

## **Diritti umani e Obiettivi di Sviluppo del Millennio: sradicare la povertà**

Marco Aquini\*

### **1. Contenuto e origine degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio**

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sono un riferimento importante nell'ambito delle politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo e dell'azione degli Stati nella lotta alla povertà e per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali delle rispettive popolazioni<sup>1</sup>.

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio riguardano l'impegno contro la povertà estrema e la fame, i temi dell'educazione primaria universale e della promozione dell'eguaglianza fra i sessi e le opportunità delle donne. Dedicano inoltre la loro attenzione alla riduzione della mortalità infantile, al miglioramento della salute materna, alla lotta contro l'AIDS, la malaria e le altre malattie infettive.

Gli Obiettivi appartengono a un percorso storico e a una prassi strettamente collegati al sistema dell'ONU, che hanno le loro radici negli anni Sessanta del secolo scorso, in coincidenza con il processo di decolonizzazione e di indipendenza politica di molti Paesi, soprattutto asiatici e africani. L'adesione all'ONU di questi Paesi contribuì in maniera significativa a spostare l'attenzione dell'organizzazione dall'impegno per il riconoscimento dell'autodeterminazione dei popoli, di cui l'indipendenza politica costituiva un naturale sbocco politico e giuridico, a quello per la loro promozione economica e sociale, prevista nello Statuto dell'organizzazione nell'art. 1 e negli artt. 55, 56 e seguenti dello Statuto stesso. Si verifica in quegli anni anche un cambiamento di carattere terminologico, perché l'ONU assume nei suoi documenti il concetto di «sviluppo», assente nello Statuto dell'organizzazione, adeguando perciò i propri atti ufficiali a una terminologia che si stava imponendo a livello scientifico e culturale. In questo senso gli Obiettivi proclamati dall'Assemblea generale

\* *Docente di Cooperazione internazionale per lo sviluppo nella Facoltà di Scienze Sociali della Pontificia Università «Angelicum», Roma.*

<sup>1</sup> UN Doc. A/RES/55/2, 18 September 2000.

dell'ONU nel 2000 sono in continuità con le dichiarazioni degli anni Sessanta-Ottanta riguardanti i cosiddetti «Decenni dello sviluppo» che hanno impegnato l'ONU e gli Stati membri su alcuni obiettivi prioritari in tema di lavoro, educazione, salute, destinazione di risorse finanziarie per la cooperazione internazionale (0,7% del PIL).

Si pongono d'altra parte in relazione con le periodiche conferenze ONU che dalla fine degli anni Settanta a oggi hanno destinato la loro attenzione ai temi dell'ambiente, dello sviluppo sociale, della popolazione, della donna. Sono collegati all'idea di fondo sottostante al concetto di sviluppo umano che ha contribuito a superare una concezione dello sviluppo assimilata alla sola crescita economica, mettendo in luce quegli elementi qualitativi e non strettamente economici, quali per esempio i livelli educativi e sanitari, perché si possa parlare di sviluppo in una accezione più completa e corretta.

Gli Obiettivi non hanno un chiaro legame e riferimento ai diritti umani, se si esclude un richiamo alla Dichiarazione universale e al diritto allo sviluppo, contenuto nella risoluzione dell'Assemblea generale che li ha proclamati. Tale considerazione va inquadrata in una sorta di separazione che si è perpetuata dopo il 1945 nella comunità internazionale fra la definizione delle politiche di sviluppo e la riflessione e prassi condotta nell'ambito dei diritti umani. È vero da un lato che la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986 appartiene storicamente allo stesso percorso culturale e politico che ha generato i «Decenni dello sviluppo», ma è altrettanto vero che la limitata portata giuridica dell'una e degli altri, non hanno permesso alla visione che sottostava di affermarsi chiaramente nelle politiche e nelle prassi dei soggetti chiamati a porla in atto, a cominciare dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali.

## **2. Rischi e criticità inerenti all'approccio degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio**

Alcuni studi condotti sul punto hanno messo in evidenza in maniera piuttosto convergente gli aspetti di maggiore differenza e le potenzialità insite fra gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e i diritti umani<sup>2</sup>.

Essi rilevano che gli Obiettivi non hanno un focus particola-

<sup>2</sup> P. Alston, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*, in «Human Rights Quarterly», vol. 27, no. 3, August 2005, pp. 755-829; United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights, *Claiming the Millennium Development Goals. A Human Rights Approach*, Geneva, 2008; United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights, *Human Rights and the Millennium Development Goals in Practice: A Review of Country Strategies and Reporting*, Geneva, 2010; E. Anderson, A. McKay, *Human Rights, the MDG Income Poverty Target, and Economic Growth*, Geneva, OHCHR, 2010 (su [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)).

re sui diritti e, selezionando alcune tematiche, potenzialmente escludono alcuni diritti. Il fatto di porre l'attenzione su alcune «mezze misure» come il dimezzamento della povertà rispetto alla sua eliminazione è incompatibile con l'impegno a realizzare i diritti umani di ogni persona. Viene rilevato che la definizione di povertà è troppo limitata e la pone fuori da un contesto più ampio. Gli Obiettivi creano inoltre un quadro di riferimento alternativo a quello basato sui diritti umani che terrebbe invece conto di tutte le questioni e porta a sottrarre energie e risorse al meccanismo esistente sui diritti umani.

Secondo questi studi vi sono alcuni elementi chiave da considerare per un approccio basato sui diritti umani in relazione agli Obiettivi.

Un primo elemento è quello di allineare gli Obiettivi con i diritti umani armonizzando i *targets* e gli indicatori degli Obiettivi con gli standard dei diritti umani. Va adottato un approccio basato sull'*empowerment* e sulla partecipazione per favorire dei cambiamenti e i diritti umani dovrebbero costituire il criterio prioritario nel fare le scelte politiche e le decisioni sull'allocazione delle risorse. La realizzazione degli obiettivi dovrebbe essere perseguita facendo osservare i diritti relativi, i meccanismi di *accountability* e delle strategie sostenibili.

L'approccio dei diritti umani allo sviluppo e alla povertà riguarda sia l'ambito dei diritti civili e politici che di quelli economici, sociali e culturali e perciò prevede un quadro di riferimento che comprende salute, educazione, abitazione, amministrazione della giustizia, sicurezza personale e partecipazione. Esso aiuta a identificare da un lato i detentori di una pretesa di realizzazione dei diritti (*claim-holders*), dall'altro gli obblighi di coloro che devono provvedere a realizzarli (*duty-holders*). Tali obblighi sono di natura positiva (proteggere, promuovere e provvedere) e di natura negativa (astenersi dal compimento di violazioni del diritto).

Tale approccio privilegia strategie mirate all'*empowerment* rispetto a strategie di assistenza. I beneficiari sono quindi visti come detentori di diritti, enfatizzando la persona umana come centro del processo di sviluppo. Viene valorizzato il ruolo della partecipazione che comprende comunità locali, società civile, minoranze, popolazioni indigene, donne e altri gruppi sociali. Particolare attenzione viene data a evitare discriminazione, promuovere eguaglianza, assicurare equità e valorizzare i gruppi marginali.

In un documento redatto da Caritas Internationalis e Cooperazione internazionale per lo sviluppo e la solidarietà (CIDSE) in occasione della Conferenza di ONG di tutto il mondo tenuta prima del vertice ONU «Millennio + 5» del settembre 2005 vengono evidenziati alcuni rischi e alcune proposte riguardanti gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio<sup>3</sup>.

I rischi riguardano un cambiamento solo del linguaggio relativo alla povertà e allo sviluppo e non della sostanza, troppa enfasi al raggiungimento degli Obiettivi e scarsa attenzione a come si raggiungono (processo), senza distinzione fra prassi buone e cattive. Vi sarebbe inoltre un approccio verticistico allo sviluppo e la tendenza a promuovere un metodo incentrato sulla quantità degli aiuti.

Le proposte, che ritroviamo in parte anche negli studi sopra citati, sottolineano che gli Obiettivi vanno considerati all'interno del più ampio contesto di valori e principi contenuti nelle convenzioni ONU sui diritti economici, sociali e culturali. Viene messa in evidenza inoltre l'opportunità di inquadrare gli Obiettivi nel contesto della politica macroeconomica e degli squilibri di potere che sorreggono tale politica e la necessità di un contributo economico maggiore e migliore. Il documento riconosce che l'Obiettivo 8) *Sviluppare la partnership globale per lo sviluppo*, toccando i temi del ruolo del commercio internazionale, del debito estero, degli aiuti allo sviluppo, affronta in certa misura tali problemi. Il documento tuttavia evidenzia alcuni limiti, in particolare il fatto che non fissa dei tempi per l'attuazione degli obiettivi e non propone traguardi abbastanza avanzati per affrontare gli squilibri presenti nelle strutture internazionali.

Si può inoltre aggiungere che può essere limitativo restringere la realizzazione della *partnership* ai settori indicati nell'Obiettivo 8) e attribuire solo a Governi e organizzazioni internazionali il ruolo di attori protagonisti della *partnership*. Non offre inoltre elementi qualitativamente significativi su cosa si intenda per *partnership*.

### **3. Rafforzamento del legame fra diritti umani e Obiettivi di Sviluppo**

Quali sono allo Stato le possibilità per ancorare o creare un legame più stretto fra Obiettivi e diritti umani?

<sup>3</sup> Caritas Internationalis-CIDSE, *Più che un gioco di numeri*, in «Il Regno-Documenti», 1/2006, pp. 40-64.

In primo luogo si tratta, a mio avviso, di porre un riferimento chiaro fra gli Obiettivi e le previsioni contenute negli atti internazionali sui diritti umani. In particolare vengono in evidenza gli artt. 25 e 26 della Dichiarazione universale che riguardano il diritto alla salute e all'istruzione, e gli artt. 11, 12 e 13 del Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali che specificano il diritto all'alimentazione, all'alloggio, alla salute e all'istruzione. Queste previsioni normative sono completate da una serie di atti interpretativi in materia adottati dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali riguardanti per esempio il diritto alla salute, all'istruzione, all'alimentazione, all'acqua (*General Comments*). In secondo luogo si tratta di individuare gli strumenti per monitorare gli Obiettivi da un punto di vista dell'approccio dei diritti umani.

Un primo strumento sono i Rapporti nazionali sullo stato di attuazione degli Obiettivi che dovrebbero assumere tale approccio e non limitarsi perciò a una mera valutazione statistico-quantitativa<sup>4</sup>.

Un secondo strumento è la considerazione che gli Stati parte del Patto sui diritti economici, sociali e culturali dovrebbero dare agli Obiettivi nell'ambito della periodica procedura di controllo cui si sottopongono da parte del Comitato che valuta lo stato di attuazione di tali diritti nei Paesi esaminati. Eguale considerazione vale per altri comitati previsti nelle altre convenzioni sui diritti umani attualmente vigenti. Questo permetterebbe di evitare una duplicazione o sovrapposizione di interventi valutativi, di ancorare le valutazioni a criteri che fanno riferimento a standard legali e di pervenire a delle decisioni che hanno una maggiore efficacia nei confronti degli Stati. È tuttavia necessario che anche da parte del Comitato venga data attenzione al legame fra la normativa sui diritti umani e gli Obiettivi e ciò potrà avvenire nella misura in cui cresce nei diversi organi dei diritti umani la consapevolezza del sempre più stretto legame fra sviluppo, povertà e diritti umani.

Uno dei temi centrali della riforma delle Nazioni Unite è la *necessità di arrivare a un approccio integrato* nel trattare le questioni centrali di cui esse si occupano, evitando sovrapposizioni e duplicazioni. Se ciò sta in parte avvenendo all'interno delle singole tematiche, pace, sviluppo e diritti umani, appare altrettanto importante che tale approccio informi anche la visione complessiva.

<sup>4</sup> Un'analisi di alcuni rapporti riguardanti alcuni Paesi dell'Africa e dell'Asia si può trovare in United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights, *Human Rights and the Millennium Development Goals in Practice...*, cit. e in E. Anderson, A. McKay, *Human Rights, the MDG Income Poverty Target, and Economic Growth*, cit.

#### **4. L'Obiettivo 1) Sradicare la povertà, un approccio dall'ottica dei diritti umani**

Il primo degli Obiettivi è *Sradicare la povertà estrema e la fame* con un *target* operativo che prevede di dimezzare fra il 1990 e il 2015 la proporzione della popolazione il cui reddito è inferiore a 1 \$ al giorno.

Dal punto di vista dei diritti umani viene fatto rilevare che porre l'attenzione su alcune «mezze misure» come il dimezzamento della povertà rispetto alla sua eliminazione è incompatibile con l'impegno a realizzare i diritti umani di ogni persona e che la definizione di povertà legata al criterio quantitativo della linea di povertà fissata a 1 \$ al giorno è troppo limitata e la pone fuori da un contesto più ampio.

Per superare questo approccio e tentare di legarlo maggiormente a quello dei diritti umani sono state proposte cinque strade principali<sup>5</sup>.

La prima è che la linea nazionale di povertà usata per misurarla deve corrispondere al concetto presente nella normativa sui diritti umani di *adeguato livello di vita* (art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali). Questo approccio prende perciò come riferimento i livelli nazionali di povertà e tiene conto in genere del reddito necessario per acquistare un insieme di beni di base alimentari e non. La responsabilità primaria seppure non esclusiva per la realizzazione di tale diritto è in capo ai singoli Stati che secondo il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR) hanno «l'obbligo principale di fare dei passi per raggiungere progressivamente la piena realizzazione del diritto [...]. Questo impone un obbligo di muoversi il più rapidamente possibile verso l'obiettivo»<sup>6</sup>.

La seconda evidenza che la misurazione della povertà si basa sul numero delle persone che vivono sotto la soglia di povertà e quindi adotta un semplice criterio di incidenza della povertà. L'approccio dei diritti umani dovrebbe invece contribuire a esaminare la profondità della povertà analizzando la condizione della parte di popolazione povera più emarginata. Un contributo in questa direzione viene dal documento e dalla riflessione condotta nella Commissione dei Diritti Umani (in particolare la Sottocommissione dei Diritti Umani) e ora dal Consiglio dei Diritti Umani su «Diritti umani e povertà estrema». Nel testo approvato nel 2006<sup>7</sup> la Sottocommissione ha definito la povertà

<sup>5</sup> Cfr. E. Anderson, A. McKay, *Human Rights, the MDG Income Poverty Target, and Economic Growth*, cit.

<sup>6</sup> CESCR, General Comment n. 12 *The Right to Adequate Food*, at [www.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm). «The principal obligation is to take steps to achieve progressively the full realization of the right [...]. This imposes an obligation to move as expeditiously as possible towards the goal».

<sup>7</sup> *Extreme Poverty and Human Rights: The Rights of the Poor*, su [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Nello stesso senso anche il Rapporto dell'Esperto Indipendente sulla questione dei diritti umani e della povertà estrema, Arjun Sengupta, che sottolinea la multidimensionalità della povertà e definisce «poverty, as a composite of income poverty, human development poverty and social exclusion, and extreme poverty, as the extreme form of these three different dimensions of poverty» (United Nations Doc. A/HRC/5/3, 31 May 2007, p. 6).

<sup>10</sup> Può essere interessante far notare che la Dichiarazione della Sottocommissione è stata fra l'altro il frutto di un costante e significativo lavoro di *lobbying* positiva svolto dalla ONG di ispirazione cristiana ATD Quatre Monde. Nello stesso senso anche la posizione di un'altra ONG, Franciscans International, che in un documento del 2007 «souligne l'importance de la dimension exclusion sociale de l'extreme pauvreté, qui tient compte de l'impact de l'aspect relationnel ainsi que de la marginalisation sociale qui subissent ces personnes, et qui peut être une cause ou la conséquence de cette pauvreté et rappelle que l'extrême pauvreté ne saurait se mesurer uniquement en termes de ressources économiques», in *Droit de l'Homme, Pauvreté et Extrême Pauvreté: la position de Franciscans International*, 2007, su [www.franciscansinternational.org](http://www.franciscansinternational.org).

<sup>11</sup> È la posizione espressa anche da Philip Alston e Mary Robinson, già Alto Commissario per i Diritti Umani, che tuttavia riconoscono: «The challenge of mainstreaming or of ensuring a human-rights based approach to development is thus clearly on the international agenda, but it has to be acknowledged that there is a very long way to go before such approaches become the norm», in P. Alston, M. Robinson, *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 3.

come «condizione umana caratterizzata da continua o cronica mancanza di risorse, capacità, opportunità, sicurezza e potere, necessari per il godimento di un adeguato livello di vita e di altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali».

La terza strada sottolinea che la misurazione della povertà dovrebbe essere disaggregata, per quanto possibile, tenendo conto della razza, dell'etnia, del sesso, della lingua, della religione e di altri possibili motivi di discriminazione.

La quarta riguarda le modalità di valutazione dei risultati raggiunti dalle politiche di riduzione della povertà. Si evidenzia che non basta segnalare i risultati, ma attenzione andrebbe riservata anche al «processo» ossia agli sforzi fatti dai Governi per il loro raggiungimento.

L'ultima evidenza che gli obiettivi di riduzione della povertà devono essere sufficientemente ambiziosi senza essere interamente non fattibili o irrealistici, richiamando il criterio sopra evidenziato della realizzazione progressiva<sup>8</sup>.

Il documento della Sottocommissione dei Diritti Umani sopra menzionato affronta in maniera organica questo approccio alla povertà<sup>9</sup>, sottolineando la piena dignità delle persone che vivono in estrema povertà, la pienezza in capo a loro di tutti i diritti umani, il diritto di partecipazione alle decisioni che le riguardano, la discriminazione cui possono essere soggette per la loro condizione e il collegamento fra la povertà e il godimento in particolare di una serie di diritti strettamente collegati a tale condizione, quali il diritto all'alimentazione, alla salute, all'acqua potabile, all'abitazione, all'educazione, al lavoro, alla giustizia<sup>10</sup>.

## 5. Conclusioni e prospettive

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte una più stretta relazione fra diritti umani e Obiettivi di Sviluppo del Millennio appare non solo auspicabile, ma necessaria. Più in generale si può affermare che è necessario un approccio allo sviluppo basato sui diritti umani<sup>11</sup>.

I principali motivi per sostenere questa necessità sono due. Il primo riguarda il contributo che tale approccio può portare a una visione multidimensionale e relazionale dello sviluppo, come abbiamo cercato di evidenziare sia in rapporto agli Obiet-

tivi in generale sia in relazione al tema della povertà. Il secondo attiene al fatto che l'approccio basato sui diritti umani fornisce una *legal basis* per un settore dominato da *politiche per lo sviluppo* soggette agli andamenti variabili dei Governi e alle loro posizioni mutevoli sul tema, in relazione sia alle risorse economiche da mettere a disposizione, sia alla stessa nozione di sviluppo. È infatti diverso che gli impegni degli Stati a livello nazionale e internazionale trovino fondamento in documenti non vincolanti di carattere politico, seppure assunti in autorevoli consessi internazionali quali la stessa Assemblea generale dell'ONU o in conferenze specializzate, oppure che questi impegni facciano riferimento ad atti che sono veri e propri trattati internazionali, come ad esempio il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, vincolanti per gli Stati che li hanno ratificati.

Collegata a questo secondo motivo è la considerazione che tale approccio impegna gli Stati ad assumere degli obblighi e a essere successivamente valutati sul mantenimento o meno degli obblighi assunti. Per quanto riguarda i diritti economici e sociali vengono in rilievo i cosiddetti obblighi di condotta che si distinguono dagli obblighi di risultato. L'art. 2, primo comma del Patto sui diritti economici, sociali e culturali impegna gli Stati a operare con il massimo delle risorse di cui dispongono per assicurare la piena attuazione dei diritti riconosciuti dal Patto stesso. Lo spirito di tale norma è quello di riconoscere la progressività nella realizzazione di diritti che, a differenza di quelli civili e politici, non sono raggiungibili con la mera astensione da un comportamento lesivo del diritto oppure con un semplice riconoscimento normativo del diritto in capo ai propri cittadini<sup>12</sup>.

In una prospettiva che guardi al diritto internazionale non primariamente come strumento per il mantenimento degli equilibri fra gli Stati, ma piuttosto come strumento per assicurare la piena realizzazione della dignità umana, i diritti umani vanno considerati come obiettivo da raggiungere, ma anche come criterio valutativo delle azioni della comunità internazionale, a cominciare dalle Nazioni Unite.

<sup>12</sup> La Commissione giuridica internazionale ha riconosciuto che la mancanza di uno Stato nel compiere i passi necessari per evitare una violazione è sufficiente per essere considerata una violazione dell'obbligo assunto. Si mette in questo modo la nozione di processo al centro della determinazione del contenuto della responsabilità. Su questo punto in relazione alle tematiche dello sviluppo cfr. E.M. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 132-143.