



Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture



- Chaire UNESCO en droits de l'homme et éthique de la coopération internationale



CATTEDRA UNESCO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Università de Bergamo

CATTEDRA UNESCO

DIRITTI DELL'UOMO ED ETICA DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
UNIVERSITÀ DI BERGAMO

Principi di etica della cooperazione internazionale valutata secondo l'effettività dei diritti dell'uomo

Documento di Bergamo

Partners:

- Provincia, Comune, Camera di Commercio e Diocesi di Bergamo
- Regione Lombardia
- Cattedra UNESCO “Cittadinanza democratica e libertà culturale”, Università La Rioja, Spagna
- Cattedra UNESCO “Diritti della persona e della democrazia”, Università d’Abomey-Calavi, Cotonou, Benin
- Cattedra UNESCO “Diritti dell’uomo e della democrazia”, Università di Friburgo, Svizzera
- Cattedra UNESCO “Diritti dell’uomo”, Università Nazionale Autonoma del Messico, Messico
- Cattedra UNESCO “Gestione e insegnamento universitario”, Università dell’Havana, Cuba
- Cattedra UNESCO “Diritti dell’uomo, della pace e della democrazia”, Università Shahid Behesti, Iran
- Università Cattolica dell’Honduras Nostra Signora Regina della Pace (Honduras)
- Università Reale di Phnom Penh (Cambogia)
- Università San Paolo, Takeo (Cambogia)
- Università Nostra Signora del Kasai (Repubblica Democratica del Congo)

Organizzazioni internazionali:

- ADEA (Associazione per lo Sviluppo dell’Educazione in Africa) Tunisi
- ARADESC (Rete araba di ricerca Unesco-Isesco sui diritti economici, sociali e culturali) Rabat
- BIE (Ufficio Internazionale dell’Educazione) Ginevra
- BREDA (Ufficio Regionale dell’Unesco) Dakar
- CONSIGLIO D’EUROPA, Strasburgo
- IHEID (Istituto di Alti Studi Internazionali e dello Sviluppo) Ginevra
- IIPE (Istituto Internazionale di Pianificazione dell’Educazione) Parigi
- ISESCO (Organizzazione Islamica per l’Educazione, la Scienza e la Cultura) Rabat
- OIDEL (Organizzazione Internazionale per il Diritto all’Educazione e alla Libertà di Insegnamento) Ginevra
- OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni) Ginevra

Obiettivi:

- Favorire nelle attività di cooperazione internazionale un approccio etico, soprattutto nell'ambito delle politiche di promozione dei diritti dell'uomo e delle diversità culturali e religiose
- Partecipare ai programmi di ricerca e formazione a livello nazionale, europeo e internazionale sulle problematiche dei diritti dell'uomo, delle migrazioni e della democratizzazione delle relazioni internazionali

Attività principali:

Formazione

- Laurea Magistrale in Diritti dell'uomo ed etica della cooperazione internazionale
- Dottorato in Scienze della cooperazione internazionale - Vittorino Chizzolini

Ricerca

- “Educazione, diversità e coesione sociale nel Mediterraneo occidentale” in collaborazione con l'Unesco di Rabat e l'ISESCO, 2007 - 2009
- “Indicatori della partecipazione dei genitori nella scuola dell'obbligo” in collaborazione con l'EPA (Belgio), PRO-DIGNITATE (Portogallo), ISE – Università di Stiinte (Romania), Università di Aberystwyth (Regno Unito); Università de La Rioja (Spagna) e l'OIDEL (Svizzera), 2009 - 2011
- “Educazione e diversità religiosa nel Mediterraneo Occidentale”, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, l'Università Ferhat Abbas Sétif (Algeria), l'Università Mohammed V Souissi (Marocco) e l'Università de La Rioja (Spagna), 2010 - 2013
- “I diritti culturali”, in collaborazione con l'Osservatorio delle diversità e dei diritti culturali dell'IIEDH (Istituto Interdisciplinare di Etica e Diritti dell'Uomo) di Friburgo (Svizzera)
- “Ripensare l'educazione”, in collaborazione con l'E.R.F. dell'Unesco (Parigi)
- “Educazione e cultura della democrazia” in collaborazione con il Consiglio d'Europa
- “L'accessibilità del diritto all'educazione di base in Burkina Faso” in collaborazione con l'IIEDH (Istituto Interdisciplinare di Etica e Diritti dell'Uomo), Università di Friburgo (Svizzera).
- “Educazione e sviluppo sostenibile” in collaborazione con l'ADEA

Publicazioni:

- “La conditionnalité dans la coopération internationale”, ed. COE Cameroun, Yaoundé, 2005
- “Effectivité des droits économiques, sociaux et culturels. Fin et moyen du développement”, ed. Université d’Abomey- Calavi, Cotonou, Benin, 2005
- “L’éthique de la coopération internationale et l’effectivité des droits humains”, ed. l’Harmattan, Parigi, 2006
- “Cultura, educación y desarrollo”, ed. Universidad Autónoma de México, 2007
- “Droits culturels et traitement des violences”, ed. l’Harmattan, Parigi, 2008
- “La démocratisation des relations internationales”, ed. l’Harmattan, Parigi, 2009
- “Derechos humanos, patrimonio cultural y memoria en Colombia”, ed. Bergamo University Press, 2009
- “Education, diversité et cohésion sociale en Méditerranée occidentale”, ed. Unesco, Rabat, 2010
- “Un percorso di studio sui diritti umani” (Pristina 2008 - Bergamo 2010), ed. Bergamo University Press, 2011
- “Education et diversité religieuse en Méditerranée Occidentale. La place de la diversité religieuse dans les systèmes éducatifs en Algérie, Espagne, Italie et Maroc”, ed. Conseil de l’Europe, 2013
- “La perspectiva de los derechos humanos en la educación y la educación en derechos humanos”, ed. Univesidad Autónoma de México, 2013
- “Les droits de l’homme: une grammaire pour le développement”, ed. l’Harmattan, Parigi, 2013
- “Diritti dell’uomo e cooperazione internazionale: l’etica della reciprocità”, ed. Bergamo University Press, 2013

* * *

Responsabile della Cattedra Unesco

Stefania Gandolfi

Comitato scientifico

Giuliano Bernini, Michele Brunelli, Alessia Di Pascale, Paola Gandolfi,
Federica Guerini, Marco Lazzari, Ivo Lizzola, Sergio Marelli, Mauro Mazza,
Giuditta Pezzotta, Silvio Premoli, Felice Rizzi, Francesco Tagliarini

Segreteria

Sede: Via Pignolo 123-24121 Bergamo, Italia

Tel: 0039 035 2052945/46 · Fax: 0039 035 2052430

E-mail: cattedra.unesco@unibg.it · chiara.metzger@unibg.it

Sito web: www.unibg.it/cattedraunesco

Documento di Bergamo

Terza versione¹ maggio 2013

A. Principi comuni:

sviluppo umano e governance democratica	3
1. Valore comune: lo sviluppo umano	3
2. Funzione specifica dei diritti culturali	4
3. Fiducia comune nella governance democratica	5
4. Partecipazione tripartita	6
5. Relazione di reciprocità tra partners	6
6. Equilibri dei sistemi sociali specifici	7
7. Priorità all'osservazione	7
8. Controllo reciproco	8

B. Equità nelle relazioni reciproche,

diversamente asimmetriche	9
9. Etica della relazione asimmetrica	9
10. La dimensione storica della povertà e dello sviluppo ...	9
11. Sussidiarietà e autonomia	10
12. L'eccezione umanitaria	10
13. Reciprocità nella condizionalità	11
14. Etica dei rapporti monetari	11

C. Ambiti sensibili di ricerca nello sviluppo

15. Priorità alla ricerca	13
16. Coerenza tra gli ambiti	14
17. Coerenza tra gli attori	15
18. Individuazione delle priorità strategiche: le connessioni tra i diritti	16
19. La creazione di indicatori di connessione	17

Allegato: le tappe di una redazione	19
---	----

¹ Riguardo alla storia della redazione di questo documento a partire dal 2007, si veda l'allegato.

Principi di etica della cooperazione internazionale valutata secondo l'effettività dei diritti dell'uomo

L'etica della cooperazione internazionale presuppone una fiducia reciproca, fondata sul rispetto della dignità umana e garantita dall'effettività dei diritti dell'uomo universali, indivisibili e interdipendenti². Questi implicano il diritto di ciascun individuo di partecipare a un ordine democratico nelle nazioni sovrane³. Il raggiungimento di questi principi comuni richiede la conoscenza delle diverse asimmetrie di potere.

- A. *Principi comuni*. Espressioni politiche della dignità umana, i diritti dell'uomo sono al tempo stesso fini e mezzi dello sviluppo; essi costituiscono di conseguenza un valore imperativo comune che nella cooperazione implica un impegno condiviso secondo i principi di una governance democratica coerente a livello interno e internazionale.
- B. *Equità nelle relazioni reciproche e diversamente asimmetriche*. Questo rispetto deve fare i conti con le grandi asimmetrie di potere fra le nazioni e gli attori che cooperano. Un'asimmetria non può costituire un pretesto per imporre, esplicitamente o meno, un modello di sviluppo; l'equità implica che si considerino tutte le asimmetrie esistenti, fra le nazioni e nell'ambito di ciascuna di esse, che siano rispettati tutti i fattori di ricchezza nella loro diversità e che tutte le legittime capacità di decisione siano considerate e rafforzate.

² Si veda la Carta dei diritti umani delle Nazioni Unite e i trattati principali. Vedere anche la *Dichiarazione sul Diritto allo sviluppo* (1986), Preambolo: "considerando che tutti i diritti umani e libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti e che, allo scopo di promuovere lo sviluppo, eguale attenzione e urgente considerazione devono essere date alla realizzazione, promozione e protezione dei diritti civili, politici, sociali, economici e culturali e che, conseguentemente, la promozione, il rispetto e il godimento di certi diritti umani e libertà fondamentali non possono giustificare la violazione di altri diritti e libertà fondamentali". Si veda altresì la *Dichiarazione di Vienna* (1993) "Tutti i diritti dell'uomo sono universali, indissociabili, indipendenti e intimamente legati" (§ 5); "Gli organismi di cooperazione allo sviluppo dovrebbero essere consapevoli delle relazioni di interdipendenza fra sviluppo, democrazia e diritti dell'uomo dato che ciascuno di questi elementi contribuisce a rafforzare l'altro" (§7).

³ Sulla democrazia, vedere anche i documenti dell'*Organizzazione Internazionale della Francofonia*, in particolare la Dichiarazione di Bamako, 3.4, ove si proclama "che la democrazia per i cittadini – ivi compresi, tra questi, i più poveri e più sfavoriti – si giudica, prima di tutto, sul metro del rispetto scrupoloso e del pieno godimento di tutti i loro diritti, civili e politici, economici, sociali e culturali, compresi i meccanismi di garanzia".

A. Principi comuni: sviluppo umano e governance democratica

1. Valore comune: lo sviluppo umano

1.1. L'etica della cooperazione internazionale definisce i principi di fiducia reciproca a servizio di un obiettivo comune: lo sviluppo umano fondato sul rispetto della dignità umana. Lo sviluppo umano comporta:

- la garanzia della sicurezza umana, nelle sue molteplici dimensioni (alimentare, sanitaria, ecologica, economica, educativa, informativa, civile, sociale, politica..) corrispondente a ciascun diritto dell'uomo;
- un aumento delle capacità di scelta per tutti, nelle sue molteplici dimensioni;
- una governance democratica forte che valorizzi le responsabilità di ciascuno e assicuri così la qualità delle istituzioni nei differenti livelli di governance nazionali, transnazionali e internazionali.

1.2. Lo sviluppo umano è sostenibile nella misura in cui si configura come una realizzazione dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali, nel rispetto della loro dimensione ecologica, a favore delle generazioni presenti e future. L'effettività di ogni diritto dell'uomo è al tempo stesso fine e mezzo dello sviluppo, poiché la realizzazione di ogni diritto, libertà e responsabilità, costituisce lo sviluppo di una risorsa umana, capace di partecipare al rispetto degli equilibri civili, culturali, ecologici, economici, politici e sociali. I diritti dell'uomo non possono perciò essere considerati come un settore tra gli altri, poiché costituiscono un sistema coerente di valori e di principi fondamentali vincolanti che attraversano tutte le dimensioni della società. Ecco perché le politiche dello sviluppo possono essere misurate attraverso degli indicatori di effettività di ogni diritto dell'uomo, compreso nella sua indivisibilità e interdipendenza.

2. Funzione specifica dei diritti culturali

2.1. L'etica dello sviluppo si fonda sulla valorizzazione della diversità culturale, considerata come una delle principali risorse di sviluppo. Tuttavia, considerando che non tutte le pratiche culturali sono positive, la protezione della diversità deve essere necessariamente accompagnata da quella dell'universalità, che è garantita dai diritti dell'uomo e, in particolare, dai diritti culturali⁴. I diritti culturali permettono di pensare e di valorizzare la diversità attraverso l'universalità e viceversa. Questa "protezione reciproca" assicura non solo il rispetto e la valorizzazione delle risorse costitutive del patrimonio comune dell'umanità, ma garantisce anche ad ogni persona e ad ogni comunità il diritto di scegliere i valori culturali costitutivi di ciò che esse considerano una ricchezza umana da perseguire.

2.2. Tutti i diritti dell'uomo sono dei fattori di sviluppo in quanto garantiscono degli accessi, alimentano delle libertà e rafforzano delle responsabilità. Ma fra questi diritti, i diritti culturali sono, nell'insieme indivisibile, delle "leve" particolarmente importanti in quanto permettono di valorizzare le ricchezze e i saperi acquisiti. Sono i diritti che autorizzano ogni persona, sola o in comune con altri, a sviluppare le proprie capacità; permettono a ciascuno di attingere alle risorse culturali che si pongono come prima ricchezza sociale; costituiscono la materia e il luogo della comunicazione con gli altri, con se stessi, attraverso le opere. Il mancato rispetto di questi diritti priva le persone della possibilità di accedere alle risorse appropriate e impedisce loro di organizzarsi attraverso strutture e istituzioni democratiche proprie e autonome⁵.

⁴ Vedere la *Dichiarazione universale dell'Unesco sulla diversità culturale* (2001) e la *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* (2005); la protezione reciproca è definita nel primo dei principi direttivi (art. 2). Questi due testi, unitamente a quelli dell'Organizzazione Internazionale della Francofonia, precedentemente citati, segnano una svolta significativa per la valorizzazione della dimensione culturale come base dello sviluppo.

⁵ Per la definizione dei diritti culturali vedere *I diritti culturali. Dichiarazione di Friburgo*, sul sito dell'Osservatorio.

3. Fiducia comune nella governance democratica

3.1. L'esercizio politico di tutte le libertà contenute nell'insieme dei diritti umani, nonché delle responsabilità corrispondenti, definisce la sostanza e il funzionamento di una governance democratica. Il riconoscimento e il rafforzamento reciproco della fiducia nella governance democratica, sia all'interno di ogni paese che nelle relazioni internazionali, è la base della reciprocità delle relazioni di cooperazione tra le nazioni che, in questo modo, si considerano come partners⁶.

3.2. Per governance democratica qui si intende:

- il rispetto e la realizzazione dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali compresi, al tempo stesso, come fini e mezzi dello sviluppo, fondamenti dello Stato di diritto democratico che richiede il rispetto del principio di equilibrio tra i poteri distinti;
- la partecipazione forte alla governance da parte di tutti gli attori della società, pubblici, privati e civili; ciò significa che i partners della cooperazione non sono solo gli Stati, ma l'insieme degli attori che trovano in questo modo più risorse, più stimoli, più legittimità nella loro partecipazione allo spazio pubblico;
- l'interdipendenza fra le governance democratiche interne ed esterne: nessuno Stato può pretendere di assicurare la democrazia al proprio interno al prezzo di politiche esterne che nuociono al rispetto e allo sviluppo della cultura democratica negli altri paesi⁷.

⁶ Ottavo obiettivo della Dichiarazione del Millennio: "Instaurare un partenariato mondiale per appoggiare lo sviluppo". Senza un'immediata applicazione di questo obiettivo, tutti gli altri sono ampiamente ipotecati e spesso compromessi.

⁷ BAMAHO, *op. cit.* 3,7: "i principi democratici in tutte le loro dimensioni, politica, economica, sociale, culturale e giuridica devono egualmente caratterizzare le relazioni internazionali".

4. Partecipazione tripartita

Una governance democratica comporta il riconoscimento e il coinvolgimento degli attori pubblici (autorità e istituzioni pubbliche a tutti i livelli di governance), privati (imprese) e civili (ONG e altre associazioni senza scopo di lucro) allo spazio pubblico e alle decisioni che li riguardano. Ciò implica che le condizioni delle loro rispettive legittimità siano chiaramente definite e regolarmente discusse. Se le tre tipologie di attori possono e devono così controllarsi reciprocamente, essi partecipano a una dinamica di rafforzamento reciproco, di cui sono garanti le istituzioni pubbliche nazionali e internazionali.

5. Relazione di reciprocità tra partners

Il riferimento a questo valore comune condiziona la legittimità dei controlli amministrativi e finanziari. Il rispetto reciproco della sovranità democratica implica che ogni attore porti un contributo che sia coerente nella sostanza e nella durata. Ciò implica che venga data priorità al dialogo politico interno e comune, al fine di:

- scegliere insieme le priorità e i mezzi della cooperazione, garantendo a ogni nazione di mantenere la propria sovranità nella scelta della propria politica;
- definire i valori – comuni e/o diversi – di ricchezza da sviluppare e, *al contrario*, di povertà da analizzare e di sprechi da eliminare;
- mettere chiaramente in evidenza le possibili contraddizioni, in particolare tra:
 - gli interessi, comuni e/o concorrenziali dei partners;
 - i diversi settori politici;
 - gli interessi, le legittimità o la mancanza di legittimità, dei diversi attori pubblici⁸, privati e civili.

⁸ L'obbligazione di rispettare, proteggere e realizzare i diritti dell'uomo implica, ogniqualvolta sia necessario, quella di fare appello alla cooperazione internazionale. Vedere in particolare il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, art. 11, e le Osservazioni generali del Comitato.

6. Equilibri dei sistemi sociali specifici

Ogni settore politico implica la guida democratica di un sistema sociale corrispondente (educativo, sanitario, giudiziario, economico...) al quale partecipano numerosi e differenti attori. La coerenza e l'interazione tra questi sistemi devono essere costantemente monitorate e promosse. Ciò implica almeno tre livelli:

- integrazione dei progetti nella governance del o dei sistemi/settori coinvolti;
- valutazione di ogni sistema secondo gli indicatori di accettabilità, adattabilità, accessibilità e dotazione adeguata⁹;
- comunicazione tra i sistemi: la presa in considerazione dell'interdipendenza dei diritti dell'uomo implica una ricerca sistematica delle sinergie e un'azione permanente di sorveglianza contro le chiusure.

7. Priorità all'osservazione

La legittimità e l'efficacia di ogni azione politica democratica è proporzionale alla performance del sistema di osservazione permanente messo in atto. In particolare, l'etica e l'efficacia di questa osservazione significano:

- il riconoscimento della partecipazione di tutti gli attori coinvolti in ogni sistema;
- la loro partecipazione dall'inizio (elaborazione e appropriazione dei valori) fino alla fine (utilizzo dei risultati e valutazione), passando attraverso l'elaborazione e l'utilizzo partecipativo di indicatori pertinenti.

L'etica dell'osservazione è anch'essa intesa come l'effettività di un diritto dell'uomo: il diritto di ciascuno a partecipare all'informazione. L'effettività di questo diritto è la condizione primaria di qualsiasi governance democratica.

⁹ Definiti nell'Osservazione generale 13 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali.

8. Controllo reciproco

8.1. Ogni istituzione tende ad anteporre la propria protezione agli obiettivi di servizio che eppure costituiscono e condizionano la sua legittimità. La sicurezza amministrativa, per quanto sia necessaria all'esercizio costante dei diritti delle persone, non può costituire un pretesto per far passare in secondo piano la sicurezza umana. Il principio della governance democratica presuppone un controllo reciproco degli attori appartenenti allo stesso livello e a livelli differenti delle loro strategie e dei loro risultati.

8.2. Dal punto di vista internazionale, ciò implica che i controlli reciproci siano legittimi solo se si riferiscono esplicitamente agli strumenti internazionali e agli impegni assunti dagli Stati in occasione delle grandi Conferenze.

B. Equità nelle relazioni reciproche, diversamente asimmetriche

9. Etica della relazione asimmetrica

L'asimmetria nei rapporti di forza non autorizza a giustificare le ingerenze praticate soprattutto con il pretesto di un "aiuto" disinteressato. *La cooperazione in situazioni di asimmetria non può mettere in pericolo la reciprocità*; essa implica precisi diritti e obblighi reciproci che devono essere costantemente ed equamente controllati, negoziati e adattati.

10. La dimensione storica della povertà e dello sviluppo

Le asimmetrie tra le nazioni cooperanti sono numerose e multidimensionali, ecco perché non possono essere ridotte ai binomi Nord/Sud, sviluppato/in via di sviluppo, avanzato/meno avanzato, ricco/povero, moderno/tradizionale, occidentale/altro o a qualsiasi altro dualismo che riduce le complessità. Tali amalgame lasciano credere che:

- lo sviluppo sia unidimensionale e i paesi "beneficiari" aspettino tutto dai paesi "donatori", senza poter offrire alcuna contropartita originale e quindi senza una reale capacità di negoziazione;
 - i paesi "donatori" propongano una relazione di aiuto, senza che possa essere redatto il bilancio completo delle altre dimensioni delle relazioni internazionali che vanno spesso in senso contrario, in particolare in campo economico (sfruttamento delle risorse, libertà di commercio, fuga delle risorse umane);
 - le ferite della storia, in particolare gli sfruttamenti passati, non facciano per nulla sentire il loro peso sul presente e non richiedano un'analisi continua e un risarcimento ogni qualvolta sia possibile.
-

11. Sussidiarietà e autonomia

11.1. L'asimmetria dei rapporti di forza non può essere un pretesto per il mancato rispetto delle sovranità nazionali e dell'autonomia legittima dei diversi attori. Il principio di sussidiarietà va rispettato a due livelli:

- a. in *senso verticale* va utilizzato nei sistemi federali, ogni decisione deve essere presa al livello più vicino al cittadino e a coloro che saranno i responsabili della sua esecuzione;
- b. in *senso generale*, o orizzontale: l'attore che interviene a sostegno delle capacità di un altro attore rispetta e sviluppa l'autonomia di quest'ultimo. Ciò significa che le relazioni di sola dipendenza sono escluse e che le capacità di scelta di ciascun attore mirano prioritariamente alle politiche di rafforzamento (empowerment e capacity building). In cambio, ciò significa anche che un attore non scarica sull'altro le proprie responsabilità.

11.2. Ciò si applica in particolare:

- alle relazioni tra Stati;
- alle relazioni interne tra gli attori, il che comporta che lo Stato non scarichi le proprie responsabilità, in particolar modo sulle ONG;
- alle relazioni transnazionali tra gli attori privati e civili (responsabilità societale¹⁰, delle imprese e delle ONG).

12. L'eccezione umanitaria

Particolare attenzione deve essere rivolta all'aiuto umanitario in quanto esso comporta numerosi effetti perversi. La sua potenza di intervento può compromettere gli equilibri delle popolazioni vittime e il suo impatto mediatico lo rende un'arma potente per i governi e gli attori "donatori" e "riceventi" sono tentati di strumentalizzarlo. Ogni aiuto umanitario, compreso quello che si realizza in

¹⁰ La responsabilità societale (Corporate social responsibility) è più ampia della responsabilità sociale in quanto riguarda l'insieme dei diritti umani e non solo i diritti sociali.

situazioni di emergenza, deve iscriversi nell'etica di uno sviluppo sostenibile, conformemente al principio di sussidiarietà e deve essere valutato secondo il criterio dell'effettività di tutti i diritti dell'uomo.

13. Reciprocità nella condizionalità

L'inserimento di condizioni riguardanti il rispetto dei diritti dell'uomo negli accordi di cooperazione è legittimo purché:

- a. siano negoziate dai partners in modo equo;
- b. rispettino l'indivisibilità dei diritti dell'uomo ed evitino in questo modo di compromettere l'effettività degli altri diritti;
- c. i diversi partners siano in eguale misura tenuti al rispetto delle stesse condizioni;
- d. sia valutato il costo di queste condizioni, nonché l'equa ripartizione di questo costo.

14. Etica dei rapporti monetari

Il rapporto monetario non è l'unico rapporto di forza esistente, ma costituisce il canale principale; per questo motivo deve essere elaborata e controllata un'autentica etica monetaria. Quest'ultima implica, oltre ai principi sopra esposti, la ricerca e la garanzia di una *coerenza* tra:

- la durata dell'attività e quella del finanziamento;
 - la flessibilità che qualsiasi attività interattiva efficace esige, mediante l'organizzazione di regolari rivalutazioni e riorientamenti, e l'adattabilità del finanziamento e dei suoi controlli.
-

C. Ambiti sensibili di ricerca nello sviluppo

15. Priorità alla ricerca

15.1. Per rispettare i saperi e le libertà delle persone, soggetti di diritti dell'uomo, così come delle persone e degli attori portatori di diritti e di obbligazioni, l'etica di ogni cooperazione obbliga prioritariamente a realizzare un'osservazione partecipante (§7) che implica un'attività di ricerca in tutti gli ambiti e con gli attori e i partners coinvolti.

15.2. In generale si tratta di stabilire empiricamente il valore aggiunto connesso all'applicazione, dall'inizio alla fine, di un approccio basato sui diritti dell'uomo (in seguito ABDH)¹¹, attraverso una valutazione dell'impatto sull'effettività dei diritti dell'uomo nelle diverse politiche¹². Concepiti nella loro indivisibilità e nella loro interdipendenza, i diritti dell'uomo assicurano la legittimità, la leggibilità e la controllabilità democratiche delle politiche settoriali, sia a livello nazionale che internazionale. Di conseguenza, gli ambiti sensibili riguardano le *incoerenze*. Queste sono particolarmente evidenti:

- tra gli ambiti civile, culturale, ecologico, economico, sociale e politico (16)
- tra gli attori, tutti corresponsabili a diversi gradi (17).

Inoltre, se i principi di indivisibilità e d'interdipendenza sono i fondamenti della coerenza e se l'ABDH ne assicura una leggibilità trasversale, essi devono comunque confrontarsi con la necessità di:

¹¹ Vedere il documento di sintesi (DS19) dell'Institut Interdisciplinaire d'Ethique et des droits de l'homme: *L'approccio basato sui diritti dell'uomo nello sviluppo. Un rinnovamento grazie alla considerazione dei diritti culturali?* (presentato a Montreux in occasione del XIII Summit della Francofonia).

¹² Essa si aggiunge ai metodi esistenti di valutazione dell'impatto delle politiche e delle attività sui diritti dell'uomo (*Human Rights Impact Assessment*).

- individuare delle priorità; visto che le priorità non possono essere stabilite da un diritto sull'altro, esse vanno ricercate nelle connessioni strategiche tra i diritti (18).

16. Coerenza tra gli ambiti

Per cogliere la sfida dell'incoerenza tra gli ambiti conviene approfondire i seguenti campi.

16.1. Analisi sistematica dell'indivisibilità e dell'interdipendenza dei diritti dell'uomo, in particolare della complementarità esistente tra i due Patti, strettamente legati agli altri trattati; con l'entrata in vigore del Protocollo facoltativo al Patto 1, è opportuno estendere quest'analisi al trattamento delle denunce presentate nel quadro dei due Protocolli Facoltativi, in cooperazione con i Comitati.

16.2. Chiarimento della natura dei diritti culturali nell'ambito del sistema dei diritti dell'uomo in collegamento, in particolare, con il Comitato dei DESC e con l'Unesco; identificazione dei loro effetti di "leva" su tutto il sistema, in particolare nei processi di sviluppo e di cooperazione; dimostrazione della loro importanza per la comprensione interculturale, particolarmente nel processo di Durban.

16.3. Ristabilimento della legittimità culturale dei diritti dell'uomo attraverso la definizione delle origini e dei concetti che li fondano e li esprimono nelle diverse culture, così pure della dimensione culturale di ciascun diritto dell'uomo per sviluppare la comprensione dell'universalità attraverso la protezione reciproca della diversità e dei diritti dell'uomo¹³.

16.4. Elaborazione e controllo partecipativi dell'interesse comune in gioco nelle politiche di cooperazione, secondo la diversità delle loro dimensioni e del loro impatto sui diritti dell'uomo; anali-

¹³ Conformemente alla Dichiarazione universale dell'Unesco sulla diversità culturale e alla Convenzione per la protezione della diversità delle espressioni culturali.

si dei progetti pilota, come ad esempio, l'osservazione e la valorizzazione delle migrazioni come vettori di interesse comune tra i paesi e le regioni di partenza e di arrivo (in relazione al precedente tema 8).

17. Coerenza tra gli attori

Per rilevare la sfida dell'incoerenza tra gli attori, conviene definire le responsabilità comuni e condivise di rispettare, proteggere e realizzare e, dunque, le interazioni necessarie all'effettività dei diritti dell'uomo che devono essere garantite dagli Stati, solidariamente all'interno della comunità internazionale.

17.1. Identificazione delle condizioni di esercizio della cittadinanza fondata sull'insieme dei diritti dell'uomo sia a livello nazionale che internazionale, tenendo conto dei diversi livelli di governance (armonizzazione delle cittadinanze nazionali)¹⁴.

17.2. Definizione delle obbligazioni degli attori pubblici, privati e civili (§4) rispetto ai diritti dell'uomo ed esame della condivisione delle responsabilità e dei diversi tipi di complementarità tra tutti gli attori, che implicano una reciproca sussidiarietà (sussidiarietà orizzontale, in caso di inadempienza di alcuni). L'analisi dei rapporti tra l'interdipendenza dei diritti dell'uomo e le interazioni tra gli attori potrebbero, in particolare, essere condotte a partire da ciò che emerge in occasione dell'Esame Periodico Universale (EPU).

17.3. Decentramento della cooperazione internazionale: analisi della "responsabilità di proteggere" dal punto di vista del principio di sussidiarietà tra i livelli di governance pubblica (sussidiarietà verticale); esame specifico del ruolo delle regioni, dei comuni (diplomazia delle città) e delle istituzioni (in particolare le Università) nella cooperazione internazionale allo stesso livello. Queste anali-

¹⁴ Confronta Capitolo 5 di *Livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe: Vivre ensemble dans l'égalité dignité*, Strasbourg, 118^e session du Comité des Ministres, 7 mai 2008, § 126-184.

si permettono un chiarimento diretto dell'interdipendenza (interpretazione del concetto di "sistema per paesi" secondo la Conferenza di Accra).

17.4. La coerenza dell'azione degli attori pubblici sul piano nazionale e internazionale in materia di diritti dell'uomo; appoggio agli attuali lavori del gruppo di esperti sul diritto allo sviluppo (interpretazione del diritto allo sviluppo come diritto all'interdipendenza dei diritti dell'uomo)¹⁵; in particolare analisi dei cambiamenti del ruolo dello Stato nelle politiche della cooperazione, così come dell'assenza di coordinamento tra le organizzazioni intergovernative (OIG)¹⁶, che riproducono l'incomunicabilità tra i diversi settori delle politiche pubbliche.

18. Individuazione delle priorità strategiche: le connessioni tra i diritti

I principi di indivisibilità e di interdipendenza, che presuppongono l'uguale considerazione di tutti i diritti dell'uomo, si scontrano con la necessità di operare scelte strategiche in ragione della scarsità delle risorse. Se è impossibile definire le priorità tra i diritti, è altrettanto necessario identificare delle priorità nella realizzazione. Dato che i principi di indivisibilità e di interdipendenza sono vincolanti, ma tuttavia non possono impedire scelte strategiche non coerenti, l'unica soluzione è che essi ne costituiscano i principi. Visto che la realizzazione di queste scelte strategiche esige la coerenza tra gli attori, in una comune consapevolezza della coerenza fra gli ambiti, essa non può che fondarsi sulla connessione dei

¹⁵ Il rafforzamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in questi compiti di lotta per lo sviluppo di tutti i popoli del mondo, contro la povertà, l'ignoranza e la malattia, contro l'ingiustizia, la violenza, il terrore e la criminalità e contro il degrado e la distruzione del nostro pianeta rappresenta l'Ottavo obiettivo della Dichiarazione del Millennio, Assemblea generale delle Nazioni Unite, A/55/L.2, 2000, www.un.org/french/millennaires552f.htm.

¹⁶ Vedere PHILIP ALSTON *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and development Debate Seen Through the Lens of the Millenium Development Goals*, in *Human Rights Quarterly* no. 27, 2005, pp. 755-829.

diritti che hanno un effetto di “leva”. Queste connessioni, una volta identificate, anche in modo variabile a seconda dei contesti, non costituiscono degli ostacoli per la realizzazione degli altri diritti ma, al contrario, delle condizioni che hanno un effetto dirompente.

18.1. Se ogni discriminazione è un freno, un isolamento e una non valorizzazione delle persone, le discriminazioni multiple, o ripetute, costituiscono delle “situazioni di blocco”: le persone non valorizzate vengono sottomesse e rese progressivamente “invisibili” ed escluse. Questi intrecci di discriminazioni costituiscono dei fattori determinanti per la persistenza della povertà e delle violenze. La loro osservazione e analisi devono permettere, al contrario, di definire molteplici valorizzazioni e strategie di intervento per superare questi blocchi. Una tale analisi delle discriminazioni potrebbe essere fatta in collegamento con il Comitato per l’Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD), il Comitato per l’Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione nei confronti delle Donne (CEDAW), il Comitato dei Diritti dell’infanzia (CRC), le Procedure speciali (PS) pertinenti (violenze contro le donne, discriminazioni, diritti delle minoranze, diritti dei popoli autoctoni, delle persone in situazioni di estrema povertà e, recentemente, diritti culturali), così come raccomandato dalla Conferenza di Durban.

18.2. Contributo all’elaborazione di indicatori per ogni diritto dell’uomo, tenendo conto dell’indivisibilità e dell’interdipendenza come strumenti di auto-valutazione, secondo il metodo delle quattro capacità (accettabilità, adattabilità, accessibilità, adeguata dotazione), indicate nell’Osservazione Generale 13 del Patto 1.

19. La creazione di indicatori di connessione

19.1. La funzione degli indicatori secondo un ABDH non è solo quella di fornire una valutazione esterna. Si tratta di valutare l’effettività dei diritti dell’uomo, integrando l’esercizio di questi diritti nel processo stesso di interpretazione, di elaborazione e di utilizzo degli indicatori. In altri termini, l’osservazione di uno o più diritti dell’uomo è legittima solo a condizione che sia partecipativa in

modo da integrare i saperi dei titolari di diritti e dei titolari di obbligazioni. Osservare un diritto dell'uomo significa esercitare in ogni caso due diritti dell'uomo: il diritto all'informazione (quello di partecipare a un sistema adeguato di informazione) e quello di partecipare alle politiche che lo riguardano¹⁷.

19.2. Gli indicatori identificati nell'ambito delle Nazioni Unite, elaborati seguendo una struttura lineare, che prevede tre categorie:

- strutturale (base legale),
- processo (esistenza di politiche corrispondenti)
- risultati,

sono costruiti per diritti. Essi sono certamente necessari ma non permettono di comprendere perché, quando gli indicatori delle prime due categorie sono positivi (esistono delle leggi, delle politiche e dei budget), i risultati sono negativi. La costruzione di indicatori paralleli non permette di cogliere l'interdipendenza dei diritti; questa condizione è tuttavia necessaria per valutare le cause di malfunzionamento e quindi di spreco, dovute proprio alle divisioni e per proporre, al contrario, delle strategie integrate.

19.3. Gli indicatori dell'effettività del diritto allo sviluppo non possono consistere nella raccolta degli indicatori relativi ad ogni diritto in questione e, ancor meno, dei diritti essenzialmente economici, sociali e culturali. Se il diritto allo sviluppo è specificatamente un diritto all'interdipendenza dei diritti dell'uomo, gli indicatori ad esso pertinenti saranno degli indicatori di connessione. Gli sforzi realizzati in un ambito sono efficaci solo nella misura in cui sono coordinati con quelli realizzati in tutti gli ambiti connessi (per esempio, il diritto all'educazione appare fortemente interdipendente con i diritti all'informazione, all'alimentazione, alla salute,... e con molteplici altri diritti, a seconda del contesto considerato).

¹⁷ Vedere per esempio la tabella di 47 indicatori costruiti e utilizzati secondo questo metodo nel libro che illustra la ricerca quadriennale condotta in Burkina Faso da JEAN-JACQUES FRIBOULET, ANATOLE NIAMEOGO, VALÉRIE LIECHTI, CLAUDE DALBERA et PATRICE MEYER-BISCH: *La mesure du droit à l'éducation. Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina Faso*. Paris, 2005: Karthala/collectif IIEDH/APENF, 153.

Allegato: le tappe di una redazione

1. Prima e seconda versione, 2005-2006

Questo documento è stato elaborato in occasione del colloquio “L’etica della cooperazione internazionale e l’effettività dei diritti dell’uomo”, che si è tenuto a Bergamo (Italia), su invito delle Cattedre Unesco di Bergamo, Cotonou e Friburgo (Svizzera), nei giorni 12-14 maggio 2005¹⁸.

Una seconda versione è stata modificata tenendo conto dei dibattiti svoltisi in occasione di due colloqui, uno a Friburgo, dal 23 al 25 giugno 2006, e il secondo all’Avana, dal 20 al 22 luglio 2006. Al primo colloquio hanno partecipato le seguenti Cattedre Unesco: “Diritti dell’uomo ed etica della cooperazione internazionale”, Università di Bergamo; “Diritti della persona e della democrazia”, Università d’Abomey-Calavi, Benin; “I diritti dell’uomo e la democrazia”, Università di Friburgo, Svizzera; “Diritti umani”, UNAM-Mexico¹⁹.

Il documento è stato in seguito rivisto e migliorato grazie a numerosi apporti dei partecipanti e di personalità esterne. È stato sottoposto a diversi partners e, in particolare, all’UNESCO e all’Organizzazione Internazionale della Francofonia, come documento di lavoro e di orientamento per i lavori della Cattedra UNESCO “Diritti dell’uomo ed etica della cooperazione internazionale” dell’Università di Bergamo, in collaborazione con le Cattedre di Cotonou e di Friburgo nell’ambito dell’Osservatorio della diversità e dei diritti culturali.

Esso costituisce il Documento di Sintesi n° 12 dell’Osservatorio della diversità e dei diritti culturali dell’Istituto Interdisciplinare

¹⁸ *L’éthique de la coopération internationale et l’effectivité des droits humains*, S. GANDOLFI, P. MEYER-BISCH, V. TOPANOU (ss. La dir. De), Paris, 2006, L’Harmattan, p. 216.

¹⁹ Il documento fu discusso in occasione del colloquio tenutosi all’Avana, pubblicato in Messico: *Cultura, Educacion y Desarrollo*, G. RAMIREZ, S. GANDOLFI, P. MEYER-BISCH, E. MARTIN SABINA (coordinacion), Mexico, 2007, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, p. 192.

di etica e dei diritti dell'uomo e Cattedra Unesco dell'Università di Friburgo: www.droitsculturels.org e sul sito della Cattedra Unesco dell'Università di Bergamo: <http://www.unibg.it/cattedraunesco>.

2. Allegato alla seconda versione (2008)

Un allegato, che comprende proposte a livello di ricerca e di realizzazione di programmi, è stato elaborato il 25 ottobre 2008, in occasione del 3° colloquio di Bergamo, dal titolo “Democratizzazione delle relazioni internazionali”, che si è svolto dal 23 al 25 ottobre. Questo allegato è stato rivisto e migliorato in seguito dai partecipanti, prima di essere pubblicato²⁰.

3. Terza versione (2012-2013)

Questa terza versione è consecutiva ad un altro colloquio tenuto a Bergamo dal 25 al 27 ottobre 2012 sul tema: “Il diritto allo sviluppo delle libertà. Prima responsabilità della cooperazione internazionale”. Riprende nella parte C la prima parte dell'allegato alla versione precedente, che comprende “Ambiti sensibili di osservazione e di analisi”. Oltre ad alcune attualizzazioni, questa versione aggiunge l'introduzione alla questione degli indicatori (par. 19). È stata redatta tenendo conto dei risultati dei diversi programmi di ricerca in corso, nell'ambito delle Cattedre Partners. Questo testo è uno strumento di lavoro in evoluzione.

²⁰ *La démocratisation des relations internationales*, S. GANDOLFI, P. MEYER-BISCH, J. BOUCHARD (ss. la dir. de), Paris, 2009, L'Harmattan, p. 228.
