



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

I temi della 56^a sessione della Commissione ONU sulla condizione delle donne

n. 49 - febbraio 2012

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

I TEMI DELLA 56^a SESSIONE DELLA COMMISSIONE ONU SULLA CONDIZIONE DELLE DONNE

Marco Zupi

Tra il 27 febbraio e il 9 marzo 2012, in occasione della cinquantaseiesima sessione della Commissione sulla condizione della donna (Commission on the status of women, CSW) dell'ECOSOC, si farà il punto sui temi attinenti ai diritti delle donne: politici, economici, civili, sociali e nel campo dell'istruzione. In particolare, il tema al centro dell'attenzione quest'anno è l'empowerment delle donne in ambito rurale. Affrontare il tema da un'ottica di genere significa che non è la categoria biologica in sé (essere uomo o donna), cioè il sesso, a essere causa di discriminazioni, ma i fattori ideologici, religiosi, etnici, economici e culturali che definiscono i ruoli sociali, e quindi determinano una diversa distribuzione di responsabilità e risorse tra i sessi stessi. Partire dal riconoscimento e dall'esercizio pieno dei diritti e dell'uguaglianza di genere ha, di conseguenza, una motivazione sia intrinseca, perché si ritiene che sia giusto dal punto di vista morale o legale, sia strumentale, perché si riconosce che porti a risultati migliori e più sostenibili sul fronte dello sviluppo rurale, in termini di sicurezza alimentare e lotta alla povertà, accesso ai servizi sanitari e ai mercati, lotta ai cambiamenti climatici.

Il tema è approfondito tramite una rassegna delle principali evidenze empiriche e delle riflessioni delle organizzazioni internazionali sull'importanza e sulle strategie per la promozione dei diritti delle donne in ambito rurale (che significa lotta alla discriminazione a tutti i livelli e partecipazione femminile ai processi decisionali). Segue un rapido esame degli altri temi discussi quest'anno nell'ambito della CSW: il finanziamento delle politiche di genere, il coinvolgimento dei giovani nella promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere, la prevenzione ed eliminazione della violenza contro le donne, e le mutilazioni genitali femminili. Infine, un excursus sull'evoluzione storica della CSW consente di ripercorrere rapidamente una delle esperienze più interessanti in seno alle Nazioni Unite, termometro dei progressi della civiltà umana.

Sommario

1. Introduzione	5
2. Il tema centrale: l' <i>empowerment</i> delle donne in ambito rurale	7
2.1 - L'importanza del tema per l'Europa e l'Italia	7
2.2 - Alcune indicazioni dal rapporto 2011 della FAO.....	12
2.3 - Alcune indicazioni dal rapporto 2011 della Banca Mondiale	15
2.4 - I dati dell'OCSE relativi all'impegno della cooperazione internazionale allo sviluppo	17
2.5 – Altri contributi alla riflessione	21
3. Gli altri temi rilevanti della cinquantaseiesima sessione della CSW	23
4. Il background storico della CSW	24
4.1 - Le origini	25
4.2 - Il periodo 1946-62	26
4.3 - La prima Conferenza mondiale sulle donne (Città del Messico, 1975)	26
4.4 - La seconda Conferenza mondiale sulle donne (Copenaghen, 1980).....	27
4.5 - La terza Conferenza mondiale sulle donne (Nairobi, 1985).....	28
4.6 - La quarta Conferenza mondiale sulle donne (Pechino, 1995).....	29
4.7 - Gli anni Duemila.....	30

1. Introduzione

Il processo di globalizzazione sta cambiando con un'accelerazione senza precedenti. Come mai prima, si sono registrati significativi progressi in termini di crescita economica: nel corso degli ultimi dieci anni ben ventotto Stati sono usciti dalla categoria dei paesi a basso reddito (quelli che, in base alla definizione della Banca Mondiale, hanno un reddito pro capite annuo inferiore a 1.005 dollari) e sono entrati in quella a reddito medio-basso (con un reddito, cioè, inferiore a 7.975 dollari)¹.

Le tesi circa la dannosità degli aiuti internazionali², che pure hanno recentemente avuto larga eco nei media a livello internazionale, si sono dimostrate un'efficace provocazione, utile per "smuovere le acque" ma priva di prove contro-fattuali rigorose. Basti pensare al caso dello Zambia – citato come principale *case study* di quelle tesi - che negli anni Ottanta ha registrato un'assenza di crescita economica malgrado i significativi flussi di aiuti internazionali, che sono arrivati al 14% del PIL nazionale: ebbene, nel primo decennio degli anni 2000 lo Zambia ha registrato una notevole crescita economica, ma ha anche continuato a ricevere consistenti afflussi di aiuti internazionali, che sono arrivati a rappresentare il 17% del PIL. È questa una ragione per sostenere che gli aiuti internazionali fanno bene allo sviluppo economico? No: più modestamente, occorre ammettere che non ci sono evidenze certe circa i nessi causali tra aiuti internazionali e sviluppo economico, perché molte altre determinanti di contesto hanno un impatto significativo, oltre alle politiche nazionali e internazionali di sviluppo.

Quel che è certo e che va ripetuto è che lo scenario fluido di questi ultimi anni è in mutamento e presenta sia luci che ombre. E che gli importanti cambiamenti strutturali passano, in primo luogo, per il cambiamento della condizione delle donne, termometro delle trasformazioni in corso.

Nel quadro del Decennio dell'Alfabetizzazione (2003-2012), l'UNESCO ha spesso sottolineato l'importanza dell'alfabetizzazione e dell'autonomia delle donne, perché circa due terzi del totale delle persone analfabete nel mondo sono donne. Ebbene, oggi la situazione è che ci sono più ragazze e donne alfabetizzate che mai prima, e in un terzo dei paesi in via di sviluppo (PVS) ci sono più ragazze che ragazzi che vanno a scuola. Non è un indicatore sufficiente: gli indici dell'iscrizione e della frequenza scolastica ci permettono di misurare, rispettivamente, un input (quanti si iscrivono e sono al nastro di partenza dell'anno scolastico) e l'uso di un servizio (quanti frequentano la scuola), ma nulla ci dicono dei risultati (i bambini che completano il primo ciclo delle scuole sanno leggere e scrivere?) e delle capacità e opportunità, le cosiddette *capabilities*³ che permettono alle persone di utilizzare le risorse per realizzare i propri progetti di vita. Tuttavia, si tratta di un dato positivo e incoraggiante, specialmente rispetto alla realtà di discriminazione scolastica e più in generale alla condizione di emarginazione delle donne nel recente passato.

Inoltre, le donne rappresentano oggi più del 40% della forza lavoro su scala mondiale: anche se questo non indica un obiettivo finale raggiunto, è inequivocabilmente il segno di una tendenza mondiale di grande importanza e inarrestabile. Anche in questo caso, ovviamente, si tratta di capire a quali condizioni e con quali e quante minori opportunità le donne sono inserite nel mondo del lavoro: i dati OCSE ci dicono che la maggiore istruzione femminile, i tassi di fertilità più bassi, il fenomeno della crescente urbanizzazione e i cambiamenti nella composizione settoriale della

¹ Non si tratta di un fenomeno episodico, giacché le previsioni più recenti, presentate da Todd Moss e Benjamin Leo del *Centre for Global Development*, indicano che il già ridotto numero di paesi con economie a basso reddito (trentacinque paesi) è destinato a scendere, arrivando nel 2025 a soltanto venti paesi. Si veda: T. Moss, B. Leo (2011), "IDA at 65: Heading Toward Retirement or a Fragile Lease on Life?", *CGD Working Paper*, N. 246, Washington D.C.

² D. Moyo (2010 [2009]), *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'occidente stanno devastando il Terzo mondo*, Rizzoli, Milano.

³ M. Nussbaum (2002), *Giustizia Sociale e Dignità Umana*, il Mulino, Bologna.

produzione hanno trasformato la natura della partecipazione femminile al mercato del lavoro negli ultimi venti anni; ma gli indicatori costruiti ad hoc (come il *Social Institutions and Gender Index* del 2009) mostrano il persistere di importanti discriminazioni che continuano ad ostacolare il raggiungimento delle pari opportunità, impedito oggi più dalla qualità che dalla quantità dei lavori disponibili per le donne⁴. Tuttavia, non c'è dubbio che la maggiore partecipazione femminile nella forza lavoro è un dato che dà la misura di un mondo diverso rispetto a quello di alcuni anni fa.

Le donne, inoltre, vivono ovunque in media più a lungo degli uomini; e in prospettiva - vista la differente posizione sul mercato del lavoro - ciò avrà sempre più implicazioni nella costruzione delle società di domani⁵.

Allo stesso tempo, però, in molti paesi le donne che vivono in aree rurali remote e povere sono tra i gruppi più penalizzati e marginalizzati; ci sono ancora molte bambine, ragazze e donne che muoiono per cause assolutamente banali ed evitabili.

L'accelerazione dei cambiamenti oggi in atto è vera anche con riferimento alla condizione delle donne: se sono occorse delle generazioni per conseguire risultati davvero significativi in Europa e nel Nord America, gli stessi cambiamenti si stanno verificando a tappe forzate in molti PVS, compresi i paesi del Nord Africa per i quali non si è forse sufficientemente approfondito quanto sia stata proprio la diversa condizione delle donne nella società - in termini di aspettative, comportamenti e percezioni, oltre che di dati fattuali - ad avere avuto un ruolo propulsivo determinante per la Primavera araba⁶.

Ci sono voluti quaranta anni per raggiungere un incremento significativo dell'iscrizione femminile nelle scuole negli Stati Uniti; sono stati sufficienti dieci anni per conseguire lo stesso cambiamento in Marocco. E nel campo dell'istruzione i miglioramenti della condizione delle ragazze a livello mondiale sono stati molto maggiori che in altri ambiti: i gap di genere nella scuola primaria sono stati pressoché colmati in quasi tutti i paesi; nella scuola secondaria si stanno rapidamente colmando e in molti paesi - soprattutto in America latina e Asia orientale - la situazione si è addirittura capovolta rispetto al passato, con i bambini e i ragazzi che risultano in condizioni di svantaggio. In molti paesi le ragazze rappresentano la maggioranza degli studenti universitari. Solo nelle aree più svantaggiate di diversi Stati dell'Africa sub-sahariana (e in alcuni dell'Asia meridionale) persistono discriminazioni ai danni di bambine e ragazze.

È dunque da seguire con interesse lo svolgimento a New York, tra il 27 febbraio e il 9 marzo 2012, della cinquantaseiesima sessione della Commissione sulla condizione della donna (*Commission on the Status of Women, CSW*) dell'ECOSOC.

Si tratta di un meccanismo istituzionale istituito nel lontano 1946, allo scopo di promuovere, monitorare e fare il punto sui temi attinenti ai diritti politici, economici, civili, sociali e nel campo dell'istruzione delle donne. L'aspetto interessante è che ai suoi lavori non partecipano solamente gli Stati: è infatti una delle prime Commissioni che hanno coinvolto attivamente il mondo delle ONG, chiamate a partecipare e a promuovere proprie sessioni di lavoro (*NGO Committee on the Status of Women, NGO CSW*)⁷.

I temi nell'agenda dei lavori della CSW sono, per loro natura, molto "sensibili" sul piano politico, dovendo affrontare l'argomento degli spazi di potere politico ed economico delle donne, che toccano e ledono interessi consolidati e prevalenti; si tratta peraltro di temi che afferiscono anche ad

⁴ OECD (2011), *Perspectives on Global Development 2012. Social cohesion in a shifting world*, Parigi, novembre.

⁵ Dati contenuti in: World Bank (2011), *Gender Equality and Development. World Development Report 2012*, Washington D.C.

⁶ Uno dei pochi interventi che sottolineano come l'emancipazione delle donne sia tra le principali rotture che accompagnano la primavera araba è nell'intervista fatta all'antropologo Mondher Kilani da Abdelafidh Abdeleli (2011), "Tunisie, Egypte: la rupture non violente", *Swissinfo*, 1 aprile.

⁷ D. Jain (2005), *Women, Development, and the UN*, Indiana University Press, Bloomington.

ambiti culturali, etici e religiosi⁸, terreno spesso di valori assoluti non negoziabili piuttosto che di principi da cui partire per la costruzione di un difficile equilibrio, frutto di conciliazioni tra diversi diritti.

Nella sessione del 2009, ad esempio, c'è stata un'accesa polemica sul tema dei diritti sessuali e riproduttivi, e in particolare sulla questione dell'aborto e dell'uso dei profilattici (a fini contraccettivi, ma anche di prevenzione dell'AIDS-HIV), rispetto ai quali i paesi nordici da un lato e il Vaticano dall'altro erano schierati su posizioni molto distanti. Altre polemiche ci sono state sul finire del 2011 sulla partecipazione a pieno titolo alla Commissione (con il riconoscimento di un seggio) di paesi come l'Arabia Saudita o l'Iran⁹: si tratta di paesi in cui i diritti delle donne e le pari opportunità trovano un'applicazione minima, mentre abusi, discriminazioni e violenze sono previste e imposte, più che tollerate, dalla legge. Tra gli interventi più significativi e autorevoli, quelli dell'avvocata iraniana e premio Nobel per la Pace 2003 Shirin Ebadi, e della direttrice esecutiva dell'organizzazione UN Watch Hillel Neuer.

Gli ambiti di lavoro della CSW sono una misura di civiltà per tutti, indistintamente, ma toccano evidentemente ambiti politici delicati, dove il negoziato entra in delicate sfere di appartenenza culturale che si possono prestare alle opposte e pericolose derive del relativismo etico (equivalente a indifferenza morale) o del fondamentalismo intollerante e dogmatico. A riprova della battaglia culturale che compete alla CSW vale la pena ricordare come in occasione della stesura della Dichiarazione universale dei diritti dell'“uomo” approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948 - che fu uno dei primi banchi di prova che coinvolse anche la CSW - emersero con chiarezza resistenze, anche in seno all'ONU, all'uso di un linguaggio più attento e con una maggiore sensibilità per le questioni di genere. Un aspetto, quest'ultimo, che non può essere sottovalutato perché, come è stato scritto, il linguaggio è probabilmente il più forte mezzo di creazione di ruoli che la specie umana abbia a sua disposizione¹⁰.

Fatte queste premesse, il presente approfondimento si focalizzerà sul principale tema all'ordine del giorno della 56a sessione: l'*empowerment* delle donne in ambito rurale (cap. 2), con un rapido esame anche del finanziamento delle politiche di genere, del coinvolgimento dei giovani nella promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere, della prevenzione ed eliminazione della violenza contro le donne e le mutilazioni genitali femminili (cap. 3), per poi concludere con un excursus sull'evoluzione storica della CSW (cap. 4).

2. Il tema centrale: l'*empowerment* delle donne in ambito rurale

2.1 - L'importanza del tema per l'Europa e l'Italia

⁸ Nei principi guida enunciati in occasione della prima Commissione si parla esplicitamente di "migliorare la condizione delle donne, senza distinzione di nazionalità, razza, lingua o religione", richiamando esplicitamente l'art. 1 comma 3 della Carta delle Nazioni Unite. Traduzione da: E/281/Rev.1, 25 Febbraio 1947.

⁹ Un esempio concreto si è avuto in occasione del meeting sui Diritti delle donne svoltosi a Ginevra ad inizio 2011 cui ha partecipato una delegazione di donne iraniane, rigorosamente velate e accompagnate dai loro mariti (sino all'ingresso della sala del meeting), impegnate a sostenere che in Iran le donne non sono discriminate. Si veda: Noemi Cabitza (2011), "Here is the Iran of the UN Commission on the Status of Women", *Rights Monitoring*, 9 marzo. L'Iran è formalmente uno dei 45 membri della Commissione, con un mandato per il periodo 2011-15.

¹⁰ G. Giusti (2009), "Linguaggio e questioni di genere: alcune riflessioni introduttive", in G. Giusti e S. Regazzoni (a cura di), *Mi fai male*, Cafoscarina editrice, Venezia.

Il tema dell'*empowerment* delle donne in ambito rurale e il loro ruolo per sconfiggere la povertà e la fame, promuovere lo sviluppo e affrontare le nuove sfide è il tema prioritario della CSW di quest'anno. Come indica Filippo Cinti della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite e vice-Presidente del Bureau per la 56a sessione, nominato in rappresentanza dell'Europa occidentale, "sarà approfondito in una serie di *panel* e soprattutto sarà al centro del documento finale di *policy* della Commissione, le cosiddette *agreed conclusions*"¹¹.

Il tema, aggiunge sempre Filippo Cinti, può essere affrontato da due prospettive: "quella dello sviluppo della condizione delle donne in ambito rurale (lotta alla povertà, sicurezza alimentare, accesso ai servizi sanitari, accesso al microcredito, accesso ai mercati, lotta ai cambiamenti climatici) e quella della promozione dei diritti delle donne sempre in ambito rurale (lotta alla discriminazione, diritti sessuali e riproduttivi, partecipazione ai processi decisionali)". L'approccio europeo è che le due prospettive siano complementari e debbano essere tenute assieme: "si tratta di un binomio: non c'è sviluppo senza progresso sul piano dei diritti".

In effetti, si tratta di un approccio che riflette una visione ormai consolidata dello sviluppo da parte dell'Europa, che da anni lega la promozione dello sviluppo al rafforzamento dei processi di democratizzazione e al rispetto e all'esercizio dei diritti umani.

In fondo, la stessa strategia europea di sviluppo (la strategia Europa 2020 che punta a rilanciare l'economia dell'UE nel decennio come un'economia intelligente, sostenibile e solidale) è fondata su tre pilastri portanti: crescita economica, coesione sociale e sviluppo sostenibile (ovvero più crescita, più equità e più tutela e rispetto ambientale), cioè, graficamente, i tre vertici del triangolo dello sviluppo che però sottintendono una quarta dimensione, la sfera degli obiettivi politici. La democratizzazione, il rispetto dei diritti umani, l'indipendenza, lo sviluppo e il rafforzamento delle capacità istituzionali sono il cuore di questa quarta priorità, che si rafforza a vicenda con le altre.

Non solo il tema dei diritti umani è così profondamente patrimonio e orientamento dell'azione delle Nazioni Unite e - nel caso particolare della CSW - della sua storia sin dalle origini, ma non c'è dubbio che si tratti di un'idea fondante della visione europea di sviluppo. Il motto *Liberté, Égalité, Fraternité* è da considerare un caposaldo irrinunciabile della moderna cultura europea, ben al di là della rivoluzione francese.

L'Europa non manca certo di riferimenti culturali pertinenti nell'ambito delle riflessioni internazionali più recenti sullo sviluppo: basterebbe citare Amartya Sen, Nobel 1998 per l'economia, e la sua idea che lo sviluppo debba essere inteso come un processo di espansione delle libertà reali di cui godono gli esseri umani, nella sfera privata come in quella pubblica e politica, al punto che qualsiasi forma di libertà è allo stesso tempo il fine primario e il mezzo principale per conseguire lo sviluppo. La fame e la miseria materiale, la precarietà economica e il sottosviluppo sono per Sen gli ostacoli alla libertà e quindi allo sviluppo pieno al pari della tirannia, dell'intolleranza, della repressione e dell'autoritarismo delle classi dirigenti¹².

Nel campo più specifico della cooperazione allo sviluppo, il cosiddetto approccio "basato sui diritti umani" (*human rights-based approach*) è il quadro concettuale di riferimento fondato, sul piano normativo, sugli standard internazionali relativi ai diritti umani (a cominciare dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948) e diretto, sul piano operativo, a promuovere e proteggere i diritti delle persone¹³. Tale approccio ha una motivazione sia intrinseca, perché si ritiene che sia il

¹¹ Intervista del 7 febbraio 2012. Gli autori vogliono cogliere l'opportunità offerta da questo approfondimento per ringraziare la Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a New York e in particolare l'Amb. Antonio Bernardini, Vice Rappresentante Permanente d'Italia, per la piena disponibilità mostrata in risposta alle richieste di approfondimento sul tema. Gli autori restano chiaramente i soli responsabili della accuratezza e correttezza delle informazioni riportate.

¹² A. Sen (2001[2000]), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

¹³ UNHCR (2006), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, New York; OHCHR e UNDP (2005), *Lessons Learned From Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, New York.

più giusto dal punto di vista morale o legale, sia strumentale, perché si riconosce che porti a risultati migliori e più sostenibili sul fronte dello sviluppo. Sul piano pratico, l'approccio si focalizza sulla realizzazione dei diritti delle popolazioni escluse e marginalizzate e di coloro i cui diritti corrono il rischio di essere violati.

In relazione specifica alla questione di genere, un approccio "basato sui diritti umani" allo sviluppo e il cosiddetto *gender mainstreaming*¹⁴ sono complementari e si rafforzano a vicenda: il *mainstreaming* di genere rivendica la necessità di una prospettiva olistica, che integri la prospettiva di genere nelle attività di sviluppo, con l'obiettivo finale di raggiungere l'uguaglianza di genere¹⁵; un approccio "basato sui diritti umani" integra gli standard internazionali dei diritti umani e i principi dello sviluppo, includendo ovviamente i diritti delle donne e la lotta alle discriminazioni su base sessuale. Entrambi gli approcci evidenziano l'importanza dell'*empowerment* e della partecipazione per lo sviluppo.

C'è evidentemente una ragione, riconducibile al contesto storico, per cui solo negli ultimi anni, con più insistenza, l'Europa si fa paladina di questo approccio allo sviluppo che, anche nel caso della CSW, definisce la prospettiva dell'Unione Europea¹⁶.

La fine della guerra fredda ha rappresentato lo spartiacque storico che ha permesso di introdurre i principi fondanti dell'Occidente nelle relazioni coi paesi in via di sviluppo, a partire proprio dalla democrazia e dai diritti umani, messi in ombra in precedenza dal primato della *realpolitik* che imponeva di attrarre verso la propria "sponda" politica tutti i governi, anche se non pienamente democratici, disposti a contrastare il rischio dell'avanzata del comunismo sovietico. Non che fossero mancate eccezioni - la Svezia, ad esempio, aveva definito proprio lo sviluppo democratico delle società come il principale obiettivo della cooperazione allo sviluppo già nel 1978; ma in genere, le cooperazioni bilaterali e quella comunitaria per molti anni evitarono volutamente qualsiasi riferimento esplicito ad obiettivi di sviluppo politico, in nome allora del principio di non interferenza negli affari interni e della piena sovranità degli Stati che, in qualche modo, definiva l'equilibrio tra i due blocchi.

Dall'inizio degli anni Novanta, questi argomenti sono venuti meno nel discorso della cooperazione internazionale allo sviluppo, sostituiti da un linguaggio che fa esplicitamente riferimento alla necessità di influenzare lo sviluppo politico e i processi di democratizzazione. Tale nuovo discorso si basa sul fatto che forme democratiche di governo promuovono lo sviluppo economico e che il rispetto dei diritti umani è parte integrante della riduzione della povertà in una prospettiva multidimensionale.

In quel decennio si sviluppa una vera e propria seconda generazione di cosiddette "condizionalità", a complemento di quella più tradizionale legata all'impegno/obbligo che i PVS dovevano assumersi di adottare programmi di aggiustamento strutturale (piani di liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione) e politiche di rigore macro-economico come preconditione per ricevere aiuti allo sviluppo. In altri termini, lo stretto legame tra aiuti allo sviluppo e riforme democratiche viene istituzionalizzato attraverso l'inserimento negli accordi di cooperazione di clausole che condizionano il sostegno economico e finanziario al rispetto dei diritti umani da parte dei paesi beneficiari.

¹⁴ C. Moser (1993), *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Routledge, London.

¹⁵ Il Comitato economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), nelle sue conclusioni concordate del 1997/2, definiva il *gender mainstreaming* come "il processo di valutazione delle implicazioni per donne e uomini di ogni azione pianificata, includendo la legislazione, rendendo le esperienze e i punti di vista degli uomini e delle donne una dimensione integrale nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di politiche e programmi in tutte le sfere economiche, politiche e sociali in maniera tale che uomini e donne ne beneficino in maniera equa e le disuguaglianze non siano perpetuate; l'obiettivo ultimo è raggiungere l'uguaglianza di genere" Registre ufficiali dell'Assemblea Generale, Cinquantaduesima sessione, Supplemento N. 3 (A/52/3/Rev.1), cap. IV, paragr. 4.

¹⁶ Del resto, anche nel processo di costruzione della casa comune europea il Trattato istitutivo della Comunità europea era centrato sulla realizzazione del mercato unico e non enfatizzava il tema dei diritti fondamentali. Solo successivamente è stata istituita la Corte di Giustizia, con uno specifico ruolo propulsivo in materia di diritti umani.

L'Unione Europea incorpora questo nuovo principio cardine della sua azione esterna: la promozione di "libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto"¹⁷ costituisce una delle priorità politiche che l'Unione persegue, nonché uno degli obiettivi principali delle sue politiche esterne. Concretamente, è con la IV Convenzione di Lomé (che definisce il partenariato tra UE e paesi di Africa, Caraibi e Pacifico) del 1989, e ancor più con la sua revisione del 1995, che per la prima volta lo sviluppo viene esplicitamente definito (nel Preambolo e poi nell'art. 4) anche come "il soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle popolazioni, il riconoscimento del ruolo della donna e la libera esplicazione delle capacità umane nel rispetto della loro dignità"; mentre l'articolo 5, par. 2, secondo comma, recita "Requisito indispensabile ed inscindibile per la effettiva realizzazione dello sviluppo è la promozione ed il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo". Il par. 3 costituisce poi una vera e propria clausola di "condizionalità" degli aiuti, autorizzando la Comunità a bloccare i mezzi finanziari indirizzati allo sviluppo ovvero a sospendere la Convenzione in caso di violazioni gravi e ripetute dei diritti fondamentali¹⁸.

Si tratta di un principio ormai esteso dall'Unione Europea a tutti gli ambiti di cooperazione internazionale allo sviluppo, che registra una convergenza anche della politica statunitense. Washington, dopo aver abbandonato la norma voluta dal Presidente Carter nel 1977 che dava facoltà agli Stati Uniti di ridurre o cancellare flussi di aiuto in presenza di una seria e sistematica violazione dei diritti umani, ha poi cavalcato il tema della democrazia fino ad adottare, con l'amministrazione di George W. Bush, l'idea di "esportarla". Diversamente, le organizzazioni internazionali - come il sistema delle Nazioni Unite e il gruppo della Banca Mondiale - non avendo alcun mandato per intervenire direttamente, come i donatori bilaterali, nelle relazioni politiche con i paesi in via di sviluppo in particolare in materia di forma di governo, non hanno mai potuto formulare direttamente lo sviluppo della democrazia come obiettivo principale in sé, ma lo hanno fatto in termini di obiettivo strumentale (il concetto di *good governance* adottato dalla Banca mondiale, per esempio, e la centralità del rispetto dei diritti attraverso la declinazione dello sviluppo umano da parte dell'UNDP).

Nel caso dell'Italia, l'importanza del tema centrale della sessione è di immediata evidenza.

Da un lato, il nostro paese è uno di quelli per i quali la politica europea per le aree rurali è sempre stata molto importante, divenendo parte integrante dello sviluppo regionale in particolare con l'adozione di un approccio territoriale, integrato e sostenibile introdotto nel 1987 con la prima riforma dei Fondi Strutturali¹⁹. Parallelamente, la questione trasversale di genere è fondamentale per tutta l'Europa, sul fronte sia della strategia occupazionale che dello sviluppo rurale e dei diritti; ed è perciò di attualità oggi, nel momento in cui si discute delle linee direttive delle prospettive finanziarie per il periodo 2014-2020²⁰.

Dall'altro lato, l'Italia è effettivamente un paese a significativa presenza rurale, perché le aree rurali rappresentano oltre il 90% della superficie territoriale e contribuiscono alla formazione del valore

¹⁷ Principi richiamati nel Trattato sull'UE di Maastricht (1992) e nella revisione del Trattato di Amsterdam (1997) - nel Preambolo all'art. 6 TUE (già art. F), nel Trattato di Nizza (2001) - art. 181 bis TCE; ma anche richiamati come valori fondanti nella Costituzione di Roma (2004) e nella sua modifica con il Trattato di Lisbona (2007).

¹⁸ M. Vita (2007), *L'evoluzione del principio di condizionalità nel diritto comunitario*, mimeo.

¹⁹ I. Leonardi e M. Sassi (2004), "Il modello di sviluppo rurale definito dall'UE dalla teoria all'attuazione: una sfida ancora aperta", Quaderno di ricerca n.6, Facoltà di Economia, Università di Pavia.

²⁰ Il 15 novembre 2011 la Commissione Europea ha proposto che le attività per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne siano finanziate, per il periodo 2014-20, attraverso un programma chiamato "Diritti e cittadinanza" (*Rights and Citizenship*), uno dei due nuovi programmi nel campo della Giustizia, facendovi confluire tre programmi esistenti (la sezione per l'uguaglianza di genere e la lotta alla discriminazione del programma Progress, il programma DAPHNE III per combattere la violenza contro le donne, i bambini e i giovani e il programma *Fundamental Rights and Citizenship*). Sul piano finanziario tale proposta prevede una riduzione del 16% rispetto alle dotazioni oggi disponibili (il programma disporrebbe di una dotazione di bilancio di 387 milioni di euro). Organizzazioni come la Lobby europea delle donne (*European Women's Lobby*) hanno invitato il Parlamento europeo a riconsiderare diversi punti della proposta, ivi compresa la dotazione finanziaria prevista.

aggiunto nazionale nella misura del 50% circa. Inoltre, circa 23 milioni di italiani vivono in comuni definiti rurali, che per il 75% sono ancora “verdi” e contano meno di 300 abitanti per chilometro quadrato: ovvero quasi il 40% di tutti gli italiani, circa cinquecentomila in più rispetto a dieci anni fa²¹. Guardando i dati relativi alla presenza femminile, il 35% (circa 11 milioni) delle donne italiane vive in contesti rurali, con un tasso di occupazione pari al 29% (inferiore rispetto al 32% delle zone urbane); il 29,6% delle imprese agricole sono condotte dalle donne e il 32,5% delle stesse è situato in zona montana; si tratta di aziende spesso di piccole dimensioni, con orientamenti produttivi tradizionali, con maggiori difficoltà di accesso al credito e nell'accesso alle informazioni, oltre che con il vincolo di attività a tempo parziale per poter meglio conciliare le attività domestiche con quelle imprenditoriali²².

Infine, l'Italia ospita, in una tacita divisione internazionale dei lavori, le sedi delle tre organizzazioni (un'agenzia, un fondo e un programma) del sistema delle Nazioni Unite competenti in materia rurale, la FAO, l'IFAD e il WFP.

Il tema è rilevante in termini assoluti, alla luce dell'importanza strategica che riveste il mondo rurale per sconfiggere la povertà nel mondo, dal momento che oltre i due terzi del totale di circa 1,4 miliardi di persone che vivono in povertà estrema risiedono in aree rurali dei PVS²³.

A questo proposito, in questi ultimi anni si è cercato di stabilire un maggiore collegamento tra gli sviluppi delle agende relative al tema delle condizioni di lavoro dignitoso in aree rurali e quello dell'uguaglianza di genere, collegamento che ha portato, tra l'altro, alla creazione della Divisione su Genere, equità ed occupazione in ambito rurale (*The Gender, Equity and Rural Employment Division*, ESW) all'interno della FAO e anche allo sviluppo di una strategia condivisa e di un partenariato operativo tra FAO e ILO sul tema del cibo, dell'agricoltura e di un lavoro dignitoso²⁴.

Più in generale, proprio una visione integrata - ad esempio dell'intreccio tra HIV/AIDS, genere e sicurezza alimentare - può dare la misura del perché problemi come la malattia siano più presenti tra le donne in Africa, e suggerire un approccio integrato alle politiche, capace di affrontare contemporaneamente i diversi ambiti che rafforzano le trappole della discriminazione. Non c'è dubbio, infatti, che la mancanza tra le donne di informazioni e conoscenze sulla trasmissione delle malattie e la prevenzione, oppure le disuguaglianze di genere che predispongono le donne ad avere molto meno potere decisionale nelle relazioni tra i sessi, siano fattori importanti e correlati. Ma anche il passaggio dall'idea generica di una corretta nutrizione a un'idea più articolata e complessa, che adegua la nutrizione al *makeup* genetico individuale (la frontiera della cosiddetta nutrigenetica²⁵) vede le donne in una posizione di ritardo in ragione della loro mancanza di controllo e potere: la nutrizione e le scelte alimentari sono una chiave fondamentale per la prevenzione, la cura, il trattamento e la mitigazione di malattie in generale e dell'HIV/AIDS in particolare, perché la malnutrizione e l'insicurezza alimentare accrescono i rischi di esposizione e infezione²⁶. Tutto ciò significa - nuovamente - che non si tratta di agire su un solo fronte per realizzare un sostanziale *empowerment* femminile.

²¹ C. Barberis (2009), *La rivincita delle campagne*, Donzelli, Roma.

²² S. Tarangioli (a cura di) (2009), "Donne, territorio e impresa. Le opportunità della politica di sviluppo rurale", in: *Sul filo del lavoro*, CNR, Roma, 30 giugno.

²³ IFAD (2010), *Rural Poverty Report 2011. New realities, new challenges: new opportunities for tomorrow's generation*, Roma, novembre.

²⁴ Un risultato di questo sforzo congiunto è stato, ad esempio, la pubblicazione del lavoro: FAO (2011), "Guidance on how to address rural employment and decent work concerns in FAO country activities", *Rural Employment - Guidance Material* N. 1, Roma.

²⁵ L. Benzi e A. Bertacca (2008), " Dalla genetica della nutrizione alla nutrizione personalizzata", *Rivista della Società italiana di medicina generale*, N. 1.

²⁶ P. Pinstrup-Andersen e F. Cheng (2009), *Case studies in food policy for developing countries: policies for health, nutrition, food consumption and poverty*, Vol. 1, Cornell University Press, Ithaca

2.2 - Alcune indicazioni dal rapporto 2011 della FAO

La FAO ha dedicato l'edizione 2011 del rapporto annuale *The State of Food and Agriculture* (SOFA) al tema prioritario della 56a sessione della CSW, intitolandolo *Women in agriculture. Closing the gender gap for development*²⁷. Il rapporto propone diversi elementi meritevoli di attenzione e riflessione.

L'Obiettivo del Millennio relativo all'uguaglianza di genere (MDG 3) e quello sulla lotta alla povertà e all'insicurezza alimentare (MDG 1) sono strettamente collegati: senza il rafforzamento dell'*empowerment* femminile la lotta alla povertà e alla fame è destinata a risultati insoddisfacenti e parziali. Ciò vuol dire che il tema è parte integrante e qualificante della battaglia contro la povertà e la fame.

Le donne sono una componente molto importante nel settore agricolo: rappresentano, in media il 43% della forza lavoro agricola nei paesi in via di sviluppo, con oscillazioni che - come media continentale - variano dal 20% in America latina al 50% in Africa sub-sahariana, Asia meridionale ed orientale. Su base nazionale, in alcuni paesi d'Africa - come Lesotho, Mozambico o Sierra Leone - la percentuale della quota femminile della forza lavoro agricola supera il 60%. Inoltre recentemente, a causa di guerre, migrazioni e diffusione dell'AIDS, questa percentuale tende ad aumentare in molti paesi. Altre regioni, come il Nord Africa e il Medio Oriente, registrano percentuali più basse, ma è importante segnalare come la regione abbia visto un continuo incremento nel tempo della percentuale, passata dal 30% nel 1980 al 45% trenta anni dopo.

Le donne rappresentano il 48% della forza lavoro agricola in Cina, sono il 32% in India, non raggiungono il 30% in Sudafrica e sono solo il 24% in Brasile: si tratta di differenze strutturali significative, che suggeriscono particolare cautela nell'adottare aggregati - come quello dei paesi del cosiddetto gruppo BASIC (Brasile, Sudafrica, India e Cina), derivato dai BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) - che nascondono forti eterogeneità.

Queste differenze si presentano anche a livello intra-regionale:

- nell'America del Sud si va dal Venezuela (6%) alla Bolivia (42%);
- in Asia centrale si va dal Kazakistan (24%) al Tagikistan (53%),
- nell'Asia meridionale ed orientale si va dalla Malaysia (21%) all'Azerbaijan (54%),
- in Medio Oriente si va dall'Arabia Saudita (5%) al Libano (62%), per non parlare dei Territori Occupati (73%²⁸);
- nel Nord Africa si va dalla Tunisia (33%) alla Libia (70%);
- in Africa sub-sahariana si va dal Sudafrica (30%) al Lesotho (67%)²⁹.

Complessivamente, nel mondo in via di sviluppo stiamo parlando di 1,14 miliardi di donne economicamente attive in agricoltura.

Le donne – siano esse coltivatrici o allevatrici, imprenditrici o manovali – subiscono penalizzazioni specifiche riconducibili al loro status, che ledono i loro diritti e quelle che abbiamo citato come *capabilities* in termini di produzione, crescita economica, oltre che benessere complessivo individuale, della famiglia e del territorio di appartenenza. Ciò si traduce, conseguentemente, anche

²⁷ FAO (2011), *Women in agriculture. Closing the gender gap for development*, FAO, Roma.

²⁸ La situazione palestinese è paradigmatica della doppia discriminazione nei confronti delle donne, di natura interna e internazionale: per un verso, ai palestinesi spettano solo le terre più aride, con maggiori problemi idrici, rispetto a quelle controllate dagli israeliani; per l'altro, all'interno della comunità palestinese si è assistito - all'indomani della seconda Intifada, cioè negli ultimi dieci anni - ad un restringimento delle opportunità di scelta per le donne, maggiormente segregate nel ruolo "privato" interno alla famiglia.

²⁹ L'Africa sub-sahariana è la regione al mondo con la percentuale più alta. Forti differenze ci sono tra i diversi paesi, come anche all'interno dei paesi: in Camerun, per esempio, nella zona di Mvae of Campo, nella regione sud-occidentale, la percentuale sfiora l'80%.

in una maggiore vulnerabilità e minore resilienza, in media, dei nuclei familiari retti da una donna rispetto a quelli a conduzione maschile nel caso di calamità o shock esogeni.

L'accesso e il controllo delle risorse, a cominciare dalla terra, è fortemente penalizzante per le donne, che in media hanno appezzamenti più piccoli e di minore qualità, usano meno input moderni (sementi migliorate, macchinari, fertilizzanti), meno credito e servizi finanziari, il che le penalizza anche in termini di accesso alle nuove tecnologie. Questo è un tratto comune che interessa certamente i paesi in via sviluppo ma anche - con le dovute differenti proporzioni e gravità - paesi con economie ad alto reddito come l'Italia (per quanto detto in precedenza), e conferma che la nuova realtà dello sviluppo, nell'epoca della nuova globalizzazione in cui viviamo, significa anzitutto chiamare tutti ad affrontare sfide comuni, che valgono in Italia non meno che nei PVS, che si tratti della questione dei cambiamenti climatici o della *Green Economy*, della crisi economica o della disuguaglianza di genere.

La discriminazione di genere in ambito rurale riguarda la coltivazione dei campi ma ancor più l'allevamento: si stima che due terzi degli allevatori che versano in condizioni di povertà siano donne.

Avere una serie consistente di svantaggi - a cominciare dal fatto che a parità di impiego le donne sono remunerate meno - determina una loro sostanziale esclusione dalle nuove tipologie di accordi contrattuali con la grande distribuzione e la catena lunga del valore, perché le donne tendono ad offrire molte meno garanzie sulla propria capacità produttiva, esercitando un controllo inferiore sulla terra, il lavoro familiare e le altre risorse. Con la conseguenza che gli uomini gestiscono i contratti e le donne coltivano la terra.

L'evidenza empirica dimostra che c'è una differenza, in termini di resa produttiva in agricoltura, tra uomini e donne, e che queste ultime assicurano rendimenti in media inferiori di circa il 20-30% rispetto agli uomini; ma è altrettanto vero che tale differenza è determinata principalmente dalle differenze nell'uso delle risorse. In altri termini, le donne sono penalizzate nelle loro *capabilities*, il che le penalizza sul versante dei cosiddetti *functionings* concreti (l'uso delle risorse disponibili per realizzare i propri progetti di vita) e dei risultati produttivi.

Tutto ciò è ingiusto per le donne che risultano penalizzate, ma è anche deleterio per la lotta alla povertà e alla fame e per lo sviluppo: la FAO stima che, eliminando le differenze di genere nelle rese agricole, si ridurrebbe automaticamente il numero di persone malnutrite nella misura di 100-150 milioni di persone. Il lavoro delle donne è un motore dell'economia e costituisce oggi uno dei più importanti fattori dello sviluppo mondiale³⁰.

Nel caso di un continente come l'Europa, chiamata a fronteggiare il rapido invecchiamento della popolazione, tutto ciò significa anche che la previsione secondo cui entro il 2040 il continente avrà un deficit di 24 milioni di lavoratori potrebbe essere ridotta a un gap di soli 3 milioni di persone, se le donne raggiungessero tassi di partecipazione al mercato del lavoro equiparabili a quelli maschili. E si tratta di un problema rilevante anche per i paesi in via di sviluppo, se solo si pensa al rapido invecchiamento della popolazione - molto più rapido che in Europa - in corso in Cina o alla situazione nell'Europa orientale.

³⁰ Questo è vero anche al di là dell'ambito rurale: un recente studio curato da Goldman Sachs dimostra che il Prodotto Interno Lordo mondiale aumenterebbe del 13% se le donne fossero posizionate esattamente come gli uomini nel mondo del lavoro. Una recente pubblicazione tradotta in Italia è: A. Wittenberg-Cox (2011), *Womenomics in azienda*, Editore Gruppo24Ore, Milano, che fa seguito al best-seller internazionale A. Wittenberg-Cox e A. Maitland (2011), *Rivoluzione Womenomics*, Editore Gruppo24Ore, Milano.

È utile ricordare che negli Stati Uniti le direttrici esecutive sono il 15 su cento del totale, in Europa non raggiungono il 10 per cento, in Asia raggiungono a mala pena il 2 per cento. In Italia, ci sono 5 consigliere di amministrazione ogni 100 uomini, e il Cda è monopolio maschile in 6 aziende su 10. Inoltre, sempre in Italia, le donne dedicano in media 4,9 ore al giorno per lavori domestici, contro 1,4 ore degli uomini, il che definisce uno squilibrio superiore non solo - cosa prevedibile - a quanto avviene in Svezia (rispettivamente 3,2 e 2,3 ore), ma anche paesi come la Bulgaria (4,7 e 2,6 ore), in Sudafrica (4,2 e 1,8 ore), Cambogia (4,4 e 3,3, ore) o Pakistan (5,5 e 2,5 ore). Si veda: M. I. Berniell, C. Sánchez-Páramo (2011), "Overview of Time Use Data Used for the Analysis of Gender Differences in Time Use Patterns", *Background paper for the WDR 2012*, World Bank, Washington D.C.

Non è peraltro soltanto sul fronte della maggior produzione agricola che si possono misurare i benefici potenziali: aumentando il potere negoziale delle donne all'interno dei nuclei familiari, si orienterebbe la strategia familiare più a favore dell'istruzione e della salute dei bambini e della sicurezza alimentare, migliorando le prospettive dello sviluppo nella sua accezione multidimensionale.

La sfera economica della capacità produttiva non è, del resto, separabile dalle condizioni sociali, che per esempio impediscono alle donne di impegnarsi maggiormente in attività più produttive, perché comunque - come già abbiamo ricordato anche per il caso italiano - la sfera della cura e della gestione degli affari domestici continuano a gravare sulle spalle delle donne, sottraendo loro tempo ed energia per altre attività. Ciò avviene perché il ruolo femminile associato alla cura domestica è ritenuto imm modificabile, malgrado la vita in agricoltura, e più in generale in ambito rurale, si stia modificando con l'integrazione nelle catene globali del valore, i cambiamenti climatici e i fenomeni migratori.

L'interazione di discriminazioni combinate sul fronte di input, risorse, opportunità, servizi e mercati determina una situazione molto penalizzante per le donne. Va aggiunto che nel prendere in considerazione statistiche ufficiali che guardano alle condizioni di vita della popolazione utilizzando come unità di misura per raccogliere informazioni il nucleo familiare o quello domestico (il cosiddetto *household*), si perde il dettaglio della discriminazione di genere praticata all'interno dei suddetti nuclei, che ripropongono al loro interno sia forme di violenza (e abuso sessuale), sia la logica di status sociali che penalizzano le donne. Occorre anche tenere conto del fatto che la sottostima culturale e politica del ruolo della donna nello sviluppo rurale implica, inevitabilmente, che le statistiche ufficiali - portatrici di questa stessa distorsione - non consentano di disporre di una batteria di indicatori raccolti con frequenza e sempre affidabili³¹.

In ogni caso, il peso fondamentale che rivestono i ruoli e le identità sociali è così importante che ha determinato una riconcettualizzazione del tema, portando all'uso nel dibattito internazionale e nelle politiche del termine di "genere" piuttosto che di "sesso", un termine che in questa accezione non va scambiato per un semplice sinonimo (cosa che purtroppo capita di riscontrare spesso): non è la categoria biologica in sé (essere uomo o donna), cioè il sesso, a essere causa di discriminazioni, ma i fattori ideologici, religiosi, etnici, economici e culturali che definiscono i ruoli sociali, e quindi determinano una diversa distribuzione di responsabilità e risorse tra i sessi stessi.

Il problema fondamentale che oggi accomuna trasversalmente gran parte dei paesi del mondo è che se da un lato va giudicato positivamente il fatto che - a differenza del passato - la questione di "genere" sia ormai presente e acquisita in tutti i documenti strategici, tuttavia solitamente essa viene relegata alla parte specifica dedicata alla "questione" delle donne, cioè a uno dei tanti settori delle politiche di sviluppo, senza cogliere la portata innovativa della concettualizzazione di "genere", che vorrebbe invece farne una parte strategica, integrale e trasformativa della programmazione complessiva delle politiche.

Se si sovrappone indistintamente il tema del sesso (essere uomo o donna), che tende ad essere un'identità piuttosto fissa, a quello del genere, che è invece collegato ai ruoli e status sociali ed è quindi in continua trasformazione, si rischia di rinunciare a riconoscere spazi di cambiamento possibile alle politiche, nazionali e internazionali, che dovrebbero invece darsi questo come compito principale per migliorare le condizioni di vita nel mondo.

La natura dei problemi che le donne fronteggiano, infatti, ha dirette implicazioni in termini di politiche necessarie in ambito rurale: occorrono immediate riforme per eliminare le discriminazioni di genere, che penalizzano le donne in termini di accesso a risorse agricole, istruzione, servizi finanziari e divulgativi (noti come servizi di *extension*, ovvero informazione, formazione,

³¹ C.D. Deere (2005), *The feminization of agriculture? Economic restructuring in rural Latin America*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Occasional Paper 1, Geneva.

addestramento, consulenza tecnica, collaudo e adattamento delle innovazioni) e nel mercato del lavoro. Investimenti nelle tecnologie e infrastrutture al servizio degli interessi delle donne (e che facilitino la possibilità di coniugare attività produttive con altri impegni) possono aiutare, ma occorre soprattutto promuovere mercati del lavoro più equi e flessibili in ambito rurale.

Va qui segnalato come nei paesi in via di sviluppo sia occupato il 70% degli uomini e il 40% delle donne. Ma il tasso di occupazione maschile, su base regionale, è più omogeneo e va da oltre il 60% (Nord Africa e Medio Oriente) a quasi l'80% (Africa sub-sahariana); invece quello femminile varia molto, andando dal 15% (Nord Africa e Medio Oriente) a oltre il 60% (Africa sub-sahariana). Le donne, inoltre, tendono ad essere impiegate in grandissima maggioranza in agricoltura (quasi il 70% delle occupate in Asia meridionale e oltre il 60% in Africa sub-sahariana), con l'eccezione dell'America latina (dove rappresentano a mala pena il 10%), e molto meno nell'industria o nei servizi, a differenza degli uomini. Inoltre, le donne sono impiegate nel cosiddetto settore informale in una percentuale sul totale delle occupate più alta rispetto a quanto capita nel caso degli uomini.

2.3 - Alcune indicazioni dal rapporto 2011 della Banca Mondiale

Proprio partendo da queste ultime considerazioni, ovvero la discriminazione nel mercato del lavoro che penalizza le donne, giova segnalare un dato contenuto nel rapporto 2011 della Banca Mondiale sullo stato dello sviluppo nel mondo³²: la produttività del lavoro in diversi paesi aumenterebbe del 25% se si riuscisse ad eliminare le tante barriere che creano discriminazioni ai danni delle donne sul mercato del lavoro.

Senza assolutamente rimuovere la complessiva situazione discriminatoria sul mercato del lavoro, vanno registrate le grandi trasformazioni del mondo del lavoro: negli ultimi trenta anni sul mercato del lavoro mondiale si sono aggiunte qualcosa come oltre mezzo miliardo di lavoratrici che, pur patendo ingiustificabili discriminazioni, sono al centro dei grandi cambiamenti in corso.

La femminilizzazione senza precedenti del mercato del lavoro formale, coniugata alla maggiore scolarità femminile, è stata un'onda inarrestabile, che si è poi tradotta in una riduzione senza precedenti dei tassi di fecondità generale, o numero medio di figli per donna. In un paese come l'Iran, per esempio, sono occorsi solamente venti anni per far scendere il numero medio di figli per donna da 6 a 3³³, quando in precedenza all'India furono necessari 35 anni e, ancor prima, agli Stati Uniti servirono oltre centodieci anni.

Ci sono, tuttavia, dati che denunciano le drammatiche conseguenze della discriminazione di genere in diversi paesi in via di sviluppo: il fatto che le donne non vivano in questi paesi più a lungo degli uomini, come invece capita nelle economie ad alto reddito, è forse l'indicatore più sintomatico.

Inoltre, laddove le condizioni di discriminazione di genere sono calate in contesti sociali che aggravano fenomeni di marginalizzazione e vulnerabilità di gruppi particolari di popolazione, si assiste ad un processo cumulativo di trappole della discriminazione che si auto-rafforzano: in Vietnam le donne delle minoranze etniche partoriscono per oltre il 60% dei casi senza alcuna cura prenatale, una cifra che è il doppio dei casi riscontrati nelle donne che appartengono al gruppo etnico maggioritario (*kinh o viet*).

³² World Bank (2011), op. cit.

³³ Addirittura, nell'arco di trenta anni, tra il 1979 e il 2009, l'Iran ha visto scendere il numero medio di figli per donna da 6,9 a 1,8 (cioè sotto la soglia di rimpiazzo o tasso di fecondità di sostituzione della popolazione, pari a 2,1 figli per donna, che è il valore che rappresenta il numero medio di figli che ciascuna donna dovrebbe avere per rimpiazzare nella generazione successiva se stessa e il proprio partner). Inoltre, è il paese che registra il più alto rapporto tra femmine e maschi iscritti alle scuole primarie, avendo raggiunto il valore di 1,2 (1,2 bambine per ogni bambino) e che ha visto più che raddoppiare nel corso degli ultimi trenta anni il numero di ragazze che si iscrivono alle scuole secondarie in percentuale sul totale della popolazione femminile in età per iscriversi (dal 30 all'80%), mentre oltre la metà della popolazione studentesca universitaria è oggi di sesso femminile.

Anche questi ultimi dati evidenziano come l'ambito nazionale delle politiche sia quello decisivo per correggere le distorsioni dovute a discriminazioni sistematiche ai danni delle donne: le misure per correggere le "anomalie" sul fronte della mortalità femminile riconducibili a ingiustizie sanitarie³⁴, i ritardi nel campo dell'istruzione, le ingiustizie sul piano retributivo³⁵ e della produttività lavorativa, le differenze nell'accesso alle opportunità economiche e nel controllo e proprietà delle risorse e degli *asset*, il posizionamento penalizzato delle donne sul mercato del lavoro, il perpetuarsi di generazione in generazione di queste discriminazioni che hanno nelle convenzioni e convinzioni sociali (che determinano i comportamenti sociali) i principali alleati. I segnali del mercato, le istituzioni formali e la crescita economica, se orientati a contrastare le discriminazioni che penalizzano le donne, possono essere i mezzi con cui incidere sul cambiamento di mentalità e di risultati.

Il peso determinante delle convinzioni sociali che, come si diceva, perpetuano di generazione in generazione le discriminazioni ha oggi evidenze empiriche chiare, perché donne e uomini assorbono norme sociali e aspettative al punto da adattare le proprie aspirazioni, i comportamenti e le preferenze proprie e dei propri figli. La ricerca *Young Lives* ha studiato le aspirazioni nel campo dell'istruzione e la capacità non cognitive di 12 mila bambini in Etiopia, Andhra Pradesh (India), Perù e Vietnam. Le aspirazioni dei genitori per l'istruzione dei propri figli erano differenziate e distorte a favore dei figli maschi già all'età di dodici anni in Etiopia e India e delle figlie femmine in Perù e Vietnam. All'età di quindici anni, queste aspirazioni discriminanti erano già state trasmesse ai figli, le cui aspirazioni si differenziavano per genere assumendo quelle dei propri genitori³⁶. L'evidenza stessa conferma come, in media, una madre che non lavora fuori di casa avrà una figlia che a sua volta avrà più alte probabilità della media di non lavorare fuori casa³⁷.

La cooperazione internazionale può evidentemente avere un ruolo di intervento, in quelle aree prioritarie, solo complementare alle strategie che definiscono la politica nazionale, ma può sicuramente favorire la circolazione di informazioni e mettere a disposizione dati comparabili a livello internazionale che possono aiutare a sottrarre l'argomento al terreno dei pregiudizi e dell'ideologia. Ciò significa promuovere innovazione e apprendimento (attraverso la capitalizzazione di pratiche concrete che permettono sia l'accesso delle donne alle opportunità economiche e ai servizi che rafforzano le *capabilities* delle persone, sia di investire nelle nuove generazioni perché cambino atteggiamenti), creando anche maggiori occasioni di partenariato internazionale su questi temi, oltre che fornendo diretto sostegno finanziario a tutte le misure che concorrono a ridurre la distanza che separa le donne dagli uomini nell'uso delle risorse (beni e servizi) a disposizione, cioè nella loro capacità di agire (*agency*), nel senso di capacità di prendere decisioni che portano ai risultati desiderati.

I cambiamenti normativi sul piano nazionale sono stati importanti e diffusi, a cominciare dai diritti politici e in particolare dal suffragio universale. Dopo che nel 2008 anche il Bhutan ha esteso il diritto di voto alle donne, oggi solo l'Arabia Saudita non riconosce il suffragio femminile. Ma passi importanti si stanno facendo anche su altri fronti: nel 2005 la Corte d'appello in Kenya ha stabilito che non è giustificabile una distinzione tra figli e figlie nella determinazione delle quote dell'asse ereditario; nel 2001 l'Alta corte della Tanzania ha stabilito il diritto di una vedova ad amministrare la proprietà per conto dei figli. Ma il principio di non discriminazione ed uguaglianza di genere

³⁴ Si consideri, a titolo di esempio, che in Afghanistan, Ciad, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Sierra Leone e Somalia, almeno una donna su 25 muore per complicazioni durante la gravidanza o il parto. Oppure, che in Africa subsahariana muoiono di HIV-AIDS molte più donne che uomini.

³⁵ Si fa qui particolare riferimento alla situazione dei PVS, ma giova ricordare che anche in un paese come la Germania la retribuzione femminile per lavoro salariato è in media pari al 62% di quella maschile.

³⁶ S. Dercon e A. Singh (2011), "From Nutrition to Aspirations and Self-Efficacy: Gender Bias over Time among Children in Four Countries", Oxford University, Oxford, mimeo.

³⁷ A. Fogli e L. Veldkamp (2011), "Nature or Nurture? Learning and the Geography of Female Labor Force Participation", *Econometrica*, v.79(4), luglio.

trova maggiore difficoltà ad essere applicato sul piano dei diritti economici delle donne, soprattutto in aree rurali, dove maggiore è la povertà.

2.4 - I dati dell'OCSE relativi all'impegno della cooperazione internazionale allo sviluppo

In sede OCSE opera la rete sull'uguaglianza di genere, collegata al Comitato di Aiuti allo sviluppo (il GenderNet del DAC, *Network on Gender Equality*).

In un recente seminario organizzato da Gendernet (31 gennaio e 1 febbraio 2012 ad Addis Abeba) è stato ribadito che l'insicurezza alimentare e la malnutrizione - dovute a condizioni inique di accesso al cibo, alla volatilità dei prezzi alimentari e all'accresciuta pressione sulla terra e altre risorse naturali - hanno ramificazioni globali; e che la disuguaglianza di genere è una delle cause principali e al contempo uno degli effetti di povertà e fame. Non è casuale che i paesi con i più gravi problemi di fame siano quelli che presentano anche i più alti livelli di disuguaglianza di genere.

Sulla base di queste premesse, il DAC dell'OCSE produce e mette a disposizione per affrontare questi argomenti una serie di informazioni statistiche sugli aiuti internazionali in relazione all'obiettivo dell'*empowerment* delle donne³⁸.

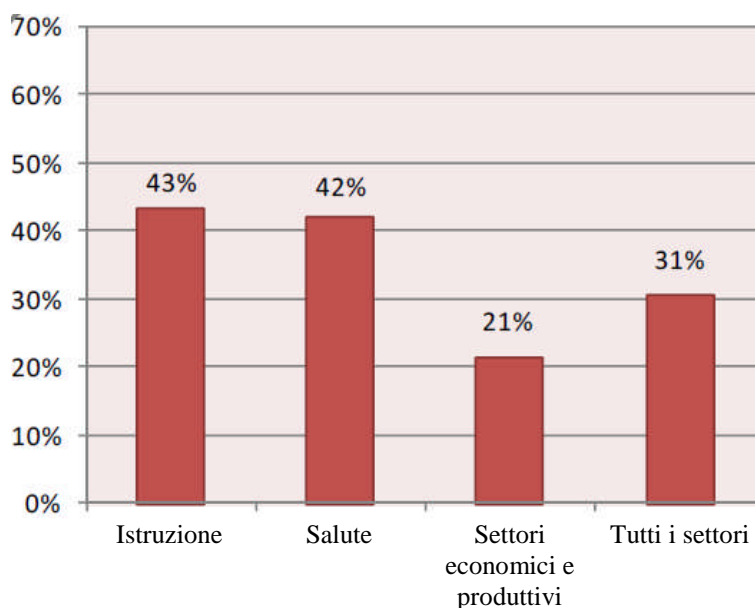
I principali dati da tenere in considerazione sono:

- Gli aiuti impegnati dai paesi membri del DAC-OCSE negli undici settori economici e produttivi³⁹, con l'obiettivo di promuovere uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne, sono stati pari a 4,6 miliardi di dollari l'anno in media nel periodo 2007 e 2008. Essi rappresentano circa un quinto del valore totale degli aiuti destinati a quei settori.
- Solo una piccola quota (il 2%, pari a 115 milioni di dollari) di questi 4,6 miliardi di dollari ha come obiettivo principale quello di promuovere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne.
- L'uguaglianza di genere nei settori economici e produttivi ha ricevuto una priorità inferiore rispetto agli altri settori.
- Gran parte degli aiuti (il 41%) indirizzati a promuovere l'uguaglianza di genere nei settori economici e produttivi è andata allo sviluppo rurale e all'agricoltura.
- I settori in cui bisogna investire molto di più, sul fronte dell'*empowerment* delle donne, sono i trasporti, l'energia, il commercio e l'occupazione.

³⁸ In particolare, si segnala OECD-DAC (2011), "Aid in Support of Women's Economic Empowerment", Parigi, gennaio.

³⁹ (1) Gestione della finanza pubblica, (2) politica dell'impiego, (3) trasporti, (4) comunicazioni, (5) energia, (6) banche e affari, (7) agricoltura e sviluppo rurale, (8) industria, (9) settore minerario, costruzioni e turismo, (10) commercio, (11) sviluppo urbano.

Graf. 1 - Aiuti focalizzati sull'uguaglianza di genere per settore (impegni 2007-08)



Fonte: OECD-DAC online

Sul fronte degli impegni dei diversi donatori, e guardando ai dati relativi alle attività nei settori economici e produttivi, gli aiuti dei paesi OCSE sono in genere meno focalizzati sull'uguaglianza di genere rispetto agli aiuti per l'istruzione o la salute o tutti i settori insieme. Con due eccezioni: il Canada, che finalizza il 48% degli aiuti nei settori economici e produttivi all'uguaglianza di genere (rispetto al 44% in tutti i settori); e il Regno Unito (rispettivamente 37% e 32%).

Per quanto riguarda i dati riportati nella Tabella 1, quelli relativi ad Australia, Francia, Italia e Lussemburgo si riferiscono unicamente al 2008, a causa di un insufficiente copertura per il 2007. La Svezia sta rivedendo il sistema amministrativo di rilevazione dei dati per poter meglio contabilizzare le attività che interessano l'uguaglianza di genere. Gli Stati Uniti non hanno monitorato le attività coi marcatori che permettono di classificare le azioni come finalizzate all'uguaglianza di genere.

Per l'Italia, i dati indicano che all'interno della categoria di aiuti (gli undici settori economici e produttivi) che ha ricevuto in valore assoluto un importo limitato (310 milioni di dollari), soltanto una piccola parte (il 20%) ha avuto come obiettivo importante - cioè significativo, senza però essere definito l'obiettivo principale - l'uguaglianza di genere.

A titolo di confronto, in valore assoluto l'Italia ha destinato appena il 5,5% di quanto impegnato dalla Germania (che ha destinato 1,12 miliardi di dollari) che, anche in termini relativi, ha focalizzato sull'uguaglianza di genere circa il 48% delle risorse andate ai settori economici e produttivi.

Tab. 1 - Aiuti focalizzati su uguaglianza di genere nei settori economici e produttivi (impegni come media annuale del periodo 2007-08), milioni di dollari

	totale	obiettivo principale	obiettivo importante	% del totale degli aiuti a settori economici e produttivi	senza target	non monitorati
Australia	127	3	123	28	326	155
Austria	28	6	22	33	58	0
Belgio	119	11	109	48	132	125
Canada	240	8	233	48	263	0
Corea del Sud	2	0	2	0	551	0
Danimarca	214	18	196	52	193	0
Finlandia	35	0	35	20	144	0
Francia	241	4	236	11	2.038	390
Germania	1.123	25	1.098	48	1.215	268
Giappone	864	2	862	12	6.146	60
Grecia	4	0	4	24	13	0
Irlanda	18	0	18	19	79	0
Istituzioni UE	460	2	458	13	3.202	451
Italia	62	0	62	20	248	0
Lussemburgo	18	0	18	60	12	27
Norvegia	85	6	79	13	576	0
Nuova Zelanda	7	1	7	21	28	0
Paesi bassi	6	4	2	1	815	0
Portogallo	1	0	1	2	50	0
Regno Unito	472	0	472	37	818	485
Spagna	135	14	121	20	542	271
Stati Uniti	5.831
Svezia	313	9	304	70	133	0
Svizzera	53	2	51	30	122	125
Total	4.627	115	4.512	21	17.705	8.188

Fonte: OECD-DAC online

La quota degli aiuti bilaterali ai settori economici e produttivi che va in particolare ad agricoltura e sviluppo rurale è alta; all'interno di questo sub-settore, è alta la percentuale focalizzata sull'uguaglianza di genere (nella notifica al segretario dell'OCSE-DAC): in media, il 44%. Complessivamente, cumulando i flussi dei 23 membri dell'OCSE-DAC, si tratta di 1,93 miliardi di dollari, pari al 41% del totale degli aiuti negli undici settori economici e produttivi focalizzati su uguaglianza di genere.

Nel caso della Svezia, la quasi totalità degli aiuti ad agricoltura e sviluppo rurale (il 99%) va all'uguaglianza di genere, ma anche Austria, Belgio, Danimarca, Germania e Lussemburgo destinano oltre i due terzi del totale che va a quel settore all'uguaglianza di genere.

L'Italia, invece, ha destinato solo il 46% degli aiuti al settore rurale e agricolo all'uguaglianza di genere; in valore assoluto, si tratta di appena 49,2 milioni di dollari.

A un livello di maggiore disaggregazione, se si guarda alle otto categorie che compongono l'aggregato aiuti per l'agricoltura e lo sviluppo rurale⁴⁰, si nota che i capitoli "istruzione, ricerca e servizi per l'agricoltura" e "silvicoltura" si distinguono per il particolare orientamento a favore

⁴⁰ (1) Politica agricola, (2) produzione agricola, (3) risorse idriche per l'agricoltura, (4) input per l'agricoltura, (5) istruzione, ricerca e servizi per l'agricoltura, (6) silvicoltura, (7) pesca, (8) sviluppo rurale.

dell'uguaglianza di genere (rispettivamente, il 57 e 58% del totale degli aiuti). Anche le risorse per lo “sviluppo rurale” si distinguono per una particolare attenzione all'uguaglianza di genere (il 50%). Al contrario, la categoria degli “input per l'agricoltura”, che comprende macchinari, attrezzature e sementi, è quella che in assoluto ha la più bassa inclinazione verso l'uguaglianza di genere (il 5%). Si tratta di un dato preoccupante, visto che è proprio il problema dell'accesso femminile alle innovazioni che impedisce un aumento della produttività delle donne in agricoltura, identificato - come visto - sia da FAO che da Banca Mondiale come uno dei principali nodi critici da affrontare.

Un altro ambito di intervento particolarmente importante è quello dell'accesso al credito e più in generale ai servizi finanziari. Nel caso della banca-dati dell'OCSE, è un aggregato separato rispetto a quello degli aiuti per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, ma trattandosi di un ambito trasversale, che interessa sia l'ambito rurale che quello urbano, viene qui preso in considerazione data la sua rilevanza per l'*empowerment* femminile in ambito rurale.

La quota degli aiuti bilaterali ai settori economici e produttivi diretta a questo aggregato e focalizzata sull'uguaglianza di genere è pari, in media, al 34%. Complessivamente, cumulando i flussi dei 23 membri dell'OCSE-DAC, il fatto che un terzo di tutti gli aiuti andati all'aggregato “banche e affari” sia classificato come orientato all'uguaglianza di genere e all'*empowerment* delle donne si traduce in un flusso complessivo di 920 milioni di dollari annui. Ciò rende questo aggregato la seconda area più dedicata all'*empowerment* femminile per volume di risorse mobilitate. Danimarca, Giappone e Spagna sono i paesi che classificano più dei due terzi degli aiuti andati a questo aggregato come orientato all'uguaglianza di genere: rispettivamente, l'81, il 74 e il 70%.

Nel caso dell'Italia, il 42% - pari ad appena 4,2 milioni di dollari - di questo aggregato è stato destinato a favore di interventi classificati come orientati a promuovere l'*empowerment* femminile. Ben poca cosa rispetto ai 289 milioni della Germania, i 210 del Giappone, i 120 della Francia, ma anche i 72 del Canada, i 70 della Spagna o i 60 milioni della Danimarca.

Il sostegno al microcredito - compreso nella categoria “intermediari informali e semi-formali” - ha un significativo orientamento a favore delle donne: si tratta del 40% di tale categoria. Il fatto, poi, che anche le categorie “servizi per l'imprenditorialità” e “intermediari finanziari nel settore formale” dedichino una particolare attenzione all'*empowerment* femminile (rispettivamente, il 32 e il 33%) è importante, perché è l'ampia gamma di servizi finanziari e non finanziari che affiancano il credito a rafforzare il sistema imprenditoriale, e quindi a rendere più sostenibile gli stessi interventi di microcredito.

Quel che in generale si può dire, anche alla luce del database dell'OCSE, è che su scala mondiale le priorità della spesa pubblica nazionale hanno visto una tendenza prevalente, nel corso degli ultimi trenta anni, a penalizzare gli investimenti nel settore agricolo e rurale. La quota della spesa agricola sul totale della spesa pubblica nei PVS è diminuita, in molti casi passando da oltre il 10 a non più del 7%.

Parallelamente, tra il 1980 e il 2005 gli aiuti pubblici allo sviluppo destinati all'agricoltura in termini reali si sono dimezzati, a dispetto del fatto che un dollaro investito in agricoltura tende, in media, ad essere più efficace, in termini di riduzione della povertà, di qualsiasi altro tipo di intervento. La quota di aiuti internazionali a favore dell'agricoltura è scesa dal 17% degli inizi degli anni Ottanta a circa il 3% nel 2005⁴¹.

Il focus dell'*empowerment* femminile in ambito rurale non può che risentire negativamente di questa disattenzione generale delle politiche pubbliche, nazionali e di cooperazione internazionale nei confronti dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, soprattutto in una fase della globalizzazione che sta determinando nuovi equilibri e profonde trasformazioni nel modo di produrre, trasformare e consumare i prodotti della terra.

⁴¹ M. Zupi (2010), "The Legacy of Budget allocations and Policies for Promoting Agricultural Investment in Developing Countries, 1950-2010", *Background Paper for Analysis of investment implications of alternative agricultural development strategies*, TCSP Division, FAO, Roma, dicembre.

La diffusione delle catene di supermercati nei PVS e la realtà delle nuove catene globali del valore assegnano oggi un ruolo crescente alla filiera agroalimentare (l'insieme delle fasi di produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli e alimentari su scala locale, nazionale, regionale e globale). Ciò porta a nuove relazioni e contrattazioni tra i diversi soggetti della filiera (le imprese che concorrono direttamente alla produzione, raccolta, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e agroalimentari, e le imprese che forniscono servizi e mezzi di produzione).

Non si tratta semplicemente di orientare le politiche della cooperazione allo sviluppo, oltre che le politiche nazionali, a dedicare più attenzione rispetto al recente passato al settore agricolo e rurale, e in questo quadro di rafforzare il focus dell'*empowerment* femminile, ma di declinare il tema delle *capabilities* femminili in ambito rurale in relazione a questi nuovi scenari internazionali, che creano enormi rischi ma anche potenziali opportunità per le fasce vulnerabili della popolazione rurale nel mondo. In particolare, le donne sono quelle più esposte agli effetti della crisi economica e finanziaria, dell'insicurezza alimentare ed energetica e della volatilità dei prezzi dei prodotti alimentari.

2.5 – Altri contributi alla riflessione

La trasversalità del tema dell'*empowerment* femminile rispetto a qualsiasi area d'intervento tesa a promuovere lo sviluppo implica che numerosi consessi internazionali a carattere multilaterale, in cui è rappresentata anche l'Italia, stiano discutendo di temi collegati al tema prioritario della CSW di quest'anno.

A questo proposito, per ragioni di spazio, ci limitiamo a segnalare solo alcuni ambiti e le relative riflessioni.

Un esempio è rappresentato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO). Nel 1999, il suo Direttore Generale Juan Somavia presentò alla Conferenza Internazionale del Lavoro il Rapporto *Decent Work*, che introduceva il concetto di lavoro dignitoso (*decent work*) e definiva come obiettivo primario dell'ILO quello di “garantire che tutti gli uomini e le donne abbiano accesso ad un lavoro produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana”.

La realizzazione universale del lavoro dignitoso passa attraverso il perseguimento di quattro obiettivi strategici, a cui si aggiunge l'obiettivo trasversale dell'uguaglianza di genere:

1. creare opportunità di occupazione e remunerazione per tutti;
2. garantire i principi e diritti fondamentali nel lavoro (libertà di associazione e diritto alla contrattazione collettiva, eliminazione del lavoro forzato e del lavoro minorile, non discriminazione in ambito lavorativo e professionale);
3. rafforzare ed estendere la protezione sociale;
4. promuovere il tripartitismo (governi, organizzazioni datoriali e sindacati) e il dialogo sociale.

Il lavoro dignitoso intende offrire una risposta a molteplici priorità dell'agenda sociale, economica e politica del sistema internazionale, promuovendo una globalizzazione equa, il rispetto delle diversità, la riduzione della povertà, maggiore sicurezza a livello locale e globale e l'inclusione sociale, garantendo le pari opportunità e lottando contro ogni forma di discriminazione sul lavoro per valorizzare le capacità di tutti.

Le implicazioni dirette per il tema della CSW 2012 sono la necessità di tradurre questi principi in ambito rurale nell'obiettivo prioritario di migliorare le condizioni e le opportunità di impiego per le donne al fine di rendere sostenibile lo sviluppo rurale, assicurare la protezione sociale senza discriminazioni ai lavoratori e alle lavoratrici in ambito rurale, garantire loro gli stessi diritti

riconosciuti al lavoro in ambito urbano, promuovere il dialogo tra le parti sociali coinvolgendo in forma paritaria gli interessi delle donne⁴².

Infatti, il contesto rurale si caratterizza per una maggiore disfunzionalità dei mercati del lavoro e delle istituzioni, con minore protezione sociale, retribuzioni più basse, mancata applicazione di norme nazionali sul lavoro e i diritti dei lavoratori.

Le donne in ambito rurale affrontano la duplice discriminazione di essere donne e vivere in contesti rurali, che si traduce in minore disponibilità e accesso a istruzione, credito, servizi alle attività economiche, infrastrutture sociali ed economiche, opportunità occupazionali e imprenditoriali, bassi investimenti e reddito, ma anche in minori diritti, protezione sociale e dialogo sociale. Tutti ambiti in cui possono impegnarsi la politica nazionale e la cooperazione internazionale⁴³.

Su questi temi le tre organizzazioni “romane” delle Nazioni Unite (FAO, IFAD e WFP), insieme alla *UN Women*⁴⁴ hanno organizzato un recente seminario di esperti ad Accra, in Ghana (20-23 settembre 2011), con l'obiettivo di fornire ai decisori politici idee concrete per l'azione a sostegno dell'*empowerment* femminile⁴⁵. Il seminario ha segnalato le molteplici e interessanti buone pratiche da cui poter trarre indicazioni ed elementi generalizzabili di ispirazione per le politiche nazionali ed internazionali⁴⁶. In particolare, meccanismi per aumentare il reddito delle donne possono essere utili ma, di per sé, non si traducono necessariamente in un *empowerment* economico. Numerosi esempi indicano come siano essenziali istituzioni efficaci e un contesto politico favorevole, che sostenga i diversi ruoli delle donne in agricoltura e nelle opportunità economiche rurali extra-agricole.

Esistono esempi adattabili, in parte riproducibili ed estendibili su più ampia scala, di cui fare tesoro ma si tratta di fattori di cambiamento che vanno calati nelle specificità contestuali. Si può trattare di particolari meccanismi di protezione sociale (micro-assicurazioni, trasferimenti condizionati di risorse finanziarie, cura dell'infanzia), innovazioni tecnologiche (strutture letteralmente “staccate” - *off-grid* - dalla rete che fornisce energia elettrica, grazie alle fonti rinnovabili per lo stoccaggio dell'energia) e approcci che consentono di trasformare le relazioni di genere: ma, appunto, si tratta di calibrarle tenendo conto delle differenti specificità contestuali, che fanno la differenza.

In questo quadro, il fattore cruciale è il quadro politico e istituzionale che crea e attua le politiche finalizzate a una maggiore equità, investe nelle infrastrutture e nei servizi, promuove forme di *governance* del territorio che istituzionalizzano gli impegni a favore dell'uguaglianza di genere, fornisce le risorse per tradurre le politiche in azioni concrete. Per le politiche di sviluppo e di cooperazione internazionale ciò significa, anzitutto, adottare un approccio programmatico, piuttosto che a progetto, per realizzare i propri obiettivi, impegnandosi in un orizzonte di lungo periodo nell'agricoltura e sviluppo rurale.

È opportuno, infine, segnalare come sia le organizzazioni internazionali - a cominciare dalla *UN Women*, ma anche il Fondo delle Nazioni Unite sulla popolazione (*United Nations Population Fund*, UNFPA)⁴⁷ e il Dipartimento degli affari economici e sociali (*United Nations Department of Economic and Social Affairs*, UNDESA)⁴⁸ - sia numerose espressioni ed articolazioni della società civile internazionale – come le tantissime reti di associazioni che hanno proposto numerosi

⁴² M. Fontana (2011), "Rural employment and decent work: Interactive expert panel. The empowerment of rural women and their role in poverty and hunger eradication, development and current challenges", UN CSW, 55a sessione, 22 febbraio - 4 marzo, New York.

⁴³ ILO (2009), "Gender equality at the heart of decent work, Provisional Record 13", *International Labour Conference*, 98th Session, Ginevra, Para 22.

⁴⁴ Si veda più avanti, al punto 4.7.

⁴⁵ C. Hill (2011), "Enabling Rural Women's Economic Empowerment: Institutions, Opportunities, and Participation", Background paper, settembre.

⁴⁶ UN Women, FAO, IFAD, WFP (2011), "Concept Note", Expert group meeting on Enabling rural women's economic empowerment: institutions, opportunities and participation, Accra, giugno.

⁴⁷ UNFPA (2011), *The state of world population 2011*, New York.

⁴⁸ UNDESA (2010), *The World's Women 2010. Trends and Statistics*, UN, New York.

statement per la 56a CSW, consultabili sul sito delle Nazioni Unite⁴⁹ - contribuiscano al dibattito delle idee, alla documentazione e informazione statistica e alla capitalizzazione di approcci e pratiche per l'*empowerment* delle donne in abito rurale.

3. Gli altri temi rilevanti della cinquantaseiesima sessione della CSW

Gli altri quattro temi principali presentati e discussi quest'anno alla 56a sessione della CSW sono, in forma schematica, i seguenti.

Anzitutto, il finanziamento delle politiche di genere. Il tema sarà affrontato in un panel di una giornata. Si tratta di un argomento di grande attualità alla luce della crisi finanziaria ed economica che costringe le economie ad alto reddito, come l'Italia, a confrontarsi con la sfida del mantenimento degli standard in materia di eguaglianza di genere in un contesto di misure di austerità.

A parere di Filippo Cinti, vice-Presidente del Bureau per la 56a sessione, sarà molto interessante vedere come si posizioneranno i paesi cosiddetti emergenti⁵⁰. Si tratta, comunque, di un tema molto caro alla Direttrice esecutiva di *UN Women*, Michelle Bachelet, che ha spesso sottolineato la necessità di un adeguato finanziamento delle politiche a favore dell'uguaglianza di genere.

Un secondo tema aggiuntivo è il coinvolgimento dei giovani nella promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere. Si tratta di un altro argomento di grande attualità alla luce del ruolo dei giovani nella Primavera araba, e anch'esso sarà trattato in un panel dedicato. Molto probabilmente si tenderà a porre l'accento sull'importanza di coinvolgere soprattutto i ragazzi, spesso ispirati da modelli *machisti*, ovvero da una serie di credenze, atteggiamenti e azioni che hanno la funzione di conservare un rapporto di superiorità - cioè di controllo e potere - degli uomini nei confronti delle donne.

Un terzo tema prioritario aggiuntivo è la prevenzione ed eliminazione della violenza contro le donne. La sua importanza deriva dal fatto che sarà il tema prioritario della CSW del prossimo anno. Il panel che lo discuterà avrà quindi una funzione preparatoria delle discussioni del 2013. Al di là di questo, tuttavia, il dossier è sempre presente nei dibattiti delle Nazioni Unite e rientra tra le priorità del Segretario Generale Ban Ki-moon, che si è fatto promotore nel 2008 di una campagna per fermare la violenza contro le donne (*UNiTE to End Violence against Women*).

In base ai dati dell'ONU, il 70% delle donne ha subito violenza in qualche fase della vita. Inoltre, per quanto riguarda la violenza fra le mura domestiche, l'evidenza empirica conferma il peso determinante dei comportamenti e delle attitudini prevalenti a livello individuale, familiare e comunitario, il tutto aggravato dalle percezioni sociali e dalla storia di fallimenti istituzionali⁵¹. Oggi è necessario che in molti paesi - a cominciare dal Nord Africa, l'Asia meridionale e l'Africa sub-sahariana - siano approvate e applicate norme che definiscano esplicitamente le diverse tipologie di violenza contro le donne e che contribuiscano ad innalzare nella collettività il livello di consapevolezza e l'impegno prioritario dei governi. Soprattutto, occorrono misure di prevenzione che si collegano a quelle necessarie anche sul fronte dell'*empowerment* femminile e del coinvolgimento dei giovani nella promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere, come l'istruzione. Misure che devono essere accompagnate dall'azione normativa di cui si è detto,

⁴⁹ <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw56/documentation.htm>. A metà febbraio 2012 erano caricati sul sito 74 *statement*.

⁵⁰ Intervista del 7 febbraio 2012.

⁵¹ S. Kishor e K. Johnson (2004), *Profiling Domestic Violence: A Multi-Country Study*, ORC Macro, Calverton.

perché nel breve periodo è possibile che il rafforzamento dei diritti e delle opportunità economiche e del potere decisionale femminile aumenti la probabilità di violenza.

Infine, il quarto tema aggiuntivo è quello delle mutilazioni genitali femminili⁵². Sono numerose le iniziative internazionali di mobilitazione per abolire questa pratica, motivate da preoccupazioni medico-sanitarie, di diritti della persona⁵³, di discriminazione sociale e di *empowerment* politico delle donne. Occorre certamente evitare il rischio di un superficiale appiattimento della situazione di tutte le donne dei paesi in via di sviluppo - o di quelli a maggioranza islamica - in una presunta realtà di oppressione e violenza indifferenziata ai loro danni perpetrata da società patriarcali e culture tradizionali maschiliste sostanzialmente identiche e astoriche. In realtà, infatti, il complesso, variegato e intrecciato sistema di relazioni sociali, costumi, significati, religioni e credenze, contesti storici, valenze politiche e reti locali di potere, gerarchie istituzionali e strutture ideologiche, ha un peso fondamentale nel differenziare le situazioni, volendo adottare un'ottica che è di genere e non semplicemente di donna. Ciò significa che non si tratta di lanciare crociate uni-dimensionali e astoriche in nome della modernità, bensì di riconoscere la centralità dell'*empowerment* femminile e della questione di genere ovunque, con la dovuta attenzione alle specificità contestuali e ai processi endogeni di cambiamento.

La Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite ha deciso di organizzare, in linea con gli anni passati, un evento di sensibilizzazione a margine della CSW, in collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite e i paesi africani sul tema delle mutilazioni genitali femminili. L'Italia, in effetti, è da tempo impegnata per accrescere l'attenzione su quel tema presso le Nazioni Unite. L'approccio adottato è sempre stato quello di sostegno all'azione dei paesi africani, che hanno l'*ownership* del dossier, e di collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite che promuovono programmi di abbandono della pratica, finanziati anche dall'Italia. Nel 2011 l'Unione Africana ha adottato una decisione che impegna i suoi membri a presentare una risoluzione sulle mutilazioni genitali femminili alla sessione 2012 dell'Assemblea Generale. L'auspicio - nelle parole del vice-Presidente italiano del Bureau per la 56a sessione - è che "l'evento contribuisca anche a generare una spinta a favore di questa iniziativa, oltre che, naturalmente, a catturare l'attenzione della comunità internazionale su una pratica che - attraverso i fenomeni migratori - interessa anche l'Italia".

4. Il background storico della CSW⁵⁴

La CSW è composta da 45 rappresentanti dei governi - in carica per quattro anni⁵⁵ -; il Dipartimento ONU sulla promozione delle donne (*Division for the Advancement of Women*, DAW) poi confluito, come si vedrà, nella *UN Women*, opera come sua segreteria.

⁵² Note anche popolarmente come circoncisione femminile. Sarebbe storicamente sbagliato associare queste pratiche ad un'unica religione (quella musulmana) come talvolta, sbagliando, si continua a fare, e non vederla nel più ampio contesto delle culture. Si veda: E. Bilotti (1996), "La pratica della mutilazione genitale femminile", in *MEDiterranean Review*, N. 3.

⁵³ L'art. 24 della legge di riforma del Diritto internazionale privato (Legge n. 218 del 1995) parla espressamente di "diritti della personalità", in cui si fanno rientrare anche i diritti alla salute (in base alla delibera dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 1977, denominata "Salute per tutti" - *Health For All*, HFA - tradotta nel 1984 con l'adozione da parte degli Stati membri di strategie regionali di Salute per tutti), il danno "biologico", che comporta una invalidità fisica della persona, e il danno fisico e psichico all'integrità della vita di relazione.

⁵⁴ Capitolo basato su: United Nations Blue Book Series su "The United Nations and the Advancement of Women, 1945-1996" e sul CD-Rom delle Nazioni Unite, "Women Go Global", del 2000.

⁵⁵ Il mandato attuale dell'Italia, oggi membro della Commissione, scadrà a conclusione della sessione del 2013.

La Commissione si riunisce una volta l'anno, a marzo, per due settimane e lavora su rapporti, ricerche e raccomandazioni relative ad una vasta gamma di questioni legate ai diritti delle donne. I paesi che non fanno parte della Commissione partecipano a tutte le fasi del dibattito e del negoziato, con diritto di parola ma non di voto. Le ONG accreditate con status consultivo presso l'ONU possono partecipare alle riunioni della Commissione in qualità di osservatori.

La modalità decisionale, stabilita nel 1996 e riconfermata nel 2001, è quella delle conclusioni concordate (*agreed conclusions*), ovvero testi negoziati fra le delegazioni di governo e non sottoposti a votazione, ma adottati per consenso. Le risoluzioni, invece, possono essere o adottate per consenso o sottoposte a voto, a seconda dei casi.

4.1 - Le origini

I diritti delle donne sono iscritti nella "Carta", il documento fondativo delle Nazioni Unite⁵⁶ adottato nel 1945 in un contesto in cui solo 25 dei 51 paesi inizialmente aderenti riconosceva alle donne gli stessi diritti di voto degli uomini: solo l'articolo 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 introdurrà il suffragio universale nella legislazione internazionale.

Inizialmente, fu nell'ambito della Commissione sui diritti dell'uomo che venne formalmente istituita la sotto-Commissione sulla condizione delle Donne, deputata alla tutela e promozione dei diritti della donna. La sua prima presidentessa, la danese Bodil Begtrup, vide subito l'opportunità che si presentava, per la prima volta nella storia, di migliorare la condizione delle donne nel mondo, cambiando le leggi, il sistema dell'istruzione e influenzando l'opinione pubblica; e chiese subito, spalleggiata dagli altri rappresentanti della sotto-Commissione, che questa fosse elevata al rango di Commissione, per acquistare un maggiore peso politico.

Il 21 giugno 1946 la sotto-Commissione divenne così la Commissione sulla Condizione delle donne come la conosciamo oggi, con lo specifico mandato di "preparare raccomandazioni e rapporti per l'ECOSOC delle Nazioni Unite, sulla promozione dei diritti delle donne in campo politico, economico, civile, sociale e nell'istruzione" e di sottoporre le raccomandazioni "sui problemi urgenti nel campo dei diritti delle donne che richiedono immediatamente la massima attenzione"⁵⁷.

La sezione del Segretariato delle Nazioni Unite dedicato alla condizione delle donne fu istituita all'interno della Divisione per i diritti dell'uomo; nel 1978 si sarebbe poi trasformata nella Divisione per l'Avanzamento delle Donne (*Division for the Advancement of Women*, DAW).

Tra le numerose sessioni che precedono quella del 2012, vale la pena, su base necessariamente discrezionale, passarne in rassegna alcune.

La prima sessione, svoltasi nel 1947 a New York, è importante perché avviò i lavori operativi della Commissione, con le riunioni dei delegati dei governi degli Stati membri (che erano allora 15), tutti rappresentati in quella sede da donne. Oltre alla peculiarità di essere al femminile, già allora la Commissione si distinse per l'approccio partecipativo che apriva i lavori preparatori e le stesse riunioni della Commissione alla partecipazione attiva e al contributo delle Organizzazioni non governative, che sarebbero diventate sempre più numerose.

Sin dall'inizio la CSW ha sviluppato e consolidato un rapporto di lavoro molto forte sia con gli organi preposti ai temi dei diritti dell'uomo (la Commissione sui diritti dell'uomo, ma anche la Commissione sociale e la sotto-commissione per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze), sia con agenzie specializzate come l'UNESCO, l'ILO e l'UNICEF o, nel caso dell'agenda della sessione del 2012, incentrata sul tema rurale, della FAO e dell'IFAD.

⁵⁶ UN (1945), *Statuto delle Nazioni Unite*, New York (traduzione a cura del Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite - UNRIC - di Bruxelles).

⁵⁷ Traduzione di un estratto da: UN-ECOSOC (1946), *ECOSOC Resolution establishing the Commission on the Status of Women*. E/RES/2/11, New York, 21 giugno.

4.2 - Il periodo 1946-62

La promozione dei diritti e dell'uguaglianza delle donne fu la *core mission* della CSW per tutto il periodo 1946-62, attraverso la messa a punto di convenzioni internazionali e standard finalizzati a contrastare le varie forme di discriminazione presenti nelle legislazioni nazionali. Uno strumento fondamentale a tale scopo era quello della raccolta di dati e della realizzazione di analisi sul piano giuridico e fattuale nei diversi paesi. Attraverso la somministrazione di questionari, lo svolgimento di inchieste e rassegne specifiche, la raccolta di dati e informazioni (con la collaborazione anche delle ONG e di varie agenzie del sistema delle Nazioni Unite), la CSW ha raccolto e ordinato nel tempo un patrimonio conoscitivo che si è rivelato di primaria importanza per disegnare strumenti di promozione dei diritti delle donne.

Un primo importante risultato in termini di trattati internazionali fu l'adozione, il 20 dicembre 1952, della Convenzione sui Diritti Politici delle Donne, che proibiva qualsiasi forma di discriminazione nel diritto al voto, nella possibilità di candidarsi per essere eletti, nel rivestire ed esercitare funzioni pubbliche.

Successivamente fu adottata, il 29 gennaio del 1957⁵⁸, la Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate, che traeva spunto dalla constatazione che molte discriminazioni ai danni delle donne derivavano da un trattamento differenziato di diritti e doveri dei coniugi in materia di matrimonio, divorzio, proprietà e successione familiare.

La Convenzione⁵⁹ del 7 novembre 1962 sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni, e le successive Raccomandazioni in proposito del 1965⁶⁰, miravano all'abolizione di usanze e pratiche⁶¹ relative ai matrimoni con bambine/i e ai fidanzamenti di ragazze in giovanissima età, al fine di rompere quei meccanismi perversi che non solo limitano la libertà di scelta e il primato della sfera affettiva rispetto all'imposizione del matrimonio, ma generano a cascata una serie di impedimenti allo sviluppo pieno delle *capabilities*, compresa l'autonomia economica e l'alfabetizzazione.

4.3 - La prima Conferenza mondiale sulle donne (Città del Messico, 1975)

Negli anni, questo approccio ai trattati internazionali ha perso rilevanza, a favore dell'idea che i trattati dovessero tutelare i diritti umani "universali" attraverso norme generali di non discriminazione. Il contesto culturale era cambiato e le Nazioni Unite stesse, a partire dagli anni Sessanta e per tutti gli anni Settanta, hanno centrato il proprio mandato sul sostegno ai processi di sviluppo dei PVS, all'indomani dalla conquistata indipendenza.

Il ruolo delle donne nei processi di sviluppo è diventato il centro gravitazionale della nuova strategia contro le discriminazioni e per l'uguaglianza delle donne. Queste, infatti, risultavano chiaramente doppiamente penalizzate per il fatto di vivere in contesti di povertà e di essere donne: le loro condizioni nelle comunità di appartenenza, nello sviluppo rurale, nel lavoro agricolo, nella pianificazione familiare e in conseguenza delle innovazioni scientifiche e tecnologiche sono state messe al centro del lavoro della CSW.

⁵⁸ Risoluzione Assemblea Generale, N. 1040 (XI).

⁵⁹ Risoluzione Assemblea Generale, N. 1763 A (XVII).

⁶⁰ Risoluzione Assemblea Generale, N. 2018 (XX).

⁶¹ È bene notare come alcune delle pratiche più esecrabili di violenza nei confronti delle donne non siano riconducibili ad antiche usanze (come invece è il caso dell'infibulazione), ma siano un fenomeno molto recente: è il caso, per esempio, della pratica diffusasi solo negli ultimi anni in Bangladesh (dove si contano oltre 500 episodi l'anno) e in parte in India di punire le donne che "non osservano le regole", sfregiandole sul volto e sul corpo in modo permanentemente e invalidante (quando non mortale) con l'acido solforico.

Sul finire degli anni Sessanta, il movimento giovanile di contestazione in Occidente e in particolare il movimento femminista – nonché gli studi specifici sul ruolo delle donne nel processo di sviluppo economico⁶² - avanzarono una nuova visione politica che incideva anche sull'approccio delle Nazioni Unite, orientando maggiormente l'attenzione sulla questione della partecipazione economica delle donne e sui fattori sociali e culturali che determinavano la partecipazione ai processi di sviluppo⁶³. La finlandese Helvi Sipilä fu nominata nel 1968 *rapporteur* speciale per il Progetto sulla condizione delle donne e la pianificazione familiare, che produsse numerosi approfondimenti e studi.

Il 1975, sempre su proposta della CSW, fu designato Anno internazionale delle donne nel calendario delle Nazioni Unite e l'Assemblea generale dell'ONU adottò tre temi chiave al centro della politica di promozione del ruolo delle donne e di lotta alle discriminazioni: le donne e lo sviluppo, la promozione dell'uguaglianza e - unico tema non proposto dalla CSW - il riconoscimento del contributo crescente delle donne al consolidamento della pace nel mondo.

In coincidenza con l'Anno internazionale, la CSW organizzò a Città del Messico la prima Conferenza mondiale sulle donne. Si trattò di un grande evento, primo nel suo genere, al quale parteciparono circa 6 mila rappresentanti del mondo non governativo, oltre a 133 governi.

La Conferenza si chiuse con l'adozione di un Piano d'azione per l'implementazione degli obiettivi dell'Anno internazionale delle donne, che fissò i principi guida che avrebbero orientato le strategie d'intervento fino al 1985, in quello che le Nazioni Unite battezzarono come il decennio 1976-85 per le donne: Uguaglianza, sviluppo e pace⁶⁴.

A coronamento di un lungo e faticoso processo preparatorio, il 18 dicembre del 1979 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvò - come proposto dalla CSW - la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW). Dopo un rapido processo di ratifica da parte degli Stati, la Convenzione entrò in vigore il 3 settembre 1981, diventando il più importante strumento internazionale giuridicamente vincolante in materia di diritti delle donne.

Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione si sono infatti impegnati non solo ad adeguare la legislazione nazionale, ma anche a eliminare ogni discriminazione praticata da persone, enti e organizzazioni di ogni tipo, nonché a prendere ogni misura adeguata per modificare costumi e pratiche consuetudinarie discriminatorie. Le misure in questione, riassunte in 30 articoli, vanno dal diritto al lavoro ai diritti nel lavoro (art.11), dai diritti relativi alla salute e alla pianificazione familiare (art.12) all'uguaglianza di fronte alla legge (art. 15), nella famiglia e nel matrimonio (art.16), nell'educazione e nell'istruzione (artt. 5 e10), nella partecipazione alla vita politica (artt. 7 e 8), nello sport, nell'accesso al credito (art.13), nella concessione o perdita della nazionalità (art. 9)⁶⁵.

4.4 - La seconda Conferenza mondiale sulle donne (Copenaghen, 1980)

Nel 1980, a metà percorso del decennio per le donne, fu convocata la seconda Conferenza di Copenaghen, per valutare i progressi conseguiti e aggiornare il Piano d'azione. Occupazione, salute e istruzione furono identificati come i tre assi prioritari d'intervento. Il forum delle ONG vide la partecipazione di oltre 8 mila partecipanti da 187 Stati.

⁶² E. Boserup (1982 [1970]), *Il lavoro delle donne. La divisione sessuale del lavoro nello sviluppo economico*, Rosenberg & Sellier, Torino.

⁶³ B. Pomeranzi (2009), "A che punto siamo tra Nazioni Unite, femminismo transnazionale e cooperazione: una lettura dell'agire delle donne nel mondo globalizzato", mimeo.

⁶⁴ Risoluzione Assemblea Generale, N. 3520, 15 Dicembre 1975.

⁶⁵ Melting Lab Piemonte (2010), "1979: la Convenzione per i Diritti delle donne", Regione Piemonte, Torino, mimeo.

Il risultato più importante fu la decisione di mantenere in vita la CSW – superando alcune proposte iniziali che ne ipotizzavano il completo riassorbimento nei compiti dell'ECOSOC - dandole il mandato di preparare la Conferenza del 1985.

L'agenda relativa alla condizione delle donne si era ormai definitivamente imposta come un tema prioritario e la sua contaminazione nei vari ambiti si tradusse nella trasformazione, nel 1984, del Fondo volontario per il decennio delle Nazioni Unite dell'UNDP nel Fondo permanente di sviluppo per le donne (*United Nations Development Fund for Women*, UNIFEM). Nel 1975 era già stato istituito l'Istituto di ricerca e formazione per l'avanzamento delle donne (*International Research and Training Institute for the Advancement of Women*, INSTRAW).

4.5 - La terza Conferenza mondiale sulle donne (Nairobi, 1985)

Nel 1985 la terza Conferenza mondiale delle Donne organizzata dall'ONU a Nairobi radunò 1.900 delegati in rappresentanza dei 157 Stati membri e di numerose organizzazioni, mentre il forum parallelo delle ONG vide la partecipazione di circa 12 mila persone. Il documento conclusivo, strutturato in 372 paragrafi, fissava le misure per raggiungere l'uguaglianza di genere a livello nazionale e per promuovere la partecipazione delle donne nei processi di pace.

A partire dalla Conferenza di Nairobi, tra gli anni Ottanta e Novanta si è realizzato un passaggio terminologico importante: dall'approccio centrato sul "ruolo delle donne nello sviluppo" a quello focalizzato sul nesso tra "genere e sviluppo".

L'attenzione nei confronti delle donne come gruppo vulnerabile – o categoria passiva di beneficiarie d'interventi dedicati di assistenza – coincideva con l'idea che lo status sociale e la posizione inferiore delle donne avessero a che fare soprattutto con la sfera pubblica dello Stato e dell'economia formale. Il cosiddetto approccio WID (*Women in Development*) partiva dalla constatazione dell'esclusione delle donne in generale dai processi di sviluppo. Ritenendo che le donne non avrebbero potuto trarre alcun beneficio dalla crescita economica fino a quando non si fosse orientato l'intero processo a migliorare la loro condizione, quell'approccio approntò una strategia di *mainstreaming* delle donne, ovvero di loro integrazione nelle dinamiche fondamentali dello sviluppo economico, politico e sociale.

In termini operativi per la cooperazione allo sviluppo, ciò significava garantire specificamente alle donne maggiore accesso ai servizi, più opportunità occupazionali e una gamma maggiore di lavori possibili e la possibilità di accedere a posizioni di comando e guida politica. Recuperare una risorsa esclusa dallo sviluppo significava anche poter aumentare l'efficacia degli aiuti, semplicemente trattando le donne come gli uomini.

In seguito, però, l'approccio WID venne criticato perché focalizzato unicamente sulle donne, incapace quindi di comprendere come le più generali relazioni di genere operino e agiscano sulle donne nella società civile e nelle famiglie.

Per questa ragione, a partire dagli anni Novanta si sviluppò un approccio alternativo, definito GAD (*Gender and Development*), secondo cui le donne sono incluse e non escluse dal processo di sviluppo, ma in modi particolari; non sono una categoria omogenea, ma sono divise da classe, razza, religione. Esse, quindi, devono essere considerate in relazione all'interezza della loro vita, al pari degli uomini, e non solo in termini produttivi e riproduttivi; inoltre, sono soggetti attivi dei processi sociali. Operativamente, significa dare meno peso a interventi specifici d'assistenza per correggere le disuguaglianze di genere e dare, invece, maggiore rilievo allo sforzo di contrastare sistemi, strutture e processi – anche culturali – che creano svantaggi e disuguaglianze sociali. Non si tratta semplicemente di “aggiungere” le donne nei processi di sviluppo, ma di ripensare alla radice obiettivi e strategie di sviluppo, in una prospettiva di genere⁶⁶.

⁶⁶ M. Mellano e M. Zupi (2007), *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*, Laterza, Roma.

Negli anni Novanta, tappe importanti sono state la Dichiarazione per l'eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne (1993), la nomina di un *Rapporteur* speciale sulle forme di discriminazione e violenza pubblica e privata sulla donna (1994) e soprattutto la Conferenza mondiale sulle donne a Pechino (1995).

4.6 - La quarta Conferenza mondiale sulle donne (Pechino, 1995)

La quarta Conferenza mondiale delle Donne di Pechino, a cinquanta anni dalla fondazione delle Nazioni Unite, fu l'evento centrale di un decennio costellato da una serie di Conferenze internazionali a cadenza annuale (da Rio de Janeiro nel 1992 su ambiente e sviluppo alla Conferenza di New York nel 2000, che chiudeva il ciclo di conferenze del decennio), che miravano a rinnovare l'impegno della comunità internazionale sul fronte dello sviluppo: una tematica che rischiava di perdere rilevanza dopo la caduta del Muro di Berlino. Era ormai maturata la convinzione del carattere trasversale della questione di genere (il *mainstreaming*): dunque, elementi e impegni che rimandano alla sua centralità sono rintracciabili in tutti i Piani d'azione sottoscritti a conclusione dei vertici.

Non c'è dubbio, però, che l'evento più importante per l'agenda politica relativa alle donne sia stata la Conferenza di Pechino. La Dichiarazione finale di Pechino e la relativa Piattaforma d'Azione, sottoscritta da 189 paesi, sono stati il risultato di un lungo processo preparatorio guidato dalla CSW, che ha compreso 5 seminari a carattere regionale nel 1994 e numerosi incontri con le ONG. Ben 170 rapporti nazionali sono stati sottoposti all'esame della CSW e sono serviti da base documentale per preparare le raccomandazioni finali.

Con la Conferenza di Pechino alcune parole chiave sono entrate nel dibattito dei governi, come "punto di vista di genere", *empowerment* e *mainstreaming*. Soprattutto, sono state identificate 12 aree di crisi su cui concentrare le azioni:

1. Il perdurante e crescente peso della povertà sulle donne;
2. L'accesso disuguale, la disparità o la scarsità di opportunità educative e di formazione professionale qualificata a tutti i livelli;
3. L'accesso disuguale, la disparità e l'inadeguatezza nell'assistenza sanitaria e nei relativi servizi;
4. La violenza contro le donne;
5. Le conseguenze dei conflitti armati o di altro genere sulle donne, incluse quelle che vivono sotto occupazione straniera;
6. La disuguaglianza nelle strutture economiche e politiche, in tutte le forme di attività produttive e nell'accesso alle risorse;
7. La disuguaglianza tra donne e uomini nella distribuzione del potere decisionale a ogni livello;
8. I meccanismi inadeguati a ogni livello per promuovere il progresso delle donne;
9. Il mancato rispetto dei diritti fondamentali delle donne e la loro inadeguata promozione e protezione;
10. La stereotipizzazione delle immagini delle donne e la disuguaglianza nel loro accesso e partecipazione a tutti i sistemi di comunicazione, e in particolare ai mezzi di comunicazione di massa;
11. Le disuguaglianze tra uomini e donne nella gestione delle risorse naturali e nella salvaguardia dell'ambiente;
12. La perdurante discriminazione e la violazione dei diritti fondamentali delle bambine.

La Conferenza è stata l'evento più affollato da governi, ONG e giornalisti mai realizzato dal sistema delle Nazioni Unite: 6 mila delegati da 189 Stati, oltre 4 mila rappresentanti di ONG accreditati e altrettanti giornalisti.

Come diretta conseguenza della Conferenza, la CSW è stata chiamata ad assicurare, oltre ai suoi tradizionali compiti, anche il monitoraggio dell'applicazione della Piattaforma d'Azione di Pechino, in base al mandato definito nella parte finale della Piattaforma stessa. A tal fine, la Commissione ha adottato un metodo di lavoro centrato, a partire dal 1997, su un'articolata serie di incontri di discussione sui temi di lavoro, con il coinvolgimento di panel di esperti.

Dal 2003, la CSW organizza anche tavole rotonde per i rappresentanti di alto livello istituzionale che partecipano alle sessioni annuali, come ministri e segretari di stato. Si tratta di tavole rotonde mirate a favorire lo scambio di esperienze e buone pratiche, in particolare sul fronte del *capacity-building* istituzionale.

4.7 - Gli anni Duemila

Il 2000 è stato un anno importante per l'agenda della CSW, centrata sulla sessione annuale intitolata "Women 2000: Gender Equality, Development, and Peace for the Twenty-first Century" e dedicata a valutare i risultati, a cinque anni di distanza, del Piano d'azione di Pechino. Si è trattato della più grande sessione speciale mai organizzata: il Forum delle ONG ha organizzato oltre sessanta panel e workshop.

Il 20 settembre del 2000, i Capi di Stato di 191 paesi hanno firmato la "Dichiarazione del Millennio" che comprendeva gli otto "Obiettivi del Millennio" (*Millennium Development Goals*, MDG) da raggiungere entro il 2015, tra cui spicca il terzo Obiettivo: promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne; ovvero eliminare la disparità dei sessi nell'insegnamento primario e secondario preferibilmente per il 2005, e per tutti i livelli di insegnamento entro il 2015.

Nel 2003, la Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1325 su "Donne, Pace e Sicurezza", riguardante il coinvolgimento delle donne nelle zone di conflitto, affrontava un tema drammaticamente tornato d'attualità nel decennio, con il problema dei cosiddetti stati "fragili"⁶⁷ e il perdurare di guerre civili interne e conflitti internazionali, ulteriormente complicati dal terrorismo internazionale. Le conclusioni politiche della CSW nel 2004 si concentravano proprio su questo tema.

Nel 2005, la Quarantunesima sessione della CSW è stata dedicata alla valutazione dei dieci anni dalla Conferenza di Pechino, con la partecipazione di oltre 1.800 delegati governativi, quasi 3 mila rappresentanti di ONG e centinaia di partecipanti del sistema delle Nazioni Unite. La CSW si è conclusa rinnovando l'impegno a favore sia della Dichiarazione di Pechino che della Piattaforma della Convenzione CEDAW, riconosciute come complementari per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne, di fronte al perdurare di disuguaglianze di genere in ogni società, delle violenze e discriminazioni e dell'esclusione delle donne da molti processi decisionali.

Nel luglio del 2010 è stato creato un nuovo organismo delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile, la *UN Women*, istituito proprio per fare fronte alle numerose sfide in campo a livello internazionale, regionale e locale. *UN Women* nasce dall'unione di quattro organismi in precedenza ben distinti:

- Divisione per l'Avanzamento delle Donne (*Division for the Advancement of Women*, DAW);
- Istituto Internazionale di Ricerca e Formazione per l'Avanzamento delle Donne (INSTRAW);
- Ufficio del Consigliere Speciale sulle Questioni di Genere e l'Avanzamento delle Donne (*Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women*, OSAGI);
- Fondo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo delle Donne (UNIFEM).

⁶⁷ EUI/EC (2009), *European Report on Development 2009. Overcoming Fragility in Africa*, EUI/EC, Bruxelles.

UN Women ha anzitutto l'obiettivo di sostenere gli organismi intergovernativi, a cominciare dalla CSW, nell'elaborazione di politiche, standard e norme internazionali. Affianca, inoltre, gli Stati membri nell'applicazione di tali misure, garantendo dove necessario il supporto tecnico e finanziario richiesto. Alla guida di *UN Women* è stata nominata Michelle Bachelet, già Presidente della Repubblica del Cile. L'inaugurazione di *UN Women* è stato uno degli eventi centrali della sessione del 2011 della CSW.

Quella sessione è stata dedicata a valutare i progressi compiuti nel corso dell'anno nel campo dell'uguaglianza di genere, a definire standard globali e a formulare politiche concrete per la promozione delle pari opportunità e dei diritti delle donne in campo politico, economico, sociale ed educativo. Il tema prioritario della sessione riguardava "L'accesso e la partecipazione di donne e bambine all'istruzione, alla formazione, alla scienza e alla tecnologia, anche per favorire le pari opportunità di pieno accesso all'occupazione e a un lavoro dignitoso".

Durante la prima settimana di lavori, gli Stati membri hanno negoziato le raccomandazioni politiche (*agreed conclusions*) per accelerare l'implementazione degli impegni esistenti, inclusi quelli previsti dalla Piattaforma d'Azione di Pechino. Come di consueto, si è tenuto un evento parlamentare - promosso dall'Unione interparlamentare e da *UN Women* - su "Il ruolo dei Parlamenti nel promuovere l'accesso e la partecipazione delle donne e delle ragazze all'istruzione, alla formazione, alla scienza ed alla tecnologia". Inoltre, l'Unione interparlamentare ha organizzato due eventi collaterali sulla salute delle madri e dei bambini.

Infine, in un ideale passaggio del testimone, uno spazio è stato riservato alla presentazione del tema principale della sessione del 2012, *l'empowerment* delle donne in ambito rurale.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 37 Il futuro della Libia e dell'Afghanistan tra debolezze interno e intervento esterno (ISPI – giugno 2011)
- n. 38 La Russia dopo la crisi: i rapporti economici con l'Italia, la cooperazione energetica e il mondo sindacale (ISPI – luglio 2011)
- n. 39 La politica di vicinato della Repubblica Popolare Cinese e il ruolo della Cina nella promozione dell'integrazione regionale in Asia (IAI – agosto 2011)
- n. 40 Il ruolo dei Social Network nelle Rivolte Arabe (CeSI – settembre 2011)
- n. 41 Forze armate in transizione: il caso di Gran Bretagna, Francia e Germania (IAI – settembre 2011)
- n. 42 Il Libano tra instabilità interna e influenze esterne (CeSI – ottobre 2011)
- n. 43 La crisi nel Corno d'Africa (CeSPI – novembre 2011)
- n. 44 La pirateria: che fare per sconfiggerla? (IAI – dicembre 2011)
- n. 45 Finanziare la competitività dell'UE. Europa 2020, il quadro finanziario pluriennale e le sfide per l'Italia (ISPI - dicembre 2011)
- n. 46 l'Italia e l'America latina. Insieme verso il futuro (CeSPI – gennaio 2012)
- n. 47 L'eccezione Algeria e le possibili evoluzioni dello scenario (CeSPI – febbraio 2012)
- n. 48 Cambiamenti climatici: il quadro dopo Durban

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura del:*

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it