

FACCIAMO ANCORA UNA VOLTA I CONTI
SENZA LE PERSONE? SICUREZZA UMANA
NELLA CITTÀ INCLUSIVA E DIMENSIONE POLITICA
DEL DIALOGO INTERCULTURALE¹

Di quale idea di sicurezza parliamo, soprattutto di quale idea di sicurezza umana stiamo discutendo? Che cosa significa «inclusivo» e cosa sono le città inclusive? Se parliamo di Europa, intendiamo gli Stati, le società, l'Unione Europea – compresi i Paesi candidati – gli Stati membri del Consiglio d'Europa? Quali «culture» dovranno avere un «dialogo interculturale» e a quale tipo di dialogo pensiamo? Inoltre, il concetto di «nuova cittadinanza» è utopistico?

Accanto agli aspetti concettuali, emergono anche questioni tecniche e procedurali, come per esempio: da dove cominciare con il *mainstreaming* dei diritti umani? Soprattutto nelle città, che di norma non hanno competenze legislative in materia di diritti umani e che nella gran parte dei casi non sono direttamente responsabili dell'applicazione della legge o delle sue violazioni.

Molte di queste domande, pur non avendo ancora trovato un'adeguata risposta, sono state riempite di contenuto dalla presentazione² di Antonio Papisca, che oltre a illustrare la direzione che la ricerca dovrebbe seguire e dare un quadro di concetti accettati e condivisi, riporta anche alcuni documenti fondamentali³.

I. SICUREZZA UMANA NELLE CITTÀ

La sicurezza umana nelle città è indubbiamente una promettente area di intervento politico, soprattutto nelle metropoli dei cosiddetti Paesi in via di sviluppo e particolarmente quelle interessate da violenti conflitti o da situazioni di post-conflitto, giacché, nel senso più

stretto della parola, la sicurezza ha a che fare con conflitti violenti nell'ambito di politiche estere e di cooperazione allo sviluppo. C'è stato un vivace dibattito sulle minacce di cui la politica di sicurezza si deve occupare. La strategia UNDP riguarda le minacce alla sicurezza economica, alimentare, sanitaria, ambientale, personale, sociale e politica⁴.

Sono diversi gli approcci e le definizioni che tentano di ampliare, restringere o classificare il succitato elenco di minacce⁵. Nel suo recente studio per l'UNESCO, *Human Security and Human Rights Inter-Action*, Wolfgang Benedek suggerisce la seguente definizione di sicurezza umana: protezione delle persone dalle minacce alla loro dignità⁶.

Questa definizione presenta netti vantaggi rispetto alle altre:

- non attribuisce più valore alla sicurezza a scapito della dignità e dei diritti umani⁷;
- ha la stessa base fondativa e la stessa giustificazione dei diritti umani: la dignità umana⁸;
- tiene conto di tutte le minacce che sono state menzionate e fissa un chiaro obbligo di azione politica nel momento in cui la dignità umana è minacciata, ed è conforme alla formula «libertà dalla paura e dal bisogno»;
- evita un concetto di protezione secondo cui solo i governi sono responsabili della prevenzione dei rischi alla sicurezza; la definizione proposta, infatti, prevede anche una precisa responsabilità da parte dei singoli individui;
- e, infine, apre la porta a tesi favorevoli a politiche di *welfare* nell'ambito della sicurezza umana nelle città.

C'è stato un dibattito sul perché dell'applicazione del concetto di sicurezza umana anche alle città europee. La ragione, in breve, è data dal fatto che la sicurezza umana è necessaria in ogni frangente in cui questa stessa sicurezza è messa a rischio.

In uno studio presentato nella rivista «Human Security Perspectives»⁹, ho illustrato alcuni concetti basati sull'idea che i governi (o le società) devono stabilire condizioni che diano alle persone lo spazio e la possibilità di «perseguire il proprio benessere e la vita che desiderano»¹⁰. Così facendo sarà possibile prevenire le minacce. Naturalmente ciò non dice nulla del ruolo che la società deve svolgere per difendere i suoi membri da qualsiasi minaccia alla dignità umana.

La successiva domanda riguarda l'adeguatezza e le motivazioni di

una politica di sicurezza umana e se la gran parte delle condizioni sono a disposizione della maggioranza dei residenti, vale a dire se abbiamo lo stato di diritto e la democrazia. Secondo il mio personale punto di vista, una politica di sicurezza umana è opportuna e giustificata. Il bisogno di sicurezza non si limita a un certo livello di *welfare*. Le persone soffrono di mancanza di sicurezza a causa di diverse forme di discriminazione.

Ci sono due aspetti che desidero approfondire. In primo luogo dobbiamo chiederci se sicurezza umana, paura, bisogno, la richiesta di rispetto per la propria persona e di riconoscimento sociale, e persino la dignità umana, possono essere definiti oggettivamente dalla società o dai governi (seppur democraticamente eletti), dato che questi concetti sono soggettivamente e individualmente connotati e percepiti. Se facciamo riferimento alla teoria della scelta sociale (il paradosso di Arrow)¹¹, la risposta è: No.

È impossibile aggregare funzioni di utilità individuale basate sulle preferenze personali a una funzione di utilità sociale; lo stesso vale per le funzioni della sicurezza umana¹². Fra l'altro «la vita cui attribuiamo valore» è correlata al livello di benessere economico e connessa in un rapporto di reciprocità con i valori sociali e culturali. Per partecipare attivamente alla società ed esserne riconosciuto come un valido membro, potrebbe essere necessario possedere un telefono cellulare, scarpe lucide, un televisore; è importante il luogo in cui uno vive e il lavoro che svolge. Le minacce alla sicurezza umana non sono standardizzate, ma variano secondo la società di cui si è parte.

In secondo luogo vi è la questione delle regole della maggioranza e, a essa correlata, la distribuzione del benessere e del potere, oltre alle debolezze della democrazia che possono influenzare negativamente le *chances* di raggiungere uno stato di benessere.

Una differenza significativa fra le città dei Paesi in via di sviluppo e le città europee consiste nel fatto che nelle prime molti cittadini subiscono un deficit di sicurezza, mentre nelle ultime le diverse minoranze rischiano di vedersi negato un adeguato livello di sicurezza.

La discriminazione, la negazione di pari diritti, di pari trattamento e pari opportunità sono requisiti indispensabili su cui si basano e si formano le minacce alla sicurezza umana.

Per discriminazione si intende quel trattamento (iniquo) che offende una persona nella sua identità e che quindi ne nega la dignità¹³.

Le persone che appartengono a minoranze etniche subiscono diverse forme di discriminazione. Dato che in democrazia sono solitamente le maggioranze a decidere, le minoranze dipendono dalla protezione loro concessa dagli elettori di maggioranza e dalla loro comprensione degli interessi vitali delle minoranze. Se le minoranze hanno diritto di voto, esse sono frustrate nel vedere che la maggioranza ha perlopiù il sopravvento; se invece le minoranze non hanno diritto di voto, non hanno nemmeno l'opportunità formale di modificare la propria situazione tramite la partecipazione politica.

Le minoranze sono spesso socialmente isolate o emarginate, economicamente svantaggiate e a rischio di povertà – la loro vita quotidiana è segnata dall'incertezza e dall'insicurezza. Le conseguenze sono note: meno educazione, disoccupazione, rischio di malattie o cattivo stato di salute, tossicodipendenza, delinquenza, mancato riconoscimento sociale, frustrazione, paura, bisogno, una vita senza valore. Si tratta di un chiaro appello per politiche attive di sicurezza umana nella città (europea).

2. STRUMENTI DI AFFERMAZIONE DEI DIRITTI UMANI A LIVELLO LOCALE

La sicurezza umana e i diritti umani si integrano vicendevolmente. Tuttavia, non esiste il diritto alla sicurezza umana. Pertanto l'approccio dei diritti umani come strumento giuridicamente vincolante e sistema di *empowerment* è al centro dell'agenda della sicurezza umana. Quale contributo possono dare i diritti umani a livello locale? Dato che la responsabilità di tutela, promozione e prevenzione spetta allo Stato, perché le città dovrebbero intervenire? E come possono farlo in mancanza di chiare competenze legislative ed esecutive?

È comunque evidente la necessità di un intervento delle città:

- la metà della popolazione mondiale vive in aree urbane;
- gli abitanti delle città sono socialmente e culturalmente diversi;
- da questa situazione emergono conflitti che vanno risolti in maniera pacifica e con mezzi proporzionati;
- le città sono il punto focale dell'identificazione dei residenti (piuttosto che la loro nazionalità).

Il concetto dei diritti umani rappresenta un principio guida per una pacifica coesistenza e per la prevenzione/risoluzione dei conflitti.

Gli obiettivi di ogni amministrazione locale possono essere per-

seguiti applicando l'approccio dei diritti umani, visto come principio organizzativo e strumento volto a:

- garantire la pace;
- proteggere la libertà individuale;
- garantire l'eguaglianza;
- fornire ragioni per identificarsi e integrarsi;
- promuovere la coesione sociale.

Questo mi porta a parlare di *mainstreaming* dei diritti umani. Citerò tre esempi concreti di *mainstreaming* dei diritti umani a livello locale:

- a. Carta dei diritti umani nella città;
- b. Città dei diritti umani;
- c. Coalizione delle città contro il razzismo.

a. La «Carta»¹⁴ è stata ideata da quattro città dell'Europa occidentale come documento che intende tradurre i diritti umani internazionalmente riconosciuti nel contesto locale. La Carta si rivolge ai governi delle città e vuole essere un principio guida delle loro politiche. L'obiettivo è di raggiungere specifici standard e risultati. La Carta ha pertanto carattere sostanziale e procedurale. Le città firmatarie sono organizzate in una rete informale, che organizza una conferenza biennale per più di 220 città, in cui si fa una valutazione dei progressi fatti. Si tratta naturalmente di uno strumento piuttosto debole, dato che sono le stesse città a valutare i propri risultati. Sono stati comunque fatti dei passi avanti e lo scambio di esperienze e di buone prassi sembra essere molto proficuo. La rete opera quasi esclusivamente a livello locale.

b. Il concetto di «città dei diritti umani» è un'iniziativa incentrata sulle ONG¹⁵. Pone l'accento sulle procedure necessarie per conseguire una società pacifica e poliedrica. Il concetto delle «città dei diritti umani» punta alla sensibilizzazione e all'educazione ai diritti umani a tutti i livelli della società.

Di conseguenza è necessario il coinvolgimento di alcune istituzioni e l'attuazione di misure per assicurare continuità degli sforzi, progresso e risultati. Nella prima fase un'assemblea formata da tutti i portatori d'interesse (*stakeholder*) deve costruire un inventario dei diritti umani. Questa sarà la base per l'elaborazione di un Piano d'azione che dovrebbe essere poi approvato dalla Giunta comunale. Infine, deve essere costituito un Comitato per i diritti umani, incarica-

cato di monitorare e valutare i progressi fatti.

In una seconda fase dovranno essere coinvolte le istituzioni nello svolgimento di campagne di educazione e sensibilizzazione ai diritti umani, rivolte a diversi gruppi sociali. In questo caso non esiste una rete formale di città.

c. L'UNESCO ha lanciato nel 2004 la «Coalizione delle città contro il razzismo»¹⁶. Si tratta di una rete istituzionale diffusa su sei regioni, ciascuna delle quali con il proprio Comitato esecutivo. La Coalizione gode del patrocinio appunto dell'UNESCO e si avvale dell'aiuto di diversi istituti di ricerca¹⁷.

La «Coalizione» si occupa di:

- vigilare sul razzismo;
- monitorare i casi di razzismo;
- proteggere i gruppi più vulnerabili;
- *empowerment* dei gruppi vulnerabili;
- risoluzione dei conflitti, mediazione e condanna dei casi di razzismo.

Le città aderenti sottoscrivono dieci impegni all'azione contro il razzismo nei seguenti ambiti: monitoraggio, offerta di alloggi, educazione, mercato del lavoro, reati di razzismo e altro¹⁸.

3. L'ESEMPIO DELLA CITTÀ DEI DIRITTI UMANI, GRAZ

Cosa dimostra l'esempio di Graz? Possiamo imparare qualcosa circa il dialogo interculturale, il *mainstreaming* dei diritti umani e l'attuazione del concetto di sicurezza umana? La risposta è positiva, ci sono sicuramente delle buone pratiche che possiamo applicare ad altre città, a prescindere dalle loro dimensioni e da altri specifici parametri¹⁹. Sfortunatamente l'esempio mostra anche alcune difficoltà di attuazione pratica e politica, barriere, riluttanza, ignoranza ecc.

Cosa si è progettato e cosa si è riusciti a conseguire? La Città dei diritti umani ha avuto un magnifico inizio nel 2001. In primo luogo il Consiglio comunale ha adottato una delibera²⁰, in cui si afferma che i diritti sono il principio fondante di tutta l'attività politica e misura di valutazione dei risultati (*mainstreaming* dei diritti umani). La sensibilizzazione ai diritti umani è stata riconosciuta come un elemento chiave per una città di cittadini responsabili la cui dignità

TAB. 1. *Confronto di concetti per l'implementazione dei diritti umani a livello locale*

	Città dei diritti umani	Coalizione delle città contro il razzismo	Carta dei diritti umani nella città
Ambito geografico	Mondiale, in particolare i Paesi in via di sviluppo	Mondiale, 6 regioni	Europa
Ambito	Diritti umani secondo l'UDHR	Razzismo Discriminazione Xenofobia	Diritti umani in conformità al Diritto internazionale dei diritti umani
Promotori	PDHRE (NGO)	UNESCO	Conferenza delle Città per la tutela dei diritti umani (livello comunale)
Rete	«informalmente»	Istituzionalizzata, guidata dall'UNESCO, organizzata in 6 regioni con una città leader e un comitato esecutivo in ogni regione	Conferenza delle Città per la tutela dei diritti umani; assemblea ogni due anni, il 10 dicembre
Istituzioni coinvolte	Giunte comunali in collaborazione con ONG	Giunte comunali	Giunte comunali
Impegno (formale)	Delibera del consiglio comunale	Delibera del consiglio comunale	Delibera del consiglio comunale
Obiettivo generale	Promuovere la coesistenza pacifica nel rispetto dei diritti umani	Ripudio del razzismo e della discriminazione	Portare i diritti umani al livello in cui sono rilevanti per la vita quotidiana
Principali strumenti per raggiungere gli obiettivi	Diritti umani, educazione e apprendimento	Strategie di intervento di ampio respiro per rispondere a problemi concreti	Strategie di intervento di ampio respiro volte a obiettivi concreti
Metodo di attuazione	Partecipazione	<i>Governance</i> , delegata	<i>Governance</i>
Educazione è:	Strumento	Strumento e risultato	Risultato

viene rispettata. L'obiettivo dichiarato è di vivere in una cultura dei diritti umani.

L'assemblea degli *stakeholders* ha elaborato un inventario e un Piano d'azione²¹, ha proposto il varo di specifiche attività e ha ridefinito i compiti delle autorità pubbliche e delle ONG. Dopo le elezioni del 2003 c'è stato un periodo di stasi. Dal 2005 il processo ha ripreso parte del suo iniziale dinamismo.

Ciò che possiamo apprendere da questa esperienza è che un processo calato principalmente dall'alto comporta alcuni rischi. A Graz, il progetto sarebbe finito su un binario morto se non fosse stato per le ONG e per alcune istituzioni che l'hanno tenuto in vita. Il *mainstreaming* dei diritti umani può funzionare e progredire solo alla presenza di una stretta, seppur critica, collaborazione fra governo locale, amministrazione pubblica e organizzazioni della società civile. Si auspica che la recente adesione alla Coalizione europea delle città contro il razzismo e l'adozione del Piano d'azione possano dare una nuova spinta al processo.

È stata stabilita una solida base istituzionale per fornire una cornice e un foro di dialogo. Graz conta sul sistema di «commissioni consultive». È stato costituito anche un Consiglio dei migranti, un Consiglio dei diritti umani, un Consiglio interreligioso e un Dipartimento per l'integrazione. Il loro compito è mantenere il «dialogo», senza una più precisa definizione.

Alcune domande sono rimaste senza risposta. Poiché queste istituzioni fungono da consulenti dei governi locali, il dialogo potrebbe rimanere fra pari; ma non esiste alcun dialogo istituzionalizzato fra autorità pubbliche e cittadini. Nemmeno il dialogo fra i Consigli è istituzionalizzato. Fino a ora si è discusso molto, ma non è stato deciso nulla circa l'adesione o la partecipazione dei consiglieri comunali al Consiglio dei diritti umani.

Oltre a questi aspetti strutturali, ne rimangono aperti anche di procedurali: non vi è alcuna garanzia del fatto che il dialogo avrà effettivamente luogo, né si è stabilito chi dovrà prendere l'iniziativa e in quali occasioni. Non è detto che si riesca a trovare una soluzione a tutti questi problemi.

Non esiste nemmeno un meccanismo che garantisca che le proposte fatte dalle commissioni consultive saranno poi discusse dai politici, dalle autorità e dai decisori, né è certo se saranno prese delle decisioni vincolanti.

Anche se il dialogo all'interno della società civile è un buon contrappeso dell'attività governativa, rimane aperta la questione di chi sarà responsabile dell'attuazione e del rispetto delle decisioni prese. Chi sarà responsabile e chi valuterà i risultati? Alla fine gli elettori daranno il loro giudizio sulle politiche del governo locale. Ma saranno in grado di valutarne i risultati? E infine, gli elettori sono davvero interessati a queste politiche? O forse ancora una volta abbiamo fatto i conti... senza le persone?

4. IPOTESI CONCLUSIVE

In conclusione presenterò quattro ipotesi che potrebbero essere utili per ulteriori ricerche e iniziative.

1. Tutte le società sono «in via di sviluppo», fintantoché la sicurezza umana non sarà un bene goduto da tutti (obiettivo che non verrà mai raggiunto, come da ragionamento precedente);

2. La «città inclusiva» è un obiettivo che può essere perseguito tramite la democrazia partecipativa e il «personalismo solidale», riconoscendo che non esiste una «funzione sociale di sicurezza umana»;

3. a. Il dialogo interculturale è il metodo della democrazia partecipativa e b. Il *mainstreaming* dei diritti umani/una cultura dei diritti umani rappresentano una cornice di mediazione e sono due principi basilari per la risoluzione dei conflitti. Devono tuttavia essere visti come un processo che parte dal basso e va verso l'alto per compensare i concetti paternalistici di protezione tipici dei governi.

4. Le reti di città sono motori di un'Europa inclusiva dato che riflettono un'unione di società, piuttosto che un'unione di Stati.

* Segretario esecutivo dello European Training and Research Centre for Human Rights (ETC), Graz.

¹ Questo paper è stato presentato dall'Autore il 24 marzo 2006 all'Università di Padova durante la conferenza *Dialogo interculturale e diritti umani: città inclusive in un'Europa inclusiva*.

² A. Papisca, *Intercultural Dialogue and Human Rights: Inclusive Cities in an Inclusive Europe*, working paper, Padova, 2006.

³ *Declaration of the Scientific Committee of the First EU-ECSA World Conference on «Intercultural Dialogue»*, Brussels, 2002; *Second Conference of ECSA World, «Dialogue between Peoples and Cultures. Actors in the Dialogue»*, Brussels, 2004; *The European Year of Intercultural Dialogue 2008: Commission of the European Communities, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008)*, COM(2005) 467 final.

⁴ UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 24.

⁵ Per esempio: UNESCO, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean*, Paris, UNESCO, 2005, p. 93. Per una panoramica si veda: G. Oberleitner, *Human Security: A Challenge to International Law?*, in «Global Governance», n. 11, 2005, pp. 185-203.

⁶ W. Benedek, *Human Security and Human Rights Inter-Action*, 2006, p. 12, disponibile presso l'Università di Graz, Institute for International Law and International Relations.

⁷ Cfr. G. Oberleitner, *Human Security...*, cit., p. 187.

⁸ W. Benedek, *Human Security and Human Rights...*, cit., p. 11.

⁹ K. Starl, *Human Security - What Does It Means in the Context of a «Rich» City?*, in «Human Security Perspectives», vol. 1, 2004, p. 30, disponibile sul sito www.etc-graz.at.

¹⁰ Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, Commission on Human Security, 2003, p. 10.

¹¹ K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley & Sons Inc., 1963.

¹² Rawls suggerisce di eludere il problema attribuendo la dittatura al «più povero» degli individui di una qualsiasi società in una certa situazione. J. Rawls, *Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971. Sen respinge l'approccio utilitaristico-funzionale introducendo l'«approccio potenziale», A. Sen, *Inequality Re-Examined*, New York, Harvard University Press, 1992.

¹³ W. Kälin, *Grundrechte im Kulturkonflikt*, Zürich, NZZ Verlag, 2000, p. 106.

¹⁴ *The Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City* è disponibile sul sito www.menschenrechte.nuernberg.de.

¹⁵ La NGO con sede a New York, Peoples' Decade for Human Rights Education (PDHRE), ha introdotto l'iniziativa. Per maggiori informazioni vedi il sito www.pdhre.org.

¹⁶ UNESCO, per approfondimenti vedi il sito www.unesco.org/shs/citiesagainstracism.

¹⁷ Studi sull'attuazione di misure contro il razzismo sono disponibili sul sito www.etc-graz.at: *Study on Measures Taken by Municipalities and Recommendations for Further Action to Achieve: Greater Vigilance against Racism, Commitment 1 of the Ten-Point Plan of Action*, European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2005 e *Study on Measures Taken by Municipalities and Recommendations for Further Action to Challenge Racism through Education, Commitment 8 of the Ten-Point Plan of Action*, European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2005.

¹⁸ Vedi il sito www.unesco.org/shs/citiesagainstracism: *The Ten Point Action Plan*.

¹⁹ Per lo sviluppo delle tavole di «riproduzione» delle misure vedi K. Starl, A. Stocker *et al.*, *Study on Measures Taken by Municipalities and Recommendations for Further Action to Achieve: Greater Vigilance against Racism, Commitment 1 of the Ten-Point Plan of Action*, 2005, p. 95.

²⁰ *Menschenrechtserklärung der Stadt Graz*, 8 febbraio 2001.

²¹ E. Schöfer, *Bestandsaufnahme und Aktionsprogramm*, occasional paper n. 6, 2002, disponibile sul sito www.etc-graz.at.