

«Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero». Risultati del processo di consultazione tra le organizzazioni internazionali di società civile sulle linee guida formulate dalla Sottocommissione delle Nazioni Unite per la promozione e protezione dei diritti umani

Andrea Cofelice*

Today, poverty prevails as the gravest human rights challenge in the world. Combating poverty, deprivation and exclusion is not a matter of charity, and it does not depend on how rich the country is. By tackling poverty as a matter of human rights obligation, the world will have a better chance of abolishing this scourge in our lifetime...

Poverty eradication is an achievable goal.

(Louise Arbour,

UN High Commissioner for Human Rights
Human Rights Day 2006)

Premessa: le linee guida su «Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero»

Il 24 agosto 2006, la Sottocommissione per la promozione e protezione dei diritti umani ha approvato la Risoluzione 2006/9 contenente il testo delle linee guida su «Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero»¹. Tale documento segna uno sviluppo fondamentale nel dibattito oramai ventennale intorno alla relazione tra povertà estrema e diritti umani. Nel corso degli anni Ottanta, infatti, a causa della persistenza del fenomeno della povertà estrema nei Paesi in via di sviluppo così come in quelli industrializzati, sia la Commissione Diritti Umani (oggi Consiglio Diritti Umani) che la Sottocommissione iniziarono ad attribuire rilevanza crescente a questo tema, smentendo l'assunto che la povertà si sarebbe risolta quasi naturalmente grazie ai benefici della crescita economica, o che le politiche di contrasto dovessero restare prerogativa esclusiva di agenzie e organizzazioni umanitarie².

In particolare, nel 1989, su proposta del Rapporteur Speciale sui diritti economici, sociali e culturali, Danilo Turk, la Commissione adottò la Risoluzione 1989/10 con cui per la prima volta si riconosceva la necessità di considerare la povertà estre-

* Borsista di ricerca presso il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

¹ La Risoluzione 2006/9 è contenuta nel Rapporto della 58° Sessione della Sottocommissione per la promozione e protezione dei diritti umani, doc. A/HRC/2/2 - A/HRC/Sub.1/58/36.

² Cfr., a questo proposito, l'intervento di Padre Joseph Wresinski, fondatore del «Movimento Internazionale ATD Quarto Mondo», alla Commissione Diritti Umani il 17 ottobre 1987 (doc. E/CN.4/1987/SR.29, parr. 62-72, ed E/CN.4/1987/NGO/2).

ma come un tema a sé stante, da affrontare con un approccio basato sull'affermazione dei diritti umani. A tal fine, nel 1992, la Sottocommissione istituì il mandato del Rapporteur Speciale su diritti umani e povertà estrema, incaricando Leandro Despouy (che ricoprì il mandato dal 1993 al 1996) di realizzare uno studio sugli effetti della povertà estrema sul godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali. Nel 1998, con Risoluzione 1998/25, la Commissione Diritti Umani creò a sua volta un nuovo mandato sulla questione della relazione tra diritti umani e povertà estrema, nominando, ad oggi, due esperti indipendenti: Anne-Marie Lizin (1999-2004) e, dal 2004, Arjun Sengupta³.

Nel 2001, infine, la Sottocommissione individuò al proprio interno un gruppo di esperti provenienti da varie aree geografiche, con il compito di elaborare un documento di lavoro atto a sviluppare, sulla base degli studi già condotti dai vari esperti indipendenti in materia, delle linee guida per una coerente integrazione dei diritti umani nel contesto della lotta alla povertà estrema. Dopo cinque anni di lavoro, gli esperti della Sottocommissione⁴ hanno approvato il documento *Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero*: esso costituisce il primo tentativo di sviluppare un testo normativo, da sottoporre alla discussione ed eventuale approvazione da parte degli Stati, su povertà estrema e diritti umani.

L'importanza concettuale e «operativa» di queste linee guida rileva sotto vari punti di vista:

Innanzitutto viene ribadito il legame esistente tra diritti umani e povertà, fenomeno multidimensionale definito come «condizione umana caratterizzata da una sostenuta o cronica deprivazione di risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per il godimento di un adeguato standard di vita e degli altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali»⁵. Dunque, povertà intesa come causa e al tempo stesso prodotto di violazioni dei diritti umani: le persone i cui diritti sono sistematicamente violati (perché vittime di discriminazione, esclusione o persecuzione) sono maggiormente esposte al rischio povertà; d'altro canto, in maniera speculare, le persone povere hanno notevoli difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro o ad accedere alle risorse o ai servizi di base, incluse le strutture educative, sanitarie o abitative. Questa consapevolezza si traduce, nel testo, da un lato in una particolare attenzione nei confronti dei diritti dei gruppi

³ Una ricostruzione dettagliata di questo processo è contenuta nel rapporto dell'esperto cileno della Sottocommissione Jose Bengoa, doc. E/CN.4/Sub.2/2005/20/Add.1.

⁴ Il gruppo era composto da Asbjorn Eide (Norvegia), Emmanuel Decaux (Francia), El Hadj Guissé (Senegal), Iulia Motoc (Romania), Yozo Yokota (Giappone) e coordinato da José Bengoa (Cile).

⁵ *Draft Guiding Principles. Extreme Poverty and Human Rights: The Rights of the Poor*, art. 1. Tale definizione è basata sulla Dichiarazione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali su «Povertà e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali», E/2002/22-E/C.12/2001/17, allegato VII, par. 8.

vulnerabili (inclusi sfollati, senza-tetto, bambini di strada, disabili e anziani⁶) e della lotta alla «femminizzazione» della povertà⁷; dall'altra in un gruppo di articoli che configurano gli atteggiamenti di discriminazione e stigmatizzazione nei confronti delle persone povere come violazione dei diritti umani e della dignità della persona⁸.

In secondo luogo, le linee guida riconoscono la capacità e, soprattutto, il diritto delle persone che vivono in condizione di povertà a partecipare in generale alla gestione di tutti gli aspetti della vita sociale, e in particolare all'adozione delle decisioni che interessano loro stessi e le loro famiglie, incluse le iniziative finalizzate allo sradicamento della povertà⁹. L'elaborazione stessa delle linee guida ha osservato questo principio, poiché il gruppo di lavoro ha attivamente coinvolto un numero significativo di persone che vivono in condizione di povertà e di organizzazioni non-governative e associazioni che lavorano su questo tema in quattro seminari regionali che si sono svolti in India, Brasile, Thailandia e Francia.

Riaffermando il principio di universalità, interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani, le linee guida riconoscono il diritto delle persone che vivono in estrema povertà al godimento di tutti i diritti civili e politici¹⁰, economici, sociali e culturali (incluso il diritto al cibo, all'acqua potabile, alla salute, a un'abitazione, al lavoro e all'educazione come fine in sé e strumento di emancipazione¹¹).

Tali diritti fanno sorgere, in capo agli Stati e ad altri attori pubblici e privati a livello locale, nazionale, regionale e internazionale, l'obbligo di intraprendere azioni efficaci per eliminare la povertà estrema. Per gli Stati, in particolare, tale obbligo si traduce in un doppio impegno a livello interno e internazionale. Sul piano interno, essi sono chiamati ad abbandonare la logica degli interventi parziali di breve termine e ad adottare, invece, un quadro normativo e una strategia politica globale e comprensiva che tengano conto del carattere multidimensionale del fenomeno in questione, e che siano elaborati (e monitorati) con il pieno coinvolgimento delle persone che vivono in povertà estrema. Sul piano internazionale, invece, l'accento è posto sulle politiche di cooperazione¹², ritenute un «dovere» per gli Stati industrializzati, a cui questi ultimi sono tenuti a devolvere parte significativa delle proprie risorse. Tuttavia, per evitare il rischio di accentuare, invece che contrastare, il ciclo della povertà estre-

⁶ Cfr., ad esempio, art. 18.

⁷ Art. 9.

⁸ Cfr. artt. 11-13.

⁹ Cfr. in particolare il Preambolo e gli artt. 4 e 7-10.

¹⁰ Artt. 15-19 e 39-41.

¹¹ Artt. 20-38.

¹² Artt. 42-44.

ma, la cooperazione internazionale deve necessariamente essere accompagnata da azioni appropriate nel campo degli scambi commerciali, dei flussi finanziari, del commercio di armi e della regolazione del mercato del lavoro globale.

Il Consiglio Diritti Umani, prima di decidere sull'eventuale adozione delle linee guida, ha richiesto al Segretariato del Consiglio e all'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) di far circolare il testo, dando vita a un ampio processo di consultazione con tutti gli attori rilevanti, inclusi Stati, organismi internazionali, istituzioni nazionali per i diritti umani, organizzazioni non-governative, esperti indipendenti, istituti e centri di ricerca¹³. L'Alto Commissario preparerà un rapporto sull'andamento di queste consultazioni, il cui esito sarà reso noto nel corso della settima Sessione ordinaria del Consiglio Diritti Umani (3-28 marzo 2008).

La società civile, nel frattempo, si è attivamente mobilitata per supportare il lavoro dell'Alto Commissario, dando vita a un processo di consultazione parallelo, i cui risultati sono confluiti nel rapporto preparato dallo United Nations Non-Governmental Liaison Service (UN-NGLS): *Results of the Civil Society Online Consultation on the OHCHR Draft Guiding Principles Extreme Poverty and Human Rights: The Rights of the Poor*.

Il processo di consultazione condotto dallo United Nations Non-Governmental Liaison Service (UN-NGLS)

Il processo di consultazione condotto dallo UN-NGLS si è svolto dal 20 agosto al 20 settembre 2007; durante tale periodo oltre 60 organizzazioni hanno espresso le loro osservazioni, qui di seguito sintetizzate, in merito a 4 aspetti specifici: i punti di forza delle linee guida su povertà estrema e diritti umani; gli aspetti di criticità del documento; le lacune del testo; infine il possibile impatto che l'implementazione delle linee guida potrà avere sulle attività delle ONG rispondenti.

1. Elementi di novità e punti di forza delle linee guida

Nel complesso, le ONG hanno accolto in maniera molto positiva il testo delle linee guida: circa un quarto dei rispondenti, infatti, non ha formulato alcun commento negativo a riguardo. Tra gli elementi del testo maggiormente apprezzati vi è senz'al-

¹³ Risoluzione 2/2 del 27 novembre 2006, par. 5.

tro l'approccio al problema della povertà incentrato sui diritti umani (*human rights based approach*), sulla necessità di rispettare la dignità della persona povera e di garantirne il diritto a partecipare pienamente ai processi decisionali che lo riguardano¹⁴. Come ha sottolineato un'organizzazione: «We support the human rights approach to the eradication of extreme poverty because we believe basic rights are a matter of justice not charity. We also believe a rights approach can lend urgency to the implementation of the MDGs [Millennium Development Goals] and other poverty reduction efforts. We strongly support the principle of "Participation by the Poor" because empowerment of the victim will neutralize the power of the oppressor»¹⁵.

Un altro aspetto positivo delle linee guida ampiamente menzionato, riconducibile all'approccio-diritti umani utilizzato, è il riconoscimento che la persona povera è spesso vittima di discriminazione, stigmatizzazione e marginalizzazione: «The very existence of a text recognizing the rights of those living in extreme poverty, the need to respect their dignity, to listen and learn from them and establish a partnership with them is an important step forward and will help address the economic, social and cultural root causes of violence. The involvement of those living in poverty in the preparation (of the Principles) provides a solid basis and shows the value of working with the poor. The fact that stigmatization and discrimination result from the very fact of being poor and thus block access to basic rights is an important element. Our organization sees daily how human rights are interdependent [...]»¹⁶.

Numerose organizzazioni che lavorano per la protezione dei diritti delle minoranze hanno sottolineato, inoltre, l'importanza dell'inclusione nel testo di specifici riferimenti a determinati gruppi vulnerabili, tra cui migranti, popolazioni indigene, persone anziane o con disabilità.

Per quel che riguarda, infine, il coinvolgimento dei principali attori rilevanti, soddisfazione è stata espressa nei confronti della sezione n. 3, che individua le responsabilità degli Stati e degli altri attori pubblici e privati nella lotta alla povertà estrema, e in particolare per l'inclusione dell'art. 47 che, riconoscendo il valore del lavoro volontario a sostegno delle persone povere, costituisce la base etica e la legittimazione delle attività delle organizzazioni di società civile attive in questo campo: «The

¹⁴ Viene riconosciuta, a tale proposito, l'importanza fondamentale di garantire alle persone povere, in particolare ai bambini, un adeguato livello di istruzione per favorirne l'uscita dal «ciclo» della povertà.

¹⁵ United Nations Non-Governmental Liaison Service (UN-NGLS) Report: *Results of the Civil Society On-line Consultation on the OHCHR Draft Guiding Principles Extreme Poverty and Human Rights: The Rights of the Poor*, ottobre 2007, p. 9.

¹⁶ *Ibidem*.

international community must accord due recognition to, back and finance voluntary work in support of the poor, especially efforts to combat poverty and establish, nationally, regionally and internationally, a climate of solidarity; it must encourage poor people's organizations and social movements seeking to eradicate poverty with a view to the attainment of human rights»¹⁷.

2. Elementi di criticità

Pur esprimendo un generale apprezzamento delle linee guida, molte organizzazioni hanno individuato nel testo alcuni aspetti critici che riguardano essenzialmente la definizione di «povertà estrema», l'elenco non sufficientemente comprensivo delle «categorie» di persone appartenenti ai gruppi vulnerabili e marginalizzati, i meccanismi di implementazione dei principi guida.

La definizione del concetto di povertà estrema contenuta nell'art. 1 delle linee guida, secondo alcune organizzazioni, non sarebbe pienamente soddisfacente, poiché non riconosce le differenze esistenti tra le nozioni di «povertà» e «povertà estrema», soprattutto in termini di conseguenze permanenti sul pieno godimento dei diritti umani da parte delle persone povere, nonché di impostazione delle strategie di contrasto. Si propone, dunque, di modificare l'art. 1 sulla base della definizione di povertà estrema proposta nel 1996 dal primo Rapporteur Speciale delle Nazioni Unite su diritti umani e povertà estrema, Leandro Despouy, secondo cui: «The lack of basic security connotes the absence of one or more factors enabling individuals and families to assume basic responsibilities and to enjoy fundamental rights. The situation may become widespread and result in more serious and permanent consequences. The lack of basic security leads to chronic poverty when it simultaneously affects several aspects of people's lives, when it is prolonged and when it severely compromises people's chances of regaining their rights and of reassuming their responsibilities in the foreseeable future»¹⁸.

In realtà, gli esperti della Sottocommissione che hanno redatto il testo delle linee guida hanno costantemente fatto riferimento a tale definizione, così come alle successive elaborazioni concettuali formulate dal Rapporteur Speciale Arjun Sengupta¹⁹. Bisogna aggiungere, tuttavia, che il gruppo di lavoro, pur ricono-

¹⁷ *Ibidem*, p. 11.

¹⁸ E/CN.4/Sub.2/1996/13, Annex III.

¹⁹ Cfr., a tale proposito, il Rapporto finale presentato il 23 giugno 2006 al Consiglio Diritti Umani dal gruppo di lavoro su diritti umani e povertà estrema: doc. A/HRC/Sub.1/58/16, parr. 7-15.

scendo il diverso «grado di intensità» esistente tra i concetti di «povertà» e «povertà estrema», ha intenzionalmente evitato di sottolineare ogni altra distinzione tra i due fenomeni, reputandoli del tutto simili per cause e conseguenze, come pure in termini di rimedi necessari. Come si legge infatti nel documento di lavoro preliminare presentato alla Commissione Diritti Umani nel 2003: «6. The addition of “extreme” does indeed establish a ranking between degrees of poverty. In his first report to the General Assembly on human rights and extreme poverty, the Secretary-General stated: “The General Assembly has used different terms to identify different forms of poverty. According to Resolution 53/198 of 15 December 1998 on the implementation of the first United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997-2006), the Assembly established two distinct goals: to eradicate extreme poverty and to reduce substantially overall poverty in the world. While a distinction between overall poverty and extreme poverty is made in terms of achievable objectives, this does not mean that there are two different types of poverty. Overall and extreme poverty are different in degree but are the same in terms of causes and consequences, and therefore require similar remedies” (A/57/369, par. 2).

7. For the same reasons, the coordinator of the ad hoc group of experts suggests considering both poverty and extreme poverty without making any conceptual distinction between them»²⁰.

Un'altra organizzazione ha inteso enfatizzare la dimensione culturale e spirituale della povertà rispetto alle sue componenti economiche: «1. All participants noted that the spiritual or value-based dimension of poverty underlies its economic dimensions. Poverty of the spirit manifests in violence, greed, dishonesty, ignorance and oppression, among others – human attributes which exacerbate conditions of economic inequality. 2. A human rights approach must not suggest that the entire burden of poverty alleviation falls on the State. While conditions of poverty arise and persist for various historic, economic and political reasons, they are also exacerbated by human values, such as those regarding cultural integration, the rights of women, education, and an individual's right to progress. 3. Right to education and culture. Beyond calls for education, the State should work to ensure that knowledge diffusion, production and application become a valued dimension of all aspects

²⁰ E/CN.4/Sub.2/2003/17, parr. 6 e 7.

of human activity. Where culture is concerned, all have a right to freedom of religion or belief as this is fundamental to protecting the dignity of the human being»²¹.

Un secondo elemento di criticità è individuato nel riferimento ai gruppi vulnerabili contenuto nell'art. 18. Alcune organizzazioni sostengono innanzitutto che sarebbe più appropriato collocare tale articolo in una sezione specifica, piuttosto che inserirlo tra i paragrafi dedicati ai diritti civili e politici; in secondo luogo, si ritiene che l'elenco delle persone a cui dovrebbero spettare particolari forme di protezione non sia sufficientemente ampio. Oltre ai «senza-tetto», ai bambini di strada, alle persone con disabilità e agli anziani, si propone di includere anche le minoranze etniche e linguistiche, le popolazioni indigene e i migranti.

Alcune organizzazioni suggeriscono di porre maggiore attenzione nei confronti del ruolo delle donne nel contesto della lotta alla povertà e della difesa dei propri diritti: «The disproportionate number of women among the world's poor, the systemic violation of their rights, and their under-representation in governing bodies necessitates the creation of a principle termed, "equality of men and women". Women's full participation opens up opportunities for men and boys to grow and excel in ways that do not exist today»²².

Altre ancora propongono di enfatizzare ulteriormente l'importanza dell'educazione per i bambini (art. 34) e di menzionare esplicitamente la responsabilità primaria che hanno gli Stati nel rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di questo diritto: «[...] because education is so primary we suggest the following changes: paragraph 34 should read: "The State should most particularly ensure that children living in extreme poverty have *easy* access to *free* education". Please add also: "Care must be taken that girls, particularly in migrant and indigenous populations, have the same access to education as all others"»²³.

Un'ultima serie di osservazioni si riferisce alla necessità di potenziare i meccanismi di implementazione dei principi guida, attraverso la proposta di rendere il più possibile vincolanti, piuttosto che volontari, gli impegni assunti dagli Stati e dagli altri attori pubblici e privati. Per quel che riguarda, in particolare, gli attori istituzionali, alcune organizzazioni suggeriscono di ampliare gli artt. 42-44 al fine di includere anche un'indicazio-

²¹ UN-NGLS Report, cit., p. 12.

²² *Ibidem*, p. 13.

²³ *Ibidem*.

ne precisa degli impegni internazionali già assunti dai governi, nonché un invito agli Stati a distogliere parte delle risorse destinate alle spese militari per indirizzarle alla lotta alla povertà e a considerare gli aiuti devoluti ai Paesi in via di sviluppo non come un atto di carità, ma come programmi di assistenza tecnico-finanziaria finalizzati al potenziamento delle loro capacità nazionali. Di conseguenza, l'art. 42 dovrebbe essere così modificato: «42. Since human rights are universal, concerted action by the international community is required to give effect to them. International cooperation is, for States, developed countries in particular, a duty to which they must devote a significant proportion of their resources, [according to their commitments in the Copenhagen Declaration on Social Development and Programme of Action of the World Summit for Social Development reaffirmed in the Millennium Declaration, adopted by the General Assembly on 8 September 2000 and the development objectives set out in the Declaration. The diversion of a certain amount of money from military expenditures to the fight against poverty could and should prove an important factor of the struggle. International aid should not have the character of a temporary relief but of economic and technical support aiming at the economic independence of poor countries, including the development of their national capacities]»²⁴. Il ruolo del settore privato, infine, dovrebbe essere considerato in un'ottica di revisione complessiva dei processi globali in atto, soprattutto al fine di garantire, attraverso una stretta regolamentazione internazionale delle attività delle corporazioni transnazionali, il diritto per tutti a godere dei beni pubblici globali²⁵: «The elimination of extreme wealth needs to be addressed alongside extreme poverty. The tremendous wealth generated by transnational corporations could be an integral part of poverty alleviation, through strict regulation to ensure good global citizenship, adherence to human rights norms and to distribute wealth for the benefit of the larger society. International cooperation must be accompanied by a re-evaluation of global systems and processes – including governance, trade, and the private sector – so that such cooperation does not exacerbate the extremes of wealth and poverty»²⁶.

²⁴ *Ibidem*, p. 15.

²⁵ Il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) definisce i beni pubblici globali come «a public good with benefits that are strongly universal in terms of countries (covering more than one group of countries), people (accruing to several, preferably all, population groups), and generations (extending to both current and future generations, or at least meeting the needs of current generations without foreclosing development options for future generations)»: cfr. www.undp.org/globalpublic-goods/globalization/glossary.html. Per una riflessione più approfondita su questo tema, cfr. I. Kaul, I. Grunberg e M. Stern (a cura di), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press, 1999; I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven e R.U. Mendoza (a cura di), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York, Oxford University Press, 2003.

²⁶ UN-NGLS Report, cit., p. 15.

3. Lacune del testo

In questa sezione del rapporto preparato dallo United Nations Non-Governmental Liaison Service sono state raccolte le proposte formulate dalle ONG in merito alla possibilità di ampliare il contenuto delle linee guida, per renderlo il più possibile completo e comprensivo. A questo proposito, le osservazioni delle organizzazioni non-governative si sono concentrate, essenzialmente, su due aspetti particolari: da un lato, l'assenza nel testo di riferimenti a meccanismi concreti di implementazione, controllo e monitoraggio delle linee guida; dall'altro, la necessità di includere ulteriori riferimenti a diritti specifici, nonché ad alcuni strumenti normativi internazionali esistenti in materia.

In particolare, in merito alla responsabilità per gli Stati di predisporre e implementare adeguate strategie nazionali di riduzione della povertà e di sostegno alle persone povere, un'organizzazione ha proposto di aggiungere alcuni paragrafi che riprendano le raccomandazioni già formulate in materia dal Gruppo di Lavoro della Sottocommissione: «44. Confronted with the threat that extreme poverty poses to all human rights, States, international organizations and civil society organizations have taken initiatives to support the efforts of people living in extreme poverty and those working with them. However, this support rarely forms part of a coherent, forward-looking framework, which is essential given the multidimensional nature of extreme poverty and the need for sustained efforts to eliminate it. Among other things, therefore, the proposed international declaratory instrument should encourage States to develop a legislative framework along such lines, one that would enable everyone – including the poorest – to exercise their human rights effectively in a spirit of respect for the equal dignity of all members of the human family.

45. [...] such a legislative framework could take the form of framework or programme legislation firmly embedding the commitments undertaken by the State. These commitments, which the ad hoc group of experts will continue to refine, should include the following:

- A sustained effort to gain insight into people's lives, their self-help efforts and initiatives at various levels to restore their rights;
- Training for personnel and citizens at all levels in dialogue and partnership with the poorest;

- Regular consultations with persons living in extreme poverty on the basis of working methods developed with them and the organizations that articulate their views;
- Evaluation of policies pursued in various fields (education, health care, access to justice, etc.) and rigorous appraisal within the framework of the consultations referred to above.

46. The forms that such an approach will take will partly depend on a country's own experience. It should be noted that there already exists a considerable body of local, national and regional experiences that should be studied and discussed with a view to following best practice at the international level. [...]

47. The ad hoc group of experts also wishes to continue to explore, as part of its consultations with people in situations of extreme poverty, the possible role of legal mechanisms and remedies in ensuring the effective enjoyment of rights, especially rights that facilitate access to basic material security, but also the right of access to justice and the right to free expression and participation [...]»²⁷.

Oltre che responsabilità degli Stati, tuttavia, l'obiettivo di eliminare la povertà estrema deve essere condiviso anche dalle agenzie specializzate delle Nazioni Unite e dalle istituzioni finanziarie internazionali (su tutte Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale). A tale scopo, si propone di aggiungere all'art. 43 un par. 43(A), che stabilisca quanto segue: «43A. The role of certain specialized International Institutions and Agencies must become more effective and independent. Particularly, the World Bank and the International Monetary Fund must really play a key role in the struggle against extreme poverty, according to their statutes and today's extremely urgent conditions in some countries. In order to ensure a greater effectiveness of aid programmes for development by financial institutions and international, regional and sub-regional organizations, a close cooperation is necessary among these institutions and the UN Development Programme, the Office of the OHCHR, the FAO [United Nations Food and Agriculture Organization], the WHO [World Health Organization] and other appropriate specialized UN agencies»²⁸.

Alle organizzazioni non-governative, infine, dovrebbe essere riconosciuto un ruolo privilegiato nel monitoraggio degli impegni assunti dagli Stati, soprattutto in quei Paesi dove è maggiormente diffuso il fenomeno della corruzione dei funzionari pub-

²⁷ E/CN.4/Sub.2/2005/20, *Progress Report on the Joint Working Paper by Ms. Motoc, Mr. Decaux, Mr. Yokota and Mr. Guissé, with Mr. Bengoa as Coordinator, on the Need to Develop Guiding Principles on the Implementation of Existing Human Rights Norms and Standards in the Context of the Fight against Extreme Poverty*, luglio 2005, par. 44-47.
²⁸ UN-NGLS Report, cit., p. 16.

blici, garantendo loro una formazione adeguata e accordando i necessari strumenti tecnici e finanziari.

Per quel che riguarda, invece, il secondo aspetto, ossia la necessità di ampliare lo spettro dei diritti riconosciuti, alcune organizzazioni hanno sottolineato l'importanza di inserire in maniera specifica il diritto alla «sicurezza sociale», il diritto alla cittadinanza e alla «identità personale»²⁹ e il diritto a «non essere sfruttato»: «States shall take specific measures to protect the poor from economic and any other forms of exploitation and from performing any works that is likely to be hazardous, to be of harm to the peoples' health or physical, mental, spiritual, moral or social development, taking into account their vulnerability. They and their families have the right not to be subjected to any discriminatory conditions of labour and inter alia, employment or salary»³⁰.

4. Che impatto ci si attende dall'applicazione delle linee guida?

Sono davvero poche le organizzazioni non-governative che si definiscono scettiche sulle possibilità che le linee guida possano produrre cambiamenti concreti nelle strategie di lotta alla povertà. Le principali perplessità vengono espresse in relazione alla reale volontà politica degli Stati di modificare l'approccio «caritativo» finora adottato, per varare programmi incentrati, invece, sul coinvolgimento e la promozione dei diritti delle persone che vivono in stato di povertà: a tal fine, le ONG ammoniscono che da un lato sarà necessario predisporre programmi di formazione per i politici e i funzionari responsabili dell'attuazione di questi principi; dall'altro sarà essenziale che le stesse organizzazioni di società civile siano messe in condizione di svolgere una effettiva funzione di controllo e monitoraggio del comportamento di tutti gli attori rilevanti. Si sostiene, del resto, che anche il coinvolgimento delle persone che vivono in condizione di povertà nei processi decisionali che li riguardano non può che avvenire a seguito di programmi di educazione che facciano prendere loro coscienza dei propri diritti.

Il tema dell'educazione ai diritti umani appare, dunque, fondamentale: come sostiene, infatti, un'organizzazione, che pur esprime un giudizio complessivamente negativo sulle linee guida, poiché non affronterebbero le vere cause che generano la povertà: «[W]hat we need to do is eradicate the thinking that

²⁹ «Lack of identity documentation is one of the main barriers for poor people accessing entitlements that reduce poverty (education, health-care, social security) and realization of economic and social rights, as well as civil and political», in UN-NGLS Report, cit., p. 18.

³⁰ *Ibidem*.

has created this poverty [...]. Education in holistic principles is mandatory to alleviate the suffering on the planet»³¹.

La maggioranza assoluta delle organizzazioni che hanno partecipato al processo di consultazione ha espresso, al contrario, una visione piuttosto ottimistica a proposito del potenziale impatto delle linee guida su povertà estrema e diritti umani, argomentando che la loro applicazione produrrà effetti molto positivi soprattutto in termini di:

- miglioramento delle condizioni di vita e dei processi di partecipazione delle persone povere (ma anche della comunità in generale, incluse donne, gruppi indigeni, migranti, persone con disabilità, bambini di strada, orfani);
- riduzione delle disuguaglianze attraverso la promozione di programmi di crescita economica e sviluppo umano;
- armonizzazione delle strategie di *advocacy* formulate dalle ONG a livello nazionale e internazionale, con l'intento di esercitare pressioni sui *decision-makers* affinché devolvano le risorse necessarie alla lotta alla povertà estrema;
- sviluppo di un dialogo tra tutti gli attori coinvolti (*multi-stakeholder dialogue*) per l'adozione di un sistema legale fondato sul rispetto di tutti i diritti umani per tutti, permettendo di enfatizzare, in questo modo, la stretta relazione esistente tra sradicamento della povertà e pieno godimento dei diritti umani: «The adoption of the Draft Guiding Principles would strengthen the normative human rights basis of poverty alleviation efforts. They would also reinforce the importance of including those directly affected by poverty in shaping their development. They would enable us to continue to empower our multi-country discussions on extreme poverty and human rights [...].

Their [Guiding Principles, ndr] adoption will extend and reinforce its application, constituting a framework based on transparency, moral rectitude and professionalism, which will lead us to a “rights based approach”»³².

Un'altra organizzazione, infine, ha rimarcato come l'approccio basato sui diritti umani costituisca il nuovo paradigma che ispirerà le future strategie di riduzione della povertà: «We believe this document will offer hope to those in poverty through the recognition of their reality and voice. We also view this document as a paradigm change in the approach to poverty eradication. The human rights approach to poverty reduction will

³¹ *Ibidem*, p. 21.

³² *Ibidem*, pp. 20-21.

eventually make its way into global cultures and influence common thinking and global systems»³³.

Il contributo del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova e di Volontari nel mondo - FOCSIV

In aggiunta alle raccomandazioni e ai commenti sulle linee guida espressi in forma generale e raccolti nel rapporto preparato dallo UN-NGLS, alcune organizzazioni non-governative e centri di ricerca accademici hanno scelto di formulare le proprie considerazioni sotto forma di emendamenti puntuali ai singoli articoli del testo. In Italia, ad esempio, è stato il caso del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova (Centro diritti umani) e di Volontari nel mondo - FOCSIV (Federazione Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario).

Il Centro diritti umani, in particolare, il 17 ottobre 2007, in occasione della Giornata mondiale contro la povertà, ha lanciato un'ampia consultazione nazionale tra gli ambienti accademici, coinvolgendo anche alcune significative ONG, al fine di formulare delle proposte complementari al documento per rafforzarne il carattere giuridicamente vincolante (*legally binding approach*): l'auspicio, infatti, è che il Consiglio Diritti Umani possa approvare il testo in tempi rapidi e sottoporlo, quindi, all'esame dell'Assemblea Generale per la sua formale adozione come «Dichiarazione delle Nazioni Unite».

A tale fine, gli emendamenti presentati dal Centro diritti umani si fondano, innanzitutto, sul riconoscimento dell'interdipendenza e interconnessione tra diritti umani, pace, sviluppo umano e sicurezza umana; sulla denuncia della corsa agli armamenti che, sottraendo risorse da destinare allo sviluppo e alla lotta alla povertà, risulta incompatibile con la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano; sul riferimento costante al diritto valido per tutti, e in particolare per le persone che vivono in condizione di povertà, a godere dei beni pubblici globali, incluso il diritto alla pace, allo sviluppo umano e a un ambiente sano: «Preamble: Recognising that human rights, peace, human development and human security, as emphasised in many United Nations instruments and reports, are interconnected;

Denouncing that arms race takes enormous resources away

³³ *Ibidem*, p. 22.

from human development and from poverty eradication, and is incompatible with peace and human security;
Reaffirming, as emphasised by the United Nations Declaration on the right to development, that there is a close relationship between disarmament and development and that the resources released through disarmament measures should be devoted to the human development, in particular to poverty eradication.

Section 2

C. Indivisibility and interdependence of rights

13. All persons living in extreme poverty have the right to the enjoyment of all human rights, which are indivisible, interdependent and universal, including the rights to peace, to human development, to safe environment. They have the right to the full enjoyment of public global goods. [...]

G. Right to drinkable water

28. Persons living in extreme poverty have a right to drinkable water as a public global good, and the State is dutybound to provide this service to them free of charge. [...]

A sostegno e integrazione degli emendamenti presentati dal Centro diritti umani, Volontari nel mondo - FOCSIV ha formulato ulteriori proposte, sulla base di temi e problematiche nei cui confronti l'organizzazione ha manifestato, nel corso degli anni, particolare attenzione e impegno, dando vita a numerose campagne di sensibilizzazione e *advocacy* a livello nazionale e internazionale: tra gli altri, il rispetto della biodiversità; gli effetti di *dumping* che i meccanismi del commercio internazionale producono a danno dei Paesi in via di sviluppo; la necessità di individuare strumenti giuridici e meccanismi internazionali in grado di garantire il rispetto, da parte delle corporazioni transnazionali e delle altre compagnie d'affari, delle norme in materia di diritti umani³⁴.

«Section 2

E. Right to food

21. Poor rural inhabitants are entitled, in order to feed themselves, to acquire effective ownership of their land and register that ownership in good and due form, with special attention to women condition. [...]

22. In the event of hunger or famine and where welfare assi-

³⁴ Cfr., ad esempio, le due campagne di lobbying «No Dumping» (un'azione di mobilitazione contro i «sussidi alle esportazioni» accordati dai Paesi industrializzati) e «Debitori di chi?» (sul problema del debito internazionale). Ulteriori informazioni a riguardo sono disponibili sul sito della FOCSIV: www.focsiv.it. Inoltre, in qualità di membro della CISUDE (International Co-operation for Development and Solidarity), la piattaforma che raccoglie 16 organizzazioni di ispirazione cattolica provenienti dal Nord America e dall'Europa, la FOCSIV ha contribuito all'elaborazione del rapporto su diritti umani e corporazioni transnazionali: *CISUDE Submission to the Special Representative of the United Nations Secretary-General on Business and Human Rights - Recommendations to Reduce the Risk of Human Rights Violations and Improve Access to Justice* (febbraio 2008), consultabile online all'indirizzo www.business-humanrights.org/Links/Repository/585560/link_page_view.

stance is provided in the form of food, distributions of food or similar measures, peoples' dignity must be fully respected, organized arrangements being made for distribution that encourage active participation by the population groups concerned, avoiding dependency and respecting biodiversity.

Section 3

L. State obligations and international cooperation

44. International cooperation must be combined with appropriate action in international trade, market and investment promotion, weapons dealing and labour-market regulation to ensure that such cooperation yields results and does not accentuate the cycle of extreme poverty. Stop dumping effects of trade in the South, cancellation of foreign debt, reduced rates of interest and similar measures should be part of States' international cooperation policies and obligations.

M. Duties and responsibilities of public and private entities in combating poverty

45. Transnational corporations and other business enterprise shall act in respect of the international human rights system and these guidelines. Public and private bodies working to reduce extreme poverty [...] are duty-bound to make their programmes public, disclose their working methods and objectives as well as their funding, and account for their activities. [...]

Terminata questa prima fase di consultazione, spetta ora al Consiglio Diritti Umani decidere, nel corso della sua settima Sessione ordinaria, sul seguito da dare a tale documento, anche sulla base del rapporto che l'Alto Commissario per i Diritti Umani presenterà in quella stessa Sessione. Si ribadisce, in questa sede, l'auspicio che le linee guida su povertà estrema e diritti umani possano diventare al più presto una formale «dichiarazione» delle Nazioni Unite. Una tale decisione da parte dell'Assemblea Generale andrebbe ben al di là del semplice atto formale, rivelando, al contrario, un orientamento ben preciso da parte della comunità internazionale. A tale proposito, giova qui ricordare il parere legale espresso da Oscar Schachter, UN Legal Adviser, nel 1962: «In United Nations practice, a "declaration" is a formal and solemn instrument, suitable for rare occasions when principles of great and lasting importance are being enunciated, such as the Declaration of Human Rights. A "recommendation" is less formal»³⁵.

³⁵ Report of the Commission on Human Rights, United Nations document E/3616/Rev. I, par. 105, Eighteenth Session, 19 marzo-14 aprile 1962.

Proprio in virtù di queste caratteristiche, è plausibile ritenere che l'organo che adotta una dichiarazione manifesti, in tal modo, il vivo desiderio che gli Stati membri della comunità internazionale la rispettino.

In conclusione, stando all'attuale pratica delle Nazioni Unite, l'eventuale «Dichiarazione su povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero» costituirebbe uno strumento formale e solenne, depositario di principi di grande rilevanza e di stabile validità, nei confronti del quale è lecito aspettarsi la massima osservanza da parte degli Stati membri.

