

FLAVIA CRISTALDI

## NAZIONI UNITE E POLITICHE DI GENERE UN PROCESSO IN VIA DI SVILUPPO

Sessant'anni sono trascorsi da quando i fondatori delle Nazioni Unite incisero sulla prima pagina della nostra Carta gli uguali diritti di uomini e donne. Da quel giorno ci è stato dimostrato, ricerca dopo ricerca, che nessuno strumento per lo sviluppo è più efficace dell'empowerment delle donne. Nessun'altra azione politica ha altrettante probabilità di incrementare la produttività economica, o di ridurre i tassi di mortalità materna e infantile. Nessun'altra azione politica offre le migliori garanzie di migliorare la nutrizione e promuovere la salute – ivi compresa la prevenzione dell'HIV/AIDS. Nessun'altra azione politica ha lo stesso potere di far aumentare le possibilità di istruzione per le generazioni future [1].

Il termine *genere*, nella definizione attualmente accettata a livello internazionale, si riferisce ai ruoli maschili e femminili costruiti socialmente. Questi ruoli, anche se condizionati da differenze biologiche legate al sesso, vengono appresi: cambiano profondamente fra le culture, cambiano nel tempo e nello spazio. Utilizzare un punto di vista di genere nell'analisi geografica, quindi, significa mettere in evidenza il diverso modo di agire, di costruire il territorio, di accedere alle opportunità da parte degli uomini e delle donne del pianeta (2).

Nel complesso degli aspetti culturali spontanei e organizzati relativi alla collettività umana, le Nazioni Unite ritengono oggi necessario e imprescindibile per lo sviluppo raggiungere la parità di diritti tra uomini e donne, espressa nel diritto al lavoro, alla proprietà, all'istruzione, al voto, all'assistenza sanitaria, alla casa e agli altri diritti umani. Anzi, così come felicemente espresso nel discorso di Kofi Annan citato in apertura, oggi si riconosce alle donne del pianeta un ruolo peculiare nel processo di sviluppo: un ruolo così specifico, ma di così ampia portata che rischia, di converso, di pesare tutto sulle

---

(1) Discorso di Kofi Annan, Segretario generale dell'ONU, svolto all'inaugurazione della V Conferenza Mondiale ONU sulle donne a New York il 28 febbraio 2005.

(2) Una prima versione di questo contributo è stata presentata nell'ambito dell'*International Workshop: Cultures and Civilizations for Human Development* (Roma, 12-14 dicembre 2005).

spalle delle donne già provate da anni e da spazi di privazioni e di duro lavoro. È vero che le donne hanno in molti casi acquisito una migliore qualità della vita rispetto al passato, ma in nessun luogo hanno raggiunto la parità assoluta nei confronti degli uomini (UNDP, 1995). Le statistiche internazionali elaborate dalle Nazioni Unite dimostrano inequivocabilmente, infatti, che sia nei paesi in via di sviluppo sia in quelli a economia sviluppata persistono differenze di genere nel godimento dei diritti (UN, 2000; UNESCO, 2001; UNICEF, 2004). Persistono differenze significative nel livello della partecipazione al lavoro retribuito, nella disoccupazione, nei salari, nell'istruzione, nella proprietà e nella rappresentanza, per citare solo alcuni degli ambiti che ancora risentono dei retaggi culturali, religiosi e tradizionali che si insinuano nelle fenditure esistenti nella società, finendo per allargarle a tal punto che le differenze di genere diventano difficilmente colmabili.

Le conquiste raggiunte nel tempo dalle donne, anche se con enormi disparità tra gli Stati e all'interno degli Stati stessi, sono parte integrante della storia dei diritti umani e bisogna riconoscere il ruolo fondamentale svolto dalle politiche ONU nella presa di coscienza civile e politica da parte dei governi rispetto a tali problematiche. Dall'anno di costituzione, il 1945, al 1962 già si affermava l'uguaglianza di genere, ma le dichiarazioni di uguaglianza perseguivano soprattutto una uguaglianza formale. Il *Preambolo* della *Carta* delle Nazioni Unite afferma nuovamente, come uno degli obiettivi fondamentali dell'Organizzazione, la fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana e negli uguali diritti tra uomini e donne. La *Dichiarazione universale dei diritti umani* rafforza ed estende l'enfasi sui diritti umani delle donne. Ma nonostante le dichiarazioni e i trattati ratificati sul tema dei diritti e delle discriminazioni di genere, l'approccio seguito è, comunque, piuttosto frammentario.

Proprio per rispondere alla frammentarietà, nel 1963 l'Assemblea Generale adottò la risoluzione 1921 con la quale veniva richiesto all'Economic and Social Council di invitare la Commission on the Status of Women a preparare una bozza di dichiarazione (quale strumento unitario) nella quale far confluire tutti gli standard internazionali relativi all'uguaglianza dei diritti tra gli uomini e le donne. È il periodo in cui le dichiarazioni di principio cominciano a diventare reali. Nel 1967 venne infatti alla luce la *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* la quale era però ancora basata più sulle differenze legate al sesso che non sul riconoscimento dei diversi soggetti sociali. Bisogna sottolineare il fatto che questi erano gli anni in cui aumentava la coscienza dei meccanismi discriminatori anche a seguito dell'azione dei movimenti femministi. Le lotte dei movimenti hanno scosso le menti e sensibilizzato l'opinione pubblica, hanno scoperchiato una scatola nella quale erano rinchiusi rivendicazioni millenarie che però individui silenziosi non potevano affermare in pubblico (in molti casi neanche all'interno dello spazio privato familiare). La Commissione ONU, fedele al suo mandato, decise di preparare un atto unico e comprensivo con il quale bandire ed eliminare la discriminazione verso le donne. Scopo principale delle politiche era, in tale fase, quello di rendere le donne madri «migliori»: migliori in seguito all'assistenza sanitaria e alimentare prestate alla gestante, alla puerpera e al neonato. La donna assumeva quindi un ruolo primario nel processo di sviluppo, ma primario nel senso «riduttivo» di agente riproduttore.

È solo nel 1976 che fu preparata la *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (che entrò però in vigore nel 1981). La portata culturale e politica della convenzione segna un punto importante nel percorso delle Nazioni Unite nei confronti dei problemi di genere. Le differenze non agiscono soltanto a livello sessuale; vengono riconosciute ormai anche le differenze sociali e culturali lungo il corso dell'intera vita degli esseri umani. Si riconosce alla donna non più soltanto il ruolo riproduttivo, ma anche quello produttivo e comunitario. Inoltre appare chiaro l'impegno degli

Stati membri per accelerare l'eguaglianza di genere attraverso l'uso della legislazione. Va però sottolineato il fatto che non tutti gli Stati membri hanno sottoscritto e ratificato il documento, dimostrando di non aver ancora accettato i principi di uguaglianza tra uomini e donne sanciti dalla *Convenzione*.

La *Conferenza mondiale sui diritti umani* di Vienna del 1993 ha riaffermato con chiarezza che i diritti delle donne nell'intero corso della loro vita «sono parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali. La piena ed eguale partecipazione delle donne nella vita politica, civile, economica, sociale, culturale, a livello nazionale, regionale e internazionale e lo sradicamento di tutte le forme di discriminazione sessuale, sono obiettivi prioritari della comunità internazionale» (art. 18). La *Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo* ha ribadito i diritti delle donne in materia di riproduzione e il loro diritto allo sviluppo.

Questo riconoscimento della parità dei diritti, da parte dei diversi organismi delle Nazioni Unite, si arricchisce negli anni Novanta attraverso l'individuazione di un ruolo attivo e fondamentale svolto dalle donne nel processo di sviluppo umano, processo molto più complesso di quanto non fosse in precedenza ritenuto fondamentale attraverso il valore della crescita economica. Il concetto di sviluppo, infatti, è molto più ampio della sola dimensione monetaria. Il reddito e la ricchezza non sono elementi sufficienti a garantire un'accettabile qualità della vita e di benessere. Il vero sviluppo consiste nell'ampliamento delle possibilità di scelta delle persone, nella formazione e nel potenziamento delle capacità umane, nella partecipazione ai processi economici, sociali, culturali e politici. La partecipazione diretta si sostituisce quindi all'assistenza passiva. Le strategie sono ora orientate verso la facilitazione di un intervento diretto delle donne nel mondo sociale e produttivo anche, e soprattutto, per il soddisfacimento dei loro bisogni. In realtà la pressione dei movimenti femministi occidentali e la forte presenza di donne nei movimenti di liberazione dei paesi coloniali avevano fatto nascere all'interno delle agenzie di sviluppo già a partire dagli anni Settanta un sistema chiamato «Donne e sviluppo», nel quale il processo epistemologico si sviluppava e si diffondeva nella società politica e civile.

Con la conferenza ONU di Pechino del 1995, quinta conferenza mondiale sulle donne, quel sistema è diventato un paradigma di riferimento per le politiche di genere degli Stati nazionali. Nella *Piattaforma* vengono individuate dodici aree critiche e gli obiettivi strategici da perseguire per eliminare le discriminazioni e considerare le donne come un patrimonio. L'attenzione si focalizza così sulla povertà, sull'istruzione, sulla salute, sulla violenza, sui conflitti armati, sull'economia, sul potere e sui processi decisionali, sui meccanismi istituzionali per favorire il progresso delle donne, sui diritti umani delle donne, sui *media*, sull'ambiente e sulle bambine. Il salto culturale effettuato permette di sottolineare come la divisione del potere e la collaborazione egualitaria tra i sessi siano i prerequisiti politici, sociali ed economici necessari per uno sviluppo sostenibile nel quale il fulcro siano gli individui.

Anche nell'introduzione del volume UNDP, *Human Development Report*, pubblicato nel 1995, si afferma che il messaggio centrale del *Rapporto* è quello per il quale «lo sviluppo umano deve tenere conto del genere. Se lo sviluppo mira a un ampliamento delle opportunità per tutte le persone, la continua esclusione delle donne da un gran numero di opportunità di vita snaturerà completamente il processo di sviluppo. Non esistono ragioni plausibili per una tale continua esclusione. Le donne sono un fattore essenziale di cambiamento politico ed economico [...] Investire nella capacità delle donne e attribuire loro il potere di esercitare le proprie scelte non è soltanto un grande valore in sé, ma anche il modo più sicuro di contribuire alla crescita economica e allo sviluppo generale» (p. 5).

Non è un caso, infatti, che tra i principali obiettivi di sviluppo umano da raggiungere entro il 2015 gli Stati membri delle Nazioni Unite ne abbiano individuati alcuni strettamente correlati al genere. Nella *Dichiarazione del Millennio* del 2000 si trovano gli otto obiettivi di sviluppo: eliminare la povertà estrema e la fame, raggiungere l'istruzione primaria universale, promuovere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie, assicurare la sostenibilità ambientale e sviluppare una partnership globale per lo sviluppo. Nonostante che tutti gli otto obiettivi siano importanti per lo sviluppo, molti ricercatori considerano l'istruzione universale, l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne come obiettivi strategici e propedeutici per il raggiungimento di tutti gli altri (UNDP, 2003; UNFPA, 2005).

Nel sito *web* dell'UNDP si legge: «empowering women is good [for] Governance. It has become increasingly clear in recent years that the ability of nations to achieve their human development goals hinges largely on the quality of governance [...] Gender mainstreaming as an institutional and cultural transformation process should include eliminating gender biases in national and international development frameworks and paradigms; incorporating gender awareness into policies, programmes and institutional reforms; involving men to end gender inequality; and developing gender sensitive tools to monitor progress and ensure accountability» ([www.undp.org/governance/gender.htm](http://www.undp.org/governance/gender.htm)).

Se i diritti umani vengono ora riconosciuti, parte del problema si sposta sulla necessità di individuare e usare degli indicatori statistici per la contabilità dei diritti. In molti, per considerare reale un fenomeno e non reputarlo pura rivendicazione, hanno bisogno di utilizzare numeri per dotare di realtà un evento solo enunciato.

Il problema dell'elaborazione di strumenti di indagine *gender sensitive* ha da tempo interessato il mondo scientifico. Le donne devono poter essere contate, non soltanto per essere quantificate, ma anche, e soprattutto, per evidenziare l'esistenza di ruoli e di relazioni correlati al genere. Un aiuto in tale direzione viene proprio dalla realizzazione di statistiche di genere che possano dare così visibilità e «scientificità» a un fenomeno. «Should Women count?» si domandavano Mattingly e Falconer-Al-Hindi (1995) nel constatare come i politici e i gestori del territorio avessero in poco conto la presenza delle donne e dei loro problemi, anche a causa di una mancanza di dati statistici in grado di dimostrare «scientificamente» l'esistenza e il persistere di differenze di genere.

Del resto già nel 1995, durante la Conferenza di Pechino, era stato sottolineato come l'inadeguatezza dell'informazione statistica sulle tematiche relative alla differenza di genere costituisca in tutto il mondo un grave ostacolo all'adozione di politiche di *mainstreaming* e di *empowerment*. Secondo le indicazioni scaturite dalla Conferenza, si auspicava che tutti gli Stati provvedessero nel minor tempo possibile all'elaborazione di statistiche di genere. La maggior conoscenza delle problematiche connesse al genere chiede non solo la costruzione di indicatori capaci di leggere le differenze di comportamento tra i sessi, ma richiede soprattutto una tematizzazione di indicatori capaci di mettere in evidenza alcuni tratti dei ruoli maschili e femminili e delle loro trasformazioni e, successivamente, la costruzione di indicatori che contribuiscano all'analisi delle relazioni di genere (Bimbi, 1998; Sabbadini, 1995).

In ambito internazionale, a partire dai primi anni Novanta, il livello di sviluppo raggiunto dai diversi paesi è stato monitorato attraverso l'Indicatore di Sviluppo Umano (ISU), ma il valore raggiunto dall'indice non riesce a cogliere il livello di sviluppo nell'ambito del *gender* perché in alcuni Stati non è presente un *gender mainstreaming* in grado di porre in evidenza l'importanza delle politiche di genere. L'elaborazione del *Gender Related Developed Index* (GDI) e della *Gender Empowerment Measure* (GEM) nel

1995 ha permesso di seguire nel tempo il percorso compiuto dalle donne e dagli uomini nell'acquisizione dei diritti, mettendo in evidenza il diverso livello di sviluppo dei paesi nei confronti delle politiche di genere. Se alcuni Stati raggiungono un certo valore con l'ISU, possono avere invece livelli molto più bassi di GDI e GEM, a significare una scarsa parità tra i sessi. Quest'ultimo indice ha messo in evidenza la scarsa partecipazione delle donne alle sfere decisionali e ai ruoli di potere, ma proprio in quest'ultimo periodo le Nazioni Unite ritengono strategico il coinvolgimento diretto delle donne nelle strutture decisionali per lo sviluppo sociale ed economico delle società.

Il percorso seguito dai ricercatori delle Nazioni Unite nei riguardi delle differenze di genere si è quindi sviluppato a partire da una iniziale individuazione formale delle disuguaglianze di sesso, sino a giungere al riconoscimento del ruolo strategico agito dalle donne nello sviluppo dell'intero pianeta.

Anche la scienza geografica ha seguito un suo percorso paradigmatico, per il quale oggi non soltanto si sottolineano le differenze di genere esistenti nei paesi e all'interno degli stessi, ma soprattutto si è in grado di mettere in evidenza i comportamenti e le relazioni agite dalle donne nei confronti del territorio e delle sue componenti: le donne hanno un loro modo di essere nello spazio, di muoversi nello spazio, di organizzare lo spazio, di percepire lo spazio, di generare lo spazio. La scienza geografica ha molto da offrire in tale direzione (Cristaldi, 2005). In sintesi si auspica il passaggio da un'ottica di informazione specifica sulle donne e sul genere a una prospettiva di *mainstreaming*, la quale includa sia l'elaborazione di metodologie interpretative specifiche, sia un approccio sistemico al tema di genere nell'ambito della disciplina geografica.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BIMBI F., *Statistiche di genere: un'esigenza di qualità*, Roma, ISTAT, 1998.
- CRISTALDI F. e R. RUSSO, *Education and Gender Inequality: A worldwide Analysis and the Case of Italy*, in «Semestrale di Studi e Ricerche in Geografia», Roma, 2003, 2, pp. 78-96.
- CRISTALDI F., *Per non escludere dal mondo (geografico) l'altra metà del cielo*, in A. DI BLASI (a cura di), *Atti del XXIX Congresso Geografico Italiano. «Geografia: dialogo tra generazioni» (Palermo, 2004)*, Bologna, Pàtron, 2005, pp. 169-173.
- MATTINGLY D.J. e K. FALCONER-AL-HINDI, *Should Women count? A Context for the Debate*, in «The Professional Geographer», Washington, 1995, 47, pp. 427-435.
- SABBADINI L., *La condizione di parità nelle statistiche*, in *Sviluppo e popolazione nella prospettiva di un nuovo umanesimo*, in *Grande Enciclopedia Epistemologica. Demografia*, Roma, Società Editrice Dante Alighieri, 1995, II, pp. 58-64.
- UN-UNITED NATIONS, *The World's Women 2000: Trends and Statistics*, New York, 2000.
- UNDP, *Human Development Report 1995. Gender and Human Development*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- UNDP, *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Contract among Nations to end Human Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- UNDP, *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

UNESCO, *Monitoring Report on Education for All*, Parigi, 2001.

UNFPA, *Lo stato della popolazione nel mondo. La promessa dell'uguaglianza. Equità di genere, salute riproduttiva e Obiettivi di sviluppo del Millennio*, Roma, 2005.

UNICEF, *The State of the World's Children 2004*, New York, 2004.

UNITED NATIONS AND GENDER POLICIES: A DEVELOPING PROCESS. – Starting from the foundation, in 1945, the United Nations declared the fundamental importance of equal rights between men and women. Initially the declarations of gender equality were merely formal statements. In the following years, in various UN Conferences was declared the necessity of full participation of women to the political, social, and cultural life, as an inalienable part of the universal human rights. Today, UN policies recognize the fundamental role of equal opportunities for women in the process of human development.

*Università di Roma «La Sapienza», Dipartimento di Geografia Umana*

*flavia.cristaldi@uniroma.it*