatori intimidatori che non mettono gli stessi rifugiati in condizione di raccontare la loro vera storia. Inoltre, in alcuni casi manca l'interprete o, se c'è, questi non traduce correttamente, per ignoranza o per dolo. Altre volte ai richiedenti asilo non viene spiegato perché la loro richiesta è stata respinta e viene loro negata l'assistenza di un legale per presentare appello.

La Convenzione di Ginevra obbliga gli Stati parti a prendere in esame individualmente tutte le richieste di asilo loro pervenute. Solo una procedura di valutazione equa e soddisfacente può garantire la corretta individuazione di chi effettivamente corre rischi di persecuzione e, quindi, il pieno rispetto del principio di *non-refoulement.*

LA FUGA

Il sistema di tutela internazionale prevede che ai rifugiati sia data protezione non appena questi abbiano lasciato il paese d'origine. In realtà, molti non beneficiano della sicurezza che dovrebbe essere loro garantita ed alla quale hanno diritto.

Soprattutto se donne, i rifugiati subiscono abusi anche nel corso della fuga. Si hanno notizie di contrabbandieri, guardie di frontiera, appartenenti a gruppi armati e persino di altri rifugiati che hanno abusato di donne in cerca di protezione.

La conclusione della fuga non comporta necessariamente che sia finito il pericolo. Talvolta, i rifugiati che vivono nei campi profughi dipendono per il loro sostentamento da razioni di cibo distribuite dagli stessi responsabili degli abusi cui sono sfuggiti. Le donne, in particolare, sono spesso vittime di stupro o soggette a richieste di favori sessuali in cambio di cibo o acqua.

I campi si trovano sovente in paesi che sono a loro volta teatro di guerre civili o nei quali le autorità sono responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. Per di più, l'arrivo improvviso di un numero elevato di rifugiati può comportare problemi economici ed ambientali ed esacerbare tensioni politiche già esistenti. In questo contesto i governi tendono ad offrire ben poca protezione ai rifugiati, contribuendo, al contrario, a creare un clima in cui questi ultimi vengono sottoposti ad aggressioni o abusi da parte della popolazione locale.

Vi è, infine, la possibilità che i pericoli che hanno portato i rifugiati a fuggire dal loro paese cessino e che questi possano fare ritorno alle loro case singolarmente, in piccoli gruppi - come è avvenuto per molti rifugiati sudafricani dopo la fine dell'*apartheid* - oppure nel quadro di progetti elaborati e gestiti in collaborazione dall'Unhcr e dai governi degli Stati coinvolti. Ma la maggioranza dei rifugiati del mondo ha poche possibilità di ritornare in casa in tempi brevi, in sicurezza e dignità.

L'art. 31 della Convenzione di Ginevra afferma che:
"Gli Stati contraenti non infliggeranno punizioni, in ragione del loro ingresso o della loro presenza illegale, ai rifugiati i quali, venendo direttamente da un territorio nel quale la loro vita o la loro libertà è in pericolo (...) entrano o sono presenti nel territorio senza autorizzazione, a condizione che si presentino entro un tempo ragionevole alle autorità e possano giustificare il loro ingresso o la loro presenza irregolare".

Questa esenzione dalla punizione per ingresso non autorizzato si applica a tutti i rifugiati, che siano o meno già formalmente riconosciuti.

I rifugiati non devono poi essere puniti per il mancato possesso di documenti di viaggio o di visto d'ingresso o per uso di documenti falsi. La circostanza che un rifugiato, per sfuggire alla persecuzione, non avrebbe potuto entrare nel paese in maniera legale costituisce una valida esimente. Tuttavia, i richiedenti asilo dovranno presentarsi alle autorità territoriali e fare richiesta di asilo entro un tempo ragionevole: in alcuni Stati essi sono tenuti a presentare la domanda entro 24 ore. Gli Stati parti alla Convenzione di Ginevra possono sottoporre a restrizione i movimenti dei rifugiati entrati illegalmente nel paese, ma le limitazioni imposte devono essere effettivamente necessarie e durare solo fino al momento del riconoscimento dello status di rifugiato.

IMPEDIMENTI ALL'ACCESSO

Numerosi Stati, negli ultimi anni, hanno introdotto misure per impedire che i rifugiati possano raggiungere il loro territorio ed avviare la procedura per il riconoscimento del proprio status. Nuovi requisiti per ottenere un visto d'ingresso, sanzioni inflitte alle compagnie aeree e di navigazione che trasportano persone sprovviste di documenti di viaggio o di visto d'ingresso, intercettazioni d'imbarcazioni in alto mare e controlli preventivi condotti negli aeroporti di partenza sono altrettanti esempi di tali misure restrittive.

Quasi tutti gli Stati occidentali hanno imposto nuove condizioni per la concessione di visti ai rifugiati provenienti dalla Bosnia Erzegovina dopo la metà del 1992, quando la guerra era oramai iniziata ed era assai elevato il numero delle persone che tentavano di sfuggire alla violenza generalizzata, alla tortura, agli stupri ed agli omicidi politici. In alternativa, questi Stati hanno offerto loro la cosiddetta protezione temporanea (vedi sopra, pag. 4).

Molti governi, inoltre, violano il proprio obbligo internazionale di non punire i rifugiati che fanno ingresso "illegalmente" nel paese. In Europa, alcuni Stati – fra cui Albania, Bulgaria, Polonia, Russia ed i tre Stati baltici – si rifiutano di adeguare la propria legislazione a quest'obbligo internazionale. Altri – come Francia, Germania, Repubblica Slovacca, Romania e Turchia – non prevedono in linea di principio la punizione dei rifugiati entrati illegalmente. Questi, tuttavia, a volte vengono arrestati ugualmente e si rende solitamente necessario l'intervento di un avvocato per ottenere il loro rilascio. In Azerbaigian, Belgio, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia ed Ungheria sono in vigore leggi che escludono la punizione dei richiedenti asilo entrati illegalmente nel paese.

Gli ostacoli all'accesso dei richiedenti asilo al territorio di uno Stato, qualunque sia la forma di volta in volta assunta, sono incompatibili con lo spirito degli articoli 31 e 33 della Convenzione di Ginevra.

RESPINGIMENTO ALLA FRONTIERA

Le Conclusioni n. 8 e n. 40 dell'Excom stabiliscono che ogni Stato deve prevedere un'autorità centrale, facilmente identificabile, competente ad esaminare le domande di asilo. Nessuna autorità di frontiera potrà respingere la domanda senza averla prima riferita a tale autorità. In pratica, invece, la polizia di frontiera nega frequentemente l'ingresso ai richiedenti asilo privi di documenti di ingresso. E, spesso, i funzionari non sono istruiti al rispetto del principio di non respingimento.

DETENZIONE DI RIFUGIATI

In Europa ed in Nord America il fenomeno della detenzione dei richiedenti asilo è cresciuto enormemente da quando gli Stati hanno incre-

mentato gli sforzi per impedire che i rifugiati giungano sul loro territorio per presentarvi domanda di asilo. In alcuni Stati, i richiedenti asilo sono fermati al momento dell'arrivo e tenuti in stato di detenzione fino a che la loro richiesta non sia stata presa in esame. In altri paesi ancora, i richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta rimangono detenuti fino al momento dell'espulsione.

Gli standard internazionali consentono la detenzione di rifugiati solo a condizione che:

- sia necessaria;
- sia disposta in base alla legge e non sia pertanto arbitraria;
- sia giustificata da una delle seguenti ragioni:
  - accertamento dell'identità del richiedente asilo;
  - accertamento delle basi su cui è fondata la domanda di asilo;
  - soluzione dei problemi posti dalla mancanza, da parte del richiedente asilo o del rifugiato, dei suoi documenti di viaggio o d'identità oppure dall'uso di documenti contraffatti al fine d'ingannare le autorità alle quali è presentata la domanda di asilo;
  - tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico.

Resta a carico delle autorità l'onere di provare che misure alternative alla detenzione non sarebbero sufficienti. Inoltre, anche nell'ipotesi che un richiedente asilo sia fermato legittimamente, la durata della detenzione non dovrà eccedere il tempo strettamente necessario. In particolare, la detenzione ai fini dell'accertamento d'identità non dovrebbe durare di regola più di un paio di giorni. In realtà, le autorità di molti Stati interpretano in maniera inaccettabile le condizioni enunciate dall'Excom. Accade, ad esempio, che richiedenti asilo che hanno dovuto usare documenti falsi per poter lasciare il paese d'origine, siano trattenuti con l'accusa di aver tentato di ingannare le autorità del paese di asilo circa la propria identità.

A volte, la detenzione di un rifugiato risulta del tutto arbitraria, dipendendo da fattori quali la disponibilità di luoghi di detenzione o l'atteggiamento di singoli funzionari, anziché da una valutazione oggettiva della sua necessità e legittimità. A tutto ciò si aggiunge il fatto che ai rifugiati detenuti viene inflitta la sofferenza psicologica di non sapere per quanto tempo resteranno in detenzione, essendo al tempo stesso impauriti dalla prospettiva di essere respinti nelle mani dei loro persecutori.

PRIVAZIONE DEI MEZZI DI SOSTENTAMENTO

In numerosi paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, molti rifugiati sono privi di qualsiasi mezzo di sostentamento. Tali circostanze li costringono spesso a fare ritorno a casa, con tutti i pericoli che ciò può comportare. La privazione dei mezzi di sostentamento è in contrasto con lo spirito umanitario della Convenzione di Ginevra e in alcuni casi può addirittura considerarsi equivalente ad un provvedimento di respingimento. L'obbligo internazionale degli Stati di garantire l'effettivo accesso alla procedura di asilo viene violato ogni volta che un richiedente asilo è costretto a rinunciarvi perché non è in condizione di sopravvivere sino al momento in cui verrà presa la decisione.

LE PROCEDURE PER LA RICHIESTA DI ASILO

Queste possono avere un esito positivo se:

- l'organismo che deve decidere è indipendente, composto da persone esperte e libero da interferenza politiche;
- ogni richiesta di asilo è esaminata personalmente da un funzionario qualificato, esperto di leggi internazionali sui diritti umani e della normativa nazionale ed internazionale in materia di rifugiati;

- le donne richiedenti asilo possono essere intervistate da una donna;
- interpreti competenti, qualificati ed imparziali sono a disposizione in ogni momento durante la procedura;
- ogni richiesta di asilo è trattata individualmente e in modo competente;
- si può beneficiare di assistenza legale;
- ai richiedenti asilo è concesso un ragionevole periodo di tempo per preparare il loro caso e chiedere l'assistenza di un legale;
- in mancanza di documenti, ai richiedenti asilo è concesso il beneficio del dubbio a causa delle circostanze particolari;
- esiste il pieno diritto ad appellarsi ad un organismo diverso ed indipendente;
- il richiedente asilo ha diritto a rimanere nel paese fino all'esito finale di ogni appello.

4. LA FAMIGLIA

IL DIRITTO ALLA FAMIGLIA SECONDO IL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

Il diritto alla famiglia è affermato all'interno di diversi strumenti di diritto internazionale dei diritti umani, *in primis* dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* (1948):

Articolo 12
"Nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a lesioni del suo onore e della sua reputazione. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni".

dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui".

LA PROTEZIONE DELLA FAMIGLIA COMPRENDE ANCHE I DIRITTI SOCIALI, ECONOMICI E CULTURALI

Il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* del 1966 stabilisce, all'art. 10, che:
"1. La protezione e l'assistenza più ampie possibili devono essere accordate alla famiglia, che è il nucleo fondamentale della società, in particolare per la sua costituzione e fin quando essa abbia la responsabilità del mantenimento e dell'educazione di figli a suo carico. Il matrimonio deve essere celebrato con il libero consenso dei futuri coniugi".

L'articolo 11 aggiunge che:
"1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita ".

LA PROTEZIONE DELLA FAMIGLIA INCLUDE ANCHE IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NEI CONFRONTI DELLE DONNE

La *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne* (1979) stabilisce, all'art. 16, che gli Stati parti prendono tutte le misura appropriate al fine di eliminare la discriminazione nei confronti delle donne in tutte le materie inerenti al matrimonio ed alle relazioni familiari.

CHECKLIST

LE PROCEDURE PER LA RIUNIFICAZIONE DELLE FAMIGLIE

• Segnare su una mappa la posizione di provenienza dei bambini, verificando che ogni bambino sia registrato; tracciare una mappa dettagliata, comprendente la distribuzione delle risorse nelle differenti zone del paese.

• Elaborare una lista dei differenti modi di rilevazione e scegliere quelli più appropriati per ogni situazione, tenendo presente che rilevazioni in condizioni di guerra, in tempo di pace, nelle aree urbane e rurali necessitano di differenti procedimenti.

• Collaborare con le reti di scambio informali che possano permettere alle famiglie di rintracciare i loro figli smarriti; pubblicizzare i metodi che le famiglie possono utilizzare per rintracciare i loro cari.

• Concordare con la polizia se e quando i bambini devono accompagnare lo staff addetto alle riunificazioni; preparare i bambini in merito alle situazioni difficili in cui potrebbero imbattersi.

• Preparare i bambini ad affrontare la fase successiva al ritrovamento della famiglia. I bambini devono capire che potrebbero far parte di una famiglia sfollata e/o incompleta, molto povera, con i parenti sottoposti a stress. Anche le famiglie hanno bisogno di essere preparate al fatto che i loro figli possono essere cambiati e necessitano di pazienza ed affetto.

• Considerare che il rilevamento può necessitare di molto tempo per l'elaborazione di mappe e per ottenere testimonianze, documenti, ecc.

• Elaborare un sistema di verifica. Ciò rappresenta una forma di protezione per i bambini non accompagnati, onde assicurare loro di essere riuniti con la vera famiglia d'origine. Questo sistema dovrebbe fungere da deterrente, permettendo di identificare coloro i quali cercano di procurarsi bambini attraverso falsi mezzi. Il momento conclusivo della riunificazione richiede l'indispensabile riconoscimento da parte della famiglia.

• Tener conto della dimensione sociale del riconoscimento (difficoltà all'interno della famiglia stessa che ha bisogno di persone di sostegno a cui rivolgersi) e di quella economica, che a sua volta può aggravare la situazione. La linea di confine tra povertà e miseria è, a volte, difficile da identificare, ma lo scopo della riunificazione resta quello di accertare la salute del bambino e l'opportunità o meno di inserirlo all'interno di una famiglia che versa in particolari condizioni economiche.

• Agire in stretta collaborazione con il Comitato internazionale della Croce Rossa, quale agenzia competente e specializzata.

Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



6

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

Diritti umani e assistenza umanitaria

manuale operativo

Assistere e proteggere i gruppi vulnerabili

Indice

1. Promozione e protezione dei diritti dei bambini

2. Promozione e protezione dei diritti delle minoranze

3. Promozione e protezione dei diritti delle donne

4. Promozione e protezione dei diritti degli anziani

5. Promozione e protezione dei diritti dei detenuti

6. Promozione e protezione dei diritti dei disabili

In ogni situazione di crisi, gruppi specifici di persone si trovano in condizioni di particolare pericolo rispetto ad altri e vengono presi di mira da chi commette abusi dei diritti umani. Anche se i target variano a seconda del conflitto e del contesto, quando si parla di gruppi vulnerabili si fa normalmente riferimento alle donne, ai bambini, agli anziani, ai detenuti e alle persone con disabilità. Si tratta di gruppi che, in ogni caso, meritano una particolare attenzione e strategie di protezione specifiche.

1. PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI DEI BAMBINI

I bambini hanno il diritto ad una speciale protezione. A loro spettano:

DIRITTI DI CARATTERE UNIVERSALE IN QUANTO INDIVIDUI:
- Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)
- Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966)

DIRITTI AGGIUNTIVI IN QUANTO BAMBINI:
- Convenzione sui diritti del fanciullo (1989)
- Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati (2000)
- Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita dei minori, la prostituzione, la pornografia minorile (2000)

DIRITTI PARTICOLARI SE SONO RIFUGIATI:
- Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1951)
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1967)

DIRITTI PREVISTI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN CASO DI CONFLITTO:

- Quattro Convenzioni di Ginevra (1949)
- Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (1977).

Lo strumento internazionale di più ampia ratifica e che offre la più completa protezione dei diritti dei bambini è la *Convenzione sui diritti del fanciullo* (1989), che è definito come "ogni essere umano di età inferiore ai 18 anni".
La Convenzione stabilisce i diritti di tutte le persone al di sotto dei 18 anni senza discriminazione alcuna, ovvero di tutti i bambini che sono sotto la giurisdizione di uno Stato firmatario, che siano sfollati o rifugiati, che sia stato rifiutato loro l'asilo, che abbiano la cittadinanza, lo status di immigrati o qualsiasi altro status. In particolare, la Convenzione, completata dai suoi Protocolli, stabilisce che:

- sono vietati l'arruolamento coatto e la partecipazione alle attività belliche dei bambini di età inferiore ai 18 anni; è ammesso, con alcune garanzie, l'arruolamento volontario a cominciare dai 16 anni;
- i bambini separati dalle loro famiglie hanno il diritto ad essere riuniti con i propri familiari.

Cosa può fare una Ong umanitaria per la protezione dei bambini?

I principi generali che devono essere alla base di ogni azione a favore dei bambini sono:

- il miglior interesse del bambino;
- il principio di non discriminazione;
- il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo;
- il rispetto del punto di vista del bambino.

PROTEGGERE IL BAMBINO DALL'IMPATTO DEI CONFLITTI E DELLE EMERGENZE UMANITARIE

Le agenzie umanitarie devono intervenire per limitare i danni che la guerra provoca sulle possibilità di vita del bambino, non solo in termini di sopravvivenza ma anche in termini di qualità della vita. Devono inoltre integrare attività di protezione dei bambini nei programmi di assistenza.

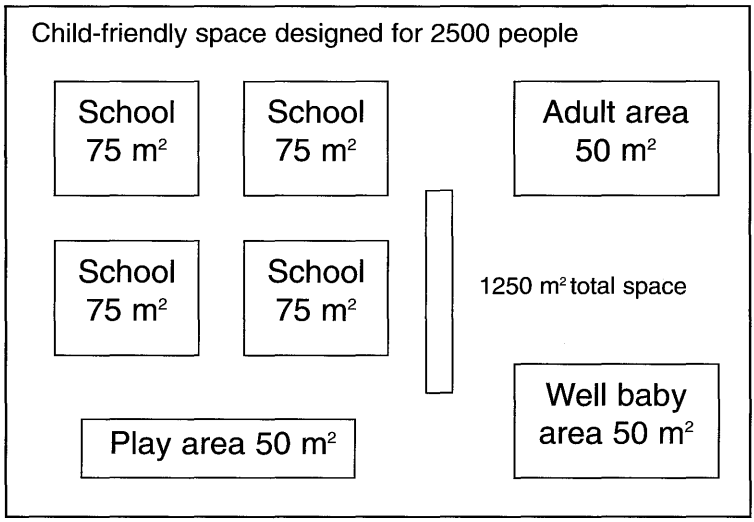
A. Nei centri di accoglienza:

- individuare i bambini, in particolare quelli che sono a rischio più di altri, cioè i minori non accompagnati e quelli con problemi di salute;
- assicurare che i bambini abbiano accesso ad una piena assistenza sanitaria, ovvero ad un riparo sicuro, all'acqua, ai servizi sanitari e alle cure mediche;
- garantire un'alimentazione adeguata e quanto più equilibrata;
- organizzare attività ricreative per coinvolgere i ragazzi e favorire un'atmosfera serena, attraverso la creazione di *safe area* all'interno dei centri di accoglienza;
- organizzare attività educative coinvolgendo ragazzi e adulti con esperienza di formazione (insegnanti, ecc.) per impedire che l'interruzione della formazione scolastica costituisca un problema nella crescita del bambino.

I *Child-friendly space*:

L'obiettivo di queste strutture è quello di predisporre servizi ricreativi, educativi e psico-sociali:

- fornire un'educazione di base;
- utilizzare la lingua del paese di origine;
- permettere lo svolgimento di esami finali riconosciuti dal paese di origine;



- formulare corsi di educazione alla pace;
- porre le basi per l'educazione secondaria;
- preparare i bambini ai rimpatri e alla reintegrazione;
- fornire spazi per il gioco;
- fornire ai bambini un sostegno psicologico;
- predisporre un'area per la salute del bambino, allo scopo di:
  - prevenire malattie causate da problemi igienici;
  - fornire alimenti sostitutivi per nutrire i bambini con problemi di alimentazione;
  - mettere a disposizione strumenti per il monitoraggio della crescita e il controllo della salute del bambino;
  - somministrare terapie di reidratazione orale;
  - assistere le donne durante la gravidanza;
  - predisporre un luogo, vicino ai punti di distribuzione dell'acqua, dove lavare il bambino e i suoi indumenti;
  - informare le donne sulla salute e l'igiene del bambino.

Bambini soldato:

• prevenire il rischio di arruolamento di bambini al di sotto dei 18 anni, diffondendo i diritti dei bambini tra i ragazzi stessi e tra le loro famiglie.

Bambini sfollati e rifugiati:

• assistere e proteggere i minori, in particolare quelli non accompagnati, sia durante gli spostamenti che nei centri di accoglienza;

• prestare particolare attenzione al pericolo di violenze, abusi sessuali, rapimenti e costrizione all'arruolamento;

• fornire ad ogni bambino rifugiato un documento d'identità.

B. Fuori dai centri di accoglienza:

• promuovere attività educative presso le scuole locali, incentrate sui diritti dei bambini, sul diritto a non essere arruolati, sull'educazione alla pace;

• coordinare gli sforzi con altre Ong, con l'Unicef, con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) e con il Comitato internazionale della Croce Rossa (Icrc) per rintracciare i membri delle famiglie ed aiutarli a riunirsi;

• collaborare con altre organizzazioni per verificare gli abusi ai danni dei bambini, specialmente delle pratiche di arruolamento dei minori. Save the Children e Amnesty International, per esempio, conducono una campagna molto attiva sulla questione dei bambini soldato.

Mine:

• proteggere i bambini dal pericolo delle mine attraverso la realizzazione di programmi di sensibilizzazione e di informazione e l'istituzione di centri di riabilitazione e reinserimento sociale, che comprendano assistenza medica e recupero fisio-terapico.

LA PRATICA E GLI ESEMPI

Bambini non accompagnati
Nel Sudan meridionale un programma speciale dell'Unicef ha permesso dal 1998 di identificare gli speciali bisogni dei bambini, offrire loro protezione, effettuare ricongiungimenti familiari e intervenire su specifici bisogni psicologici.

Bambini rifugiati e sfollati
Particolare attenzione deve essere dedicata al momento dell'evacuazione dei bambini da zone di conflitto. Studi approfonditi dimostrano che il trauma della separazione dalle famiglie è peggiore dell'esperienza vissuta nell'ambito familiare durante le ostilità.

• Durante la guerra in Bosnia Erzegovina, l'Unicef e l'Unhcr, in collaborazione con l'Icrc, hanno messo in atto dei principi pratici per la creazione di documenti speciali contenenti i dati del bambino, da consegnare alle famiglie, alle autorità nazionali e alle agenzie umanitarie coinvolte nella crisi.

• Per organizzare attività di animazione e di educazione in Colombia, l'Unicef ha sviluppato un programma ("Il ritorno dell'allegria"), dove attività ricreative e giochi terapeutici coinvolgevano gli sfollati richiedendone la partecipazione attiva nella costruzione di giochi e di materiali.

• Save the Children, in collaborazione con l'Unhcr, propone di creare all'interno dei campi delle *safe area*, per accogliere bambini dai 2 ai 7 anni. Il progetto è stato sviluppato nel 1999 in Albania, Kosovo, Macedonia e Montenegro. Lo scopo è quello di offrire non solo sicurezza, ma momenti per uscire dallo stress della crisi e permettere ai bam-

bini di partecipare ad attività che li riportino alla normalità e di impiegare il loro tempo in modo costruttivo, senza lasciare spazio all'ozio.

Bambini soldato

Oggi si stima che vi siano circa 300.000 bambini soldato in tutto il mondo. Nonostante la grande attenzione data al problema del reclutamento forzato dei bambini, la comunità internazionale non lo ha affrontato in maniera adeguata, né sotto un profilo giuridico né nella pratica.

• Nel 1996 Human Rights Watch ha denunciato il fallito tentativo di proteggere dall'arruolamento circa 100 minori sudanesi non accompagnati, prelevati dal campo dell'Unhcr in Etiopia, dove erano stati registrati, e condotti in Sudan. Episodi analoghi si sono verificati in campi dell'Unhcr in Kenya.

• Save the Children dedica gran parte della sua attività di *advocacy* alla messa al bando dell'arruolamento e dell'utilizzo dei bambini come soldati. Al contempo, realizza una serie di programmi per il reinserimento in una vita normale dei bambini che hanno subito tali traumi.

• Un programma sviluppato in Sierra Leone dall'Unicef e dall'Unione Europea in collaborazione con Ong dislocate sul territorio, prevedeva diverse fasi nella smobilitazione e nel reinserimento dei bambini soldato: dopo averli separati dagli altri combattenti, i bambini venivano trasferiti in campi di smobilitazione per 48 ore e poi in centri di accoglienza temporanea, dove potevano essere avviate le pratiche per i ricongiungimenti familiari e la reintegrazione scolastica.

CHECKLIST

LA PROTEZIONE DEI BAMBINI NEI CONFLITTI ARMATI

A. NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA

Prestare particolare attenzione ai bambini:
• garantire che abbiano accesso all'acqua, a quantità e qualità di cibo adeguate, ad un riparo, a cure sanitarie di base, ecc.

Individuare immediatamente i bambini che sono a rischio più di altri:
• prestare particolare attenzione verso i minori non accompagnati, che sono più vulnerabili ad abusi e sfruttamento.

Promuovere programmi educativi e dialogare con i ragazzi:
• informarli sui loro diritti, sul diritto a non essere arruolati e, soprattutto, sulle conseguenze di un loro arruolamento nell'esercito o in altri gruppi armati, ecc.

Coinvolgere i bambini stessi affinché partecipino attivamente ad attività di prevenzione:
• incoraggiandoli ad organizzare in prima persona attività di socializzazione (gare sportive, giochi, ecc.);
• incoraggiandoli a farsi promotori in prima persona della prevenzione, facendo divulgare a loro stessi, tra i coetanei, quello che è stato loro insegnato.

Organizzare attività ricreative:
• coinvolgere i bambini a rischio (gare sportive, giochi di gruppo, spettacoli teatrali) per impegnarli in modo costruttivo, eliminare i momenti di ozio, tenerli lontani dal pericolo di reclutamento ed aiutarli a vivere in condizioni di "normalità".

Creare all'interno del campo dei *child-friendly space.*

Cercare di effettuare interventi che producano un collegamento e una relazione tra i bambini beneficiari degli aiuti e i bambini delle comunità locali del paese di accoglienza, nel rispetto delle loro tradizioni e della loro cultura.

B. FUORI DAI CENTRI, NEL PAESE D'ASILO

Contattare le scuole locali (laddove esiste un'educazione formale):
• condurre attività di *awareness raising* tra gli insegnanti sulle questioni dei diritti dei bambini: proporre loro di includere nell'insegnamento l'educazione ai diritti dei bambini, alla vita da soldati, ecc.;
• se si ha a che fare con bambini rifugiati, cercare di portarli, ove possibile, nelle classi locali.

Sollecitare le istituzioni locali a partecipare a progetti educativi, di informazione sui diritti dei bambini, di ricreazione, sportivi, ecc.

Contattare l'ufficio locale dell'Unicef per concertare progetti educativi, divulgativi, di informazione, ecc.

Aiutare i minori separati dalle proprie famiglie a riunirsi con i propri cari:
• identificare i minori non accompagnati;
• preparare dettagliatamente tutti i loro dati;
• scambiare le informazioni con altre Ong, l'Unicef, l'Unhcr e l'Icrc per coordinare gli sforzi e rintracciare i membri delle famiglie.

Svolgere attività di monitoraggio sugli abusi dei diritti dei bambini, prestando particolare attenzione a:
• bambini sfollati e rifugiati;
• registrazione delle nascite;
• educazione;
• servizi sanitari;
• bambini in istituto;
• sfruttamento sessuale delle bambine;
• bambini soldato;
• bambini in prigione;
• problema delle mine.

2. PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI DELLE MINORANZE

Le minoranze hanno il diritto ad una speciale protezione. A loro spettano:

DIRITTI DI CARATTERE UNIVERSALE IN QUANTO INDIVIDUI:
- Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)
- Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966)

DIRITTI AGGIUNTIVI IN QUANTO MINORANZE:
- Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche (1992)

DIRITTI PARTICOLARI SE SONO RIFUGIATI:
- Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1951)
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1967)

DIRITTI PREVISTI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN CASO DI CONFLITTO:
- Quattro Convenzioni di Ginevra (1949)
- Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (1977).

Le minoranze hanno:
- il diritto ad esprimere, preservare e sviluppare la propria identità e le proprie tradizioni (linguistiche, culturali, religiose), senza correre il rischio dell'assimilazione forzata;
- il diritto ad utilizzare la propria lingua madre;
- il diritto a costituire istituzioni scolastiche, culturali e religiose;
- il diritto a professare e praticare la propria religione;
- il diritto a partecipare senza discriminazioni alla vita dello Stato ove risiedono.

Minoranza

Data la molteplicità delle accezioni di questo termine, risulta particolarmente difficile concordare, all'interno della comunità internazionale, su una definizione universale.

Le principali difficoltà risiedono nell'accostamento dell'aggettivo "nazionale" al termine "minoranza", che racchiude la definizione nel quadro dello Stato, nella varietà delle caratteristiche peculiari e nella relatività dell'elemento numerico.

In termini generali, si intende per minoranza *"un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno o più Stati, i cui membri possiedono dal punto di vista etnico, religioso, linguistico (...) caratteristiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e che manifestano, anche in maniera implicita un sentimento di solidarietà allo scopo di preservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione e la loro lingua"*.

Cosa può fare una Ong umanitaria per la protezione delle minoranze?

Proteggere le minoranze dall'impatto dei conflitti e delle emergenze umanitarie:

- identificare la presenza di minoranze nel contesto dell'intervento;
- sviluppare attività di protezione dell'integrità fisica delle minoranze;
- collaborare e stringere accordi con le forze di protezione internazionali (*peacekeepers*) qualora presenti.

Prestare attenzione nella distribuzione degli aiuti:

- garantire l'accesso agli aiuti umanitari alle minoranze, spesso isolate e impossibilitate a muoversi da un luogo all'altro, eventualmente studiando mezzi di distribuzione alternativa;
- identificare i gruppi vulnerabili (donne, bambini, anziani e disabili) appar-

tenenti alle minoranze, che potrebbero avere problemi di doppia discriminazione e maggiori difficoltà di accesso agli aiuti.

Proteggere i rifugiati e gli sfollati appartenenti a minoranze:
• le minoranze sono spesso le più soggette a subire il trauma degli spostamenti e della fuga a causa di legislazioni nazionali discriminatorie e dei conflitti etnici.

Promuovere il rispetto e la tutela delle identità culturali, etniche e religiose delle minoranze:
• rispettare e permettere lo sviluppo delle identità culturali, linguistiche, religiose;
• promuovere la coesistenza e l'integrazione tra le popolazioni;
• permettere la comunicazione delle minoranze con i gruppi etnici ai quali appartengono.

Promuovere la cultura della pace e del rispetto dei diritti umani:
• predisporre strumenti di educazione alla pace e al rispetto dei diritti umani idonei a contribuire alla riduzione delle tensioni etniche e razziali e quindi alla prevenzione di abusi in materia di diritti umani e di flussi di rifugiati.

LA PRATICA E GLI ESEMPI

Stime approssimative fanno ritenere che dal 10 al 20% della popolazione mondiale appartenga a minoranze. Questo significa che circa un miliardo di persone ha bisogno di speciali misure di protezione. Le minoranze sono spesso le più esposte a discriminazioni di vario tipo, che impediscono l'accesso alla vita pubblica e sociale e limitano il godimento dei loro diritti. Tali discriminazioni sono sovente alla base di conflitti etnici che provocano numerosi e massicci esodi di rifugiati e sfollati.

Minoranze in fuga

Per garantire la protezione delle popolazioni in fuga è spesso e necessario ricorrere ad accordi con le forze di polizia internazionali qualora presenti sul territorio.

• In Kosovo, la Unmik ha costituito una speciale *task force* per la protezione delle minoranze, che si incontra regolarmente per discutere di sicurezza, protezione ed assistenza. L'Unhcr e l'Osce partecipano attivamente a tali lavori.

Distribuzione degli aiuti

Le minoranze incontrano spesso ulteriori difficoltà di accesso agli aiuti umanitari a causa delle limitate possibilità di movimento e della mancanza di sicurezza.

• In Kosovo, le agenzie internazionali e le Ong hanno elaborato meccanismi di distribuzione alternativa degli aiuti per garantirne l'accesso alle minoranze. In Serbia le chiese ortodosse sono state spesso adibite a centri di distribuzione.

Rientri e reintegrazione

Il ritorno dei rifugiati e degli sfollati è frequentemente accompagnato da difficoltà di accesso a territori all'interno dei quali essi rappresentano minoranze.

• In Bosnia è stato elaborato un principio di *positive conditionality*. Questo significa che la ricostruzione di case ed infrastrutture e il finanziamento di progetti a finalità di produzione di reddito, sono condizionati dall'accettazione di impegni sulla concessione di facilitazioni al rientro delle minoranze nelle proprie aree di origine e al rispetto dei loro diritti.

CHECKLIST

LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE NELLE EMERGENZE UMANITARIE

A. NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA

Individuare immediatamente le minoranze:
• prestare particolare attenzione verso i gruppi vulnerabili (donne, bambini, anziani, disabili) soggetti a rischio di doppia discriminazione.

Garantire l'accesso agli aiuti:
• assicurare l'assistenza anche alle minoranze che hanno limiti alla libertà di movimento e problemi di sicurezza, attraverso l'elaborazione di mezzi di distribuzione alternativa.

Promuovere il rispetto delle identità culturali, linguistiche e religiose:
• garantire il rispetto e la possibilità di sviluppare ed esercitare pratiche tradizionali.

B. FUORI DAI CENTRI, NEL PAESE D'ASILO

Promuovere attività di educazione alla pace e al rispetto dei diritti umani:
• educare al rispetto dei diritti delle minoranze può permettere di ridurre i rischi di discriminazioni razziali e lo scoppio di conflitti etnici e i conseguenti flussi di rifugiati e sfollati.

Predisporre sistemi di formazione specifica per gli operatori:
• studiare metodi di formazione che rispettino gli standard delle Nazioni Unite in materia di tutela delle minoranze.

3. PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI DELLE DONNE

Le donne hanno il diritto ad una speciale protezione. A loro spettano:

DIRITTI DI CARATTERE UNIVERSALE IN QUANTO INDIVIDUI:
- Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)
- Patti internazionali sui diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali (1966)

DIRITTI AGGIUNTIVI IN QUANTO DONNE:
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (1979)
- Dichiarazione sulla protezione di donne e bambini in situazioni di emergenza e di conflitto armato (1974)

DIRITTI PARTICOLARI SE SONO RIFUGIATE:
- Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1951)
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1967)

DIRITTI PREVISTI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN CASO DI CONFLITTO:
- Quattro Convenzioni di Ginevra (1949)
- Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (1977).

Le donne nei confitti armati hanno particolari necessità di protezione:
- in parte condivise con gli altri rifugiati: protezione dal ritorno forzato, da attacchi armati, da altre forme di violenza e da detenzione ingiustificata, accesso alle necessità primarie, ecc.;

• in parte inerenti al loro essere donne: essere protette da abusi sessuali e sfruttamento, avere accesso paritario all'educazione, ecc.

La protezione delle donne richiede una grande dose di buon senso, sensibilità e progettualità: l'operatore umanitario dovrebbe individuare i problemi connessi alla protezione dei diritti delle donne nella fase iniziale dell'assistenza, così da orientare conseguentemente il lavoro e, nella misura in cui questo è possibile, prevenire tali problemi.

Cosa può fare una Ong umanitaria per la protezione delle donne?

A. Nei centri di accoglienza

Inserire una componente di protezione nell'organizzazione del campo, comprendente tra l'altro:
• una disposizione strategica dei servizi primari (punti di raccolta di acqua e cibo, servizi sanitari, legna);
• una buona illuminazione, in modo che le donne non siano vulnerabili agli attacchi quando utilizzano i servizi.

Garantire la sicurezza, soprattutto la notte, attraverso guardie e pattugliamenti notturni.

Coinvolgere le donne in prima persona nell'organizzazione del campo:
• la partecipazione è un mezzo per promuovere la protezione: il coinvolgimento diretto nelle decisioni su questioni fondamentali aiuta le donne a sentirsi sicure;
• occorre considerare sempre e comunque il tipo di società con cui si lavo-

ra, ad esempio prestando massima attenzione a non stravolgere i ruoli se, nel caso specifico, sono gli uomini a rappresentare il nucleo familiare.

B. Fuori dai centri di accoglienza

Dialogare con le donne sui loro bisogni di protezione.

Individuare coloro che sono vittime di abusi sessuali o altre forme di violenza:

- è importante servirsi di uno staff femminile per far sentire le donne a proprio agio ed incoraggiarle a confidarsi.

Offrire una consulenza ed un'assistenza medica speciale per i problemi delle donne.

Verificare che le donne/ragazze abbiano un accesso paritario ai programmi educativi.

Utilizzare uno staff esperto in diritti umani che controlli i movimenti di rifugiati o sfollati alle frontiere e durante gli spostamenti:

- ciò serve non solo per controllare gli abusi, ma anche per assicurare alle donne un punto di riferimento costante cui rivolgersi, dato che spesso gli abusi avvengono ai *checkpoint*, alle frontiere o lungo la strada.

LA PRATICA E GLI ESEMPI

L'Unhcr ha prodotto delle Linee guida sulla protezione delle donne rifugiate. Una ricerca intrapresa da Human Rights Watch e dalla Commissione femminile per le donne e i bambini rifugiati ha rivelato che queste Linee guida spesso non sono distribuite e tanto meno applicate sul campo.

• In Tanzania, ad esempio, la Commissione ha rilevato che le donne rifugiate del Ruanda e del Burundi avevano subito violenze sessuali mentre si recavano a raccogliere acqua e legna. Ancor più grave, le aggressioni erano state compiute da soldati dell'esercito che non erano controllati e non avevano ricevuto direttive chiare sui loro compiti dai propri superiori. La Commissione ha riscontrato, inoltre, che la maggior parte del personale delle Ong non era minimamente al corrente delle Linee guida e che le donne stesse non sapevano che fosse prevista una protezione specifica per loro.

In sostanza, il nucleo principale delle attività di assistenza in Tanzania era incentrato non sulla prevenzione degli abusi sessuali, bensì sull'assistenza psicologica e legale di coloro che avevano già subìto aggressioni. Le Ong e le donne rifugiate in Tanzania hanno manifestato un grande interesse per le Linee guida, una volta distribuite. Un operatore di una Ong medica, per esempio, ha dichiarato alla Commissione che la sua organizzazione le avrebbe utilizzate per pianificare la locazione dei servizi sanitari. Le donne intervistate dalla Commissione, a loro volta, hanno espresso il desiderio di partecipare alla pianificazione, affinché venissero prese in considerazione le questioni relative alla loro protezione.

• Nel campo di Mukgwa, sempre in Tanzania, l'Unhcr invece ha evitato aggressioni alle donne mediante le misure molto pratiche ma efficaci quali, ad esempio, tagliare l'erba ed illuminare una strada percorsa frequentemente dalle donne.

L'agenzia, inoltre, ha organizzato una campagna informativa per suggerire alle donne metodi di auto-protezione. L'adozione di tali iniziative ha fatto registrare un sensibile miglioramento della situazione di sicurezza delle donne.

CHECKLIST

LA PROTEZIONE DELLE DONNE NELLE EMERGENZE UMANITARIE

A. NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA

Situare i servizi igienici e i punti di raccolta d'acqua e di legna in luoghi ben accessibili.

Assicurare una buona illuminazione, in particolare nelle aree più pericolose.

Contattare le autorità locali per richiedere un servizio di vigilanza, impegnato soprattutto in perlustrazioni notturne.

Mettere del filo spinato per evitare l'ingresso di estranei.

Creare alloggi speciali per donne nubili o non accompagnate, nei pressi dell'alloggio dello staff.

Consultare le donne in prima persona per l'organizzazione del campo:
- chiedere consiglio su dove posizionare i punti di raccolta di acqua e legna e i servizi sanitari;
- affidare loro ruoli di responsabilità in alcuni compiti essenziali, come la distribuzione del cibo.

B. FUORI DAI CENTRI, NEL PAESE DI ASILO

Dialogare con le donne sui loro bisogni di protezione:
- utilizzare uno staff femminile ed interpreti donne per affrontare questioni delicate.

Cercare di individuare le donne che hanno subito abusi sessuali o altre forme di violenza.

Organizzare una consulenza ed un'assistenza medica speciali per i problemi delle donne:
- informarsi sui centri di consultorio femminile locali dove indirizzare le donne rifugiate/sfollate.

Organizzare incontri per sole donne:
- utilizzare uno staff femminile, con cui le donne si sentano libere di parlare.

Informarsi sulle associazioni di donne e organizzazioni per i diritti delle donne presenti sul luogo:
- indirizzarvi le donne rifugiate/sfollate.

4. PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI DEGLI ANZIANI

Gli anziani hanno il diritto ad una speciale protezione. A loro spettano:

DIRITTI DI CARATTERE UNIVERSALE IN QUANTO INDIVIDUI:
- Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)
- Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966)

DIRITTI AGGIUNTIVI IN QUANTO ANZIANI:
- Principi delle Nazioni Unite relativi alle persone anziane (1991)

DIRITTI PARTICOLARI SE SONO RIFUGIATI:
- Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1951)
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1977)

DIRITTI PREVISTI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN CASO DI CONFLITTO:
- Quattro Convenzioni di Ginevra (1949)
- Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (1977).

La popolazione anziana è quella che cresce più velocemente nel mondo. Dal 10 al 20 % dei rifugiati e degli sfollati prodotti dalle crisi umanitarie è costituito da anziani, che si trovano ad affrontare tali emergenze insieme alle difficoltà derivanti dalla loro età.

I Principi delle Nazioni Unite relativi alle persone anziane (1991) non hanno ancora raggiunto lo status giuridico di norme vincolanti e non

hanno ancora condotto alla formulazione di standard di azione comuni e sistematici. Cinque principi fondamentali dovrebbero essere alla base di ogni modello di intervento a favore degli anziani:

- indipendenza;
- protezione;
- auto-realizzazione;
- dignità;
- partecipazione.

Cosa può fare una Ong umanitaria per la protezione degli anziani?

Prendere in considerazione nei programmi di intervento i fattori chiave relativi alle persone anziane nelle emergenze.

A. Nei centri di accoglienza

Mobilità:

- identificare e individuare subito gli anziani, molti dei quali potrebbero non essere in grado di fuggire, spostarsi e sopportare le prime fasi dell'emergenza.

Assistenza sanitaria:

- considerare nella pianificazione dell'emergenza i bisogni specifici degli anziani;
- gli aiuti alimentari devono comprendere prodotti facilmente commestibili e digeribili per gli anziani, che potrebbero avere problemi dentari o di altro tipo;
- i punti di distribuzione dell'acqua devono essere facilmente accessibili anche agli anziani con problemi di mobilità;
- bisogna ridurre le barriere di accesso ai servizi sanitari e fornire loro assistenza psicologica.

B. Fuori dai centri di accoglienza

Mezzi di sussistenza:
• la perdita delle terre, dei beni, dei documenti pone problemi economici e giuridici: i programmi di ricostruzione e riabilitazione devono garantire agli anziani un giusto sostegno per riprendere la propria vita, fornendo loro strumenti per mettere in atto attività generatrici di reddito.

Impatto psicologico e sociale:
• nelle regioni colpite da frequenti disastri naturali, carestie o conflitti gli anziani possono avere più volte subìto perdite personali, spostamenti fisici e modifiche nelle strutture sociali: occorre fornire loro un aiuto speciale per superare i traumi e acquisire nuovi ruoli.

Isolamento:
• la perdita di famiglie e proprietà e lo spostamento sul territorio possono provocare senso di abbandono e di auto esclusione: le Ong devono individuare e sostenere gli anziani che vivono forme di isolamento per motivi fisici o sociali.

Percezione:
• salute fisica e mentale e problemi di mobilità aumentano notevolmente la vulnerabilità degli anziani: bisogna considerare gli eventuali problemi legati all'età per favorire un migliore svolgimento delle operazioni umanitarie.

Genere:
• le popolazioni rifugiate sono costituite in maggior parte da donne. Particolare attenzione va posta verso le donne anziane, la cui vulnera-

bilità aumenta a causa delle restrizioni sociali e religiose. Inoltre, esse corrono il rischio di essere escluse dalla vita sociale e dal processo decisionale e, se sono vedove o dipendono economicamente da altri, di essere isolate o maltrattate.

LA PRATICA E GLI ESEMPI

Helpage International, con la partecipazione di Echo e dell'Unhcr, ha prodotto una serie di *Best practice guidelines* per migliorare l'impatto delle emergenze sugli anziani.

Una ricerca del 1999 ha evidenziato che gli anziani spesso non sono tutelati al pari degli altri gruppi vulnerabili. Si tende infatti a sottovalutare il ruolo che la loro capacità e le loro conoscenze possono avere nelle strategie di ricostruzione e riabilitazione. Nonostante il contributo da essi fornito durante e dopo le emergenze, i bisogni degli anziani hanno spesso un'importanza marginale negli interventi.

Gli anziani non sono soltanto degli spettatori passivi. Le agenzie umanitarie devono sfruttare le loro capacità di partecipazione alla gestione degli aiuti.

Gli anziani contribuiscono a una migliore distribuzione degli aiuti verso i più bisognosi:

- grazie alla conoscenza della comunità e delle strutture sociali, gli anziani possono più facilmente identificare i bisogni e indirizzare gli aiuti. In un campo profughi in Tanzania, Helpage International ha sostenuto un progetto realizzato da anziani per identificare, attraverso visite a domicilio, le persone in isolamento e gli anziani abbandonati, potendo così predisporre strutture e programmi per la loro assistenza.

Gli anziani si occupano dei bambini in assenza degli adulti.

Gli anziani sono preparati alle emergenze grazie alle conoscenze acquisite dalle esperienze passate:
• nel caso di disastri naturali ricorrenti, ad esempio, gli anziani possono fornire importanti consigli ai più giovani sulla gestione dell'emergenza.

Gli anziani giocano un ruolo fondamentale nel preservare la cultura e l'identità sociale di una comunità:
• la formazione di comunità artificiali, come i campi profughi, rischia di trasformare e annullare le connotazioni culturali di una comunità; gli anziani assicurano il mantenimento delle radici storiche e la continuità di tradizioni e culture.

Gli anziani, in definitiva, non sono solo vittime ma risorse:
• in un'area di conflitto nel Sudan meridionale, Juba, un programma di Helpage International ha cercato di migliorare la qualità di vita degli anziani coinvolgendoli nella distribuzione degli aiuti. Essi hanno costituito dei comitati locali e identificato le persone bisognose. La distribuzione di aiuti non alimentari ha permesso lo svolgimento di attività pratiche, quali la costruzione di abitazioni e di installazioni sanitarie e l'organizzazione del lavoro agricolo.

In sintesi, sfruttandone le conoscenze e le capacità, il coinvolgimento degli anziani nelle operazioni umanitarie rappresenta lo strumento più utile per creare una continuità che favorisca il passaggio dall'emergenza allo sviluppo.

CHECKLIST

LA PROTEZIONE DEGLI ANZIANI NEI CONFLITTI ARMATI

Individuare gli anziani:

- individuare la presenza di persone anziane nel contesto dell'emergenza e in particolare di quelli con problemi di mobilità;
- analizzare e prendere in considerazione i bisogni specifici e indirizzare gli aiuti in maniera adeguata.

Promuovere la realizzazione dei bisogni di base:

- trovare un riparo adeguato e quanto più confortevole;
- collocare gli anziani in modo che la loro presenza non costituisca elemento di emarginazione.

Garantire l'accesso ai servizi essenziali:

Salute

- eliminare le barriere che impediscono agli anziani l'accesso ai servizi essenziali e garantire l'accesso ai servizi sanitari di base;
- assicurare la disponibilità di medicinali adeguati per curare le malattie croniche.

Alimentazione

- prevedere negli aiuti alimentari cibi supplementari destinati agli anziani, facilmente commestibili e digeribili;

• mantenere le tradizioni culturali, cercando di mettere gli anziani in condizione di cucinare e preparare pasti.

Cercare di superare i traumi psicologici e sociali:
• mantenere gli anziani uniti alle loro famiglie, sviluppare forme di ricongiungimento o, qualora questo sia impossibile, cercare di sviluppare dei legami sostitutivi con i vicini o altre famiglie disponibili;
• proteggere gli anziani dagli abusi;
• studiare forme di sensibilizzazione per i bisogni separati di uomini e donne;
• tenere in adeguata considerazione le tradizioni socio-culturali e religiose.

Riconoscere e valorizzare il contributo degli anziani:
• sfruttare le loro conoscenze e capacità per identificare i più vulnerabili e bisognosi, così da indirizzare meglio gli aiuti;
• coinvolgerli nello sviluppo di programmi di recupero sociale e psicologico degli anziani in difficoltà;
• utilizzarli come strumento di mantenimento delle tradizioni e delle identità culturali di una comunità.

Sostenere gli anziani nella ricostruzione:
• cercare di includere gli anziani nei progetti di ricostruzione e riabilitazione;
• esaminare insieme a loro iniziative produttrici e generatrici di reddito.

5. PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI DEI DETENUTI

I detenuti hanno il diritto ad una speciale protezione. A loro spettano:

DIRITTI DI CARATTERE UNIVERSALE IN QUANTO INDIVIDUI:
- Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)
- Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966)

DIRITTI AGGIUNTIVI IN QUANTO DETENUTI:
- Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti (1984)
- *Corpus* di principi relativi alla protezione di tutte le persone sottomesse a qualunque forma di detenzione o prigionia (1988)

DIRITTI PARTICOLARI SE SONO RIFUGIATI:
- Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1951)
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1967)

DIRITTI PREVISTI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN CASO DI CONFLITTO:
- Quattro Convenzioni di Ginevra (1949)
- Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (1977).

I prigionieri di guerra hanno inoltre diritto ad una protezione speciale, prevista dai seguenti atti:

• Terza Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra (1949)
• Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, Titolo III (1949).

Il principale strumento internazionale in materia di protezione dei diritti dei detenuti è il *Corpus* delle regole minime per il trattamento dei detenuti, adottato nel 1955 dalle Nazioni Unite. Inizialmente, i 95 articoli delle Regole minime non avevano vocazione di trattato o convenzione internazionale; tuttavia esse sono state successivamente riconosciute da altri accordi internazionali e talvolta integrate nelle legislazioni dei singoli Stati.
Proprio in base a tale riconoscimento, le Regole minime hanno acquisito uno status particolare e sono ormai considerate come parte integrante del diritto internazionale dei diritti umani.

Principi fondamentali relativi al trattamento dei detenuti

I diritti umani universali non si fermano davanti alle porte delle prigioni. A tutti gli individui arrestati o imprigionati si applicano:
• il diritto alla vita e al rispetto dell'integrità fisica e della persona;
• il diritto a non essere oggetto di atti di tortura o di maltrattamenti;
• il diritto alla salute;
• il diritto al rispetto della dignità umana;
• il diritto ad un'equa applicazione della legge;
• il diritto a non essere soggetto a discriminazioni di alcun tipo;
• il diritto a non essere ridotto in schiavitù;

- il diritto alla libertà di pensiero;
- il diritto alla libertà di coscienza;
- il diritto alla libertà di religione;
- il diritto al rispetto della vita familiare;
- Il diritto alla realizzazione personale.

Alcuni di questi diritti possono tuttavia essere oggetto di restrizioni proprio a causa della detenzione, ad esempio l'esercizio di alcune libertà personali (vita privata, espressione, riunione, ecc.).

Cosa può fare una Ong umanitaria per la protezione dei detenuti?

Tra le diverse categorie di gruppi vulnerabili, i detenuti di diritto comune ricevono scarsa attenzione nel contesto dell'intervento umanitario.

Sebbene un'azione di promozione e protezione dei diritti politici e civili dei detenuti esuli dal mandato umanitario, un'azione mirata alla promozione del rispetto della dignità umana può essere intrapresa attraverso un progetto di ristrutturazione/riabilitazione delle strutture.

Infatti, un intervento sugli edifici e sulle infrastrutture - ad esempio quelle idriche - rispettoso delle peculiarità locali/culturali del trattamento sociale del crimine e delle modalità di pena, permetterà di migliorare le condizioni di vita dei detenuti.

Un simile intervento favorirebbe la diffusione di un messaggio di solidarietà e rispetto della dignità dell'altro all'intera comunità.

CHECKLIST

LA PROTEZIONE DEI DETENUTI

Un'azione mirata al miglioramento delle condizioni di detenzione deve rispettare le seguenti norme:

- i locali di detenzione, specialmente quelli destinati agli alloggi dei detenuti durante la notte, devono rispondere a esigenze d'igiene, tenendo conto del clima, con particolare attenzione al ricambio d'aria, alla superficie minima, all'illuminazione, al riscaldamento ed alla ventilazione;
- in tutti i locali nei quali i detenuti devono vivere o lavorare:
  - le dimensioni delle finestre devono essere tali da consentire ai detenuti di leggere e lavorare con la luce naturale, permettere l'ingresso di aria pulita o, qualora non sia possibile, di ventilazione artificiale;
  - la luce artificiale deve essere sufficiente per consentire ai detenuti di leggere o lavorare senza riportare danni alla vista;
- i servizi sanitari devono permettere ai detenuti di poter soddisfare i propri bisogni al momento desiderato, in maniera igienica e dignitosa;
- l'installazione di docce deve assicurare ad ogni detenuto il libero utilizzo, ad una temperatura adatta al clima, così come suggerito dai principi di igiene generale, a seconda del clima della stagione e della regione geografica, e comunque almeno una volta a settimana in presenza di clima temperato.

6. PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI DEI DISABILI

I disabili hanno il diritto ad una speciale protezione. A loro spettano:

DIRITTI DI CARATTERE UNIVERSALE IN QUANTO INDIVIDUI:
- Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)
- Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966)

DIRITTI AGGIUNTIVI IN QUANTO DISABILI:
- Regole standard per l'eguaglianza di opportunità delle persone disabili (Risoluzione 48/93 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite)

DIRITTI PARTICOLARI SE SONO RIFUGIATI:
- Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1951)
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sullo *status* dei rifugiati (1967)

DIRITTI PREVISTI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN CASO DI CONFLITTO:
- Quattro Convenzioni di Ginevra (1949)
- Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (1977).

Sebbene sia un cittadino uguale agli altri, la persona disabile subisce frequenti discriminazioni e pesanti limitazioni nell'accesso agli ambienti di vita e nella partecipazione sociale.
La persona disabile ha diritto a vivere come tutti gli altri cittadini nei luoghi ordinari di vita, svolgendo le stesse attività degli altri cittadini, con una pari opportunità di scelta.

CHECKLIST

LA PROTEZIONE DEI DISABILI NELLE EMERGENZE UMANITARIE

Includere in qualsiasi area interventi diretti a sostenere i bisogni dei disabili:

- individuare i bisogni speciali di questa fascia di persone attraverso soluzioni tecniche e azioni specifiche;
- prestare particolare attenzione all'accessibilità globale e all'eliminazione delle barriere di accesso ai servizi e all'assistenza: l'accessibilità dei campi di accoglienza (soluzioni per la mobilità, accesso ai servizi, ecc.), l'organizzazione dei servizi e degli spazi (bagni, tipologia dei pasti, spazi comuni, ecc.), le attività sociali (attività comunitarie), onde non produrre per molti mesi condizioni di violazione di diritti umani.

Coinvolgere i disabili e le loro organizzazioni:

- individuare dei leader tra i disabili per migliorare la tutela e la promozione dei loro diritti.

Valorizzare le abilità e le capacità dei disabili:

- sostenere i processi di abilitazione e riabilitazione medica e sociale delle persone disabili, con particolare attenzione all'utilizzo della *Community based rehabilitation* (Cbr).

Introdurre attività di *empowerment:*

- elaborare programmi di formazione, *peer counseling*, offerta di attrezzature e strumentazioni tecniche, responsabilizzazione.

Utilizzare tecnologie dolci e d'impatto sostenibile:

• utilizzare materiali disponibili nell'area interessata, tecnologie che possano essere gestite dalle comunità locali e soluzioni che garantiscano un basso impatto ambientale; ad esempio, nella costruzione di ausili per persone disabili, è preferibile utilizzare anche materiali poveri o più deperibili, ma facilmente reperibili nell'area di vita, permettendo una loro facile manutenzione.

Garantire un'adeguata formazione del personale umanitario:

• promuovere una formazione specifica sul rispetto diritti umani delle persone disabili.

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

con il contributo di
ECHO - Humanitarian Aid Office

Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



7

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

Diritti umani e assistenza umanitaria

manuale operativo

Strumenti

Indice

1. Glossario

2. Linee guida: come raccogliere
   la testimonianza di una vittima di violazioni
   dei diritti umani

3. La Dichiarazione universale dei diritti umani

1. GLOSSARIO

ALIMENTAZIONE

Il diritto all'alimentazione è generalmente previsto nel diritto nazionale come obbligo alimentare tra i membri della famiglia. È presente, con dei contenuti diversi, in numerosi testi internazionali.
In situazioni di conflitto, il diritto umanitario vieta l'utilizzo dell'arma alimentare e organizza i soccorsi alla popolazione civile. Esso vieta, tra l'altro:

- l'utilizzo della fame come strumento di guerra;
- la distruzione delle culture e dei beni essenziali alla sopravvivenza della popolazione;
- la sottrazione di beni essenziali alla sopravvivenza della popolazione.

Il diritto umanitario inoltre impone:

- il libero passaggio dei rifornimenti nelle zone assediate, in particolare quelli destinati a donne, bambini e anziani;
- il libero passaggio degli aiuti alimentari quando la popolazione soffre di privazioni eccessive;
- la fornitura di alimenti sufficiente per le persone detenute o internate.

Non esiste alcuno strumento nazionale o internazionale che garantisca il "diritto all'acqua". In situazioni di conflitto le Convenzioni di Ginevra e i Protocolli aggiuntivi non menzionano specificatamente questo diritto. L'acqua viene inclusa, in termini generali, nel regime di alimentazione e di approvvigionamento. Essa gode, per questo, della protezione accordata dal diritto umanitario ai beni essenziali alla sopravvivenza della popolazione*.

* Per una visione generale dei bisogni alimentari dell'essere umano, si rimanda alla scheda 4 del presente Manuale.

ASSISTENZA IMPARZIALE

Assistenza fornita esclusivamente in funzione dei bisogni, senza considerazioni relative a razza, credo politico e religioso, nazionalità, sesso, età, incapacità fisica o mentale dei beneficiari.

ASSISTENZA UMANITARIA

Realizzazione delle condizioni di base per rispondere ai bisogni delle persone, in termini di approvvigionamento di acqua, aiuti alimentari, fornitura di alloggi, servizi sanitari e cure mediche sufficienti.

CRIMINI CONTRO L'UMANITÀ

In base allo Statuto della Corte penale internazionale, approvato nel 1998, per crimine contro l'umanità s'intende uno degli atti di seguito elencati, se commesso intenzionalmente nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili:
a) omicidio;
b) sterminio;
c) riduzione in schiavitù;
d) deportazione o trasferimento forzato della popolazione;
e) imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale;
f) tortura;
g) stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata ed altre forme di violenza sessuale di analoga gravità;
h) persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico,

culturale, religioso o di genere sessuale, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale;
i) sparizione forzata di persone;
j) *apartheid*;
k) altri atti inumani di analogo carattere, diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale.

CRIMINI DI GUERRA

In base allo Statuto della Corte penale internazionale, per crimine di guerra s'intende uno dei seguenti atti, in particolar modo quando commesso come parte di un piano o di un disegno politico, o come parte di una serie di crimini analoghi commessi su larga scala:

a) gravi violazioni delle Quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, vale a dire uno dei seguenti atti, posti in essere contro persone o beni protetti dalle norme delle predette Convenzioni:
- omicidio premeditato;
- tortura o maltrattamenti inumani, compresi gli esperimenti medici;
- cagionare volontariamente grandi sofferenze o gravi lesioni al corpo o alla salute;
- distruzione ed appropriazione di beni, non giustificate da necessità militari e compiute su larga scala illegalmente ed arbitrariamente;
- costringere un prigioniero di guerra o altra persona protetta a prestare servizio nelle forze armate di una potenza nemica;
- privare deliberatamente un prigioniero di guerra o altra persona protetta del diritto ad un equo e regolare processo;
- deportazione, trasferimento o detenzione illegale di civili protetti;
- cattura di ostaggi;

b) altre gravi violazioni delle leggi e degli usi applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati internazionali, quali:

- dirigere intenzionalmente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro civili che non prendano direttamente parte alle ostilità;
- dirigere intenzionalmente attacchi contro proprietà civili, cioè proprietà che non siano obiettivi militari;
- dirigere intenzionalmente attacchi contro personale, installazioni materiali, unità o veicoli utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, nella misura in cui gli stessi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili ed alle proprietà civili prevista dal diritto internazionale dei conflitti armati;
- dirigere intenzionalmente attacchi nella consapevolezza che gli stessi avranno come conseguenza la perdita di vite umane tra la popolazione civile e lesioni a civili o danni a proprietà civili ovvero danni diffusi, duraturi e gravi all'ambiente naturale, che siano manifestamente eccessivi rispetto all'insieme dei concreti e diretti vantaggi militari previsti,
- attaccare o bombardare con qualsiasi mezzo città, villaggi, abitazioni o costruzioni che non siano difesi e che non costituiscano obiettivi militari;
- uccidere o ferire combattenti che, avendo deposto le armi o non avendo ulteriori mezzi di difesa, si siano arresi senza condizioni;
- fare uso improprio della bandiera bianca, delle bandiere o delle insegne militari e dell'uniforme del nemico o delle Nazioni Unite nonché degli emblemi distintivi previsti dalle Convenzioni di Ginevra, cagionando in tal modo la perdita di vite umane o gravi lesioni personali;
- effettuare il trasferimento, diretto od indiretto, ad opera della potenza occupante, di parte della propria popolazione civile nei territori occupati o la deportazione o il trasferimento di tutta o di parte della popolazio-

ne del territorio occupato all'interno o all'esterno di tale territorio;
• dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'educazione, all'arte, alla scienza o a scopi umanitari, a monumenti storici, ospedali e luoghi dove sono riuniti i malati ed i feriti, purché tali edifici non siano utilizzati per fini militari;
• infliggere a coloro che si trovano in potere del nemico mutilazioni fisiche o sottoporli ad esperimenti medici o scientifici di qualsiasi tipo, non giustificati da trattamenti medici né compiuti nel loro interesse, che cagionino la morte di tali persone o ne danneggino gravemente la salute;
• uccidere o ferire a tradimento individui appartenenti alla nazione o all'esercito nemico;
• dichiarare che nessuno avrà salva la vita;
• distruggere o confiscare beni del nemico, a meno che la confisca o la distruzione non siano imperativamente richieste dalla necessità della guerra;
• dichiarare aboliti, sospesi od improcedibili in giudizio diritti ed azioni dei cittadini della nazione nemica;
• costringere i cittadini della nazione nemica, anche se al servizio del belligerante prima dell'inizio della guerra, a prendere parte ad operazioni di guerra dirette contro il proprio paese;
• saccheggiare città o località, ancorché prese d'assalto;
• utilizzare veleno o armi velenose;
• utilizzare gas asfissianti, tossici o simili e tutti i liquidi, materiali e strumenti analoghi;
• utilizzare proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano;
• utilizzare, in violazione del diritto internazionale dei conflitti armati, armi, proiettili, materiali e metodi di combattimento con caratteristiche tali da cagionare danni non necessari o sofferenze inutili, o che colpiscano per loro natura in modo indiscriminato, a condizione che tali mezzi siano

oggetto di un divieto d'uso generalizzato e rientrino tra quelli elencati in un allegato annesso allo Statuto della Corte penale internazionale;

- violare la dignità delle persone, in particolare utilizzando trattamenti umilianti e degradanti;
- stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione o alla gravidanza, imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente violazione grave delle Convenzioni di Ginevra;
- utilizzare la presenza di civili o di altre persone protette per evitare che taluni siti, zone o forze militari divengano il bersaglio di operazioni militari;
- dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici, materiali, personale ed unità o mezzi di trasporto sanitari che usino, in conformità con il diritto internazionale, gli emblemi distintivi previsti dalle Convenzioni di Ginevra;
- ridurre alla fame intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili, privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza ed in particolare impedire volontariamente l'arrivo dei soccorsi previsti dalle Convenzioni di Ginevra;
- reclutare o arruolare fanciulli di età inferiore ai quindici anni nelle forze armate nazionali o farli partecipare attivamente alle ostilità;

c) in ipotesi di conflitto armato di carattere non internazionale, gravi violazioni dell'articolo 3 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra, vale a dire uno degli atti di seguito elencati, commessi contro coloro che non partecipano direttamente alle ostilità, ivi compresi i membri delle forze armate che hanno deposto le armi e coloro i quali non sono in grado di combattere a causa di malattia, ferite, stato di detenzione o per qualsiasi altra causa:

- commettere atti di violenza contro la vita e l'integrità della persona, in

particolare tutte le forme di omicidio, le mutilazioni, i trattamenti crudeli e la tortura;
• violare la dignità personale, in particolare con trattamenti umilianti e degradanti;
• prendere ostaggi;
• emettere sentenze ed eseguirle senza un preventivo giudizio, davanti ad un tribunale regolarmente costituito, che offra tutte le garanzie giudiziarie generalmente riconosciute come indispensabili;

d) altre violazioni gravi delle leggi e degli usi applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati non di carattere internazionale, ovvero uno dei seguenti atti:
• dirigere intenzionalmente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro civili che non prendano direttamente parte alle ostilità;
• dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici, materiali, personale ed unità o mezzi di trasporto sanitari che usino, in conformità col diritto internazionale, gli emblemi distintivi previsti dalle Convenzioni di Ginevra;
• dirigere intenzionalmente attacchi contro personale, installazioni, materiale, unità o veicoli utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, nella misura in cui gli stessi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili ed alle proprietà civili prevista dal diritto internazionale dei conflitti armati;
• dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'educazione, all'arte, alla scienza o a scopi umanitari, monumenti storici, ospedali e luoghi dove sono riuniti i malati ed i feriti purché tali edifici non siano utilizzati per fini militari;
• saccheggiare città o località, ancorché prese d'assalto;
• stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione

o alla gravidanza, imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente violazione grave delle Convenzioni di Ginevra;
• reclutare o arruolare fanciulli di età inferiore ai quindici anni nelle forze armate nazionali o farli partecipare attivamente alle ostilità;
• disporre un diverso dislocamento della popolazione civile per ragioni correlate al conflitto, se non lo richiedano la sicurezza dei civili coinvolti o inderogabili ragioni militari;
• uccidere o ferire a tradimento un combattente avversario;
• dichiarare che nessuno avrà salva la vita;
• infliggere a coloro che si trovano in potere del nemico mutilazioni fisiche o sottoporli ad esperimenti medici o scientifici di qualsiasi tipo, non giustificati da trattamenti medici né compiuti nel loro interesse, che cagionino la morte di tali persone o ne danneggino gravemente la salute;
• distruggere o confiscare beni del nemico, a meno che la confisca o la distruzione non siano imperativamente richieste dalle necessità del conflitto.

DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO

Il diritto internazionale può essere definito come il diritto (o ordinamento) della "comunità degli Stati". Tale complesso di norme si forma al di sopra dello Stato, scaturendo dalla cooperazione con gli altri Stati e lo Stato stesso con proprie norme, anche di rango costituzionale, s'impegna a rispettarlo (vedi ad esempio l'art. 10, 1° comma, della Costituzione italiana). Si dice pure che il diritto internazionale regola i "rapporti tra Stati": intendendo descrivere, con tale espressione, solo un dato formale e precisamente il fatto che le norme internazionali s'indirizzano in linea di massima agli Stati, creando cioé diritti ed obblighi per questi ultimi.

La caratteristica più rilevante del diritto internazionale odierno è che esso non regola solo materie attinenti a rapporti interstatali ma, pur indirizzandosi fondamentalmente agli Stati, tende a disciplinare materie attinenti a rapporti interindividuali, cioé a rapporti interni alle comunità statali. Simili rapporti interni erano un tempo di quasi esclusiva pertinenza dell'ordinamento statale, mentre il diritto internazionale si occupava prevalentemente di materie esterne come ad esempio immunità diplomatiche, alleanze, condotta della guerra, ecc.

Il diritto internazionale è detto anche *diritto internazionale pubblico* in contrapposizione al diritto internazionale privato. Non si tratta di due rami del medesimo ordinamento, ma di norme che appartengono ad ordinamenti totalmente diversi: quello della comunità degli Stati il primo, quello statale il secondo.

DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

Nel *diritto internazionale consuetudinario* non rinveniamo norme concernenti i diritti umani: infatti, siffatta categoria normativa è sempre stata codificata all'interno di ogni singola entità statale in quanto riguardante una di quelle sfere, come il trattamento dei sudditi prima, dei cittadini poi, appartenente al suo dominio riservato.

Diversa, invece, appare la situazione concernente il *diritto internazionale pattizio*: infatti, le flagranti violazioni commesse nel periodo della Seconda guerra mondiale e l'effetto delle stesse provocato nell'opinione pubblica internazionale hanno fatto emergere il problema in tutta la sua gravità. La comunità internazionale ha dato vita, dal 1945 in poi, a tutta una serie di convenzioni, dichiarazioni, patti per la tutela dei diritti umani. Sono così stati elaborati atti di grande rilievo, tra i quali la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 (una dichia-

razioni di principi non vincolante), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950, la Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1959, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, i due Patti internazionali delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, la Convenzione americana sui diritti umani del 1969, la Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti del 1984, la Carta africana dei diritti umani e dei popoli del 1986 e la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Conosciuto anche come "diritto dei conflitti armati", è una branca molto vecchia del diritto internazionale che si è sviluppata progressivamente attraverso gli usi e consuetudini degli Stati nei conflitti armati ed attraverso le diverse convenzioni o trattati internazionali.

Il *diritto internazionale umanitario* si divide nel cosiddetto "diritto dell'Aia" e "diritto di Ginevra". Il primo è formato da diverse dichiarazioni e convenzioni del 1899 e del 1907 che fissano le regole di condotta delle ostilità. Il secondo è costituito dalle Quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, elaborate e promosse dal Comitato internazionale della Croce Rossa, e dai Protocolli aggiuntivi del 1977, che stabiliscono il trattamento che deve essere accordato alle diverse categorie di persone protette:

- Prima Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate di terra;
- Seconda Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti, malati e naufraghi delle forze armate di mare;

• Terza Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra;
• Quarta Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra.

In particolare le Convenzioni stabiliscono:
a) chi può legittimamente compiere atti di violenza bellica;
b) quali mezzi e metodi di guerra sono vietati;
c) le persone, i beni ed i luoghi nei confronti dei quali non può essere esercitata la violenza bellica;
d) quale protezione debba essere assicurata alle vittime della violenza bellica;
e) in quale modo e con quale scopo i belligeranti possano stipulare convenzioni fra di loro;
f) le norme che regolano la condotta dei belligeranti verso i neutrali;
g) l'obbligo della diffusione del diritto di guerra;
h) l'obbligo di reprimere le violazioni delle norme del diritto di guerra.

L'opera della Croce Rossa si basa su sette Principi fondamentali, adottati nel 1965 a Vienna, nel corso della XX Conferenza internazionale dell'organizzazione

Umanità
La Croce Rossa si adopera per prevenire e lenire in ogni circostanza le sofferenze degli uomini, far rispettare la persona umana e proteggerne la vita e la salute; favorisce la comprensione reciproca, l'amicizia, la cooperazione e la pace duratura fra tutti i popoli.

Imparzialità
La Croce Rossa non opera alcuna distinzione di nazionalità, di razza,

di religione, di condizione sociale e di appartenenza politica. Essa interviene per lenire le umane sofferenze dando priorità ai casi più gravi.

Neutralità
Allo scopo di conservare la fiducia di tutti, la Croce Rossa si astiene dal partecipare alle ostilità ed alle controversie di ordine politico, razziale e religioso.

Indipendenza
La Croce Rossa è indipendente, ausiliaria dei pubblici poteri nelle loro attività umanitarie. È sottoposta alle leggi dei rispettivi paesi. Le Società nazionali devono, nondimeno, conservare un'autonomia che permetta loro di agire sempre sulla base dei principi della Croce Rossa.

Volontariato
La Croce Rossa è un'istituzione di soccorso volontaria e disinteressata.

Unità
In uno stesso paese non vi può essere che una sola Società della Croce Rossa aperta a tutti e competente ad estendere la sua azione umanitaria all'interno del territorio.

Universalità
La Croce Rossa è un'istituzione universale in seno alla quale tutte le Società nazionali hanno diritti uguali e il dovere di aiutarsi reciprocamente.

DIRITTO DEI RIFUGIATI

Il rifugiato è una persona che, a causa di un fondato timore di persecuzione, per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinione politica, si trova al di fuori del paese di cui ha la cittadinanza e non può, oppure, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese (Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951).

Diritti dei rifugiati e principi regolatori di base sono i seguenti:

- il principio di *non-refoulement* (non respingimento): prevede il divieto di espulsione o ritorno forzato nel proprio paese delle persone che hanno lo status di rifugiato e il diritto a non essere rimpatriato con la forza (art. 33 della Convenzione, divenuto norma di diritto internazionale consuetudinario);
- il diritto ad un esame individuale ed attento della domanda di asilo;
- il godimento di tutti i diritti umani fondamentali nel paese d'asilo:
  - diritti civili (libertà e sicurezza della persona, libertà di espressione, libertà di religione, ecc.);
  - diritto di non discriminazione;
  - diritti economici, sociali e culturali (diritto al lavoro, all'istruzione, ad un adeguato standard di vita);
- il diritto al rimpatrio volontario, che deve avvenire in condizioni di sicurezza e dignità.

GENOCIDIO

Secondo la Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, approvata a New York il 9 dicembre 1948 e lo Statuto della

Corte penale internazionale, per genocidio s'intende ciascuno dei seguenti atti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso e precisamente:

- uccisione dei membri del gruppo;
- inflizione di gravi danni all'attività fisica o mentale di membri del gruppo;
- sottomissione deliberata del gruppo a condizioni di vita miranti a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale;
- misure tese a impedire nascite all'interno del gruppo;
- trasferimento forzato di bambini da un gruppo ad un altro.

IMPUNITÀ

Il termine impunità si riferisce all'assenza di un'effettiva punizione o sanzione di una violazione di una regola o norma stabilita. L'impunità può dipendere da una disfunzione o dall'assenza di un apparato giudiziario. Nel diritto internazionale, l'impunità deriva essenzialmente dall'assenza di un apparato giudiziario di tipo sanzionatorio *super partes* idoneo a giudicare le violazioni del diritto internazionale. Attualmente, infatti, sono i tribunali nazionali che si assumono l'incarico di perseguire e sanzionare penalmente i crimini commessi o all'interno del proprio territorio o a carico di un cittadino di stessa nazionalità. In base allo Statuto della Corte penale internazionale, questa eserciterà la propria competenza limitatamente ai crimini più gravi e ciò costituisce motivo di allarme per l'intera comunità internazionale.

PRINCIPIO UMANITARIO

Prevenzione e riduzione della sofferenza; protezione della vita e della salute; rispetto della dignità umana.

PROTEZIONE

Questo concetto significa riconoscere che gli individui hanno dei diritti e che le istituzioni che esercitano la loro autorità su di essi hanno dei doveri. Significa proteggere l'esistenza legale e biologica delle persone. La protezione comprende tutte le misure concrete perché le persone in pericolo possano beneficiare dei diritti e dell'assistenza previste dalle norme internazionali. In ogni circostanza, l'assistenza deve fondarsi sui diritti previsti nell'interesse della persona protetta e difenderli in modo concreto. In mancanza di questo, le azioni di assistenza possono contribuire ad indebolire il quadro della protezione giuridica internazionale prevista nell'interesse delle persone in pericolo.

Nelle situazioni di conflitto, le organizzazioni umanitarie non devono mai separare assistenza e protezione. Esse devono rispettare i diritti riconosciuti dal diritto umanitario alle vittime e rendere conto delle violazioni riscontrate nell'esercizio della propria missione.

La protezione degli individui si situa nel punto d'incontro tra i diritti individuali e le restrizioni dovute a motivi di sicurezza e ordine pubblico. Per questo motivo, lo status giuridico nazionale degli individui è rafforzato da elementi di diritto internazionale che attribuiscono loro diritti specifici in situazioni di emergenza e conflitto. È pericoloso confondere protezione e sicurezza fisica. Solo le istituzioni che dispongono dell'utilizzo della forza pubblica possono assicurare la sicurezza degli individui.
Il diritto internazionale umanitario autorizza e regolamenta le azioni concrete di assistenza nell'interesse delle persone protette, sviluppate dal Comitato internazionale della Croce Rossa o dalle organizzazioni umanitarie imparziali. Le parti in conflitto sono tuttavia sempre responsabili delle popolazioni protette. Esse non sono autorizzate ad inter-

rompere le operazioni di soccorso e non possono limitarsi ad usufruire di queste iniziative esterne per garantire la sopravvivenza delle popolazioni sotto il loro controllo. Le azioni di assistenza rientrano nel quadro generale della responsabilità nei confronti della popolazione. Le organizzazioni umanitarie devono conoscere e garantire la parte di responsabilità di loro competenza, ma devono anche richiamare le autorità politiche e militari nazionali alle proprie responsabilità.

RATIFICA

Il procedimento normale di formazione di un accordo si chiude con la firma da parte dei plenipotenziari, i quali, di solito, sono organi (o comunque agiscono su mandato) del potere esecutivo. La firma non comporta alcun vincolo per gli Stati: essa ha fini di autenticazione del testo che è così predisposto in forma definitiva e potrà, quindi, subire nuove modifiche solo in seguito all'apertura di nuovi negoziati.

La manifestazione di volontà con cui lo Stato s'impegna, si ha invece con la fase successiva della ratifica. La competenza a ratificare è disciplinata da ogni singolo Stato con proprie norme costituzionali. Essa rientra nelle attribuzioni del Capo dello Stato, ma la competenza di quest'organo concorre sia con quella del potere esecutivo (salva l'ipotesi che il Capo dello Stato sia anche Capo del Governo) sia, per ampie categorie di trattati, quali ad esempio i trattati di natura politica o modificativi di leggi, con quella degli organi legislativi.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, l'art. 87, comma 8, della Costituzione dispone che il Presidente della Repubblica ratifica i trattati internazionali previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere: questa, in base all'art. 80, è necessaria e va data con legge,

quando si tratti di trattati che hanno natura politica, o prevedono regolamenti giudiziari, o comportano variazioni del territorio nazionale, oneri alle finanze o modifiche di leggi. Le due norme vanno poi combinate con l'art. 89 secondo cui "nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità". È, infine, opinione comune che la ratifica rientri tra quegli atti che il Presidente della Repubblica non possa rifiutarsi di sottoscrivere una volta intervenuta la delibera governativa, ma di cui possa soltanto sollecitare il riesame prima della sottoscrizione, il che dimostra che in Italia il potere di ratifica è, quanto al contenuto, nelle mani dell'esecutivo e, per le categorie sopra menzionate, insieme del potere esecutivo e di quello legislativo.

RESPONSABILIZZAZIONE

È la responsabilità di dimostrare alle persone coinvolte, in primo luogo alle vittime, che l'assistenza umanitaria viene garantita nel rispetto delle norme stabilite.

SFOLLATI

Gli sfollati interni (indicati anche con l'acronimo Idp, *internally displaced persons*) sono persone che sono state costrette a lasciare le loro case a seguito di un conflitto armato, di situazioni di violenza diffusa, violazioni di diritti umani o disastri naturali, rimanendo all'interno dei confini del proprio paese.

Gli Idp sono privi di uno status giuridico specifico. Nel 1998 la Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite ha elaborato dei Principi guida sull'esodo interno, che indicano un sistema di protezione

basato su norme di diritto internazionale umanitario, dei diritti umani e di diritto interno già esistenti.

Essi delineano una triplice protezione:
- protezione dallo sfollamento:
  - divieto di sfollamento se basato su pratiche di *apartheid*, pulizia etnica o altre pratiche mirate ad alterare la composizione religiosa, etnica, linguistica, ecc. della popolazione;
- protezione durante lo sfollamento:
  - divieto di trattamento inumano, crudele e degradante;
  - divieto di rientro forzato in zone a rischio;
  - rapida riunione di famiglie separate;
  - diritto di ricevere documenti di identità in nome del principio del riconoscimento della persona di fronte alla legge;
  - garanzia di una speciale attenzione verso i gruppi vulnerabili, donne e bambini;
- diritto di ricevere assistenza umanitaria:
  - divieto di utilizzare la riduzione alla fame come mezzo di guerra;
  - diritto di fare ritorno a casa in condizioni di sicurezza e dignità;
  - diritto di sistemarsi in qualsiasi parte del paese;
  - diritto alla tutela delle proprietà e dei beni lasciati.

SVILUPPO UMANO SOSTENIBILE

Consiste nel migliorare la qualità della vita delle persone senza danneggiare le risorse della terra. Comprende anche il concetto di equità, cioè il superamento della disparità fra paesi ricchi e paesi poveri.

Gli indicatori di uno sviluppo umano sostenibile sono:
- la partecipazione diretta e attiva delle comunità locali;

- l'auto-organizzazione;
- l'autonomia delle comunità;
- la democrazia;
- la riduzione della povertà e della discriminazione sociale;
- le pari opportunità tra uomini e donne.

2. LINEE GUIDA: COME RACCOGLIERE LA TESTIMONIANZA DI UNA VITTIMA DI VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI

PREMESSA

Gli operatori umanitari, essendo presenti sul campo e a stretto contatto con comunità e individui traumatizzati in seguito al verificarsi di gravi violazioni dei diritti umani, si trovano spesso nella condizione, a volte casuale, di ascoltare e raccogliere testimonianze drammatiche.

Il nostro obiettivo è quello di fornire delle linee guida che permettano agli operatori umanitari di affrontare queste circostanze nel modo più corretto, attraverso l'utilizzo di determinati parametri.

Non essendo, il più delle volte, gli operatori umanitari specializzati nel supporto psicologico, si consiglia:
- in caso di contatto con persone seriamente traumatizzate e affette da disturbi, indirizzare le vittime ad un'apposita e specifica struttura di sostegno psicologico, che dovrà essere predisposta già nella fase della progettazione dell'intervento;
- in caso di raccolta di testimonianze spontanee, seguire appositi parametri e regole di condotta.

REGOLE FONDAMENTALI PER RACCOGLIERE IN MODO ADEGUATO UNA TESTIMONIANZA

Gli operatori umanitari sono spesso "scelti" spontaneamente dalle vittime per essere resi partecipi delle violenze o dei traumi subiti. In questi casi è opportuno seguire regole basilari:

Approccio nei confronti della comunità:
- informare l'insieme della comunità traumatizzata sull'andamento del campo e sui successivi eventi, in particolare su tempi di completamento delle strutture e dell'allestimento del campo, di fornitura e distribuzione degli aiuti e di realizzazione dei bisogni materiali degli ospiti del campo;
- coinvolgere le vittime nelle decisioni e nell'organizzazione.

Sicurezza:
- creare un ambiente che sia "emotivamente" sicuro per la vittima, soprattutto rispetto al contatto personale: questo è un prerequisito fondamentale perché essa riesca a ricostruire e raccontare gli eventi dolorosi, realizzando che l'esperienza traumatica è ormai finita;
- non lasciare che i rumori e gli elementi di disturbo del campo sonoro e visivo distraggano la sua attenzione;
- garantire la confidenzialità, grazie a un ambiente tranquillo e sicuro da interferenze.

Controllo:
- rispettare i desideri della vittima e assicurarla che è lei a mantenere il controllo della situazione;
- non imporle di fare niente che non voglia e permetterle di interrompere il racconto in qualsiasi momento;

• lasciare emergere i sentimenti nascosti e le emozioni represse, ad esempio la rabbia e l'aggressività generate dall'essersi sentita priva di aiuto.

Partecipazione:
• informare la vittima su qualsiasi azione o movimento si sta per compiere: annunciare qualsiasi atto successivo può contribuire a ristabilire la sua fiducia nel comportamento umano.

Contatto fisico:
• ricordare che il contatto fisico con le vittime è molto intimo;
• non utilizzare mai gesti fisici per colmare l'incapacità di dire o fare qualcosa;
• se uomo, non toccare mai una donna e non avvicinarsi mai troppo a lei mentre sta parlando.

Empatia:
• cercare di comprendere i sentimenti e i pensieri della vittima;
• farle vedere che state capendo e seguendo il suo racconto;
• mostrare attenzione, sedendosi di fronte e guardandola negli occhi;
• spiegare che i suoi sintomi e le sue sensazioni sono normali reazioni ad un'esperienza traumatica.

Onestà:
• prestare attenzione ai propri sentimenti;
• ricordare che se non si capisce o non si accetta una vittima, questa se ne renderà conto;
• sentirsi libero di fare domande se si è confusi o se qualcosa è poco chiaro;
• cercare di essere trasparente.

Conclusione della seduta:
• prima di concludere, informare la vittima che l'incontro sta per terminare chiedendole, ad esempio, se si sente bene, cosa ne pensa di tornare agli alloggi, ecc;
• alla fine del racconto, cercare di riportarla alla realtà con voce calma e rassicurante e, prima che si allontani, assicurarsi che sia tranquilla e cosciente.

Un approccio specifico deve essere utilizzato nel raccogliere la testimonianza di:

Bambini:
• tener presente che lo stato mentale del bambino riflette spesso quello degli adulti, e in particolare di quelli che lo circondano e si prendono cura di lui;
• essere calmo e rassicurante;
• essere chiaro, utilizzando e ripetendo spesso espressioni semplici;
• descrivere tutto ciò che si fa e si sta per fare;
• prestare attenzione alla stato fisico del bambino e indirizzarlo verso servizi sanitari specifici, qualora necessario;
• cercare di stabilizzare la sua realtà confermando ciò che è reale;
• considerare le sue reazioni e i suoi sentimenti;
• ascoltarlo con attenzione;
• non pensare che egli debba dimenticare tutto.

Vittime di stupro:
• trattare le informazioni in modo discreto e confidenziale, considerando tutte le specifiche questioni etiche, morali e religiose che possono essere implicate nella sessualità e nell'abuso sessuale;
• ove possibile, lavorare in team con donne della stessa cultura;

• non porre mai questioni dirette, ma domande discrete e indirette;
• non prendere appunti e non chiedere nomi;
• in caso di malattie trasmesse sessualmente o gravidanze, indirizzare la vittima a un centro medico;
• mostrarle il proprio sostegno e la massima comprensione e non emettere mai un giudizio morale;
• permetterle di parlare quando sente di potersi fidare;
• spiegarle che lo stupro non è un atto sessuale bensì un atto di violenza di cui non porta alcuna responsabilità.

Gli operatori umanitari dovrebbero sempre fare riferimento alle linee guida delle organizzazioni di appartenenza relative alle modalità di gestione delle informazioni relative a violazioni ed abusi dei diritti umani.

CONSIGLI PER L'OPERATORE CHE HA RACCOLTO UNA TESTIMONIANZA

Affrontare lo stress e i propri sentimenti:
• prendere cura di se stessi e non superare i propri limiti;
• prendere tempo per pensare e affrontare lo stress;
• cercare di fare qualcosa che faccia stare bene;
• scrivere o parlare con una persona fidata dei propri sentimenti e delle proprie preoccupazioni;
• prestare attenzione ai propri sentimenti e al proprio stato d'animo, anche attraverso le reazioni del corpo e lo stato fisico.

Debriefing:
Per aiutare un collega che chiede assistenza, chiedergli di descrivere:

- i fatti;
- i pensieri;
- le emozioni;
- i sintomi.

Parlare con la vittima di un trauma è una grande sfida per tutti. È necessario assicurarsi di essere preparati ad affrontare la situazione e di essere emotivamente pronti a sostenerne le conseguenze. C'è bisogno del giusto approccio, di una guida, di sostegno e di supervisione.

3. DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI UMANI

(adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite)

Preambolo

Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo;

considerato che il disconoscimento e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità, e che l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo;

considerato che è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l' oppressione;

considerato che è indispensabile promuovere lo sviluppo di rapporti amichevoli tra le Nazioni;

considerato che i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede nei diritti fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'eguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna, e hanno deciso di promuovere il progresso sociale e un miglior tenore di vita in una maggiore libertà;

considerato che gli Stati membri si sono impegnati a perseguire, in cooperazione con le Nazioni Unite, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

considerato che una concezione comune di questi diritti e di questa libertà è della massima importanza per la piena realizzazione di questi impegni;

l'Assemblea Generale proclama
la presente Dichiarazione universale dei diritti umani

come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni; al fine che ogni individuo ed ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione.

Articolo 1
Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza.

Articolo 2
1. Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza limitazione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.

2. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia che tale territorio sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi altra limitazione di sovranità.

Articolo 3
Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona.

Articolo 4
Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù: la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma.

Articolo 5
Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti.

Articolo 6
Ogni individuo ha diritto, in ogni luogo, al riconoscimento della sua personalità giuridica.

Articolo 7
Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione.

Articolo 8
Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali nazionali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge.

Articolo 9
Nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato.

Articolo 10
Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta.

Articolo 11
1. Ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente in pubblico processo nel quale egli abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa.

2. Nessun individuo sarà condannato per un comportamento commissivo od omissivo che, al momento in cui sia stato perpetrato, non costituisse reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non potrà del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso

Articolo 12
Nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa, nella sua corrispondenza, né a lesione del suo onore e della sua reputazione. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni.

Articolo 13
1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.

2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese.

Articolo 14

1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni.

2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

Articolo 15

1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza.

Articolo 16

1. Uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia, senza alcuna limitazione di razza, cittadinanza o religione. Essi hanno eguali diritti riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e all'atto del suo scioglimento.

2. Il matrimonio potrà essere concluso soltanto con il libero e pieno consenso dei futuri coniugi.

3. La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato.

Articolo 17

1. Ogni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà.

Articolo 18

Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale

diritto include la libertà di cambiare religione o credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti.

Articolo 19

Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

Articolo 20

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica.

2. Nessuno può essere costretto a far parte di una associazione.

Articolo 21

1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.

2. Ogni individuo ha il diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese.

3. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.

Articolo 22

Ogni individuo, in quanto membro della società ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità.

Articolo 23

1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione.
2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro.

3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata se necessario, da altri mezzi di protezione sociale.

4. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

Articolo 24

Ogni individuo ha diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite.

Articolo 25

1. Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

2. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della sua stessa protezione sociale.

Articolo 26

1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita

almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito.

2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli.

Articolo 27

1. Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, a godere delle arti e a partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici.

2. Ogni individuo ha diritto alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui egli sia autore.

Articolo 28

Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati.

Articolo 29

1. Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità.

2. Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottopo-

sto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento ed il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica.

3. Questi diritti e queste libertà non possono in nessun caso essere esercitati in contrasto con i fini e i principi delle Nazioni Unite.

Articolo 30

Nulla nella presente Dichiarazione può essere interpretato nel senso di implicare un diritto di un qualsiasi Stato, gruppo o persona di esercitare un'attività o di compiere un atto mirante a alla distruzione di alcuni dei diritti e delle libertà in essa enunciati.

Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



Stampa: Arti Grafiche La Moderna - Roma

8

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

Diritti umani e assistenza umanitaria

manuale operativo

Sicurezza

Indice

1. Sicurezza dei volontari impiegati in aree a rischio

2. *Mine awareness*

3. Nozioni di profilassi e medicina internazionale

1. SICUREZZA DEI VOLONTARI IMPIEGATI IN AREE A RISCHIO

Le indicazioni di seguito fornite, concepite per i volontari che operano in aree a rischio, mostrano le procedure di valutazione del rischio necessarie ad individuare ed attuare le misure indispensabili per garantire la massima sicurezza degli operatori. Naturalmente, si tratta di principi generali che, di volta in volta, dovranno essere accompagnati da appropriate "schede Paese" attualizzate alla contingenza del momento.
Il criterio centrale su cui si è basata l'elaborazione di questa scheda è stato quello della prevenzione, concetto essenziale che deve sempre rappresentare lo scopo principale da raggiungere quando si trattano problematiche di sicurezza.

Gli argomenti fondamentali di valutazione che saranno sviluppati di seguito sono i seguenti:

A. La situazione locale
B. La possibile minaccia
C. Gli indicatori di rischio
D. La sicurezza
E. Le regole fondamentali
F. Le regole generali
G. Misure e regole di sicurezza attiva

A. LA SITUAZIONE LOCALE

La situazione locale deve essere sempre attentamente valutata ed approfondita prima della partenza. Una corretta conoscenza del problema, infatti, oltre a suggerire la possibile ottimizzazione delle predisposizioni di carattere logistico, offre spunti per l'approccio generale alla real-

tà una volta che si è arrivati nell'area.
A tale riguardo è fondamentale inquadrare l'analisi nel contesto sociale, politico ed economico della nazione ospite, attingendo a diverse fonti per acquisire notizie aggiornate e non viziate da interpretazioni di parte.

Elementi di carattere generale:

- la storia recente, la religione maggioritaria, le strutture sociali in cui si articola la popolazione rappresentano i principali elementi e la premessa da cui deve partire ogni possibile valutazione ai fini della sicurezza;
- gli aspetti economici rappresentano un elemento concorrente non meno importante, che incide direttamente sulla gestione delle risorse locali e sull'impiego di personale locale.

La situazione contingente:

- rappresenta il "fattore di aggiornamento" che si aggiunge agli elementi fondamentali di valutazione e ne sviluppa i contenuti; è un parametro essenziale per la valutazione complessiva e costituisce l'elemento cruciale per individuare i cosiddetti indicatori di rischio;
- scontri armati, in corso o appena conclusi, fazioni in lotta, presenza di bande malavitose, sono fattori della massima importanza che vanno ad incidere direttamente sulle condizioni di sicurezza generali e di carattere particolare;
- inoltre, nel caso di un'area dove sono in atto scontri armati, esiste il pericolo della presenza di mine e di ordigni bellici non esplosi (Uxo), che incrementano – indirettamente, ma in modo sostanziale – la percentuale di rischio: questi oggetti, infatti, rappresentano una minaccia di per sé, difficilmente configurabile e quantificabile a priori ma estremamente pericolosa (vedi oltre, cap. 2).

B. LA POSSIBILE MINACCIA

Considerazioni generali:

• la minaccia può essere *diretta*, quando esercitata specificatamente nei confronti di qualcuno, o *indiretta*, qualora derivi dalla mancata accettazione di determinate decisioni che hanno a che vedere con la realtà locale;

• la minaccia è sempre strettamente connessa alla situazione di un paese ed è indotta da fattori molteplici, primi fra tutti quelli sociali, culturali, etnici, religiosi e bellici ed è inoltre strettamente collegata alle conseguenze di possibili conflitti armati in fase di svolgimento o appena terminati;

• il tipo di minaccia determina il possibile livello di rischio e conseguentemente le misure attive che devono essere predisposte.

I conflitti armati

I moderni conflitti armati possono vedere come attori:

• forze militari regolari che si fronteggiano per volontà politica dello Stato di appartenenza;

• forze irregolari che si scontrano con le forze armate regolari di un paese;

• organizzazioni sub-statali che si contrappongono per interessi etnici o religiosi.

La diversa connotazione degli attori determina di fatto differenti indicatori di rischio ai fini della sicurezza fisica dei volontari che operano nell'area. Da tali parametri derivano tutte le misure da attuare e le norme comportamentali da rispettare perché sia garantita la massima sicurezza.

I tipi di minaccia

La "minaccia" si può manifestare sotto diverse forme. Può essere:
• contingente: se determinata dalle condizioni politiche e di stabilità sociale del paese. È sempre presente ed è di difficile connotazione. In mancanza di regole precise per difendersi da essa, è necessario affidarsi al "buon senso", applicando norme di comportamento di carattere generale che garantiscono un livello accettabile di sicurezza;
• latente: se provocata dalla contaminazione del territorio dovuta alla presenza di Uxo, mine e trappole esplosive lasciate sul terreno ed ancora "efficaci". La minaccia latente è di fatto l'elemento più concreto e facilmente individuabile quale "fattore di rischio" in tutte le zone che sono state teatro di eventi bellici.

C. GLI INDICATORI DI RISCHIO

Gli indicatori di rischio sono determinati dalla situazione contingente e possono derivare sia dalla natura del conflitto armato, sia dalla realtà sociale, culturale e religiosa del luogo in cui si interviene. A tale riguardo è necessario distinguere:
• interventi in situazioni di conflitto armato fra truppe regolari: se l'intervento avviene subito dopo la sottoscrizione di un accordo di pace o di un cessate il fuoco, la stabilità, a meno di eventi eccezionali, è assicurata dall'etica propria delle forze regolari contrapposte; in tal caso è sicuramente possibile individuare interlocutori ufficiali che rappresentino l'autorità locale, con i quali concordare un intervento non conflittuale.

In termini di rischio la situazione che si deve affrontare può essere catalogata a **basso rischio**.

• interventi in situazioni di conflitto in corso: nel caso di scontri determinati da interessi di parte - etnici o tribali - è possibile che l'intervento del volontario sia richiesto anche durante il conflitto. La difficoltà di individuare punti di riferimento certi impone un approccio cauto e l'esercizio della massima attenzione per rispettare gli equilibri esistenti. In questo caso la minaccia è poco facilmente identificabile.

In termini di rischio la situazione che si deve affrontare può essere catalogata a **elevato rischio**.

• interventi in zone con particolare caratterizzazione: nel caso di aree geografiche fortemente influenzate da condizionamenti di natura socio-culturale e religiosa, tanto più questi elementi sono esasperati tanto maggiore deve essere l'attenzione per garantire le necessarie condizioni di sicurezza.

In termini di rischio la situazione che si deve affrontare può essere catalogata a **medio rischio**.

D. LA SICUREZZA

L'elemento della sicurezza deve essere sempre considerato, in qualsiasi circostanza e durante lo svolgimento dei propri compiti quotidiani. Esso costituisce, infatti, un parametro fondamentale che garantisce l'incolumità fisica del volontario e la sua "immagine" nei confronti del paese a favore del quale opera.
La sicurezza viene assicurata da un insieme di norme che fissano ciò che

si deve fare e ciò che invece non deve essere fatto. È necessario operare una distinzione tra sicurezza attiva e passiva.

La sicurezza attiva:

- comprende una serie di disposizioni che garantiscono la salvaguardia della propria integrità fisica con ricadute positive sull'intera struttura nell'ambito della quale si opera;
- nella quasi totalità dei casi è assicurata applicando precise regole di comportamento e ricorrendo a misure predisposte per la situazione contingente.

La sicurezza passiva:

- a differenza di quella attiva, non è garantita da misure oggettive, bensì è affidata alla capacità del singolo di inserirsi in un determinato ambiente, di operare in esso, rispettando le regole che la società locale impone;
- si tratta di una sicurezza indotta, tanto più completa quanto maggiore è il grado di accettazione da parte della comunità locale nei confronti del volontario;
- il rapporto con i dipendenti locali è quello di minore contenuto ai fini della sicurezza passiva: gli atteggiamenti dei dipendenti locali nei confronti della struttura operativa non devono essere considerati come parametro di valutazione prioritario, in quanto quasi sempre improntati ad "atteggiamenti di opportunità" che improvvisamente potrebbero venire a cadere con il mutare della situazione contingente.

In sintesi, quindi, l'aspetto della sicurezza passiva è quello che deve essere maggiormente ed attentamente curato, in quanto riduce i rischi e fornisce i presupposti per garantire la sicurezza complessiva.

La raccolta di testimonianze ed informazioni

In una accezione più ampia del concetto di sicurezza, la raccolta delle testimonianze e delle informazioni e la loro discussione e valutazione, rappresentano un obbligo di ciascun volontario.

Tale attività non deve essere finalizzata ad "indagare" ma ad una costante e vigile azione per cogliere gli atteggiamenti della popolazione e delle autorità locali, decifrandone i significati e riferendo gli stessi ai responsabili della struttura operativa senza alcuna interpretazione o valutazione personale.

A ciò deve seguire una discussione e valutazione di gruppo, onde operare le necessarie ed opportune azioni di filtro che consentano di raggiungere appropriate valutazioni. Ogni possibile informazione, infatti, se riferita così come è stata "fotografata" e successivamente valutata collegialmente, rappresenta un tassello che concorre ad aggiornare costantemente la situazione contingente e ad adeguare in modo affidabile ogni possibile disposizione per garantire accettabili condizioni di sicurezza.
È fondamentale memorizzare le informazioni più rilevanti in un *data base*, che periodicamente deve essere trasmesso ai responsabili della sicurezza presso la Sede centrale, per le opportune valutazioni ed eventuali suggerimenti agli operatori sul campo.

E. LE REGOLE FONDAMENTALI

Nell'enunciare le principali regole da rispettare per garantire le necessarie condizioni di sicurezza a tutti gli operatori, si devono distinguere:
• le regole fondamentali e di carattere generale, atte a garantire la sicurezza attiva e quella passiva,

• le regole derivate dalla minaccia contingente determinata dall'inquinamento del suolo per la presenza di mine ed Uxo.

In particolare:

• designare, non appena istituita una Sede locale, fra gli espatriati l'equivalente di un *security officer*, responsabile della gestione di tutti gli aspetti di sicurezza attiva e passiva. Qualora la disponibilità e le caratteristiche degli espatriati non consentano una specifica designazione, l'incarico deve essere assunto dal Coordinatore di paese;

• stabilire immediatamente contatti formali con la Sede diplomatica del proprio paese o, in assenza, con i responsabili delle forze militari internazionali impegnate in azioni di *peacekeeping*, o con le Agenzie delle Nazioni Unite, per individuare congiuntamente i cambiamenti di situazione che possano aiutare a garantire la maggiore sicurezza possibile;

• fornire immediatamente l'elenco del personale, i loro recapiti e la residenza di tutti, insieme a qualsiasi altra informazione utile a consentire un costante e continuo collegamento con le autorità responsabili; nello stesso tempo individuare i contatti telefonici o radio - "punto" - a cui fare riferimento in caso di emergenza;

• alla stessa stregua, aggiornare i propri interlocutori ufficiali ogni qual volta si effettuino movimenti interni o verso altri paesi, che costituiscano una variante a quanto già notificato;

• individuare immediatamente i punti di contatto locali (autorità civili e militari, rappresentanti della polizia, capi tribali, ecc.) e verificarne l'affidabilità con i responsabili diplomatici e militari nazionali o delle Agenzie delle Nazioni Unite in loco;

• instaurare immediatamente con le autorità locali un rapporto di stretta collaborazione cercando di cogliere gli atteggiamenti che possano indurre a prendere misure di sicurezza passiva diverse da quelle ipotizzate.

Di cruciale importanza è la redazione del piano di evacuazione. Predisposto in accordo con le autorità con cui si è in contatto, esso deve definire con estremo dettaglio le procedure previste nel documento di base in uso presso l'organizzazione di appartenenza e in particolare:

- il responsabile delle misure di evacuazione;
- le modalità di attuazione delle singole procedure;
- le responsabilità e le attribuzioni;
- le zone di raccolta e gli itinerari per raggiungerle;
- i collegamenti interni durante gli spostamenti e i contatti telefonici e radio esterni per l'emergenza;
- risorse logistiche, la cui gestione è fondamentale per garantire adeguate condizioni di sicurezza, in particolare in caso di evacuazione.

Il piano di evacuazione dovrà inoltre prevedere sempre:

- l'efficienza e la pronta disponibilità di un numero di autovetture adeguato per l'evacuazione di tutti i componenti del gruppo;
- un'adeguata scorta di viveri a lunga conservazione (scatolame), acqua e medicinali, in quantità proporzionata al numero del personale espatriato ed in grado di garantire almeno una settimana di autonomia;
- la disponibilità di apparati radio veicolari e portatili, efficienti e tarati sulla maglia radio in uso;
- apparecchi telefonici mobili in grado di utilizzare la rete locale ed internazionale;
- una serie di attrezzi completa e tale da assicurare piccoli interventi di riparazione "sul campo".
- una serie di attrezzature per piccole riparazioni delle autovetture "sul campo" e una serie di ricambi essenziali (filtri per aria, gasolio, candele, cinghie, ecc.).

Ulteriori regole fondamentali da rispettare sono le seguenti:

- predisporre e custodire, come scorta intangibile, una certa quantità di denaro liquido in valuta pregiata (dollari USA) e di piccolo taglio;
- designare un responsabile locale a cui affidare la custodia dei beni di arredo e di ufficio dell'organizzazione in caso di evacuazione degli espatriati;
- conservare il denaro corrente in luogo sicuro e non noto al personale locale;
- informare sempre tutti (Ambasciata, Sede centrale) su qualsiasi evento eccezionale, evitando di sottovalutarne o filtrarne i contenuti;
- predisporre e tenere aggiornato il piano di evacuazione medica per lo sgombero sanitario immediato di eventuale personale coinvolto in incidenti o affetto da problemi fisici: detto documento deve tener conto della specifica normativa in vigore presso l'organizzazione di appartenenza;
- partecipare assiduamente alle riunioni sulla sicurezza che normalmente sono tenute dai rappresentanti delle Nazioni Unite o dai Comandi di eventuali forze militari internazionali di interposizione che operano nell'area, informando tutto il personale ed adeguando ad esso le disposizioni di sicurezza vigenti. A tale riguardo le notizie che devono essere attentamente vagliate sono quelle che riguardano:
  - dimostrazioni pubbliche;
  - eventuale arresto di personale internazionale;
  - episodi di rapimento;
  - minacce a personale internazionale o locale;
  - atti vandalici a beni dell'organizzazione;
  - scritte offensive o minacciose sulle auto utilizzate o sui muri delle abitazioni;
  - uccisione di personale internazionale;
  - improvvisi cambiamenti al vertice politico locale.

Nell'elaborare il piano d'evacuazione bisogna sempre tener conto dalle situazione del personale locale. Oltre a prevedere il versamento degli ultimi stipendi, occorre verificare la sua vulnerabilità in caso d'evacuazione del personale espatriato e concordare soluzioni pratiche in merito alla sua sicurezza.

F. LE REGOLE GENERALI

Un'adeguata cornice di sicurezza può essere assicurata integrando quelle che sono state definite regole fondamentali con norme di carattere generale che, a prescindere dalle diverse situazioni contingenti, rappresentano comunque un decalogo di comportamento che deve essere sempre rispettato.

Infatti qualsiasi scelta che induca ad impegnarsi in attività umanitarie in aree a rischio deve essere affrontata con la consapevolezza che esiste sempre una condizione di pericolo latente, che va affrontato con consapevole maturità.

Deve, quindi, essere abbandonato qualsiasi atteggiamento che induca ad affrontare il "quotidiano" come un gioco od una sfida personale e con un approccio fatalistico dettato dalla convinzione che "tutto è affidato al destino che difficilmente può essere contrastato". È invece essenziale che ogni volontario rammenti in ogni circostanza che lo status di "neutralità" che lo deve contraddistinguere è imperativo e deve essere sempre garantito.

È un compito non sempre facile, e che molto spesso influisce negativamente sulle condizioni generali di sicurezza, imponendo comportamenti quotidiani improntati al massimo rispetto dei "costumi" e delle tradizioni.

In particolare, è necessario:
• mantenere sempre un atteggiamento ed un abbigliamento consono alla realtà in cui si opera;
• non ostentare comportamenti spavaldi;
• non ostentare la disponibilità di danaro;
• mantenere atteggiamenti *soft* in caso di permanenza in luoghi pubblici o in uffici locali, rifuggendo da comportamenti chiassosi ed invasivi della *privacy* altrui;
• rispettare sempre le usanze e le restrizioni locali: ad esempio, nei paesi di religione musulmana le operatrici devono indossare in pubblico un velo che copra almeno i capelli ed abiti che non lascino sostanzialmente scoperte parti del corpo. Inoltre, devono assolutamente evitare di fumare in strada, di frequentare, se non accompagnate, bazar e/o mercatini locali e di transitare di notte in luoghi isolati.

Analogamente i volontari di sesso maschile devono evitare di parlare direttamente con donne, in particolare se queste indossano il costume locale o, nel farlo, devono esimersi dal guardarle direttamente negli occhi.

Inoltre in questi paesi devono essere curati aspetti formali di elevato contenuto per le loro culture, come ad esempio:
• non porgere mai oggetti o vivande utilizzando la mano sinistra;
• non parlare mai a voce alta in pubblico;
• fissare per il personale locale orari di lavoro che garantiscano ai dipendenti la possibilità di soddisfare le esigenze connesse con il rispetto della religione locale.

G. MISURE E REGOLE DI SICUREZZA ATTIVA

Le misure di sicurezza attiva comprendono tutte le predisposizioni con-

crete che devono essere applicate per garantire sempre le massime condizioni di sicurezza:

- scegliere sempre abitazioni e locali per uffici in zone non isolate, non ubicate in quartieri gestiti con criteri di clan e non abitate da etnie del tutto separate dal contesto locale;
- privilegiare, nella scelta delle abitazioni, quelle che siano munite di muro di cinta e di cancello, evitando strutture complesse dal punto di vista architettonico, con stanze o "zone" nettamente separate fra di loro e che costituiscano all'interno dell'appartamento "isole stagne";
- verificare, nella scelta dei locali abitativi e di lavoro, il funzionamento del collegamento con l'acquedotto locale ed in particolare lo stato di efficienza degli impianti elettrici e lo stato d'uso dei servizi igienici;
- se possibile, prediligere nella scelta le abitazioni che garantiscano a ciascuno degli operatori adeguate condizioni di *privacy* e che nello stesso tempo siano strutturate per mantenere coeso il gruppo anche durante i periodi di riposo (cucine ampie, soggiorni spaziosi, ecc.);
- qualora sia necessario individuare più di una unità abitativa, prediligere le scelte che consentano la vicinanza delle case e comunque rapida possibilità di collegamenti fra le stesse;
- durante il movimento con autovetture mantenere sempre attivi i collegamenti disponibili (radio, telefoni, ecc.);
- non appena si arriva in un nuovo posto, città o villaggio, essere pronti a cogliere ogni particolare che possa configurare situazioni di pericolo ed individuare anche un possibile luogo che in caso di pericolo possa offrire adeguate condizioni di sicurezza;
- cambiare spesso i comportamenti di *routine* (percorrenza delle stesse strade, frequentazione degli stessi locali, rispetto di orari ripetitivi nei trasferimenti locali, ecc.);
- evitare di frequentare locali pubblici affollati che possono costituire obiettivo di possibili azioni eversive (attentati dinamitardi, azioni di forza, ecc.);

• cercare di essere continuamente informati, per prevenire ogni possibile situazione di rischio. A tale scopo, instaurare con i "locali" un rapporto confidenziale basato sul riconoscimento piuttosto che sulla delazione. Non avere il timore di chiedere mantenendo comunque atteggiamenti non invasivi;
• instaurare immediatamente con le autorità locali rapporti tali da essere accettati incondizionatamente e senza sospetto;
• instaurare un continuo scambio di "impressioni" con tutti i partecipanti alla missione, con i colleghi che operano in altre Ong e, se del caso e presenti, con i responsabili delle forze armate nazionali o internazionali;
• non sottovalutare mai il contenuto delle notizie, ma vagliarle congiuntamente agli altri operatori decidendo collegialmente eventuali regole di comportamento. A tale riguardo considerare l'analisi di situazione come una componente essenziale che deve essere sempre esaminata, con costanza, continuità ed attenzione;
• far leva sulla coesione del gruppo cui si appartiene; per raggiungere lo scopo è necessario svolgere frequenti riunioni, informando tutti di tutto e coinvolgendo ognuno per raggiungere alla fine decisioni collegiali che siano da tutti condivise.

2. *MINE AWARENESS*





Informazioni per la sicurezza del personale che opera in paesi affetti da ordigni bellici inesplosi (Uxo) e mine

Una organizzazione che decida di operare in un paese affetto dal problema degli Uxo e delle mine deve assicurarsi che il personale espatriato e locale sia a conoscenza di alcune regole sulla sicurezza per ridurre il rischio di incidenti provocati da tali ordigni.

REGOLE DI PREVENZIONE PER LA SICUREZZA DEGLI OPERATORI

Si indicano qui di seguito alcune regole di prevenzione che devono essere sempre rispettate per tutelare la sicurezza degli operatori:

- identificare le organizzazioni, governative e non, che si occupano di sminamento, di sensibilizzazione o di assistenza alle vittime nel paese (lo *United Nation Mine Action Center - Unmac*; Ong; organismi locali o nazionali); verificare e aggiornare tutti i riferimenti utili per qualsiasi emergenza;
- acquisire tutte le informazioni necessarie e rilevanti circa la presenza di mine e Uxo nelle aree in cui si lavora e aggiornare tali informazioni regolarmente; se possibile richiedere una mappa del paese in cui vengono riportate tutte le aree pericolose;
- stabilire delle procedure di sicurezza standardizzate nell'ambito della propria organizzazione, da adottare nell'area di operazione;
- predisporre, ove possibile, per tutto il personale espatriato e locale che si trova ad operare in aree a rischio dei corsi di *Mine/Uxo awareness*. Inoltre, è necessario disporre di aggiornamenti costanti sui cambiamenti nello stato di allerta in seguito alle operazioni di sminamento e di bonifica. Gli operatori dovrebbero seguire anche un corso di primo soccorso;
- viaggiare sempre con una radio (essere informati sulle differenti frequenze necessarie in caso di emergenza), se possibile un *Global positioning system* (Gps), una mappa dettagliata, un kit di primo soccorso e una bussola;
- evitare qualunque comportamento azzardato che possa mettere a repentaglio la vita del team di lavoro;
- decidere preventivamente il percorso che si intende effettuare e informare sempre qualcuno per qualsiasi spostamento;
- seguire sempre percorsi frequentati e conosciuti come sicuri; avvisare sempre nel caso in cui si decida di cambiare percorso e se questo non è

possibile non deviare; mantenere contatti radio; cercare di non mettersi mai in viaggio da soli; mantenere sempre le distanze di sicurezza con gli altri veicoli;

- non viaggiare mai di notte;
- evitare strade non asfaltate e se questo non è possibile cercare di seguire le precedenti tracce di passaggio; rispettare i limiti di velocità;
- non allontanarsi mai dalla strada o dal sentiero conosciuti; non calpestare buste di plastica, pezzi di vestiario, legno o giornale, sotto i quali potrebbero nascondersi degli ordigni;
- non assumere nessun rischio, nel dubbio tornare indietro;
- non rimuovere ostacoli, non entrare in abitazioni abbandonate o in aree deserte, non avvicinarsi a veicoli o ex postazioni militari;
- rifiutare qualsiasi atteggiamento accondiscendente nei confronti di chi propone di mostrare una mina o un ordigno; non collezionare *souvenir* di guerra; non toccare nessun oggetto sospetto in aree probabilmente contaminate;
- contattare le organizzazioni competenti ogni qualvolta si viene a conoscenza di nuove informazioni.

RICONOSCERE IL PERICOLO. COSA SONO LE MINE E GLI UXO E COME POTERLI IDENTIFICARE

LE MINE

Una mina è un ordigno esplosivo progettato per essere attivato da un'azione involontaria al fine di ferire, uccidere o rendere inabili.

Tipi di mine

In base al fine per cui sono state poste e al loro potere distruttivo, le mine si dividono in mine antipersona e mine anticarro.

Le mine antipersona si suddividono in due categorie: ad effetto esplosivo e ad effetto di frammentazione.

Le prime colpiscono con un'esplosione, che generalmente ha una gittata letale non superiore ai due metri. Le seconde, ben più pericolose, sono progettate per proiettare una gran quantità di schegge mortali, generalmente metalliche, su una zona molto estesa tale da mutilare e uccidere ben più di una persona. La loro gittata letale può arrivare infatti oltre i 50 metri.

Le mine anticarro sono particolarmente efficaci contro i mezzi blindati o corazzati o qualsiasi autoveicolo che vi eserciti una pressione. Sono più grandi e più potenti delle mine antipersona. Spesso sono precedute da mine antipersona posizionate appositamente per "proteggerle". Le mine possono essere fatte di plastica, di metallo o di legno. Possono avere diverse forme, dimensioni e colori.

Modalità di posa e conseguente attivazione
Le mine sono generalmente posizionate in modo da non essere viste. Sono spesso sotterrate, nascoste nell'erba e talvolta camuffate tra gli alberi o anche in corsi di acqua. Possono essere attivate essenzialmente in due modi:
• esercitando una pressione su di esse, ad esempio calpestandole (in particolar modo mine sotterrate o seminterrate);
• tirando o tagliando il filo di inciampo collegato appositamente alla mina (mine poste sopra una superficie).

GLI UXO

Gli Uxo (letteralmente *Unexploded ordnance*) non sono mine ma munizioni (granate, mortai, razzi, missili, proiettili, bombe a grappolo) che

durante un combattimento non sono state usate o al momento dell'esplosione non hanno funzionato. Questo non vuol dire che non siano pericolosi; anzi sono estremamente instabili e possono esplodere al minimo urto. Generalmente gli Uxo hanno un potere distruttivo maggiore rispetto a quello delle mine. Basti pensare che il loro raggio letale può raggiungere i 300 metri, mentre quello di una bomba può superare i 1000 metri.

Gli Uxo possono avere differenti forme, dimensioni e colori. A differenza delle mine, essi sono più facilmente visibili e si trovano nei pressi dei luoghi dove ci sono stati dei combattimenti.

Le *booby trap*

Una *booby trap* è costituita da un oggetto solitamente "familiare" attaccato ad una mina o ad un esplosivo pronto ad esplodere al minimo contatto, qualche volta anche solo per un movimento molto vicino. Gli oggetti più diffusi che possono celare una trappola sono quelli di uso comune e che possono attirare la curiosità o l'interesse di chiunque, come orologi, telefoni, accendini, penne, utensili vari.

Spesso gli Uxo si trovano abbandonati sotto forma ingannevole di giocattoli e, nei paesi a più basso reddito, anche di oggetti di valore apparente che potrebbero attirare l'interesse (monete, monili, ecc.). È essenziale riflettere sempre attentamente prima di toccare qualsiasi oggetto che potrebbe non essere sicuro.

LE AREE A RISCHIO. UNO SGUARDO PIÙ ATTENTO PER EVITARLE

Non bisogna dimenticare che le mine vengono posizionate durante un conflitto con determinati scopi strategici come ad esempio la protezione di

alcune posizioni militari. Possono essere posizionate, inoltre, per demoralizzare o terrorizzare il nemico o la popolazione locale. Vi sono alcuni luoghi, quindi, in cui le probabilità di trovare mine o Uxo sono maggiori:

- luoghi dove si sono verificati incidenti da mine/Uxo;
- capisaldi militari, *checkpoint*, accampamenti abbandonati;
- trincee;
- rovine;
- villaggi "fantasma";
- basi militari, siti di protezione (mura di cinta, torri di controllo, ecc.), possibili obiettivi militari (zone di frontiera, zone collinari, ecc.);
- piloni elettrici e zone circostanti;
- magazzini;
- fiumi e zone circostanti;
- zone di rifugio naturali;
- entrate di cave;
- aree contenenti significative infrastrutture;
- luoghi chiave per l'economia (aeroporti, importanti strade di transito, frutteti, centrali elettriche, pozzi, ecc.);
- ruscelli, sorgenti, sponde di fiumi;
- aree abbandonate.

Le mine sono quasi sempre interrate od occultate nel terreno. In assenza di informazioni certe, si deve sempre osservare il terreno e cercare di individuare ogni possibile indizio che induca a pensare che ci si trova nei pressi di un'area minata.

Indizi indicanti la presenza di mine/Uxo:

- evidenza e segni di avvenuto combattimento;
- casse di legno con su scritta la parola "mine" o casse di munizioni abbandonate fra i cespugli o ai lati della strada;

- frammenti di fili di inciampo;
- elementi metallici quali pezzi di filo di ferro, normalmente dipinti di colore verde militare, sparsi sul terreno;
- carcasse di animali che presentano palesi e vistose lesioni;
- automezzi fortemente danneggiati con le ruote divelte ed i telai palesemente distrutti da un forte urto, o bruciati;
- cambiamenti innaturali nella vegetazione o sul terreno;
- arbusti o alberi tagliati a 1 - 1,5 metri dal suolo; alberi o cespugli palesemente integri ma senza foglie come se fossero stati oggetto di una fortissima ventata concentrata in un'unica direzione;
- eventuali buche a "cono rovesciato" che presentino palesi tracce di esplosione;
- qualsiasi oggetto che possa verosimilmente somigliare ad una mina o ad un Uxo;
- mucchi di terra dove potrebbero essere state seppellite mine;
- nessuna impronta o segnale di recenti passaggi;
- qualsiasi oggetto che appaia palesemente fuori posto;
- sentieri non utilizzati dove sta ricrescendo la vegetazione.

SEGNALI CONVENZIONALI E NON, CHE INDICANO LA PRESENZA DI MINE/UXO

Se la zona in cui si opera è stata già controllata da specialisti della bonifica, probabilmente le aree minate sono state recintate o contrassegnate da segnali standardizzati che occorre conoscere previamente (generalmente si tratta di triangoli rossi in ferro o plastica, con sopra raffigurato il segnale di morte e con scritte di allerta). In questi casi è assolutamente proibito superare le recinzioni e i segnali che indicano il pericolo.
Altre volte invece si possono trovare dei segnali "non convenzionali" della presenza di mine.

Questi segnali possono essere stati lasciati da qualcuno che ha trovato degli ordigni o delle mine e ne ha segnalato la presenza su un terreno ove ancora non sono intervenute le organizzazioni competenti, o talvolta vengono lasciati in aggiunta ai segnali convenzionali. Alcuni esempi:

- due rami spezzati messi ad X e sdraiati sul terreno;
- una pila di rami posti all'inizio o nel mezzo di un sentiero;
- un circolo o una pila di pietre;
- una lattina di metallo posta su un ramo conficcato nel terreno.

Bisogna sempre tenere presente, però, che l'assenza di segnali non garantisce la sicurezza in quanto spesso questi vengono rimossi per i più svariati motivi (un segnale in plastica può esser utilizzato per riparare un tetto danneggiato, un pezzo di legno può essere utilizzato come legna da ardere, i picchetti di legno possono essere utilizzati per le vigne e gli orti, e così via) senza considerare le conseguenze per chi dovesse trovarsi su quel terreno successivamente. Per questo è sempre importante ammonire duramente chi compie un gesto del genere e rimanere in ogni luogo e occasione attenti e vigili.

INCONTRARE UNA MINA O UN UXO. COSA FARE QUANDO ORMAI "È TROPPO TARDI"

I due modi più probabili con cui ci si può rendere conto di essere in un campo minato sono un'improvvisa esplosione o l'avvistamento di una mina a poca distanza. È importante ricordare che se qualcuno è rimasto ferito non è possibile correre in suo aiuto senza mettere in pericolo altre vite. Nella suddetta situazione devono essere osservate le seguenti procedure d'emergenza:

- gridare "Stop! Mine!";
- fermarsi immediatamente, non camminare, rimanere in piedi e mantenere la calma;

• informare ed avvisare altre persone e, se c'è la possibilità, contattare l'ufficio via radio per richiedere aiuto;
• osservare attentamente l'area circostante per vedere se ci sono altre mine o altri segnali;
• valutare la situazione, essere preparati a mantenere il controllo;
• non muoversi dalla propria posizione ed aspettare l'arrivo del personale esperto di sminamento;
• esaminare diametralmente il terreno intorno ai propri piedi per essere sicuri di avere una "base" di appoggio sicura;
• cercare di visualizzare la più vicina zona sicura: questa potrebbe essere la strada asfaltata da cui si proveniva precedentemente, un sentiero battuto, ecc.

È meglio spendere due giorni in un campo minato piuttosto che rimanere mutilato o ucciso!

Una volta fuori dal campo minato è necessario riferire l'accaduto al proprio ufficio e alle organizzazioni di sminamento che operano nell'area. Le stesse procedure dovranno essere seguite se ci si trova all'interno di un autoveicolo.

Per ulteriori informazioni su questo tema possono essere consultati i seguenti siti internet:

Organizzazioni intergovernative
• www.un.org/Depts/dpko/mine
• www.icbl.org
• www.icrc.org

Studi e ricerche
- www.maic.jmu.edu
- www.mech.uwa.edu.au/jpt/demining
- http://utenti.tripod.it/TERMENTINIF
- www.gichd.ch
- www.pitt.edu/ ~ginie

Organizzazioni non governative
- www.mag.org.uk
- www.handicap-international.org
- www.vvaf.org
- www.npaid.org
- www.care.org
- www.intersos.org

3. NOZIONI DI PROFILASSI E MEDICINA INTERNAZIONALE

Questa breve presentazione, lungi dal voler esaurire la vasta e aperta tematica in ambito di profilassi igienico-sanitaria dei soggiorni all'estero, vuole semplicemente fornire degli spunti di riflessione e dei suggerimenti a chi è destinato, come gli operatori nel campo dei diritti umani, a lavorare in un paese in via di sviluppo, dove l'impatto con standard di vita ben inferiori a quelli cui il mondo occidentale ci ha abituato potrebbe risultare rischioso, quando non traumatico.

Con i limiti propri di ogni generalizzazione, si può affermare che la salute di un "viaggiatore occidentale" in un paese in via di sviluppo viene minacciata essenzialmente da due variabili:

a) le variazioni ambientali, climatiche ed altimetriche (soprattutto se aggravate dall'effetto *jet lag*), che possono favorire a seconda dei casi colpi di sole o di calore in ambienti caldo-umidi, o affanno, mal di testa e perdita di conoscenza in condizioni di rarefazione di ossigeno (altura). Sono inconvenienti, talvolta anche gravi, che possono tuttavia essere prevenuti conducendo un adeguato periodo di adattamento alle nuove condizioni ambientali (da uno a pochi giorni), durante il quale è preferibile non affaticarsi e non svolgere attività fisicamente impegnative;
b) le infezioni da parte di batteri, virus e parassiti che possono invadere l'organismo attraverso le vie aeree, le vie digestive, gli organi sessuali o la pelle, spesso servendosi di alimenti, acqua, insetti o altri animali come "vettori".

Diffusissime nei Paesi in via di sviluppo, a clima caldo-umido soprattutto, sono le infezioni trasmissibili per via orale attraverso acqua e cibi contaminati: colera e tifo, epatite A e "diarrea del viaggiatore" sono solo gli esempi più comuni! Fortemente debilitanti e talvolta mortali, queste patologie possono essere prevenute con una strategia profilattica di tipo sia vaccinale (tifo, paratifo, epatite A, colera) da effettuare prima della partenza, che igienico-alimentare da eseguire sul posto:

- evitare tutti i cibi crudi (carni, uova, pesce, frutta se non personalmente sbucciata);
- non mangiare che alimenti ben cotti e serviti ancora caldi;
- evitare la "ristorazione ambulante";
- bere solo acqua imbottigliata o potabilizzata con cloro o iodio (anche le altre bibite imbottigliate sono generalmente sicure);
- non usare mai ghiaccio nelle bibite;
- evitare di consumare gelati prodotti artigianalmente;
- bollire il latte non pastorizzato.

Lungo é l'elenco dei "vettori", cioé insetti (zanzare, zecche, cimici, flebotomi, pulce alata, mosca tse-tse, ecc.) o altri animali selvatici (randagi, topi, volpi, scoiattoli, scimmie, ecc.) della fascia tropicale e sub-tropicale che possono, attraverso la loro puntura o il loro morso, contagiare l'uomo e causare affezioni come la malaria, la febbre gialla, le febbri emorragiche, la "malattia del sonno", le encefaliti virali, la rabbia, la peste, la leishmaniosi e altre.

Anche per le malattie trasmesse da vettori la prevenzione rappresenta un momento importantissimo: la profilassi può essere vaccinale (febbre gialla - vaccinazione obbligatoria, notificata sul certificato di vaccinazione internazionale; rabbia – consigliata al personale professionalmente esposto al rischio), farmacologica (chemioprofilassi malarica) e, non meno importante, di tipo comportamentale, attraverso l'attuazione delle misure di protezione contro zanzare ed insetti:

- evitare di uscire all'aperto dal tramonto all'alba e comunque lasciare la minor quantità possibile di cute esposta, applicando su di essa sostanze insetto-repellenti a base di dimetilftalato;
- usare zanzariere alle porte, alle finestre e sul letto (impregnandole con permetrina);
- usare durante la notte diffusori di insetticida a basa di piretro;
- cercare di alloggiare nelle zone più sviluppate delle città (edifici meglio costruiti/ristrutturati).

Il rischio di ammalarsi di malaria varia sensibilmente nelle diverse regioni del globo: è massimo in America del Sud, Africa sub-sahariana ed Asia sud-orientale (ad eccezione delle zone di elevata altitudine); moderato nel continente indiano; basso, stagionale e generalmente localizzato nelle zone rurali di America centrale, Medio Oriente e Cina. I sintomi dell'infezione (febbre alta "ad ondate" di uno o più giorni) possono manife-

starsi frequentemente in maniera modesta ed atipica: è necessario mantenere un elevato indice di sospetto per qualunque febbre che si manifesti da una settimana dopo l'arrivo a due mesi dopo la partenza da una zona ad endemia malarica. Non esistendo vaccinazione, l'unica profilassi possibile é quella farmacologica con antimalarici a basso dosaggio (generalmente meflochina o clorochina) assunti regolarmente da una settimana prima dell'arrivo a quattro settimane dopo la partenza dalla zona di endemia malarica.
Purtroppo, anche se caldamente raccomandata e correttamente eseguita, la profilassi antimalarica non garantisce il 100% di immunità dall'infezione e non è scevra da controindicazioni ed effetti collaterali: è necessario consultarsi con il proprio medico di fiducia prima di intraprenderla.

Con lo scrupoloso e corretto uso del preservativo, quasi tutte le principali e più diffuse malattie a contagio sessuale, quali ad esempio gonorrea, sifilide, Aids, linfogranuloma venereo, epatite B e C, possono essere prevenute. È comunque sempre consigliabile la vaccinazione per l'epatite B e sconsigliabile la frequentazione con partner occasionali, dal momento che neanche il condom protegge dalle parassitosi quali la pediculosi del pube o da alcune micosi molto difficili e scomode da trattare.

Per quanto riguarda le numerosissime malattie a diffusione e contagio respiratorio si rammenterà soltanto il rischio pressoché ubiquitario, nei Paesi del terzo mondo, del contatto con persone, anche apparentemente sane, affette tuttavia da tubercolosi, patologia ancor oggi tutt'altro che debellata nel pianeta e particolarmente diffusa nelle fasce più povere della popolazione mondiale. Per gli operatori nel campo dei diritti umani, che prevedono soggiorni, anche non particolarmente prolungati, in ambienti affollati e che non abbiano ancora sviluppato risposta

immunitaria nei confronti del micobatterio tubercolare è senz'altro consigliata la vaccinazione.

Oltre ai rischi di natura igienico-sanitaria genericamente riscontrabili nei Paesi in via di sviluppo, non si deve dimenticare che ciascun paese presenta poi condizioni igienico-sanitarie proprie e rischi specifici che di volta in volta è bene conoscere.

CHECKLIST

PROFILASSI

Raccogliere informazioni sul paese di destinazione

Tali informazioni riguardano il tipo di clima, le condizioni igienico-sanitarie, le *facilities* sanitarie locali, le vaccinazioni obbligatorie e quelle consigliate. A tal fine si possono utilmente contattare gli appositi servizi e uffici delle Asl di territorio e l'Ambasciata o il Consolato del paese di destinazione.

Conoscere preventivamente le proprie condizioni di salute

Sottoporsi per tempo ad una visita presso il proprio medico di fiducia, che comprenda anche la valutazione del proprio stato vaccinale e l'eventuale *check-up* analitico che il sanitario riterrà necessario effettuare. Chi sa di essere affetto da patologie croniche più o meno invalidanti e/o necessitanti terapia medica (diabete, ipertensione, asma, malattia ulcerosa, ecc.) dovrà ponderare attentamente l'opportunità del soggiorno all'estero e, comunque, portare al seguito adeguate scorte dei medicinali usati, evitando l'approvvigionamento "in loco", spesso problematico

e non sempre garantito. Se è necessario eseguire un intervento chirurgico per la terapia di un affezione non altrimenti risolvibile, eseguirlo decisamente prima di recarsi all'estero, senza cedere alla tentazione di posticiparlo a dopo il rientro in patria: potrebbe succedere di doverlo subire in urgenza nel paese di soggiorno!

È inoltre sempre e comunque consigliabile portare al seguito un piccolo kit di primo soccorso così composto:

- farmaci di uso abituale (pillola anticoncezionale, ad esempio);
- antipiretici ed analgesici (paracetamolo, aspirina);
- antibiotici (rifaximina per la diarrea e le gastroenteriti, ciprofloxacina per le infezioni urinarie e respiratorie, ampicillina per le altre infezioni);
- antimalarici, piretro, altri insetticidi, se ci si reca in zone malariche;
- disinfettanti per cute e potabilizzanti;
- sali per reidratazione orale;
- filtri solari;
- garze sterili, bende, cerotti, profilattici;
- siringhe e termometro.

Effettuare per tempo le vaccinazioni suggerite e la profilassi antimalarica, quando richiesta.

Elenco di vaccinazioni consigliate per chi si reca spesso all'estero

È necessario, generalmente, un mese di anticipo sulla partenza per effettuare, aggiornare, controllare e certificare il proprio corredo vaccinale:

- antitetanica/antidifterica;

- antimeningococcica;
- antipolio;
- antiepatite b;
- antiepatite a;
- antitifica;
- antiamarillica (febbre gialla)

(pressoché sempre consigliate, quando non espressamente richieste od obbligatorie);

- antitubercolare;
- antirabbica;
- anticolerica;
- antimorbillosa;
- anti encefalite giapponese

(da valutare di volta in volta, secondo la destinazione ed il grado di rischio specifico nell'attività svolta).

Mainstreaming
human rights into humanitarian work

con il contributo di
ECHO - Humanitarian Aid Office

Mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di



Stampa: Arti Grafiche La Moderna - Roma

Copyright by Publisos 2002
00198 Roma – Via Nizza 154
intersos@intersos.org

A cura di Intersos - Unità Diritti Umani

Coordinamento editoriale
Editing: Riccardo Noury
Grafica: Zowart

Per la realizzazione del manuale
è stato utilizzato il materiale
pedagogico di varie organizzazioni
(UNHCHR, UNHCR, UNICEF, CICR, OCHA,
SPHERE, Action Aid, CARE, HelpAge
International, MSF, ODI, OXFAM, Save The
Children...)

La bibliografia dettagliata
è consultabile in rete.