

THE ITALIAN SYSTEM OF IMPLEMENTING CRC

Adriana Ciampa
Genova, 8th January 2004

D3

INTRODUCTORY
WORKSHOPS III

Inter-institutional and multidisciplinary co-ordination constitutes one of the pillars around which countries and international and national institutions are working towards the construction and strengthening of systems for the protection and safeguarding of boys and girls rights.

In Italy, the strongest institutional recognition of the need for integration between the those involved in protecting and safeguarding children took place during the latter half of the 90's when the awareness of the consequences of the ratification, in 1991, of the United Nations' Convention on the Rights of the Child on the Italian legislative order and on the system of social policies became known.

The framework of reference

- Law No. 176 of 27 May 1991 **"Ratification and esecution of the UN Convention on the child's rights, New York 20th of November 1989"**
- Law No. 66 of 15 February 1996 **"New norms on sexual violence"**
- Law No. 285 of 28 August 1997 **"Provisions for the Promotion of Rights and Opportunities for Children and Adolescent"**
- Law No. 269 of 3 August 1998, **"Norms against the Exploitation of Prostitution, Pornography and Sex Tourism harmful to Juveniles, as new Forms of Slavery"**
- **1998 Document "Proposals for Actions Preventing and Combating Violence against Children"**

In 1996, with Law No.66, the out-of-date provisions of the Criminal Code on sexual violence dating back to 1930 were amended. Sexual offences are now recognised as offences against the person and no longer against morality. The maturing of a greater understanding of the phenomenon of sexual abuse and the slow assertion of experimental judicial proceedings at some Courts are reflected in the special attention that the Law dedicates to sexual offences against children. Furthermore, apart from widening the cases in which there is an offence, the Law introduces specific innovations with regard to co-ordination among the different instances of the courts and measures for assisting the child victim.

A year later, in August 1997, another important law came to light which enable the creation or the empowerment of those welfare services for children named in the Law on Sexual Violence. It is Law No. 285 entitled **"Provisions for the Promotion of Rights and Opportunities for Children and Adolescent"**, which constituted a strong institutional impulse for the development of policy in the field of children's welfare. The law itself calls for integration and collaboration various called to sustain the well-being of the smallest citizens, the support to parenthood and the protection of children in situations of social discomfort and psychosocial risk. In fact, the allotment of funds is tied to the preparation of precise plans of action at the local level through the involvement of all the agencies working in the sector children's welfare: social services, health services, schools, judicial authorities, associations and co-operatives, as well as citizen groups.

A year later, in August 1998, the important Law No. 269 on **Provisions against the Exploitation of Prostitution, Pornography and Sex Tourism Harmful to Children, as New Forms of Slavery** was passed. With this Law, another step forward was taken in the fight against child abuse and exploitation. The Law has, as its specific objective, the protection of children against all forms of sexual violence and exploitation for the purpose of safeguarding their physical, psychological and moral development, introducing or reforming particular cases of sexually motivated offences such as

procuring children for prostitution, the exploitation of children for the production of video, web or paper-based child pornography material; the distribution, dissemination, also on-line, and possession of pornographic material; sexual tourism; trafficking in children. And it contains the provision that any Italian citizen who commits sexual violence or exploitation against a child outside Italy can be prosecuted (the principle of the extraterritoriality of the offence).

Co-ordination of policies relevant to children including ascertaining the impact that have on children at central and local government level.

To ensure the effectiveness of policies towards childhood and adolescence the first step is to realise a coordination system between all the institutions involved.

The National Childhood and Adolescence Monitoring Centre, operating at the Ministry of Labour and Social Policies, instituted under Law No. 451/97, is an organism for co-ordination between central administrations, the Regions, local administrations, associations, professional orders and non governmental organisations dealing with children. It is the place in which various public and private parties agree on objectives and strategies aimed at implementing policies and actions on behalf of children. In this co-ordinating activity, each party makes its own specific contribution so that overlapping or the implementing of conflicting actions is avoided.

The role the National Monitoring Centre plays as a meeting point between the central administrations, the Regions and the local bodies that have exclusive competence in the activation of services is especially important.

The result of the co-ordination among all the parties represented within the National Monitoring Centre is the preparation of the National Action Plan for the protection of the rights and the development of the child which, approved and adopted by the Italian Government, is put into effect by it. Furthermore, recently, the Ministry of Labour and Social Policies, through the National Childhood and Adolescence Documentation and Analysis Centre, has promoted a link among various parties – Ministries, Regions, Istat and other institutional and non-institutional agencies – for the purpose of setting up an integrated information system for monitoring and developing policies relating to children in Italy.

Apart from carrying out activities supporting the National Monitoring Centre, the National Childhood and Adolescence Documentation and Analysis Centre is an organism for research, documentation and data collection of great importance at national level. It constitutes a precious source of information and an important instrument for analysing and monitoring the complex reality of the child's world, at the disposal of the institutions of the Italian State, local governments, of private social organisations and of those working in the sector. The Centre has created an information system also including a large statistical data base with 200 important social indicators relating to the welfare of children, distinguished by gender, classes of age, territorial distributions and historical series. The following data banks are also active: legislative, bibliographic, filmographic and projects financed under Law 285/97. The whole of this documentation and analysis is disseminated through both the web site of the National Centre and through the series of journals of documentation of the Centre, distributed throughout Italy to local administrators and those working in the sectors concerned, to students and university researchers.

Thanks to Law 451/97, Regional Monitoring Centres and Regional Documentation Centres have been established by the Regions, with similar tasks to those instituted at national level. These structures have become made operational in most Regions. The creation of these organisms represents

both an instrument for better understanding the local reality of available services and conditions of the child's life and for evaluating the results of the measures adopted, the impact and the effectiveness of social policies in the sector.

The institution of the Inter-Ministerial Committee CICLOPE with the membership of representatives of 11 administrations and the participation, through the access of NGOs and associations operating in the field of sexual exploitation and abuse.

The Committee has drafted a first Action Plan for combating paedophilia, making its first objective the construction of a "Monitoring Centre" for data acquisition.

In particular, the Monitoring Centre will be constituted by a Technical Committee, a Scientific Committee and a Council in which Associations and NGOs participate. The information gathering and research will be entrusted to research institutions.

Within the sphere of the enforcement of Law 285/97, the associations and private social organisations are involved in the phase of definition of the programme agreement and it represents an important mechanism for co-ordination among administrations for the definition and implementation of works, interventions or action programmes that require their integrated and co-ordinated action in order to be fully accomplished. Through the programme agreement, co-ordination of actions is ensured and the time, means, financing and every other matter linked to their execution is determined.

In some cases, the associations and third sector organisations are involved in the definition of these agreements in an advisory role and, in others, also in a decision-making role. Then the associations are involved in the phase of implementing the single projects financed under the Law in the role of co-ordinators of the project itself or as organisations that take part in its implementation.

The following should be added:

- Law No. 328/00 provides for the establishment of an integrated system of interventions, actions and services in which institutional parties and socially useful non profit organisations, organisms for co-operation and of the third sector in general are involved.

The State, the Regions and local bodies provide, each according to its own competence, for programming the actions based on the principles of co-ordination, harmonisation and integration. On the basis of the National Plan of Action and Social Services, prepared by the Government every three years, the Regions adopt their Regional Plans.

Relating to ascertaining the impact of policies relevant to children at local and central level, the following should be kept in mind:

- With regard to putting Law No. 285/97 into effect, the Regions make an annual report to the Ministry on the state of the enforcement of the Law.
- The data bank on projects financed by the National Childhood and Adolescence Fund is active at the National Centre .
- The Ministry is currently engaged arranging the essential levels of social services as well as building an Information System of Social Services (formerly art. 21 Law 328/00). Both these exercises represent an important piece in the puzzle for assessing and monitoring the services supplied at local level.
- Reference should be made to what has been mentioned above about the Information System regarding the monitoring and implementing of policies relevant to children that the Ministry is setting up with the National Centre.

Implementation of the rights of children in expressing their own point of view and the right

that it will be considered (Art. 12 of the Convention).

D3

INTRODUCTORY WORKSHOPS III

Italian government is improving the participation of children, adolescents and young people in the family, in the school, in the local collectivity and at institutional level.

It's necessary to underline that the law 149/01 has modified some rules on the listening to the minor from the judge, regarding the procedures about custody and adoption. Specifically in the case of family custody or declaration of the state of adoption, it's provided that the minor who is 12 years aged, or also the younger aged minor, must be listened in consideration of his capacity of understanding. Moreover the minor aged 14 must give his own consent.

Italy has just ratified the European Convention of Strasbourg on the exercise of the rights of the child. Regarding the free expression of own opinions from the minor we recall what realized in last years on the subject of participation:

- With law 285/97 there have been financed during the first period of three years 85 interventions finalized to participation, 80 for the creation and working of city councils of boys and girls and 12 about the development of participation and town planning in order to a different use of urban areas from children.
- As to improve Provincial Councils of Students, the Minister of Education has:
 - organized courses of information for presidents of those councils;
 - supported the national conference of the presidents of councils;
 - created the “Project Young” in the schools of three cities (Milan, Rome and Naples), with students as protagonist;
- Children have been involved thanks to the collaboration between Government and Co-ordination Pidida, giving them the chance of expressing their own opinions, about events of great importance, like UNGASS and the last National Conference for Childhood and Adolescence, where they have given suggestions and produced a document that will be considered in the final version of the Action and Intervention Plan of the Government for subjects in developing age.

Child Labour

In Italy there are many laws and rules to protect children against economical exploitation: they aim at avoiding children working under a minimum age of 15 and at preventing them from ever being employed in dangerous or heavy jobs which could affect their health and their physical, mental, spiritual, moral and social development.

At the international level, Italy has ratified the following rules against child labour:

- **UN Convention on the rights of the child** - ratified with law 176/1991;
- **ILO Convention on minimum age n. 138** – ratified with law n. 157/1981;
- **ILO Convention on the worst forms of exploitation n.182**– ratified with law 148/2000.

These international standards, because of the ratification, directly operate inside the Italian legal system: so they provide the judges with a means to interpret national laws and allow them to bypass those which do not conform to the international standards.

At the national level the following applies:

- **Constitution:** it protects children (art. 31), provides for compulsory education (art. 34) and protects children who work, sanctioning the right for the child to equal pay and better conditions than adults, doing the same work.
- **Law n. 977/1967** distinguished between children (under 15 years) and adolescents (between 15 and 18 years). It prevents children from being employed, while allowing the employment of adolescents under certain conditions.

However children of 14 can be employed in agriculture, in family services, in show business (with a special permission) and in light work as laid out in **DPR n. 36/1971**.

On the other hand some categories of dangerous, tiring or unhealthy work (laid out in **DPR n. 432/1976**) are absolutely forbidden under the age of 16 (18 for women). Over this age there was no difference between working conditions for adults or children.

This law has had several modifications:

- **d. lgs 566/1994:** strengthened the sanctions concerning child labour (new art. 26 law 977/)
- **d. lgs 345/1999:** adopted the European directive (94/33/EU), protecting young people at work, taking into account the recent national laws that raises school leaving age. It supersedes the **DPR 432/1976** and forbids absolutely the employment of minor in dangerous, tiring or unhealthy work. In these kind of work, hence, only adults can be employed.
A sole exception is allowed for professional training or educational purposes, under the supervision of qualified teachers and respecting security and health laws.

In order to help implementing the laws and regulations concerning child labour, several enforcing measures have been adopted aiming at rising public awareness about this phenomenon, according to **art. 42** of the CRC.

- 1) The Minister of Labour and Social affairs has emanated an **administrative note** on the 5th of January 2000, containing the first directive to implement DLgs n. 345/1999, and the tables of comparison between the law n. 977/1967 and the new asset introduced by the implementation of DL n. 345/1999.
The note was sent to all the offices and units in charge (local labour offices, Ministry of Health, Ministry of education, university and research) as well as to the Trade Unions and the Enterprises Representatives, to involve them in the spread of the information.
- 2) The national campaign “**clarify your rights**” (2002) has been launched by the Minister of labour and social policies to allow the public to have a direct contact with the administration, and to have their queries immediately answered also about child labour.
- 3) A **National Round Table** was set up in 1998 in order to coordinate the implementation of the **Charter of Pledges against child labour** by the Government and the social partners (both employers’ organizations and the trade unions). This document is a clear evidence of the political commitment to support ILO Convention No. 182 on child labour, to put pressure on countries which do not respect the convention, to again launch the role of NGOs in the struggle against child

labour, within the EU to promote an adequate regulation of the system of generalized preferences, to combat sexual tourism by means of legislation and inform travel agencies about the problem. The Charter also binds the Italian Government to monitor the school drop-out rates and to discourage this phenomenon from occurring; to take action against child poverty and child labour; to combat the plague of informal labour market and the hidden economy.

- 4) According to these actions, the Italian Government is fostering adoption of policies of **Corporate Social Responsibility** by Italian enterprises, as a means to balance economic and social development either at national or at international level. Recently was launched a specific project aimed at encouraging enterprises not only to comply with social regulations, but also to fund specific welfare policy actions according to the priorities established by the Government, and thereby become actors in implementing the country's welfare and children policies. Corporate social responsibility is hence the first step towards the **Social commitment** of the economic world.
- 5) Monitoring child labour has been considered a primary issue by the local labour offices with control functions (labour inspection service), both in 2000 and 2002. At the very beginning of this year (2003) an **administrative directive** has been sent to the inspectors to fight with more efficiency against child labour. This note encourages the inspectors not to have a repressive function only, but to co-operate with the local social services in order to verify a series of conditions (such as the family economic background, the minor being into the educational compulsory system, etc.). This new approach is meant to help in evaluating whether a given case is the outcome of poverty or it is a pure form of exploitation of children by the family. In this way it is possible to differentiate the kind of intervention required in a specific case. This directive was inspired by the recent guidelines formulated by the ILO (IPEC, Safework and IALI –International Association of Labour Inspectors) in “**Combating child labour: a handbook for labour inspectors**” (2002). Worth mentioning is the invitation to fight against begging, when this is done by children who come from poor background and are forced in to it, as it is very often the case with gipsy and immigrant children. The invitation is to foster their social inclusion without renouncing to legally fight against exploitation, mistreatment and abandonment.
- 6) **Coordination** of all the actions and institutions involved at any level in child labour (Ministries of Welfare, Justice, Education, Internal and Foreign Affairs – the latter concerning immigrant children). In this direction it is in process of being implemented a **system of sharing data** to better deal with issues such as child labour and education.
- 7) It has been adopted an **agreement with the National Institute of Statistics (ISTAT)** whose aim is to produce qualitative as well as quantitative data about child labour in Italy. This agreement is meant to be the first step to establish a permanent system of data collection and information about child labour. The first results of this research carried out by ISTA on behalf of the Minister of Labour have been presented in the occasion of the International Child Labour Day (organised on the 12th of June 2002 in Rome by the Minister of Labour and the ILO). The conclusions of such a study are expected soon as they were meant to be handed in by December 2002.
- 8) **Public Campaign to fight against informal economy** (according to law n. 383/2001, CIPE statement, and inter-ministers note. Moreover this issue has been indicated among the priorities that Italy intends to deal with during the next semester of UE presidency, July/Decembre 2003). This campaign is meant by the one hand to detect those situations in which minors are illegally

employed without any social and national insurance they are entitled by law (see also Conv, art. 26); by the other hand the campaign is also meant to fight against the worst cases (such as the employment of minors under the age indicate by the law). In fact, after the period in which the employers have the possibility to regularise the positions of their employees, a control campaign will take place aimed at detecting and punishing any violation through a system of data analysis that should allow the institutions to identify the suspected case with a certain accuracy.

Just few words about the Action Plan 2002-2004 in which are provided some actions on promotion of rights and first of all of participation:

- offering to children the opportunity of representing their ideas and encouraging the consultation about certain subjects;
- promoting the involvement of adolescents with the direct running of their services, testing forms of joint responsibility with adults;
- planning actions that revalue the road and the square as meeting points from whom can start a free aggregation and the development of interests.
- planning a directive with the aim of increasing and helping the possibility of using public spaces from young people, by self-management and experimentation of civic agreements above all.
- strengthening during summer time, opportunities of summer camps and proposals with an educational aim.

The plan of action expressively says:

Upon the enforcement of the commitments undertaken based upon the final document of the Special Session of the United Nations General Assembly on the Child (number 59), this Government provides indications, based upon the above-mentioned commitments, on special targets and goals within this Plan whose deadline is December 31, 2004.

Within the enforcement of the Plan mentioned-above, matters of special interest for the children as well as, in compliance with the legislation presently in force, religious, ethical and cultural values in full compliance with all human rights and fundamental liberties shall be taken into account.

For this purpose, this Government shall guarantee the co-ordination, implementation instruments and tools as well as resources that may be needed.

Furthermore, this Government shall also undertake to take into due consideration the pre-eminent interest of the children within all its national governmental policies, development programmes, strategies to fight against poverty, multi-sectorial actions, in co-operation with the major representatives of the civil society, inclusive of those NGOs active in childhood-oriented actions and with the children – based upon their age and maturity – as well as with their families.

This Government shall undertake to carry out an annual monitoring action, both at national and regional levels, in co-operation with the National Centre of Documentation and Analysis on the Children and Adolescents, as well as to assess the results achieved

for the purpose of better overcoming the present drawbacks, accelerating the actions enforced and disseminating all good practices emerged at regional level.

Within the efforts to enforce the goals of this Plan, this Government shall undertake to increase its co-operation with children and adolescents, their parents, families and legal guardians, any other Regional and/or Local Government, the Parliamentary Commissions competent on the grounds of childhood, the NGOs, the private sector and business organisations the religious and spiritual leaders, the mass media and their relevant associations, the international organisations as well as with whoever works in contact with children.

I would like underline the importance of the follow commitment:

9. This Government shall undertake to set up the Public Office for the Protection of the Minors, in compliance with the principles set forth in Commitment 31 of the Final Document by the Special Session of the United Nations General Assembly devoted to childhood and Resolution A 3-0172/92 by the European Parliament, dated July, 8, 1992 and by the observations by the Parliamentary Commission on Childhood in its Report on Juvenile Justice, unanimously approved on December 17, 2002 and filed with the Parliament and Senate (Doc. XVI-bis, n.1). The above-mentioned Office shall have the duty to protect juvenile's rights and interests, supervise the enforcement of the International Conventions and laws on this matter, accept requests and deal with communications and notices on the above, investigate on violations on the rights of the minors, draft propositions on actions by public powers for the benefit of the minors and report, on an annual basis, on its actions before the Parliament.

For the purpose of guaranteeing a correct perception of the needs expressed by children and adolescents in Italy and make it possible for the Institutions to timely provide suitable solutions, this Government shall undertake the following:

1. Strengthen co-ordination of actions on policies for children and adolescents within the framework of the National Childhood and Adolescence Monitoring Centre.
2. Set up a National information System on childhood and adolescence.
3. Monitor and assess both social expenditure and quality of the services for families and minors.

4. Guarantee a nation-wide monitoring action on social professions for the purpose of setting up a permanent body with the task of studying, monitoring, experimenting and exchanging information and experiences with the goal of further developing new operational methodologies and new forms of partnerships between families and operators.
5. Promote, in each Region, the setting up of a General Register of all minors living outside their families in order to have a permanent analytical instrument as well as a follow-up system to monitor the enforcement of the policies on children and adolescents, with specific reference to a data bank of those minors who can officially be adopted.
6. Complete the Information System on Minors' Employment by the Italian Institute of Statistics, the Ministry of Labour and Social Policies and Italian Labour Organisations.
7. Promote innovative programmes to encourage schools and local communities to detect schooling dropouts and/or children and adolescents with learning problems and/or deprived from fair chances to learn, with specific attention to minors at work and/or disabled.
8. Develop – between the Central and Regional Governments, - suitable exchange and connection entities and systems for the purpose of implementing the Plan and monitor the reorganisation efforts in order to list all sources and establish resources for the promotion of the rights of the children and adolescents by devoting a special session of the State-regions Conference to define commonly shared lines of actions.
9. Develop systems to constantly and homogeneously record the incidence (number of cases per year) of all forms of abuse on minors, with a suitable definition of sub-categories and features as well as start a permanent “retrospective” research on sex-abuse victims (prevalence analysis).
10. Develop, as soon as possible, forms of data collection that can accurately define the problem of intra-family violence and its quantification.
11. Protect the children of the world through the following: a) strengthened development co-operation policies for minors through an impactful operating co-ordination among the Institutions; increased resources allocated to minors for co-operation actions in the developing countries and in those countries with a transient economy, educational actions for development and decentralised co-operation in Italy; an investigation on the situation and mapping of the actions;

an impact assessment on actions for the minors; an up-date on Italy's co-operation guidelines on juvenile problems; b) review the criteria adopted in the event of Eastern European minors visiting Italy and living in Italy for some months every year and an investigation on the feasibility to develop remotely-operated supporting and international co-operation programmes for the purpose of providing these minors with better living conditions in their mother-countries and avoid, whenever possible, to turn to boarding institutions. This Government shall undertake to promote careful preliminary assessments on the suitability of foster families, since issues of suitability may arise among family members presently not yet detectable through either local and/or national services. Furthermore, such stays are often a means to avoid compliance with the present international adoptions rules, since children are being "chosen" when already in Italy and can, be rejected more easily (after a stay with potential foster families, children who are not deemed to be suitable for the potentially adoptive family may be sent back to their countries of origin), or such stays can be exploited in order to influence decisions by Italian and foreign judges on the potential adoption; c) a study, expanding the basis set forth by the Interministerial Committee on Economic Planning, in order to widen the scope of the actions by the Directorate General for Development Co-operation in those countries of origin of most of the children and adolescents at risk of international trafficking; d) strict monitoring of foreign minors in Italy; e) promotion of programmes to educate to multi-culturality both in schools and within the society, also through the work of ad-hoc experts in schools and in community centres; f) a budget, following the Iraqi war, amounting to an adequate sum, within the action programme to strengthen the co-operation for development of children in the world, for humanitarian actions for the children in war areas. Monitoring the enforcement of the principle of vertical and horizontal sussidiarity within the services and actions for families and minors.

12. Help children and adolescents' participation to the development process of the policies concerning them, also through participation of their representatives to the meetings held by the National Childhood and Adolescence Monitoring Centre.
13. Create "ad-hoc" televised programmes for children through the standardisation of warning codes and the creation of a code for children to be used by all television networks in order to develop a quality trademark for televised

programmes for the children and adolescents. As to the relationships between means of communications and minors, the Resolution 8-00036, unanimously approved by the Parliamentary Commission on Childhood on February, 12, 2003, must be fully enforced.

14. Yearly organisation of the prize "Città sostenibili delle bambine e dei bambini" ("Sustainable cities for the children") and the best programme to improve the urban environment for and with the children, according to Par. 17, Sub-Par. 7 of Law n. 93 dated March 23, 2001, as well as of the International forum "Verso città amiche delle bambine e dei bambini" ("Towards friendly cities for the children"), according to Par. 8 of the Decree of the Ministry of the Environment, dated October 25, 2001, in co-operation with the Ministry of Foreign Affairs, and promote sustainable cities for the children with the goal of having cities with more services, less violence through the support to all participating Italian Municipalities.
15. Provide a greater awareness within the public opinion on the problem of minors' begging and its eradication through ad-hoc policies and schemes of social integration.
16. Provide, with a focus on the following profiles:
 - Mother and infant's well-being;
 - Implementation of vaccination programmes within the framework of the actions through international co-operation;
 - Creation of ad-hoc hospital wards for children's hospitalisations (promotion of friendly-to-the-children hospitals), where the right of education, playgrounds and the presence of parents can be possible;
 - Actions to prevent juvenile criminal behaviours, prevention and treatment of pediatric AIDS and a correct nutrition during childhood and adolescence, through information promoting healthy nutrition habits and suitable life-styles.

Furthermore, the plan provide some Guide lines for local actions:

- a) support the parental tasks of families
- b) better services for families and minors experiencing hurdles
- c) cooperation between formal and informal education system to prevent juvenile problems and dropping out from schools
- d) new educational strategies for adolescents dropouts
- e) support juvenile groups and free aggregation for the purpose of creating leisure-time opportunities

f) closing the institutions for minors by 2006. In fact:

D3

INTRODUCTORY WORKSHOPS III

This Government acknowledges the need to enact suitable legislative and financial instruments in order to develop a specific "Action Plan to close Juvenile Homes by the year 2006".

This Government shall undertake to assess, in the spirit of Law 149/01 and with due account to the Reform of Chapter V of the Constitution, the opportunity of setting up a Special Fund with financial coverage starting from the year 2004 for the purpose of developing, in line with the Regional Governments and with due consideration to territorial differences, projects and programmes providing new options to Juvenile Homes. Such programmes and actions must be focused on developing innovative systems and integration/replacement of unsuitable families and guarantee a suitable economic support to adoptive parents of minors over the age of twelve and/or suffering from severe handicaps. Such economic help must be provided until the coming of age of the adopted minor and must meet the minor's needs.

More specifically, in order to enforce this Plan, this Government shall undertake the following:

a) Promote the institution of foster families ,based upon the innovations and amendments to Law 149/01, by specifically making such institution more flexible and suitable to meet the actual needs to protect minors and their primary interest to live in a sound and suitable environment as well as provide means to develop foster families and associations networking in order to provide support to foster families in need of amicable and professional help (Par. 5, Sub-Par. 1, Law 149/01).

b) Promote Adoption:

- Through a correct critical interpretation of the rules and regulations on this ground, specifically of Par. 39bis, Sub-Par. A of Law n. 184/1983, in order to suitably enforce the Paragraph stating that the Regional Governments have the task of contributing to "develop a network of services that can carry out the tasks set forth in Law 184/1983";

- Through the issuance of the set of rules mentioned in Par. 40, Sub-Par. 3 of Law n. 149/2001 (to date not yet issued) the drafting of a form with details of the minor to be forwarded to all other Juvenile Courts and competent authorities, inclusive of all associations that can possibly co-operate in order to find a suitable foster family, provided such minor can be adopted and the competent Juvenile Court has not ruled that such minor be placed in a foster family before his/her adoption within 1-2 months from the date of the ruling of adoption and such minor is not already living in a foster family.
- c) Disseminate the instrument of "Mild" Adoption in compliance with the Fourth Sub-Par. of Par. 44 of Law n. 184/83. Based upon court precedents, a unanimous consent is reached on the opinion that the Fourth Sub-Par. of Par. 44 can be applicable in the following two cases: a) in the event of a general rejection by all parties to accept for a pre-adoption period an abandoned minor with specific problems due to age (pre-adolescent or adolescent) and/or b) deprivations suffered and/or handicaps. Such interpretation is now increasingly valid also for those cases of Child Custody where the minor is prevented from returning to his/her natural family.
- d) Set forth specific requirements to be complied with by those communities and/or associations for the custody of children and adolescents victims of family traumas, with specific focus on training staff members, inclusive of their certified suitability and continuity of their activities.
- e) Financial incentives to centres where families have educational responsibilities.
- f) Based upon the representations in Par. 11, Sub-Par. 4 of Law n. 328/00, encourage the experimentation of other innovative forms of custody that can express and involve the responsibility, in educational terms, of a family, a group of families, an association of families or an integrated network of services.
- g) Fully enforce the prohibition to take custody in Juvenile Homes of minors under the age of 6.

I BAMBINI, I DIRITTI, IL MEDITERRANEO: PER UNA GENUINA CULTURA DEL CONFLITTO

D3

INTRODUCTORY
WORKSHOPS III

Cosa c'è di peculiare nei diritti dei bambini, o meglio nei discorsi che si fanno dai grandi sui 'diritti dei bambini'?

- la maggiore emotività che li circonda (ma non è una buona ragione, anzi...);
- il senso di colpa (vero, ma non sufficiente: non c'è praticamente discorso sui diritti che non si radichi nel senso di colpa, che può dirsi lo specifico dei diritti umani);
- il fatto che si può trovare più facilmente un accordo sui contenuti minimi della loro protezione (ma non sempre questo è vero: se così fosse i bambini sarebbero gli ultimi e non, come invece accade, i primi a subire gli effetti delle grandi piaghe che affliggono l'umanità: malattie, persecuzioni, guerre, catastrofi di ogni genere).

Nessuna di queste ragioni pare convincente di per sé, né tale da giustificare il privilegio da accordarsi ai bambini e all'infanzia nel discorso complessivo sui diritti umani.

La realtà è che i diritti dei bambini non sono che i diritti umani, visti nella prospettiva della speranza. Ecco: attribuendo diritti ai bambini noi non ci illudiamo di potere attuare o vedere attuata una politica di 'enforcement', una loro tutela più o meno immediata, rispetto a quella degli omologhi diritti degli adulti. Non ci illudiamo: ma speriamo che, proiettando sull'infanzia il mondo ideale dei diritti umani, questi si animino, si rendano realizzabili, se non ora e subito, nel mondo che loro, i bambini, dovranno rendere più abitabile, più umano.

Ecco allora la vera ragione per cui ci occupiamo con tanta passione dei diritti dei bambini, noi che non lo siamo più, noi disincantati realisti, noi cui la vita ha insegnato a diffidare, accumulare, vestire di discorsi le passioni.

Parlare dei diritti dei bambini è dunque un modo di discutere dei diritti umani che accoglie la speranza nella propria prospettiva. Una curiosa alleanza tra due compagni di viaggio poco abituati a rivolgersi la parola, spesso tra loro in contrasto: la speranza e il diritto.

I bambini impersonano la nostra speranza di un mondo in cui le relazioni tra gli uomini siano effettivamente ispirate al rispetto dell'altro e dei suoi-nostri diritti.

Eppure, fare dei bambini gli alfieri dei diritti umani (di un diritto 'umano') è un'operazione tra le più difficili, perché i bambini sono, anche, i soggetti più deboli, più influenzabili, più dipendenti, più bisognosi di cure e amore. Non è un caso che ad essi si rivolgano prima di tutto i regimi totalitari, i regimi criminali, quelli che di un mondo dei diritti umani sono i maggiori avversari. Sono loro a blandirli, arruolarli, inquadrarli, indottrinarli.

Non bisogna farsi illusioni. Su questa difficile strada si trovano cattivi compagni, tentazioni, pericoli di ogni genere. La stessa vita è oggi divenuta un coacervo di elementi potenzialmente negativi, degenerativi, pervertitori. I diritti, non solo quelli dei bambini, vengono oggi proclamati in un mondo che ne ha messo in scena le violazioni più clamorose, ripugnanti, crudeli.

Chi vuole affermare e difendere dei diritti deve dunque prepararsi, essere pronto, avere la cultura e direi quasi il gusto del conflitto. Perché i diritti, al di là delle enunciazioni, non incarnano verità assolute, riconosciute universalmente come tali. Essi sono (IGNATIEFF) "ineludibilmente politici, poiché essi in modo tacito implicano un conflitto tra un detentore di diritti e una controparte che spoglia di questi diritti... Confondere i diritti e le aspirazioni, e i trattati sui diritti con una qualche sintesi sin-

cretica dei valori mondiali, significa far sparire con un colpo di bacchetta magica ciò che definisce il vero contenuto dei diritti: i conflitti”.

Educare ai diritti, non significa altro che educare al conflitto, e – naturalmente – alla sua composizione piuttosto che alla sua esasperazione, alla ricerca dei punti di contatto, alla rimozione dei fraintendimenti e dei pregiudizi piuttosto che all'esaltazione ideologica o religiosa di una pretesa supremazia dei 'propri' diritti.

Chi si occupa di diritti, dev'essere pronto a occuparsi di conflitti e della loro composizione.

Questo è particolarmente vero all'interno di quell'universo storico-geografico-culturale che chiamiamo Mediterraneo.

Esistono, dal punto di vista della storia, aree semplici e aree complesse. Il Mediterraneo fa parte sicuramente di queste ultime ed è – come sempre accade con la complessità – un luogo millenario di conflitto.

E' necessario dunque –ci si occupi di bambini o di persone adulte – concentrarsi su questa constatazione, anziché sulla prospettiva utopica di farne un'area vuota di contrasti, lotte, conflitti. Così non è stato sino a oggi. Così, probabilmente, non sarà mai.

E' necessario invece seguire e, paradossalmente, sfruttare la conflittualità intrinseca alla regione mediterranea e alle culture che vi si sono sviluppate, come la sola genuina occasione di relazioni non distruttive tra soggetti che si percepiscono e in gran parte effettivamente sono 'diversi'.

Il controllo e la gestione in positivo del conflitto sono tanto più necessari in tempi, come quelli presenti, segnati drammaticamente dalla esasperazione e dalla radicalizzazione delle diversità, a volte enunciate in termini di 'scontro tra civiltà'.

Solo riconoscendo ma anche riuscendo a controllare il conflitto potremo assicurarne gli effetti positivi in termini di tolleranza, convivenza, collaborazione, reciproco riconoscimento, neutralizzando per quanto possibile gli effetti disastrosi di fenomeni intrinsecamente umani quali la guerra e le altre forme di contesa: religiosa, economica, politica.

Occorre soprattutto affrontare il nuovo mostro del fondamentalismo, da qualunque parte esso si affacci e di qualunque formidabile armamentario – materiale o ideologico – sia dotato.

Questo compito e le battaglie che esso richiede hanno di mira soprattutto la parte più giovane della popolazione: i bambini e gli adolescenti. Compito immane, se si considera che i giovani sotto i 18 anni già costituiscono numericamente la parte più importante della popolazione mediterranea (circa il 50% nelle regioni che si affacciano sul Mediterraneo orientale).

I giovani devono essere protetti, non vi è dubbio, ma soprattutto devono essere 'formati' al conflitto, alla consapevole accettazione della positività del conflitto, essere abituati a non avere paura della diversità, ma a misurarsi con essa ad armi pari.

E' ancora sotto i nostri occhi la tragedia delle guerre balcaniche, tragedia della paura reciproca sfuggita al controllo della cultura e trasformatasi in un vero e proprio collasso della conflittualità.

Educare i giovani al conflitto è compito non solo difficile ma poco percepito da chi si pone il problema dei 'diritti dei bambini' considerati come oggetto di tutela e (dubbia) protezione, piuttosto che nella loro dimensione di cittadini, non futuri ma attuali.

Come reagire all'inasprimento del conflitto, a questo perverso intrecciarsi e confondersi di istanze religiose e culturali altalenanti tra depressione ed euforia? Come opporsi al precipitarsi l'una contro l'altra di pretese universali tra loro incompatibili, alle nuove forme di 'imperialismo dei diritti umani', che trovano nella negazione della diversità la giustificazione della loro pretesa universalità, in un contesto che esige a gran voce valori difficili come la convivenza, la cooperazione, la fraternità?

E' necessario trovare un terreno comune che non pregiudichi le credenze e le fedi, ma consen-

ta – soprattutto a chi è giovane – di comunicare se non attraverso, nonostante le diversità che colorano il mondo. Esiste ed è accessibile un terreno neutrale ma non indifferente, un modo di valori comunque condivisi e indiscutibili, indipendentemente da dove si collochino i loro fondamenti ultimi. Valori deboli, forse, ma condivisi, quali quelli della giustizia possibile, dell'equità, dell'eguaglianza praticabile, valori che è possibile trovare anche in virtù di circostanze quali la comune stanchezza del confrontarsi, il rispetto reciproco che nasce dal confronto, il mutuo riconoscimento delle altrui istanze.

Ma, ancor prima di affrontare il conflitto esterno, è necessario affrontare quello interno: separare in ciascuno di noi il credente dal cittadino, aiutare questa separazione a prodursi entro ogni individuo, come evento fecondo di riconoscimento di sé e del proprio destino, non come irrimediabile, tragica scissione e contraddizione.

In questa consapevolezza consiste, io credo l'essere 'persona' in senso civile prima ancora che giuridico. In questo consiste, io credo, la laicità dello Stato e dell'Ordinamento Internazionale che si è fatto promotore dei diritti dell'uomo inteso, appunto, come persona (centro d'imputazione di diritti e doveri, di cui non rileva l'origine, religiosa o meno). Portare il conflitto dentro di sé, accoglierlo come fonte di bene e non di maledizione, di simpatia e non di odio: ecco la condizione per assicurare la crescita e l'educazione dei membri più giovani di quella che comincia a configurarsi come una possibile, nuova società mediterranea.

E' questa, credo, la nuova dimensione dei diritti fondamentali dell' "uomo mediterraneo", alieno da ogni fondamentalismo, addestrato al conflitto ma anche alla simpatia e a quella che Ivan Illich chiamava la 'convivialità'.

Nell'affermare questi diritti, il ruolo centrale spetta all'educazione dei giovani, perché imparino ad affrontare, con se stessi e con gli altri, la sfida della diversità, questo inestricabile rapporto tra universalità e identità che disegna – alla fine – la persona umana. Dobbiamo insegnare a essere universali (perché questo, alla fine, dobbiamo intendere per essere 'mediterranei'), senza temere per la propria identità ma trovando un equilibrio tra condivisione ed esclusione. In questo i giovani hanno un talento, un dono che spesso la pedagogia si incarica di ottundere e oscurare invece che promuovere e incoraggiare.

Stato e Istituzioni, soprattutto, non devono interpretare la parte del pedagogo benintenzionato, ma quella del garante preoccupato del rispetto dei diritti fondamentali di tutti gli uomini. Soprattutto non devono accontentarsi di dichiarazioni 'specialistiche' dei diritti umani, che sono indifferenziati e indivisibili, anche se hanno nei più deboli i loro primi destinatari: dev'essere chiara tuttavia questa indivisibilità che rispecchia l'universalità. I diritti sono della vittima come del perpetratore di crimini contro l'umanità, del giudice come del giudicato.

Il bambino è, in questa situazione, il soggetto più esposto ma, al tempo stesso, un soggetto privilegiato. Il bambino appare ai nostri occhi, ed è, un soggetto 'naturalmente', istintivamente universale, adatto a recepire le esigenze di una convivenza conflittuale in senso positivo, la sola capace di assicurare la sua crescita. Si può dire che solo il bambino impersoni sulla terra, anche se allo stato nascente, la concretezza dell'affermata universalità dei diritti umani.

Questo è stato recepito non solo in Occidente, ma anche nell'universo variegato e troppo poco frequentato dell'Islam. Perché è vero che l'egalitarismo coranico non è compatibile con la democrazia parlamentare all'inglese; che la 'Sharia' non è la Costituzione degli Stati Uniti e la 'Umma' non è lo Stato-Nazione dell'Occidente.

E' vero tuttavia che si assiste oggi nel mondo islamico al prendere forma di un'aspirazione forte all'enunciazione di diritti 'universali', in termini straordinariamente simili – non per effetto di imitazione – a quelli delle enunciazioni ormai 'classiche' e occidentali dei diritti.

Basterà ricordare la ‘Dichiarazione Islamica Universale dei Diritti dell’uomo’, redatta su iniziativa del Consiglio Islamico per l’Europa e proclamata il 19 settembre 1981. Basterà ricordare la dichiarazione finale dell’International Symposium on Human Rights in Islam, tenutosi a Roma nel febbraio 2000 presso il Centro di Cultura Islamica di Roma.

Quest’ultima dichiarazione (uno dei maggiori sforzi compiuti dal laicismo islamico per allineare quel mondo a una cultura davvero ‘universale’ dei diritti umani) contiene in particolare, all’art.10, l’affermazione che:

“Sharia views children as the basis of society and its future resource. Both the family and the state have a duty to protect and educate children, enabling them to lead an honorable and fruitful life. Muslim states are asked to adopt these principles so as to be able to cope with the tragedies to which children are unfortunately exposed in so many parts of the world”.

Chi, in Occidente, non sottoscriverebbe queste parole? E non possono essere proprio loro, i bambini dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo, vero mare universale, loro i più esposti alle varie forme di violenza ‘globale’, alle malattie, alla fame, all’indottrinamento, alle più crudeli sofferenze fisiche e mentali, il punto di partenza per la realizzazione di un mondo che, proprio per essere a misura di bambino, è il solo mondo possibile a misura d’uomo?

Michele Marchesiello
Magistrato - Genova

Infanzia

Genova, dicembre 2003

1. Premessa

Se i diritti del minore, ancorché garantiti dalle leggi internazionali e nazionali, non riescono ad esser spesso efficacemente tutelati, cioè “presi sul serio”, in paesi di sicura tradizione democratica come i maggiori paesi occidentali, a maggior ragione essi in tempi di guerra, in paesi dove la cultura dei diritti non ha radici profonde, sono particolarmente esposti a gravi violazioni. Non solo. Gli stessi strumenti di diritto internazionale che mirano a tutelare le popolazioni civili risultano spesso poco applicabili in contesti in cui l'autorità dello Stato viene disconosciuta dalle popolazioni e l'unica garanzia della vita umana è legata al possesso di un'arma. L'“assenza di Stato” infatti è una costante dei nuovi conflitti armati; da ciò l'impossibilità di reprimere gli abusi compiuti dai poteri pubblici e dalle bande militarizzate che controllano il territorio. Nonostante questi problemi posti dalle “nuove guerre” che, a differenza della guerra classica, sono guerre senza regole, in materia dei diritti dei minori in presenza di conflitti armati non si può tuttavia non fare riferimento alla Convenzione di New York del 1989. La Convenzione costituisce una conquista fondamentale su cui basare le politiche di protezione dell'infanzia in tempo di pace e in tempo di guerra. Eventuali Carte regionali dei diritti, che si occupano anche dell'infanzia, non potranno che sviluppare i principi contenuti nel documento dell'89, così come è accaduto con la Carta Europea dei diritti. Purtroppo proprio dall'89, l'anno della Convenzione, con la fine del mondo bipolare si è avuto un mondo più disordinato, più anarchico, caratterizzato dal diffondersi di focolai di crisi che producono violenze di massa difficilmente fronteggiabili attraverso i rimedi offerti dal diritto.

Forse è utile svolgere qualche osservazione su questo punto. Viviamo infatti in un mondo in cui la diffusione della violenza determinata da conflitti politici pare incontrollabile. E' necessario capire se nel breve periodo tale tendenza sia reversibile e quali strumenti possono rivelarsi a tal fine idonei.

La guerra, che per quasi 50 anni era stata contrastata dalle logiche che regolavano il confronto competizione Est-Ovest (che aveva espresso tra l'altro un equilibrio planetario affidato alla dissuasione svolta dalle armi nucleari detenute dalle due superpotenze e al principio del mantenimento dello status quo, che non consentiva a nessuno Stato di aggredire altri Stati senza il consenso, o addirittura l'incoraggiamento, dell'una o dell'altra superpotenza) è riesplora nelle diverse regioni del pianeta, come mezzo per risolvere controversie interne agli Stati, per liberare un territorio da ogni forma di autorità in grado di esercitare legittimamente il monopolio della forza.

Insomma, proprio quando si è ritenuto che un larghissimo consenso internazionale si fosse finalmente raccolto intorno ad uno strumento internazionale di tutela dell'infanzia, il mondo è apparso – come forse mai era accaduto prima – rassegnato a subire violenze di ogni tipo, e soprattutto ad accettare l'emarginazione di quelle organizzazioni internazionali, soprattutto l'ONU, nate per impedire l'uso privato o unilaterale della violenza. Si era pensato dopo l'89 che con la fine della guerra fredda l'ONU avrebbe potuto finalmente utilizzare quei poteri connessi alla sua natura di organo supremo di governo della pace. Ma così non è stato. Si è discusso e si continua a discorrere sulle ragioni di tanto disordine internazionale e sul futuro che ci attende. C'è chi ritiene questa situazione di anarchia a livello internazionale dipenda da un disinteresse degli Stati occidentali alle sorti della democrazia e dei diritti nei singoli Stati, una volta dissoltosi il pericolo di una vittoria militare

dell'“impero” comunista; c'è chi ritiene che sia oggettivamente difficile creare un modello di sicurezza cooperativo all'interno del quale ciascuno Stato sia insieme consumatore e produttore di sicurezza, perché l'eguaglianza tra gli Stati esiste solo sulla carta.

Non c'è dubbio che il diffondersi di tanta violenza è in qualche modo la conseguenza della rottura dei due grandi “contenitori delle tensioni” che negli anni della guerra fredda hanno impedito le guerre locali. E' però anche vero che la tendenza prevalente nell'attuale amministrazione USA a concepire come possibile solo un ordine internazionale di fatto governato unilateralmente dagli USA ha creato in molte regioni del mondo forti rancori antiamericani. Tutto ciò crea ostilità verso i simboli culturali dell'Occidente, anzitutto la democrazia ed i diritti umani. Ma soprattutto favorisce il diffondersi della violenza giustificata come unico mezzo per rivendicare il diritto all'identità collettiva. Ciò che emerge da tanto disordine è l'incapacità del mondo di oggi di saper vivere il conflitto identitario – dovuto alla religione, alla cultura sociale, alla tradizione e alle etnie – in termini tali da conciliare diritto all'identità e ordine sociale. Si tratta insomma di saper vivere il pluralismo culturale come ricchezza, e non come una patologia sociale che si risolve inevitabilmente con l'esclusione delle minoranze.

Se il conflitto etnico, culturale, politico, diviene un elemento stabile, tipico delle “società includenti”, un elemento con cui bisogna saper convivere, probabilmente molte situazioni di crisi che affliggono soprattutto la regione mediterranea potranno essere prevenute. Il conflitto culturale non si risolve con l'esclusione delle minoranze, ma facendo emergere valori comuni che consentano un'efficacia e pacifica organizzazione delle società multiculturali. Nel mediterraneo continueranno a esistere, a poche centinaia di chilometri l'una dall'altra, società sviluppate che sono tra le più democratiche del mondo e società arretrate governate da regimi oscurantisti o da spietate dittature.

Quando si parla di creare una società civile nelle regioni più depresse e politicamente instabili del mediterraneo, deve essere chiaro che questo obiettivo non si può raggiungere imponendo una civiltà di individui eguali, intendendo l'individualismo e l'eguaglianza così come questi valori sono intesi in occidente. Si tratta di organizzare delle società che sappiano coesistere con i conflitti culturali, rimanendo cioè società ben ordinate.

Nell'immaginario collettivo di molti popoli gli Stati Uniti vengono rappresentati come ostili nei confronti di società che rifiutano i valori dell'Occidente. Si ritiene che essi vogliano “normalizzare” tali società, imponendo modelli politici sociali occidentali, pena la loro esclusione dalle più vantaggiose forme di cooperazione con il mondo occidentale.

L'idea di normalizzare il mondo del sottosviluppo o di escluderlo dalle chances che offre una vitale società dello sviluppo, idea che ha trovato molto seguito negli ambienti più vicini al Presidente Bush, può fare diventare irreversibile il conflitto Nord Sud, può esasperarlo e “internazionalizzarlo”.

Ben altro rapporto è in grado di stabilire con questo mondo l'Europa, che per le sue tradizioni culturali può costruire solidi rapporti di cooperazione con i paesi della sponda sud del Mediterraneo, esercitando nei loro confronti una ingerenza mite.

L'Europa può fare tutto ciò però a condizione di volersi e sapersi globalmente occupare del Mediterraneo (Prodi), cioè a condizione di sapere sviluppare in quell'area una comune politica.

Quando si parla di “nuove guerre” si vogliono distinguere, quindi, così come ha fatto Mary Kaldor nel suo bel libro dedicato alla violenza organizzata nell'età globale, le guerre che si sono combattute negli ultimi quindici anni e si continuano a combattere dalle guerre che abbiamo conosciuto in epoche precedenti. I conflitti più recenti hanno dato vita, infatti, a forme di violenza organizzata che è giusto chiamare guerre per la loro natura politica; e, tuttavia, le modalità di svolgimento di queste guerre rendono sempre meno chiare le classiche distinzioni tra guerra, intesa come violenza tra gli

Stati o comunque tra gruppi politici organizzati, per finalità politiche, crimine organizzato, inteso come violenza esercitata da gruppi privati più o meno organizzati per scopi di natura economica e violazione dei diritti umani, finalizzata soprattutto alla creazione di uno Stato monoetnico, con la conseguente espulsione da un determinato territorio delle minoranze etniche ivi insediate. Nonostante il carattere spesso informale delle “nuove guerre”, non è detto che esse siano guerre esclusivamente locali, anche se spesso nascono da fattori locali, né che siano guerre a bassa intensità tenuto conto dei gruppi spesso “privati” che le promuovono. Le conseguenze delle “nuove guerre” possono determinare il coinvolgimento di molti paesi; quindi possono produrre reazioni che coinvolgono la comunità internazionale, e così diventare delle vere e proprie guerre nel corso delle quali soprattutto gli Stati coinvolti ricorrono a tecniche di combattimento assai sofisticate. Anche se è difficile ricondurre queste “nuove guerre” ad un’unica categoria in qualche modo distinguibile dalla classica guerra internazionale e dalla guerra civile (sia del tipo di quella svoltasi per sconfiggere il colonialismo, sia del tipo di quella combattuta in tempi più recenti, e che non ha comunque comportato il coinvolgimento di uno Stato “terzo”), pare di potere affermare che il tratto saliente delle “nuove guerre” sia costituito dal loro carattere informale. Si tratta di forme di guerre ben più “degenerate” di quelle che abbiamo conosciuto nella prima metà del secolo scorso. In questo senso si può parlare di guerre post moderne, considerato che l’ultima guerra della modernità svoltasi tra gli Stati nelle forme proprie della guerra internazionale forse è stata la guerra delle Falkland, tra Inghilterra e Argentina. E’ stato osservato (Duffield, Kaldor) che questo tipo di guerre, paiono essere una conseguenza della fine della guerra fredda; la loro informalità, la violenza con cui si combattono, la stessa privatizzazione del conflitto che le caratterizza, tenuto conto della natura dei soggetti che le promuovono e le combattono, sono tipiche, come si diceva, del vuoto di potere che si è venuto a creare nel periodo di transizione cominciato con la fine del comunismo e con la dissoluzione del mondo bipolare. Una fase di transizione della vicenda internazionale ancora non conclusasi, considerato che non è alle viste la realizzazione di un nuovo ordine internazionale cosmopolita. Il vuoto di potere a cui si fa riferimento ha prodotto certamente una erosione della autonomia dello Stato, e quindi del monopolio della violenza legittima a favore dell’affermarsi di forme di violenza privata, soprattutto nei paesi nei quali contrasti etnici, religiosi, politici da sempre irrisolti erano stati per tanti decenni qualche modo attenuati dall’ordine ferreo che regnava nel mondo bipolare.

Ciò è soprattutto vero nella regione mediterranea. Rivendicazioni territoriali e identitarie che rappresentano un tragico lascito delle due guerre mondiali non hanno dato luogo per più di mezzo secolo necessariamente ad una conflittualità militare, proprio per il ruolo di vigilanza svolto dall’una o dall’altra delle due superpotenze. Questo delicato equilibrio con la fine del comunismo è venuto meno. Piccole e medie potenze che gravitavano nell’una o nell’altra area di influenza hanno ritenuto, una volta venuto meno l’ordine bipolare, di potere svolgere il ruolo di grandi potenze regionali, creando durature situazioni di instabilità. Il caso iracheno in questo senso è emblematico.

I conflitti armati che si sono svolti negli ultimi anni, dopo l’89, quindi, in un mondo divenuto sempre più disordinato, si segnalano per gli atti di inaudita ferocia che sono stati compiuti ai danni della popolazione civile.

Le guerre classiche erano guerre tra eserciti più o meno professionali, che si scontravano evitando di coinvolgere le popolazioni civili; addirittura, prima delle guerre mondiali del XX secolo, le guerre si svolgevano fuori dalle città, e talvolta venivano sospese durante i mesi invernali, per essere poi riprese in condizioni climatiche più favorevoli.

I conflitti armati d’oggi, invece, sono caratterizzati dal sempre più intenso coinvolgimento delle popolazioni civili.

Ciò è dovuto certamente alle cause delle “nuove guerre”, che non sono più guerre tra Stati e che non vedono all’origine del conflitto controversie componibili attraverso un trattato. Le “nuove guerre”

non nascono da contese territoriali o dalla volontà di rivedere un trattato ritenuto vessatorio per una delle parti contraenti. Le “nuove guerre” nascono da rivendicazioni identitarie. Le “nuove guerre” hanno come obiettivo politico la mobilitazione, appunto politica, sulla base dell’identità. Sulla base di una comune identità si fondano movimenti che tendono a sostituirsi allo Stato. Esse riguardano il riconoscimento dei diritti di una minoranza discriminata o addirittura oppressa.

Si tratta di controversie spesso irrisolvibili, considerato che il conflitto identitario in molti casi non si risolve attraverso la concessione di più autonomia politica alla minoranza che vive su un particolare territorio, e che magari tale autonomia politica non chiede. Ciò che la maggioranza persegue attraverso le violenze che consuma ai danni delle minoranze è proprio l’eliminazione fisica di un popolo dal territorio nel quale esso magari per secoli è vissuto.

Le “nuove guerre”, quindi, con riferimento agli attori che le provocano, rappresentano un ritorno a forme di violenza privata anche ben organizzata sul piano dei metodi di combattimento, finalizzati non alla conquista del territorio attraverso l’avanzata militare, ma attraverso il controllo politico della popolazione via via “liberata” dalle minoranze che ne minacciano la purezza etnica. Emblematiche in questo senso sono le recenti guerre balcaniche. Le unità combattenti impegnate in queste guerre sono sovente gruppi paramilitari che dipendono da un unico leader che combatte una “sua” guerra privata. Costoro sono soprattutto interessati a che non si riformi un potere pubblico stabile, in grado di esercitare il controllo sull’uso della forza legittimo. Se privata è l’iniziativa della guerra, è chiaro che i “benefici” di essa vengono distribuiti tra truppe che normalmente non sono raccolte intorno ad un progetto politico, ma intorno ad obiettivi di saccheggio, di violenza, di conquista. Il “metodo” normale di conduzione di questo tipo di guerre, che tende ad espellere la popolazione dal luogo dove vive, è costituito dalle uccisioni di massa, dalle deportazioni forzate, dalle tecniche di intimidazione psicologica e economica. Quelle a cui si fa riferimento sono guerre, quindi, che producono un altissimo numero di profughi e rifugiati, oltre ad un altissimo numero di vittime tra la popolazione civile. Vi sono conflitti poi che scaturiscono dalla convivenza entro uno stesso Stato prodotta da esodi biblici alla base dei quali vi sono non solo i contrasti tra etnie, ma anche carestie, condizioni di vita insostenibili, malattie che sterminano la gran parte della popolazione.

C’è un dato che deve farci riflettere per potere fino in fondo valutare le conseguenze delle “nuove guerre” con riferimento ai costi umani che esse impongono alle popolazioni civili. Alla fine del secolo scorso, il rapporto di perdite tra militari e civili era di 8 a 1; questo rapporto si è invertito, soprattutto negli ultimi anni, come vedremo meglio di seguito.

Le “nuove guerre” sono guerre tra entità substatuali o addirittura tra entità senza Stato, tra parti di popolazione che rivendicano il diritto di creare uno Stato monoetnico, tra popolazioni appartenenti a Stati diversi che contendono ad una minoranza, divisa appunto tra più Stati, di potersi riunificare, o, nei tempi più recenti, tra organizzazioni prevalentemente terroristiche che rivendicando il primato di una religione, di una cultura, di un modello sociale intendono sfidare il mondo per vendicare i presunti torti subiti da una particolare identità culturale o politica, e quindi per ripristinare un potere, per ottenere un riconoscimento da parte della Comunità internazionale, cancellati dalla storia.

Val la pena di soffermarsi per un momento su quest’ultimo tipo di conflitto armato, che appare tanto diverso dalle guerre tradizionali, ma anche dalla stessa guerra civile, sia essa una guerra volta ad affermare l’indipendenza di uno Stato (come sono state le guerre coloniali) o una guerra tra popolazioni diverse di uno stesso Stato che vogliono prevalere l’una sull’altra. Alla base della guerra tradizionale e della guerra civile comunque intesa vi sono infatti Stati e popoli che hanno una loro riconoscibilità internazionale, che va al di là del formale riconoscimento come soggetti della Comunità internazionale delle entità in lotta.

Nella guerra invece senza Stati, o addirittura senza uno o più popoli identificabili come contendenti, la guerra viene combattuta nel nome di una civiltà da gruppi di nazionalità diversa, che possono

vivere in qualunque parte della terra, e viene combattuta soprattutto attraverso attacchi terroristici. Non è possibile in questo tipo di guerra stabilire esattamente l'ammontare delle forze nemiche da fronteggiare. Il nemico infatti non dispone di un territorio, di un esercito, di una linea di comando in qualche modo strutturata; esso dispone di un sistema di cellule operative, a livello mondiale, che agiscono nella clandestinità e che può contare su un seguito popolare destinato a crescere anche sulla base della ferocia delle azioni terroristiche compiute.

E' difficile prevedere la circostanza, in relazione alla quale avviene l'attacco, così come è difficile individuare i possibili bersagli. E' addirittura impossibile poi individuare le organizzazioni da cui l'attacco proviene. Inoltre, non c'è la possibilità di avviare un negoziato tra le entità che organizzano la violenza e i governanti di eventuali Stati canaglia che la coprono (considerato che nessuno Stato accetterà mai di essere inserito nella lista degli Stati canaglia). E' una guerra, quella di cui si discorre, quindi, che coinvolge attori che si presentano come irriducibili nemici della Comunità internazionale, cioè entità che si ritengono estranee a qualunque ordine internazionale regolato dalla legge e governato da una o più autorità. Si è parlato, con riferimento a questo tipo di guerra, di guerra asimmetrica, tanto grande è la differenza tra l'ampiezza dei potenziali bersagli da colpire e l'esiguità delle forze formalmente impiegate per realizzare l'attacco. Questa condizione fa sì che i tradizionali strumenti di contrasto di un'aggressione militare siano del tutto inefficaci. Occorrono soprattutto strumenti di intelligence per individuare l'avversario e prevenirne i movimenti. E poi c'è un'altra ragione che rende quest'ultimo tipo di guerra irrituale e ingovernabile attraverso i normali strumenti del diritto internazionale. Non sempre sono chiari gli interessi che si muovono dietro guerre che apparentemente traggono origine da motivazioni così astratte e tendenzialmente universali da non identificarsi con gli interessi di un singolo Stato, di un particolare popolo, di una precisa causa. Si è parlato in questo senso di guerre senza scopo, di un ricorso alla violenza intesa come fine, e non come mezzo per il conseguimento di un risultato politico. Ogni forma di dialogo da parte dell'Occidente con i governi e i popoli a cui i terroristi si rivolgono invitandoli alla guerra santa appare, a chi vuole la palingenesi del mondo, come una forma di colonizzazione culturale, e quindi di esercizio di un potere di sottomissione esercitato dal mondo ricco ai danni del mondo povero.

E tuttavia di fronte a tante rivendicazioni identitarie, capaci di mobilitare grandi e piccole comunità, e di scatenare poi attacchi terroristici, possono esservi interessi molto concreti, che tendono ad affermarsi attraverso la guerriglia e il terrorismo. Le "nuove guerre", come tutte le guerre, diffondono una nuova economia. E però, considerate alcune guerre recenti, si può parlare di un economia basata su circuiti illegali. La disintegrazione dello Stato non è la conseguenza probabile della guerra - in molti casi ciò si evince in modo chiaro dalle stesse modalità della guerra -, ma è l'obiettivo reale di essa, considerato che i signori della guerra vogliono spesso imporre forme coercitive di scambio economico e ottenere territori "senza Stato" da usare come base logistica per i loro traffici. Più un area viene resa inabitabile, più facile è utilizzarla per traffici illeciti. Insomma nel mondo disordinato del dopo guerra fredda c'è anche una guerra prodotta dagli affari, prevalentemente dagli affari sporchi, che mobilita la mafia internazionale e gli Stati canaglia che di quella mafia coprono i traffici. C'è un'alleanza che emerge anche dalla tempistica degli attacchi dei gruppi terroristici che non sempre fanno capo ad un esplicito attore politico di riferimento, ma ad una molteplicità di attori disseminati nelle aree calde del mondo, e grandi potentati economici che controllano una regione o un intero Stato e temono la crescita di un'autentica società civile, la creazione di uno Stato di diritto, l'avvio di un processo democratico, magari patrocinato da alcuni governi occidentali. La stessa vicenda irachena ha dimostrato che solo in parte le azioni di guerriglia intraprese contro le truppe alleate erano organizzate o finanziate da Saddam Hussein. La guerra infatti è continuata dopo la cattura di Saddam Hussein, anzi è divenuta ancora più violenta dopo la vittoria degli alleati. Le forze in campo su un obiettivo paiono concordi, quello di cacciare dal territorio iracheno le truppe straniere considerate

truppe di occupazione. I terroristi infiltrati nel territorio a questo fine svolgono una costante azione tesa a rendere più esteso e cruento il conflitto. Quindi c'è un'internazionale terroristica che agisce come un vero e proprio potere diffuso, alimentato da finanziamenti provenienti da precisi gruppi. Ebbene, queste “nuove guerre” richiedono sul piano dell'attività di contrasto militare un eccezionale impegno internazionale. Ma richiedono anche un'iniziativa politica della Comunità internazionale volta a prevenire il conflitto sviluppando un confronto con quella parte delle élites locali non disponibile a condividere le posizioni fondamentaliste. Si tratta insomma di favorire l'avvento al potere di dirigenze politiche in grado di poter contare sul consenso popolare e insieme su una solidarietà internazionale capace di garantire stabilità politica interna e sviluppo economico.

Si insiste giustamente, in particolare dopo l'11 settembre, sul carattere asimmetrico delle “nuove guerre”, soprattutto di quelle scatenate attraverso azioni terroristiche che si svolgono nel territorio di grandi nazioni occidentali. L'asimmetria di queste guerre deriva dal fatto che piccoli gruppi terroristici riescono a produrre gravi danni in civilissimi paesi dell'Occidente terrorizzando intere popolazioni, creando una situazione di allarme sociale che non può essere fronteggiata soltanto attraverso una risposta militare. Tocchiamo in molti casi con mano che la sola vittoria militare non estingue le fonti di alimentazione di questi conflitti; ché non è facile, finita la guerra, avviare un processo di normalizzazione della vita politica e sociale degli Stati canaglia, destinato ad integrare questi Stati nel sistema della comunità internazionale. E tuttavia, una risposta definitiva a questi problemi non può solo venire aspettando che maturino in loco le giuste condizioni politiche e sociali. Non si può insomma attendere che in alcune regioni del mondo cambi la cultura della gente, il modello di sviluppo, il rapporto tra individuo e comunità (nel senso di riconoscere più libertà all'individuo). Occorre operare perché si creino durature prospettive di pace, ma occorre anche fare qualcosa perché il conflitto esplosivo cessi in tempi brevi limitando i costi umani da esso prodotti. Ignorare la violazione dei diritti umani, lasciare proseguire conflitti che producono un altissimo numero di vittime, nel mondo dell'interdipendenza significa accettare il rischio crescente di una minaccia alla nostra sicurezza. Certo, non basta la sola reazione militare. Bisogna agire anche sul versante delle fonti economiche che consentano ai signori della guerra di potere pagare uomini e mezzi. Bisogna prosciugare le risorse a cui attingono i centri di potere finanziario che stanno dietro a molti signori della guerra. Si tratta insieme di individuare gli ambienti economici, anche quelli meno sospetti, che si muovono dietro tante crisi politiche che scatenano violenza di massa. Se ciò non avviene, a poco vale cambiare i governi con le operazioni di Nation Building. I nuovi governanti non saranno meno corrotti, meno succubi dei clan mafiosi di coloro che li hanno preceduti, e non saranno soprattutto meno dispotici. La via maestra per venire a capo di questo tipo di conflittualità è quella di intervenire stroncando a monte al trama degli affari illeciti, individuando il rapporto che esiste tra un certo mondo degli affari e l'organizzazione della guerra come forma di sfruttamento di popolazioni tra le più derelitte del mondo; di fare sì che la guerra non produca i profitti economici sperati. Purtroppo molti di questi affari e di queste complicità connotano aree non marginali della stessa comunità occidentale, che quindi annovera nel proprio seno da un lato i governi e le organizzazioni internazionali che promuovono i diritti umani e sollecitano l'ingerenza umanitaria anche in armi, e dall'altro centri di potere economico disposti a tutto, anche a provocare guerre civili di inaudita violenza, pur di proteggere i propri interessi.

E' questo lo scenario delle “nuove guerre” con riferimento alle cause che le scatenano, agli interessi sotterranei che spesso le alimentano, alla regia sovranazionale che sovente le coordina.

Il fatto è che tali guerre, proprio perché non tendono a risolvere una controversia tra Stati, non si concludono con la sconfitta di una parte e con la vittoria di un'altra che impone agli sconfitti le proprie condizioni.

Le “nuove guerre” non hanno un vincitore e un vinto; possono essere guerre infinite, soprattutto quando si tratta di guerre mascherate da guerre di civiltà. Non hanno un tavolo intorno al quale siedono i contendenti e non hanno spesso mediatori in grado di avvicinare le parti in conflitto per negoziare una tregua o la pace. In questo caso i conflitti sono rivolti soprattutto a impressionare le opinioni pubbliche di paesi che vengono assunti come bersaglio di una minaccia simbolica. Una minaccia simbolica, quindi, che può spostarsi da un paese all’altro nella misura in cui si ritiene congruo il messaggio implicito nell’atto o negli atti di violenza compiuti. Centrali terroristiche che dispongono di ingenti risorse economiche, che non possono contare sulla copertura di Stati potenti, ma che hanno la solidarietà degli Stati più poveri del pianeta, riescono a minacciare le più grandi potenze economiche e militari del mondo. Anche un piccolo Stato attraverso il terrorismo può diventare un antagonista pericoloso per una grande potenza.

Emblematica in questo senso appare la guerra dichiarata dai terroristi di Al Qaeda all’America; una guerra che non ha come avversario solo gli USA, o solo Israele, ma tutto l’Occidente. E’ stato detto giustamente che, dopo l’attacco terroristico dell’11 settembre, “nulla sarà più come prima”, perché di fronte ad un nuovo tipo di guerra dal forte carattere simbolico che non sempre viene dal di fuori delle frontiere dello Stato attaccato, ma può scatenarsi all’interno di esso (e però a differenza della guerra civile non è guerra di popolo), le tradizionali strategie di dissuasione, di contenimento della minaccia, o di negoziato per chiudere il conflitto in via definitiva sono del tutto inefficaci.

L’obiettivo delle “nuove guerre” sembra essere quello di impressionare l’opinione pubblica (parliamo di guerre quindi dal forte valore simbolico), individuando come nemici tutti i popoli appartenenti ad una stessa civiltà e distruggendo i valori intorno ai quali quella civiltà ritrova la propria identità. Distruggere molte vite umane nel campo del nemico, limitando la perdita di vite umane nel campo dell’organizzazione che promuove l’attacco terroristico, prevalentemente affidato a kamikaze, significa sfidare sensibilità collettive di paesi fondati su culture sociali umanocentriche, che hanno affidato alle loro leggi il compito di proteggere la persona umana, e anzi di consentirne la piena realizzazione. Ciò che le “nuove guerre” vogliono produrre portando la guerra anche nelle città o nelle aree più protette del mondo, però, con riferimento ad attacchi provenienti dall’esterno, è una situazione di insicurezza, di imprevedibilità del pericolo capace di fare vivere nel terrore uomini e donne che con la loro libertà di movimento, le loro libertà economiche, i loro diritti politici sono protagonisti di un cambiamento sociale quotidiano e potenzialmente senza limiti. Si tratta di cancellare la voglia di vivere che sta alla base delle società dello sviluppo. Le “nuove guerre” non sono basate sulla superiorità militare di chi le scatena, ma sull’indifferenza rispetto al rischio che manifesta l’individuo o il gruppo impiegato nell’azione militare, nel portare comunque a termine gli attentati. L’obiettivo è quello di dimostrare, sia attraverso l’attentato terroristico, sia attraverso violente operazioni di pulizia etnica che tendono a eliminare fisicamente popolazioni sgradite, dopo avere inflitto ad esse violenze di ogni tipo, che chi promuove la guerra è in grado di seminare il terrore, di compiere atti di crudeltà non contro coloro i quali della guerra sono i naturali attori, i militari, ma contro la popolazione inerme che la guerra subisce senza partecipare attivamente ad essa. Le guerre asimmetriche, da questo punto di vista, sono asimmetriche anche per la diversa considerazione che i contendenti hanno del fattore uomo; se i paesi sviluppati cercano di perfezionare le proprie tecniche e i propri mezzi di combattimento per limitare le perdite umane, preferendo per es. l’attacco aereo all’attacco di terra e utilizzando le cd bombe intelligenti (intelligenti, come dimostrano i fatti, fino a un certo punto!) per risparmiare i civili e colpire soltanto obiettivi militari, nel campo opposto si tende invece a massimizzare, per le ragioni considerate, i costi umani della guerra, colpendo quanti più civili possibili.

La crudeltà della guerra, che è connaturata allo scontro tra uomini e mezzi militari contrapposti, ha segnato in tutte le epoche la storia dell’umanità. Ma la crudeltà della “nuova guerra” per le ragioni

considerate supera le efferatezze della guerra classica perché il bersaglio preferito della violenza non è il combattente ma, come si è avuto modo di osservare, la popolazione civile, e soprattutto le parti più deboli di essa, cioè donne e bambini. E c'è un preciso calcolo nella scelta di questi bersagli indifesi. L'obiettivo è quello di impressionare attraverso gli organi di informazione, e soprattutto le Tv, le opinioni pubbliche delle società democratiche, quelle opinioni pubbliche che sono capaci di manifestare i propri sentimenti attraverso la libera protesta sociale e di impegnare i governi ad agire nell'ambito della Comunità internazionale per far cessare i massacri assumendo come interlocutori gli aggressori. Le violenze devono andare in diretta perché solo così si amplifica il valore della minaccia che si porta alle società dello sviluppo. L'attentato dell'11 settembre ha scioccato il mondo non solo per la perfezione militare dell'operazione e per il numero di vittime prodotto, ma anche per la tempistica con cui si è agito, cercando di far trascorrere un lasso di tempo congruo tra i due attacchi, così da consentire a tutti di vedere in diretta il massacro scatenato nella città simbolo del potere politico ed economico dell'Occidente. Le "nuove guerre" quindi, che sono guerre contro le popolazioni civili e soprattutto contro quei soggetti meno capaci di difendersi dalla violenza, come donne e bambini, richiedono una protezione di questi soggetti che sia ancora più efficace di quella predisposta dagli "ordinari" strumenti del diritto internazionale nei confronti della guerra tradizionale.

Le "nuove guerre" colpiscono prevalentemente donne e bambini proprio perché il loro scopo è quello di seminare il terrore tra la popolazione civile. Ma non solo per ciò. Il coinvolgimento degli innocenti è l'elemento che tende a dissuadere il nemico. La violenza non è, quindi, un esito inevitabile della guerra ma un risultato deliberatamente perseguito; una conseguenza imprevedibile del conflitto, ma una politica ufficiale di guerra. Non si tratta di atti di violenza che sfuggono al controllo dei capi, ma di atti di violenza compiuti su loro ordine¹. Accade quindi che nel corso delle "nuove guerre" si colpiscono i minori perché li si vuole costringere con la violenza a combattere, magari prelevando a forza dei bambini di etnie nemiche e costringendoli a usare le armi contro uomini e donne della loro etnia di provenienza. Si tratta di bambini addestrati in poco tempo all'uso delle armi, impiegati non solo in servizi logistici a sostegno delle truppe ma addirittura sacrificati per aprire la strada ai combattenti professionali. Dati forniti dall'Unicef che si riferiscono agli ultimi vent'anni parlano di una proporzione delle vittime civili nei conflitti armati che è passata dal 5 all'80%². E tali dati rivelano che la gran parte di queste vittime sono minori: dall'83 al '93 sarebbero stati uccisi un milione e mezzo di minori in operazioni militari; quattro milioni di fanciulli sono stati resi invalidi, cinque milioni sono divenuti rifugiati, dodici milioni sono stati costretti ad abbandonare la propria terra. Se poi ci si riferisce al periodo '89 -'99 il numero delle vittime sale a due milioni, quello degli invalidi a sei milioni.

Si tratta di una tragedia che interessa in particolare l'area mediterranea, un'area ove si registrano conflitti di particolare intensità.

Vi sono almeno tre cause che fanno dei bambini le vittime "privilegiate" delle "nuove guerre": a) il reclutamento coatto di bambini da adibire ai combattimenti, attraverso rapimenti, violenze che determinano l'annientamento di ogni forma di libertà psichica del soggetto "trattato" o attraverso la compravendita di bambini da adibire alla guerra da parte delle loro famiglie; b) l'eliminazione fisica dei bambini finalizzata alla cancellazione di un'etnia (obiettivo perseguito anche attraverso lo stupro etnico) o l'impiego dei bambini in compiti particolarmente rischiosi, utilizzandoli come forze di combattimento facilmente mimetizzabili; c) i costi enormi imposti sulle parti più deboli della popolazione dalle sanzioni economiche, che spesso comportano privazioni insostenibili riguardanti il cibo e le medicine.

Nonostante le sempre più dettagliate previsioni contenute negli strumenti del diritto internazionale che tendono a risparmiare ai minori le violenze della guerra, si ha quindi un crescente coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Si tratta di un problema che interesserà in particolare il

Mediterraneo se , per ragioni che sono di tutta evidenza, il Mediterraneo sarà sempre più, per quanto riguarda le situazioni di crisi che danno luogo ad atti terroristici e conflitti militari, l'area più instabile del pianeta. E i rischi che l'aumento della conflittualità militare , e delle violenze ad essa connesse, comporta per i minori, nel Mediterraneo sono ancora più alti, se si considera che in quest'area, accanto a culture dei diritti che sono tra le più avanzate del mondo, vi sono modelli di società e di famiglia all'interno dei quali il fanciullo è proprietà del padre, può essere da questi venduto o comunque questi può disporre della sua vita per una causa ritenuta essenziale per l'affermazione dei valori della comunità. Si tratta di culture, poi, che ritengono le misure di protezione dei diritti umani, con riferimento all'infanzia, del tutto inattendibili. perché essi esprimerebbero un'idea dell'individuo e della comunità tipicamente occidentale.

Di fronte ad un tipo di guerra che tende soprattutto a massimizzare i costi umani ai danni delle popolazioni civili, è da chiedersi se serve ancora regolare con normative sempre più dettagliate e incisive i conflitti armati, rendendo più esplicite le previsioni del diritto umanitario, così da adeguarle alle forme particolarmente violente di combattimento previste dalle "nuove guerre". Il problema non è tanto quello di estendere, in modo chiaro, le previsioni del diritto umanitario che si riferiscono alla guerra internazionale, o quelle che si riferiscono alla guerra civile, alle "nuove guerre". Il problema cioè non è tanto quello di definire le nuove tipologie di violenza di massa per assimilarle alle violenze belliche codificate dal diritto. Questo problema ci sembra già superato sul piano della cultura giuridica nel momento in cui si è ritenuto pacifico - attraverso espliciti riconoscimenti normativi, ma attraverso soprattutto la giurisprudenza dei Tribunali ad hoc, in particolare quello che si occupa dei crimini commessi nella ex Jugoslavia - che i criminali responsabili delle operazioni di pulizia etnica nell'ex Jugoslavia siano meritevoli dello stesso trattamento riservato ai criminali di guerra. Ci riferiamo in particolare alla sentenza Tadic. Non si tratta però solo di assimilare quanto più possibile i crimini contro l'umanità ai crimini di guerra. Il problema ci pare che sia quello di andare al di là delle Carte dei diritti che dovrebbero regolare le "nuove guerre". E ciò sulla base di una semplice considerazione. Negli ultimi cinquant'anni il diritto umanitario ha compiuto progressi incredibili. Un innumerevole numero di Carte ha cercato di umanizzare la guerra nei suoi molteplici aspetti. Ciononostante, mai come in questo stesso arco di tempo, si sono avute tante vittime civili dei conflitti armati in tutto il mondo. Inoltre, vale a poco fare sottoscrivere agli Stati nuove Convenzioni se tali Convenzioni nella considerazione di alcuni Stati non sono Carte universali dei diritti, ma soltanto l'espressione di una cultura proprio di una parte del pianeta, quella occidentale. Le Carte spesso vengono firmate perché si ritiene sconveniente isolarsi dalla Comunità internazionale, ma vengono firmate con mille distinguo e con molte riserve mentali. Oggi le Carte internazionali - che tendono a prevenire la guerra , giudicandola crimine internazionale a cominciare dallo Statuto delle N.U. che riconosce solo in capo all'ONU il monopolio della forza legittima, che considera quindi solo la guerra di legittima difesa come guerra lecita, e che vincola lo stesso uso della forza organizzata, comunque promosso dalle N.U., solo allo svolgimento di operazioni militari che per la loro natura e i loro obiettivi si possono configurare come operazioni di polizia internazionale - sono accettate più o meno da tutti gli Stati. Così come tutti gli Stati accettano che le atrocità proibite dalle regole del diritto di guerra, codificate a cavallo tra il XIX e il XX secolo, devono intendersi bandite da ogni tipo di conflitto armato. Ciononostante, il numero delle violenze commesse sui non combattenti, ancorché cancellate dalle strategie della guerra internazionale, continua a crescere.

Forse, si può fare ancora molto per rendere più chiare , e più moderne, tenuto conto dei modi in cui vengono combattute le "nuove guerre", le norme del diritto umanitario, e forse è anche opportuno raccoglierle in un vero e proprio codice umanitario. Ma la vera difficoltà in questo campo è quella di riuscire a applicare il diritto umanitario in presenza di condizioni ambientali nelle quali nessuna

autorità interna o internazionale riesce a fronteggiare gli organizzatori delle violenze e gli esecutori delle stesse. In molti casi, poi, laddove i conflitti durano da diversi decenni, e la guerra si può considerare la condizione normale di un paese stremato dalla fame e dalle malattie, proteggere i minori dalle violenze della guerra implica un intervento a monte per promuovere una cultura sociale in cui il valore della persona umana, e della persona debole in particolare, possa riconquistare una sua centralità nella considerazione generale. Pensiamo, tanto per fare un esempio, alla situazione della Liberia. E' per esempio difficile impedire l'uso di bambini soldato laddove il possesso di un'arma per qualunque essere umano è la condizione fondamentale per potersi difendere ed esercitare anche i diritti più elementari. Dove poi la guerra ha prodotto migliaia di orfani che vivono sulla strada, o dove l'Aids ha sterminato milioni di uomini e donne lasciando un numero enorme di bambini senza genitori, è molto facile reclutare bambini abbandonati a se stessi per avviarli, dando ad essi un'arma e senza alcun addestramento, al combattimento. Certo, in questa realtà vi è anche un reclutamento non coatto, volontario, ma esso è in ogni caso favorito da forme di degrado sociale in presenza delle quali combattere diventa occasione di emancipazione; significa uscire da una famiglia violenta, uscire dalla miseria, evitare lo sfruttamento parentale. Di fronte a tali situazioni occorre certo favorire tutte le iniziative capaci di fermare "la guerra infinita", ma non ci si può limitare ad organizzare operazioni di peace keeping. Occorre intraprendere un'opera profonda di bonifica sociale. Si tratta insomma di combattere le violenze della guerra, anzitutto rendendo meno violente società abituate a convivere con la guerra da sempre.

Le Convenzioni internazionali hanno cercato di garantire delle forme di tutela dei minori di fronte al conflitto armato; e tuttavia si tratta di una protezione dei diritti del minore che non può non riflettere il differente valore della persona umana nell'ambito delle diverse culture sociali, e soprattutto la "funzionalità" dell'individuo agli interessi collettivi nelle società in cui la dimensione sociale prevale su quella individuale più o meno sistematicamente. Ciononostante va riconosciuto che il sistema delle misure previste dalle Convenzioni per la protezione dei minori va al di là di quelle prescrizioni tendenti a garantire la umanizzazione del conflitto sancita dal diritto umanitario che si è formato tra la fine del diciannovesimo secolo e la prima metà del ventesimo. Le misure volte a rendere effettivo il divieto di impiegare i bambini in guerra appaiono tutt'altro che lacunose e ambigue. Insomma, oggi su questo terreno la Comunità internazionale si è data regole sulla Carta tutt'altro che tolleranti. Da un lato, il diritto umanitario tradizionale non consente deroghe con riferimento al fatto che gli Stati abbiano o no sottoscritto le relative Convenzioni (esso è, infatti, entrato nel diritto internazionale generale); dall'altro, si è cercato con ogni mezzo di garantire l'applicazione di queste norme attraverso l'azione svolta dagli Stati, dalle organizzazioni internazionali, dalle ONG.

E' difficile fare una rassegna ragionata dei documenti internazionali che si occupano della guerra con riferimento alla protezione delle popolazioni civili, in particolare con riferimento ai diritti dell'infanzia. Una cosa pare certa. E cioè che sono da tempo superate le differenze che dal punto di vista qui considerato un tempo si facevano tra guerra internazionale e guerra civile, dal momento che la guerra civile non è più considerata una questione che rientra nel dominio riservato degli Stati, e che quindi esclude ogni ingerenza degli Stati terzi nei confronti del Governo legittimo nel cui territorio si verifica un'insurrezione.

Si può dire che la disciplina umanitaria dei conflitti armati non internazionali, di conflitti, per intenderci, del tipo di quelli di cui qui ci si occupa, ha trovato la sua complessiva sistemazione con l'art.3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra. L'art.3 definisce il minimo standard umanitario al quale si devono attenere tutte le parti in conflitto³. Deve trattarsi naturalmente di un conflitto armato, ma nell'art. 3 non si precisano i caratteri che connotano tale tipo di conflitto. E, tuttavia, non sarà certo un'eventuale contestazione che verta sull'esistenza di tali caratteri che può sospendere il rispetto delle disposizioni contenute negli strumenti internazionali di protezione dei diritti umani.

Nonostante le rilevate difficoltà di inquadrare le cd “nuove guerre” in una categoria autonoma e unitaria nell’ambito della tipologia delle forme di violenza di massa organizzata a fini politici, non c’è dubbio che il diritto umanitario in quanto parte del diritto consuetudinario internazionale, come si diceva, si applica anche a queste guerre. Una esplicita affermazione di questo principio è avvenuta ad opera della Corte internazionale di giustizia nell’affare Nicaragua-Stati Uniti (ICJ; Reports 1986, 114) e anche del Tribunale per la ex Jugoslavia nel caso Tadic. Si sono quindi via via fatti dei passi avanti nel sistema delle fonti del diritto umanitario, considerato, per es., che questo problema non era stato affrontato dal II Protocollo addizionale alle quattro Convenzioni (pur costituendo il II protocollo una espansione dell’art. 3 comune alle 4 Convenzioni) perché esso richiede per la sua applicazione che il conflitto sia ad alta intensità.

In materia di protezione delle popolazioni civili particolarmente esposte al conflitto, e soprattutto di protezione di chi come i fanciulli non è sempre in grado di valutare le reali condizioni di pericolo, ci sembrano poi di grande importanza il Protocollo sulle mine annesso alle Convenzioni sulle armi inumane (1981), e la Convenzione sull’interdizione delle armi chimiche (1993), ove si fa riferimento anche ai conflitti interni. Anche la Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo si applica ai conflitti non internazionali, considerato che essa proibisce l’uso di tali ordigni in ogni circostanza. Quindi, anche se non ci sono Convenzioni ad hoc per l’infanzia in guerra, è possibile ricostruire un sistema di norme a tutela dell’infanzia nell’ambito del complessivo sistema di protezione delle popolazioni civili in guerra. Da questo punto di vista i principi generali della materia vanno rinvenuti, oltre che nell’art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra ricordato, negli artt. 13, 14, 15, 17 del II protocollo dove è contenuto il divieto di alcuni metodi di combattimento, con particolare riferimento al divieto di attacchi contro la popolazione civile, al trasferimento forzato di civili, alla riduzione alla fame della popolazione civile.

La lacuna più grave che si registra nel sistema degli strumenti di diritto internazionale per la tutela in guerra della popolazione civile è costituita, quindi dalla mancata previsione, nei diversi documenti internazionali, non tanto delle situazioni che possono attentare alla sicurezza dei civili, quanto di adeguate sanzioni previste per reprimere le infrazioni nell’art. 3 comune alle 4 Convenzioni o nel II Protocollo addizionale. Deve ritenersi, tenuto conto ormai della tendenza ad assimilare i conflitti interni e i conflitti militari atipici ai conflitti internazionali per quanto riguarda le violazioni del diritto umanitario, che il sistema organizzato dalle Convenzioni di Ginevra e dal I Protocollo addizionale per le infrazioni gravi commesse in occasione della guerra internazionale vada esteso anche alla violazione delle disposizioni che riguardano i conflitti interni. Lo Statuto del Tribunale per il Ruanda in questo senso costituisce un buon precedente, perché esso fa espressa menzione delle violazioni gravi dell’art. 3 comune alle 4 Convenzioni e del II Protocollo.

Nonostante tanta attenzione dedicata al problema della protezione dei civili durante i conflitti bellici, si deve tuttavia dire che il reclutamento dei bambini da impiegare in combattimento costituisce una delle forme di abuso dell’infanzia più diffuse e gravi. Le vittime di tale abuso, anche quando evitano la morte, resteranno pur sempre segnate dall’esperienza della guerra che le vede non solo obiettivi inermi della violenza altrui, ma autori di violenze che vengono imposte ai bambini soldato da coloro che li organizzano, che ne limitano la libertà in mille forme, che li tengono talvolta in vero e proprio stato di schiavitù.

Dall’Angola al Mozambico, dalla Liberia al Salvador, al Sudan il ricorso ai bambini soldato è stato massiccio negli ultimi decenni. Lo è stato in particolare, come si è avuto modo di ricordare, in occasione del conflitto Iran-Iraq, con i bambini costretti a marciare sulle mine con appese al collo le “chiavi del Paradiso”, per aprire varchi ai combattenti adulti. In Liberia sono stati arruolati anche bambini di 7 anni. In Salvador si sono rapiti dei bambini da avviare al combattimento.

Nelle guerre più recenti vi sono stati bambini rapiti e torturati prima, per poi essere adibiti al compimento di massacri spesso contro le loro etnie di provenienza, o contro i loro correligionari (ciò è avvenuto in Sudan con i bambini cristiani). Non riteniamo che la causa di tutto ciò ovviamente sia solo da attribuire ad una legislazione internazionale inadeguata. E' vero che l'art. 38 della Convenzione di New York (1989) che proibisce l'impiego in guerra dei minori che non hanno compiuto 15 anni non ha carattere cogente, nel senso che la convenzione si limita ad auspicare che gli Stati contraenti vigilino affinché il minore di quindici anni non partecipi direttamente ai combattimenti⁴. Però è anche vero che un importante elemento di novità è contenuto nell'art.8 dello Statuto che regola la Corte Penale internazionale – CPI – (1998) che qualifica come crimine di guerra l'impiego di bambini inferiori ai 15 anni nelle Forze Armate. Si tratta di una norma che si estende ad ogni tipo di violenza armata e non lascia adito a dubbi sul suo carattere vincolante; la norma non contiene un auspicio, essa ha carattere imperativo. Questa norma è importante anche in considerazione del fatto che essa è una norma di carattere penale sostanziale che viene però applicata dalla stessa Corte. Forse sarebbe il caso di stabilire un'età superiore ai 15 anni perché i minori siano impiegati in combattimento, ma pare un fatto rilevante quello della garanzia di una sanzione penale per chi viola in ogni caso il limite di età previsto dallo Statuto della CPI.

L'art. 3, poi, della Convenzione sulle forme estreme di lavoro minorile, conclusa nel '99 in seno all'OIL, che qualifica come forma di schiavitù il reclutamento forzato di fanciulli da impiegare in conflitti armati, introduce un principio nel sistema di prevenzione del ricorso ai bambini soldato di grande efficacia pratica, se si pensa che qualificare tale violenza come schiavitù significa individuare in essa una offesa intollerabile alla Comunità internazionale complessivamente intesa; il che comporta la possibilità di perseguire tale offesa attivando la giurisdizione internazionale. Non è del resto un mistero per nessuno che i bambini soldato vengono adeguatamente "trattati", per annullare ogni loro capacità di reazione. Il fatto che questi bambini siano rapiti o siano venduti dai genitori non cambia certamente le cose; essi, attraverso l'uso di stupefacenti spesso o attraverso la tortura, vengono messi nella condizione di diventare spietati combattenti. Nessuno può dire in presenza di tali fatti che si tratta di arruolamenti volontari; per quanto la scelta di "fare il soldato" possa scaturire anche da una volontà di emanciparsi del minore dal gruppo sociale, o dalla sete di guadagno, non c'è dubbio che quasi sempre a monte di tale scelta c'è una violenza diretta a conculcare la volontà del minore. Infine, c'è anche da ricordare, nel ricostruire il sistema degli interventi internazionali volti a difendere il minore di fronte alla guerra, che l'Assemblea Generale delle N.U., nella sua LIV sessione, nel 2000, ha approvato uno specifico protocollo opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia che si occupa del coinvolgimento dei minori nei conflitti armati; ivi è stato previsto che, tranne che nel caso di reclutamento volontario, è vietato il reclutamento dei minori di anni 18.

Va detto, quindi, che la tutela dei minori di fronte alla guerra nel diritto internazionale sia ormai affidata ad una rete di norme e meccanismi a maglie molto strette che tutelano la salute fisica e morale del minore in tutti i suoi aspetti. Anzi, il diritto internazionale in questo senso va oltre, preoccupandosi anche della tutela del minore dopo la fine delle ostilità, tenuto conto di ciò che un conflitto militare lascia naturalmente sul campo come situazioni di rischio a cui sono soprattutto esposti i soggetti più deboli, meno esperti, non in condizione di difendersi da sé⁵. Il caso emblematico di queste situazioni di rischio è quello offerto dalle mine antiuomo i cui effetti devastanti si protraggono ben al di là della fine di un conflitto. Anche con riferimento a questo problema, si deve osservare che tali rischi non sono certo impediti dal fatto che le parti in conflitto abbiano magari sottoscritto Convenzioni come il primo Protocollo del '77, che all'art. 77 prevede forme particolari di rispetto e protezione per il fanciullo. L'idea che ispira, insomma, i documenti internazionali che sono stati approvati in materia è quella di garantire anche in occasione di guerre e occupazioni militari una vita civile tale da non pregiudicare, nei limiti del possibile, un completo sviluppo della personalità del fanciullo. Di ciò si

occupa in particolare la IV Convenzione di Ginevra che si occupa del diritto all'istruzione e, più in generale, dell'educazione del minore, garantendo l'unità della famiglia; la IV Convenzione però anche si preoccupa di impedire che i bambini perdano il loro status di soggetti di diritto a causa del caos prodotto da una guerra, cioè che essi non siano più identificabili e quindi possano divenire oggetto di traffici illeciti.

Il problema di fondo tuttavia è quello di come garantire in pratica l'applicazione delle misure previste dagli strumenti internazionali al fine di proteggere il minore nei territori sconvolti da una guerra. Naturalmente, anche quando si fronteggiano formazioni militari regolari, non sempre è agevole procedere ad un serio accertamento delle violazioni del diritto umanitario in un territorio sconvolto dalla guerra e nel quale sono stati travolti tutti i poteri in grado di mobilitare la forza pubblica per la tutela dei diritti. In ogni caso, però, tali poteri in una guerra civile difficilmente potrebbero operare, considerato che la guerra civile tende proprio a cancellare ogni forma di potere costituito.

Il problema allora non è tanto quello di produrre nuovi documenti, ma di proteggere i diritti umani, soprattutto quando le più gravi violazioni di esso vengono compiute da entità che non sono né statuali, né substatuali. Se consideriamo quanto è avvenuto nei paesi dell'ex Jugoslavia, poi, nei quali gli attori formalmente integrati nel conflitto erano fazioni armate riconducibili all'una e all'altra etnia, ma il vero protagonista della guerra etnica era uno Stato sovrano deciso ad eliminare i cittadini delle etnie minoritarie per difendere la grande Serbia, ci rendiamo ben conto di come sia difficile distinguere tra combattenti legittimi e non combattenti, tra soldati, o poliziotti, e criminali. Ed in questo contesto è difficile capire dove finisce lo scontro politico organizzato da gruppi militari e paramilitari per garantire la supremazia di un'etnia e l'espulsione dell'etnia nemica, e dove comincia invece l'attività militare di gruppi del crimine organizzato tendenti ad approfittare del caos per esercitare un controllo, di tipo criminale appunto, sulle popolazioni e far sì quindi che un territorio possa rimanere senza Stato per il più lungo tempo possibile. Di fronte a un conflitto tra civiltà, combattuto soprattutto da organizzazioni paramilitari e criminali, evocare le Dichiarazioni internazionali dei diritti pare fuori luogo, così come è fuori luogo ritenere che i valori della civiltà e del multiculturalismo alla distanza vincano.

Esistono diversi modi per fronteggiare le violenze di cui si discorre, ed in particolare per proteggere adeguatamente le parti più deboli di popolazioni civili volutamente coinvolte nel conflitto, proprio per enfatizzarne gli aspetti più violenti e per dimostrare al mondo la capacità distruttrice delle organizzazioni che sono interessate a determinare una estensione del conflitto nel territorio in cui esso si svolge.

Cerchiamo di analizzarli.

A. L'ingerenza umanitaria.

Non basta, ai fini di cui qui si discorre, l'attività normativa svolta dalle N.U. che distribuisce torti e ragioni e che anche sulla base delle violenze esercitate soprattutto sui minori e le donne accerta responsabilità politiche, esprime condanne nei confronti di coloro che violano i diritti umani e minacciano la pace internazionale. Violare le Carte dei diritti, specialmente quelle che riguardano i diritti dei più deboli, significa minacciare la pace internazionale, perché inevitabilmente questo tipo di violazione della legge internazionale produce una diffusione della violenza nei luoghi teatro di conflitto, ma anche contrasti tra gli Stati che si schierano a favore di questa o quella parte in lotta. Il che comporta il rischio di un allargamento dell'area del conflitto. Il Consiglio di Sicurezza, attraverso diverse Risoluzioni, ha spiegato in modo convincente in questi anni il rapporto che esiste tra violazione dei diritti e minaccia alla pace. E tuttavia, di fronte a bande armate, o a veri e propri eserciti

privati che “combattono” intere popolazioni inermi, non basta garantire l’intervento umanitario, non basta fornire alle parti più deboli della popolazione l’aiuto necessario per consentire la loro sopravvivenza, organizzando magari dei corridoi umanitari e chiedendo alle contrapposte parti di rispettarli. I “Caschi blu” dell’ONU si sono rivelati, con riferimento ai più recenti conflitti, incapaci di perseguire gli obiettivi ad essi affidati, in particolare si sono rivelati incapaci di svolgere un ruolo di protezione dei civili, garantendo il regolare afflusso degli aiuti umanitari. Molte vittime sono state fatte dalle contrapposte fazioni armate proprio tra gli uomini delle N. U. ; fazioni opposte che si dividono su tutto, ma che su una cosa sono spesso d’accordo: rifiutare l’ingerenza esterna e combatterla militarmente. Garantire quindi i corridoi umanitari non è missione per la quale possono essere schierati soltanto i “Caschi blu”; trattasi di operazioni assai complesse, molto impegnative sul piano militare. Occorrono, cioè, mezzi militari adeguati per proteggere la popolazione dalle violenze “gratuite” della guerra, risorse tali da potere resistere ad una pressione concentrica contro l’ingerenza esterna esercitata dalle diverse parti in conflitto.

Gli interventi umanitari sono spesso falliti proprio perché non si è tenuto conto delle particolare natura delle “nuove guerre” (come guerre volte soprattutto a seminare il terrore tra la popolazione civile); ma sono fallite anche per l’ostilità nei confronti dell’ingerenza esterna che esse hanno prodotto tra le popolazioni assistite. Anche le guerre umanitarie fanno infatti molte vittime tra le popolazioni civili. Dice in proposito la Kaldor che anche quando si interviene in armi, attraverso le missioni umanitarie, per difendere i diritti, comprensibilmente la vita degli occidentali nella considerazione dei comandi militari ha la precedenza su quella degli altri. Per prevenire perdite da parte della NATO sono state messe a repentaglio vite di civili, tra i quali quelle delle stesse persone che l’operazione umanitaria dovrebbe proteggere. Una campagna di distruzione dall’alto, per quanto finalizzata ad abbattere un regime violatore dei diritti umani ed a stabilire un ordine democratico, non può produrre consenso nelle popolazioni che si vogliono aiutare (ma sono pur sempre coinvolte nel conflitto), e quindi portare tali popolazioni a simpatizzare per la democrazia. E anche quando vengono risparmiati i civili, distruggere i ponti, le strade, le centrali elettriche, gli ospedali significa condannare al regresso per anni società già prostrate da livelli di sviluppo incompatibili con la dignità della persona umana

Le guerre umanitarie però sono fallite anche perché non si sono sapute individuare le reali fonti di alimentazione del conflitto, che non erano solo le organizzazioni politiche formalmente protagoniste del conflitto. Organizzazioni criminali molto diffuse nel territorio e che possono contare su consistenti risorse economiche in molti casi hanno costituito le strutture di supporto delle fazioni in lotta; e ciò esse hanno fatto, ovviamente, solo per difendere i loro affari sporchi. In questo contesto non c’è da sorprendersi se gli stessi aiuti umanitari finiscono nelle mani di criminali e vengono paradossalmente usati per consentire la prosecuzione o addirittura l’estensione del conflitto.

B. Peace enforcement e Nation building

Si rende necessaria, se così stanno le cose, una ingerenza militare in forme tali da garantire, isolando i combattenti, un’effettiva protezione della popolazione civile da collocare in enclaves superprotette. Per realizzare questo tipo di ingerenza occorrono però forze così numerose e ben addestrate quali quelle di cui solo gli Stati dispongono, almeno fintantoché non sarà realizzato l’esercito dell’ONU di cui parla l’art.43 dello Statuto. Occorre insomma impegnare uno o più Stati ad intervenire in un conflitto per la difesa dei diritti umani violati (da una o da tutte le parti in conflitto), allargando così inevitabilmente in molti casi il fronte della guerra con l’inserimento di un attore ulteriore: lo Stato o gli Stati impegnati a garantire il buon esito dell’operazione di pace.

Si è a lungo discusso della compatibilità dell’ingerenza umanitaria con il sistema ONU. Si ritiene tuttavia che in questo campo si possa parlare ormai di una vera e propria consuetudine prodotta dalle

decisioni del Consiglio di sicurezza. Cioè, per consuetudine, si ritiene che il Consiglio di sicurezza abbia il potere di autorizzare gli Stati o un'alleanza tra gli Stati ad intervenire militarmente nell'ambito politico territoriale di un altro Stato per fermare le violazioni dei diritti umani. Si tratta insomma di un intervento che non mette in crisi il monopolio della forza in capo alle Nazioni Unite. Infatti, quando non vi è a monte dell'intervento militare l'autorizzazione esplicita dell'ONU, spesso c'è un'autorizzazione implicita all'intervento. Di autorizzazione implicita si può parlare tutte le volte in cui l'iniziativa promossa da uno o più Stati che chiedono la sconfessione degli Stati autori dell'ingerenza umanitaria viene respinta in seno al Consiglio di Sicurezza. Insomma, nella considerazione della Comunità internazionale la guerra umanitaria corrisponde allo *iustum bellum*, inteso come guerra legittimata dalla necessità di reagire ad una violazione della legge internazionale.

L'azione militare svolta in questo senso dagli Stati appare tuttavia ancora più impegnativa se l'obiettivo non è soltanto quello di garantire la protezione delle popolazioni, ma anche quello di ricreare quelle condizioni sociali e politiche necessarie perché nessuna violenza, finita l'ingerenza, abbia a verificarsi ai danni di una parte della popolazione civile. Si tratta spesso di ricostruire lo Stato, di ripristinare il rispetto della legge internazionale, e, con riferimento al tema di cui si occupano le Carte internazionali che tutelano in particolare le quote deboli della popolazione durante una guerra, di risolvere in sostanza alla radice i fattori che hanno dato luogo ad una conflittualità più o meno duratura, prevenendo così l'insorgere di nuovi scontri armati. Una siffatta azione è certo assai impegnativa sul piano politico. Essa può dare luogo a possibili conflitti anche tra Stati che sono "terzi" rispetto al conflitto, se non si riesce a definire una linea di azione capace di coniugare la realizzazione di una cornice di sicurezza in grado di garantire la ripresa di una vita normale in territori sconvolti dalla guerra e, insieme, la necessaria autonomia politica alle popolazioni coinvolte nel conflitto perché esse possano, in piena libertà, scegliere il proprio governo, e quindi realizzare un vero processo di pacificazione sulla base di valori e tradizioni condivise.

C. Le sanzioni alternative.

L'alternativa all'ingerenza umanitaria nelle forme di cui si è detto può essere quella affidata a misure pacifiche o a sanzioni prese contro un governo violatore dei diritti umani. A prescindere dal fatto che le misure pacifiche del tipo di quelle previste del cap. VI della Carta delle N.U. non si addicono a conflitti così violenti come quelli che tendono a ripulire il territorio da una minoranza sgradita, c'è da dire poi che appare irrealistico, di fronte allo scenario delle "nuove guerre" che si è considerato, svolgere un'attività di mediazione per nome e per conto della Comunità internazionale che riesca a persuadere entità, che, essendo cosa diversa dagli Stati o da organizzazioni politiche rappresentative di gruppi e comunità comunque in grado di operare sul piano internazionale, difficilmente saranno ammesse ad un tavolo negoziale organizzato dalla Comunità internazionale. Ci si è chiesto allora se una misura come l'embargo, certo efficace per sfiancare un governo isolandolo dal contesto della Comunità internazionale e mettendolo nelle condizioni di non poter utilizzare la rete tradizionale dei rapporti commerciali per alimentare il proprio sistema produttivo, e quindi per sostenere lo stesso sforzo militare, non costituisca uno strumento che finisca con l'infliggere alle popolazioni civili, e soprattutto alle parti più deboli di esse, sacrifici tali da produrre un numero di vittime talvolta non inferiore a quello prodotto dalla guerra guerreggiata.

L'embargo produce vittime innocenti in un arco di tempo che va ben oltre la conclusione del conflitto. Il problema allora è quello di sapere comminare in questo campo sanzioni mirate, tali da colpire i reali responsabili del conflitto e non invece indistintamente intere popolazioni, che normalmente vengono sottoposte alle violenze esercitate da organizzazioni militari ostili e, inoltre, alle privazioni imposte da uno o più Stati o dalla Comunità internazionale nella sua interezza nel tentativo di dissuadere i governi responsabili delle azioni militari o degli attacchi terroristici.

In questo caso, il problema è quello di sapere utilizzare forme di embargo selettivo che non colpiscano l'intero sistema paese, ma che colpiscano soprattutto, nel caso di guerre "privatizzate", gli interessi economici, cioè i gruppi "privati", che stanno dietro al conflitto, e che cercano di alimentarlo per approfittare della situazione di disordine prodottasi.

In molte guerre recenti sono visibilissimi gli interessi privati che agiscono dietro le parti in conflitto apparentemente interessate a imporre una determinata soluzione politica. Tanto per citare alcuni casi molto noti all'opinione pubblica internazionale, non c'è dubbio che dietro il colpo di Stato verificatosi in Georgia, che ha portato alla destituzione Shevarnadze, abbiano operato coloro i quali sono interessati a controllare gli affari legati al passaggio dell'oleodotto da quel paese; così come non c'è dubbio che dietro la guerra cecena vi sia anche la mafia cecena che opera in Russia, che organizza migliaia di uomini, e tende ad utilizzare la Cecenia indipendente come un retroterra logistico (la Cecenia è importante perché è la porta del Caucaso e perché dalla Cecenia passano due grandi oleodotti, quello che viene dalla Siberia e quello che sale dal Caucaso; e la comunità internazionale è da sempre interessata a che gli oleodotti passino in territori sicuri, controllabili, insomma che non dipendano da territori a rischio); e che dietro la "guerra lunga" che si continua a svolgere in Sierra Leone vi siano le grandi compagnie che controllano l'industria dei diamanti.

Si tratta di conflitti militari, accompagnati da violenze diffuse che si abbattano sulle popolazioni civili, che tendono a garantire ad alcuni gruppi economici il controllo del potere politico di quei paesi. I conflitti tra gli opposti interessi nelle democrazie mature si risolvono attraverso il metodo democratico; nei paesi retti da regimi totalitari o nelle cd nuove democrazie spesso si risolvono attraverso il conflitto armato affidato ad azioni di guerriglia. In questi casi, più che l'embargo come sanzione, può essere efficace la messa al bando dai commerci internazionali di quelle società commerciali o di quei gruppi economici che patrocinano queste forme di conflitto.

La WTO, l'organizzazione che governa il commercio internazionale, potrebbe in questo senso assumere una posizione di straordinario significato politico, escludendo dai benefici degli accordi di Montevideo, e degli accordi successivi, quei grandi gruppi che finanziano e sostengono le guerre "sporche", favorendo così la violazione dei diritti umani. Ad essi si impedirebbe insomma di vendere in tutto il mondo, o almeno in quello che si riconosce, sul piano dei commerci, nel WTO.

Il compito di tutte le organizzazioni internazionali, a prescindere dagli obiettivi immediati da essi perseguiti non può che essere quello di garantire l'esistenza di società ben ordinate al loro interno e pacifiche nei rapporti con altre società nazionali. Gli Stati che si riconoscono in tali organizzazioni devono vigilare perché tale compito sia assolto in modi tempestivi ed efficaci. Finora il WTO non si occupa di come le merci sono prodotte, di quali violazioni dei diritti umani vi siano a monte della produzione di merci che arrivano anche nei mercati dei paesi di sicure tradizioni democratiche. Non si occupa neanche di verificare se alla base di quelle produzioni vi siano vere e proprie situazioni di schiavitù, che prevalentemente colpiscono il mondo dell'infanzia. Si tratta di affermare un principio in base al quale i costi umani connessi ad un certo tipo di produzione dei beni e i costi umani prodotti da una guerra civile sostanzialmente realizzano una forma di concorrenza sleale che pone un determinato bene fuori dal mercato organizzato dal WTO.

Oggi il WTO ha poteri e rappresentatività tali (nel WTO è entrata anche la Cina) da consentire ad esso di svolgere un'azione capace, attraverso penalizzazioni che riguardano l'accesso al mercato, di stroncare ogni forma di violenza (alimentata da affari sporchi e Stati canaglia), che si abbatte su popolazioni inermi. Certo, bisogna saper distinguere il terrorismo dalle rivendicazioni di autonomia. Il problema è quello di riuscire a proteggere le ragioni del mercato senza emarginare le ragioni della politica. Occorre che gli attori economici sentano la responsabilità sociale di certe scelte e siano messi nelle condizioni di isolare quegli attori economici che, violando i diritti umani, condannano interi paesi al sottosviluppo e al degrado. Insomma, la politica commerciale ha un ruolo centrale nella

politica estera ed è in grado di comminare sanzioni che possono cambiare radicalmente la vita di Stati tenuti in ostaggio da poteri criminali che condizionano, o addirittura “dirigono”, il potere politico.

La globalizzazione non produce solo la sovranità del mercato, e quindi non ridimensiona la sovranità dello Stato con riferimento solo alla sua capacità di governo degli scambi economici. La globalizzazione tende ad unificare il mondo sul piano morale considerato che il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta un dovere che vincola gli Stati al di là dei regimi politici che li reggono. Anche su questo terreno gli stati sono oggetto di controlli ed ingerenze da parte della comunità internazionale.

Collegare alcune guerre “sporche”, e le guerre “sporche” sono basate anche sullo sfruttamento minore, ad una grave alterazione del principio della concorrenza serve a infliggere, quindi, danni economici forse insostenibili a grandi gruppi che si nascondono dietro tanti signori della guerra.

Non si capisce perché la Comunità internazionale, che in modo esplicito lotta la corruzione perché essa stravolge le regole del mercato – e le N.U. in questo senso si sono seriamente impegnate –, non debba con la stessa fermezza controllare i flussi finanziari che sostengono certe guerriglie che continuano ad atterrire intere popolazioni e a utilizzare migliaia e migliaia di bambini come merce da impiegare nei conflitti armati.

Collegato a questo tema c'è anche l'altro degli aiuti umanitari che non possono non essere condizionati alla garanzia che tali aiuti finiscano realmente ai soggetti che si vogliono assistere e che invece non alimentino il potere di bande criminali che hanno il controllo del territorio. In ogni caso, anche dove vi sono dei governi legittimi impegnati però in guerre di conquista che comportano gravi sacrifici alle popolazioni del paese aggressore e del paese aggredito, e normalmente gravi violazioni dei diritti umani, la politica degli aiuti deve saper discriminare, nel senso che deve saper garantire forme di aiuto che servano realmente alle popolazioni assistite.

D. I Tribunali internazionali.

Negli ultimi anni, infine, la Comunità internazionale, grazie all'impulso in questo senso dato dalle N.U., ha affermato, a fronte dei crimini di guerra e umanitari che si commettono in occasione dei conflitti, il principio della responsabilità individuale di coloro i quali hanno materialmente compiuto, o comunque hanno protetto organizzazioni che hanno compiuto massicce violazioni dei diritti umani, e in particolare dei diritti dei minori. Se fino a qualche anno addietro si era ritenuto, tranne alcune eccezioni legate a situazioni storiche irripetibili – basta pensare ai Tribunali di Tokio e di Norimberga –, che la decisione relativa ad una guerra di aggressione e ai crimini compiuti in occasione di essa in aperta violazione della legge internazionale coinvolgesse responsabilità politiche degli Stati troppo “astratte” per essere concretamente perseguibili⁶, negli ultimi anni il Consiglio di Sicurezza, istituendo dei Tribunali ad hoc, per giudicare ex post i crimini commessi nella ex Jugoslavia e nel Rwanda, ha affermato un principio destinato a connotare la stessa civiltà giuridica del nostro tempo: il principio secondo cui vi è un preciso rapporto tra minaccia alla pace e giustizia denegata a fronte di gravi crimini di guerra e contro l'umanità. Si sono istituiti dei Tribunali come quelli dell'Aia e Arusha che, per conto della Comunità internazionale, stanno giudicando gli autori delle atrocità commesse in occasione dei conflitti verificatisi in questi paesi. A differenza che a Norimberga e a Tokyo, non si tratta di Tribunali espressi dai vincitori del conflitto per giudicare il comportamento dei vinti sul piano anche della responsabilità penale. Le Corti che agiscono all'Aia e Arusha sono Corti internazionali.

La tendenza di cui si discorre ha poi conseguito un innegabile successo attraverso la creazione all'Aia di un Tribunale permanente, che opera sulla base dello Statuto approvato nel 1998 alla Conferenza di Roma. Non si tratta quindi di un Tribunale ad hoc, né di un Tribunale che opera a con-

clusione del conflitto, insomma di un tribunale “discutibile” per il carattere retroattivo delle sue decisioni, ma di un vero Tribunale destinato ad agire “a regime” e sulla base di norme penali sostanziali che preesistono alla commissione dei crimini. Sono così scongiurati i rischi di giustizialismo umanitario da taluno temuti, a causa dell’ambiguità delle norme di diritto sostanziale da applicare⁷ Si tratta di uno strumento importante per garantire in occasione di conflitti le popolazioni civili di fronte alle atrocità commesse dalle parti in lotta, destinato a tutelare i minori e le donne come parti deboli delle popolazioni coinvolte nelle “nuove guerre”⁸.

Deve ritenersi in ogni caso che, anche con riferimento alle “nuove guerre”, constatata ormai l’assimilazione avvenuta nel diritto internazionale consuetudinario dei conflitti interni ai conflitti internazionali per quanto riguarda le forme di protezione della popolazione civile, le sanzioni previste per la violazione del diritto umanitario siano in toto applicabili. Ci riferiamo al sistema di repressione delle “infrazioni gravi” previsto dalle Convenzioni di Ginevra e dal I Protocollo, e in particolare al ricorso all’universalità della giurisdizione. Insomma, la distinzione tra crimini di guerra e crimini contro l’umanità non ha più ragion d’essere per i motivi considerati.

Una cosa pare certa: non ci può essere pace senza giustizia. Cioè i processi di pace basati sulla cancellazione dei crimini inevitabilmente danno luogo a recriminazioni, a vendette, quindi a “nuove guerre”. Tanti ritengono che la punizione dei colpevoli di tali crimini in molti casi possa riaprire un conflitto sociale molto aspro tra sostenitori di un regime sconfitto e sostenitori del nuovo regime instaurato, e che sarebbe preferibile edificare una nuova fase della vita sociale elargendo amnistie o costituendo commissioni abilitate a stabilire la verità storica senza emettere condanne (Truth Commission). E’ la strada, questa, che si è scelta per es. in Sud Africa, in Cile, in Spagna (dove però la guerra civile, quando è tornata la democrazia, era finita da molti decenni). In situazioni sociali in cui rimane una forte conflittualità fra le tribù, le etnie e le religioni, tuttavia solo attraverso un’azione volta a punire i colpevoli dei crimini contro l’umanità può essere costruito un comune senso dello Stato e quindi un processo di pace durevole.

Naturalmente fare funzionare i tribunali che devono dopo un conflitto giudicare i responsabili dei crimini di guerra non è cosa facile; non è facile soprattutto catturare i responsabili di tali crimini, come si diceva, soprattutto se essi conservano anche nel “nuovo” regime posizioni di qualche rilevanza politica o sociale. Occorrono non solo notevoli capacità investigative, ma occorre l’uso della forza per catturare i colpevoli e portarli di fronte al Tribunale internazionale. Ciò in Jugoslavia è stato possibile fare, grazie alle truppe dei paesi NATO che avevano condotto le operazioni militari e che sono state nelle condizioni di ottenere le collaborazioni necessarie per poter arrestare coloro che erano accusati di crimini di guerra. Ciò sarà più difficile fare per la Corte Penale Permanente, che si è istituita all’Aia, se non si potrà contare sugli Stati Uniti, e su altri importanti paesi che non hanno finora ratificato lo Statuto di Roma. E’ difficile che si mobiliti la NATO per un organismo alla cui creazione e al cui funzionamento non partecipa il principale paese NATO.

L’opinione pubblica internazionale tuttavia eserciterà forti pressioni perché la Corte dell’Aia possa funzionare presto e bene, giudicando coloro che hanno commesso gravi crimini ai danni delle popolazioni civili in occasione dei più recenti conflitti. Nessuna real politik potrà spegnere la sete di giustizia dell’opinione pubblica internazionale.

Se le “nuove guerre” in conclusione rappresentano un ritorno a forme primitive di violenza e ad una situazione di anarchia di rapporti tra gli Stati, e se il loro obiettivo è quello di diffondere paure e odio nelle popolazioni per radicare in modo irreversibile la politica dell’esclusione, la risposta politica che va data alle “nuove guerre” non può che venire dalla ricostruzione di un quadro di legittimità entro il quale si muovono poteri pubblici e società civili. La violenza si può controllare se si sanno difendere le istituzioni politiche dalle quali dipende la possibilità di avere società ben ordinate. In

questo senso creare un quadro di legittimità significa garantire alle istituzioni politiche il sostegno della gente liberamente espresso, così che esse possano conseguire il monopolio della violenza legittima organizzata. Per fare ciò occorre isolare e punire i signori della guerra, recidendo i fili che li legano ad ambienti interni ed internazionale interessati al protrarsi dei conflitti. Fare mancare ai signori della guerra ogni sostegno in loco e da parte della comunità internazionale, favorire un approccio cosmopolitico al ristabilimento della legalità, cioè imporre il primato del diritto internazionale, e la condizione fondamentale per venire a capo delle “nuove guerre”. Naturalmente occorre intendersi sui modi come la comunità internazionale dovrà operare, perché l’azione da essa svolta a tutela dei diritti dei minori, nel quadro di una politica dei diritti che combatta alla radice il ricorso alla violenza, possa sortire i risultati perseguiti. Si tratta soprattutto di saper creare le condizioni in loco perché la società civile si intesti tale azione e non si senta sfidata da culture ed interessi lontani dal suo modo di intendere i diritti dell’infanzia e le responsabilità in questo campo assolute dalla famiglia.

L’ingerenza militare insomma può far cessare le violenze, ma non può da sola creare la cultura dei diritti, soprattutto se essa appare come espressione di un potere unilaterale o addirittura imperiale. La politica dei diritti sarà efficace nella misura in cui essa non è espressione di un sistema di valori chiuso che si vuole imporre dall’alto e di un preciso modello sociale, il nostro.

Ci troviamo di fronte ad una situazione di crisi dei tradizionali strumenti internazionale di protezione dei diritti, minacciati e violati dalla guerra. Una risposta unilaterale alla violenza, o una risposta solo artificialmente multilaterale, alla distanza è destinata a rivelare tutta la sua debolezza. Allora occorre che in questo campo accanto agli Stati e alla organizzazione internazionale, e soprattutto alla superpotenza americana, possa intervenire la società civile, attraverso le O.N.G. Occorre insomma che non si avverta la tendenza a stabilire un dominio basato sulla forza, anche se giustificato dall’esigenza di tutelare i diritti umani. Se le N.U. sono deboli ed hanno bisogno degli stati per vedere attuate le diverse carte dei diritti, è bene che oltre gli stati intervengano le O.N.G., come entità in grado di realizzare dei controlli in materia di protezione dei diritti, nonché un’opera di diffusione della cultura dei diritti tra popolazioni sovente strette tra due guerre; la guerra promossa dai violatori dei diritti, e l’altra guerra scatenata da coloro che intervengono in armi per fermare la violenza e ripristinare la legalità.

I fatti di questi ultimi anni hanno dimostrato, che la violenza contro le donne e i bambini costituisce non un costo inevitabile delle “nuove guerre”, ma uno degli scopi che attraverso di esse si perseguono. Con le “nuove guerre” si è avuto infatti uno sfruttamento dei minori, in forme finora sconosciute all’umanità.

Non basta dire che più ci si allontana dall’Occidente, più il minore è sfruttato perché esso, essendo di proprietà della famiglia, anzi del padre, non costituisce un soggetto di diritti efficacemente tutelato dall’ordinamento. Lo sfruttamento del minore in guerra rappresenta una forma particolare di sfruttamento che per il contesto in cui avviene non trova limiti in quel controllo sociale che normalmente, anche nelle società più derelitte, lo sfruttamento dei minori registra. Se questo è il contesto, è chiaro che le responsabilità della Comunità internazionale concernenti la tutela dei bambini di fronte alla guerra crescono.

Note

- 1 Emblematica pare in questo senso la pratica dello stupro attuata in particolare nei conflitti che si sono svolti nella ex Jugoslavia. Le operazioni di pulizia etnica condotte attraverso lo stupro di massa non possono essere considerate un'operazione che rientra in una guerra civile. Dire che si tratta di una guerra civile, così come fanno i difensori dei criminali di guerra Serbo-Bosniaci davanti al Tribunale internazionale dell'Aia, equivale ad affermare che l'olocausto fu una guerra civile tra ariani tedeschi ed ebrei tedeschi. Più di cinquantamila tra donne e bambine sono state violentate dai Serbi durante il conflitto serbo-bosniaco. Per tale via si voleva completare l'operazione di pulizia etnica costringendo le donne bosniache a mettere al mondo solo figli di militari serbi. Lo stupro di massa insomma è un metodo di genocidio che pertanto dovrebbe essere dichiarato crimine di guerra.
- 2 NU, Doc.A/54/265 del 19/08/99.
- 3 Per quanto riguarda i minori, in particolare, il primo e secondo protocollo addizionale dell'8/06/77, relativi alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionale e non internazionale, contengono delle norme ad hoc (Artt. 76/78 I protocollo, Art 2 II protocollo).
- 4 Si tratta di un livello di protezione meno elevato da quello accolto dal II protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra (che si occupa dei conflitti armati non internazionale) che vieta ogni partecipazione diretta o indiretta del minore di 15 anni alle operazioni belliche. E, tuttavia, se si considera che l'art.42 della Convenzione di New York contiene un di elemento di salvaguardia delle disposizioni più favorevoli al minore, "...nella legislazione di uno Stato parte, oppure nel diritto internazionale in vigore in questo Stato, non c'è dubbio che le condizioni più favorevoli al minore, previste dal II protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra, si applicano agli Stati parte della convenzione di New York che sono parte anche del II protocollo.
- 5 L'art.39 della convenzione di New York prevede l'obbligo per gli stati parte di adottare le necessarie misure per facilitare il riadattamento fisico e psichico, nonché il reinserimento sociale del minore che ha subito sfruttamento e violenza, anche con riferimento ai conflitti armati; si tratta di una protezione che ha un contenuto positivo, considerata la particolare vulnerabilità del fanciullo.
- 6 L'art.3 della IV Convenzione dell'Aia (1907) sanciva espressamente che solo gli Stati potevano essere chiamati rispondere delle violazioni del diritto di guerra.
- 7 Ma l'accusa di giustizialismo umanitario è fondata sul fatto che pochi, imputati paghino per i molti che sfuggono alla giustizia. Ad Arusha, a fronte di cinquecentomila persone sterminate solo trentotto erano fino a due anni fa detenuti in attesa di giudizio.
- 8 La creazione di un Tribunale permanente per giudicare i crimini di guerra umanitari è un fatto senza precedenti non solo per il tipo di crimine di cui si occupa, ma per il carattere obbligatorio della sua giurisdizione e soprattutto per la giustificazione che è stata data alla sua esistenza: un Tribunale che giudica i crimini per garantire la pace. Le corti di giustizia non sono mai state titolari di una giurisdizione obbligatoria neppure nei confronti degli Stati. La tutela della pace non è stata mai affidata alle Corti ma alla forza militare e alla diplomazia.

The Israeli CRC Legislative Committee

The Convention as Impetus for the Revaluation of Child Law

D3

**INTRODUCTORY
WORKSHOPS III**

Tamar Morag- Pinto
Tel Aviv University
Vice Chair, CRC Legislative Committee
Chair, CRC Steering Committee

How does the U.N. convention on the rights of the child affect our thinking about children and their rights? This question stood at the heart of the work of the Israeli public committee on the rights of the child appointed in 1996.

The committee was asked to reevaluate the entire body of Israeli child law in light of the UN Convention, as well as to make recommendations regarding governmental mechanisms aimed at facilitating better enforcement of children's rights.

I have been privileged to serve as the committee's Vice Chair and as Chair of its steering committee and two of its six subcommittees.

After six years of work, the committee is currently completing its work and is expected to hand in its reports next month.

I'm pleased to be able to share with you some of our recommendations and our insights at the end of this very long journey.

The Committee

The initiative to appoint the committee came from National Council for the Child, a leading NGO working on behalf of children.

Legal arrangements regarding children in Israel had been enacted over different historical periods and lacked a comprehensive theoretical foundation. Thus for example: corporal punishment was prohibited in schools while there was no legal prohibition for its use in foster care; children had a clear right to participate in mental health proceedings but not in child abuse proceedings; and there was no consistency in age requirements set in the law. The law was also very incoherent as to the existence and scope of parental rights.

Ratification of the convention was therefore perceived as a unique opportunity to reconsider the theoretical foundations of child law as well as to provide for a comprehensive and systematic reform in areas of the law that had previously been neglected.

The Goals of the Committee

The committee's goals were threefold.:

- A. Developing new, children's rights-based, theoretical foundations for Israeli child law.
- B. Preparing specific comprehensive proposals for reform of the law.
- C. Evaluating the need for bodies and mechanisms aimed at promoting children's rights, such as a Children's Commissioner.

The Structure of the Committee

The committee was composed of experts from various fields such as law, medicine, social work, and education. They are affiliated with NGOs, academia, the judiciary, and governmental agencies

The committee worked through six subcommittees, each concentrating on a different area of children's lives: (1) The child and her family. (2) Child protection. (3) Children in foster care. (4) Children and the criminal process. (5) Education. (6) Separate representation of children in court proceedings.

The Theoretical Foundation of the Committee's Work.

In its appointment letter, the committee was asked to reevaluate child law in light of the principles of the U.N. Convention on the Rights of the Child. The first question that we had to address was a very complex one: How do the convention and its principles affect our thinking about children and their rights? Or in other words, what is to be the theoretical foundation for our work?

At the beginning of the process, we saw many problems in the existing laws but lacked a clear agenda of what we wanted to replace them with.

For the first year we mainly studied the convention and its principles, drawing on work of other countries, The UN Committee on the Rights of the Child and UNICEF. Many times, I must admit, we felt confused and overwhelmed by the project.

As our work developed, we felt that we were starting to understand what this project is all about. The in-depth change that we were seeking in the formulation of children's rights was starting to crystallize.

At the end of the process, if I were to sum in very few words the ideological basis for our work, I would talk about children as right holders, children as individuals, as separate from their parents and the state, as active human beings.

In a legal system that has been very much adult-centered we tried to formulate a shift towards a child-centered child law. A child centered legal system puts the spotlight on children, gives the child's interests greater weight in the decision making process and attempts to approach the issue from the child's point of view.

The ideological foundation for our work emphasizes the importance of recognizing children as rights holders. Yet at the same time we emphasized the need to think about children's rights differently from adult rights, to adapt rights to children and to recognize rights that are unique to children.

How Does one Advance a Systematic Approach to Children Throughout the Law?

Providing for a systematic approach throughout the law to children's rights was the main challenge of the committee.

The committee worked towards that goal through the four principles of the convention: the child's best interests, participation, equality and survival, and development.

Detailed model codes regarding the four principles of the convention have been developed. The Israeli law was then mapped according to the four principles, and detailed recommendations were made to allow for compliance with the principles in the various areas of the law.

Since legislation is an ongoing process, the committee prepared a guide to legislators for legislation that is compatible with the convention. This document has now been sent to all parliament members.

Specific Recommendations: Some Highlights

Detailed ad-hoc proposals in specific areas of law have been prepared by the subcommittees. Some of these proposals took the forms of amendments to existing law and others of comprehensive new bills.

Some highlights of these proposals include:

Corporal Punishment

Following the Supreme Court's decision, which repealed the criminal defense for parental corporal punishment, the committee recommended that a specific provision be enacted in the parent and child law prohibiting the use of corporal punishment.

Recommendations were made by all subcommittees to ensure corporal punishment is prohibited in all out-of-home settings, including schools, foster care, correctional institutions and day care centers.

Equal Opportunity in Education

A comprehensive bill aimed at promoting equal access to quality education has been drafted. The bill included provisions on the right to quality education and establishes mechanisms aimed at correcting past educational discrimination. The committee's report puts a great emphasis on promoting the right to education of Arab children. Towards that end, the committee recommends the application of

affirmative action programs. The committee recommended establishing of a semi-autonomous Arab Education Council within the Ministry of Education which would be in charge of promoting Arab education, and allowing for more cultural autonomy of the Arab schools.

Foster Care

A new foster care bill has been drafted dealing with various aspects of the rights of children in foster care. The law looks at the life of children in foster care through the lenses of the convention's four principles and makes very detailed recommendations as to the protection of the rights of children in foster care settings.

To give one example of the law's very detailed arrangements: several children in care that we met with complained that their conversations are often being listened to by staff. The law established therefore specific rules regarding children's right to privacy in phone conversations.

Right to Participate in Decision-Making

Children's rights to participate in decision-making was one of the main issues addressed by all sub-committees, as it was seen as the heart of the change endorsed by the convention.

Of the various bills dealing with child participation in different areas of children's lives, especially worth noting is the bill on child participation in family court proceedings.

Child participation in family court proceedings and especially in divorce proceedings raises many dilemmas: Does child participation really serve children's best interests? Would it expose children to too much pressure? What information should children be given regarding the court proceedings and who should give it to them? Should children's testimony be confidential? Are judges sufficiently trained to talk with children about such sensitive matters?

A comprehensive bill was developed which aimed at promoting meaningful participation of children in these proceedings. One of the law's major innovations is the establishment of a special unit of social workers, who is to work within the court provide children with information and assistance and help them with participation at the court proceedings.

Victims' Rights Law

A comprehensive amendment to the Victim's Rights law has been enacted. The law establishes specific rights to assistance throughout the criminal process for children who have been victims of crime as well as rights for rehabilitative treatment.

The CRC Bill

The most important bill drafted by the committee is the CRC Bill. The bill restates the governmental obligations according to the convention. It sets guidelines for legislation regarding the four principles of the convention, and establishes preliminary mechanisms for the implementation of the convention.

Children's Participation in the Committee's Work

As I have mentioned, children's rights to participate in decision-making stood at the heart of the committee's work. As the committee's work evolved, it became very clear for us that a committee that writes so much about child participation should itself talk with children.

Providing for meaningful child participation in the work of the committee was a huge challenge.

About 300 children and youth took part in the committee's work as members of subcommittees, as consultants to the staff, and as members of focus groups working on specific issues. Children's contributions affected our work significantly. Children raised issues that we were not aware of but mainly allowed us to see things from their point of view.

The recurring theme in our discussions with children was a lack of respect on the part of adults. We heard this from children in many different contexts including schools, foster care, juvenile detention and families, especially those undergoing divorce. In different ways children in all these settings spoke about not being listened to and not being respected.

We started talking with children rather late in the process. This was a mistake on our part; had we begun earlier with this kind of participation, it could have played an even bigger role in our work.

Promoting Children's Rights in the Israeli Context

Our work was done in one of the most complex societies and during a very stressful period. It seems almost impossible to talk about children's rights in Israel without noting the very difficult political situation in Israel and in the region, which affects both Jewish and Arab children's lives so profoundly.

When we began our work six years ago against the backdrop of the Oslo peace processes, the situation of children in Israel was much more promising. The appointment of the committee occurred during a very optimistic stage in many of our lives.

Over the last several years, violence has dominated the lives of too many children on both sides.

Writing laws and thinking about the children and their rights is very important. I strongly believe that the protection of children's rights holds the promise for a better society, which puts human dignity at its heart. I believe that children whose rights are protected will have more respect for the rights of others

But the protection of such rights is not dependent on laws alone. Rather, it must begin with the existence of political, social and economic conditions for children to flourish. While the work of legal reform cannot wait for a political resolution to the conflict in our region, continued war is the ultimate denial of children's rights. So I would like to end by expressing my deepest hopes and prayers not for laws, but for peace that would enable Israeli and Palestinian children to live in a free society, peace that would ensure children's very basic rights to life and to health and would allow them to grow up with a sense of liberty, security and trust.

"Child Labour, Worst forms of child labour, child work: distinzioni essenziali"

By

Mariarosa Cutillo

Mani Tese

European Coordinator of the Global March against Child Labour

A) Child Labour/Sfruttamento del lavoro minorile, da abolirsi

- impiego a tempo pieno di minori al disotto dell'età minima di ammissione al lavoro, prevista dalla legislazione nazionale;
- lavoro che compromette lo sviluppo fisico, mentale e morale del minore (*hazardous work*), non permettendone l'accesso all'istruzione.

A1) Unconditional Worst Forms of Child Labour

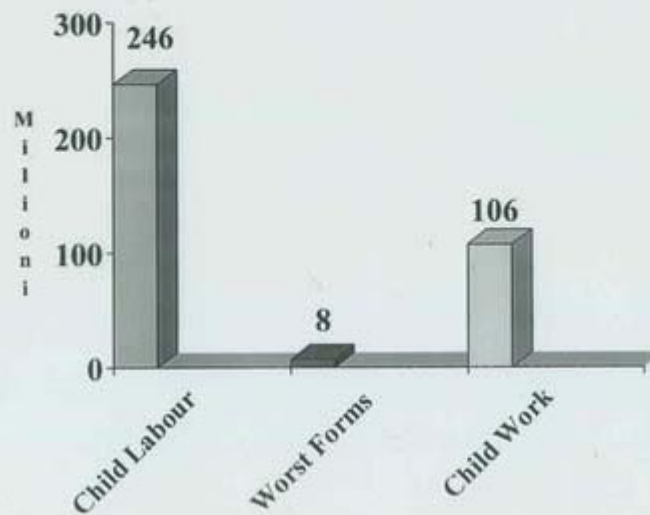
(ILO Convention N°182 - Proibizione ed immediata eliminazione delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile + Raccomandazione 190)

- Schiavitù (traffico internazionale di minori, servitù per debiti, altre forme di lavoro forzato);
- Reclutamento forzato od obbligatorio nelle forze armate;
- Prostituzione e sfruttamento in attività pornografiche;
- Sfruttamento nelle attività criminali (e.g. Traffico di stupefacenti).
- Sfruttamento in attività pericolose e dannose

B) Lavoro Minorile (Child Work)

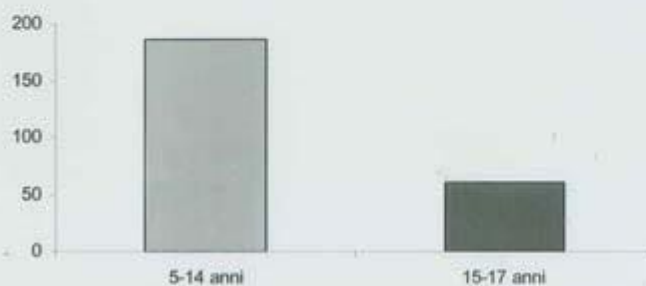
Impiego economico di minori in attività che non compromettono l'accesso all'istruzione, nell'economia familiare, in attività leggere, comunque coerenti con lo sviluppo fisico e psicologico del minore.

Le cifre del lavoro dei minori



Suddivisione per fasce d'età

Child Labour/(Milioni)



Percentuale di bambine

5-14 anni 49%

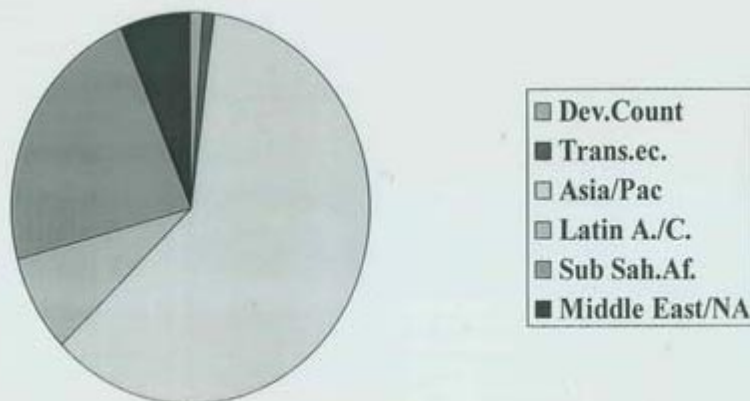
15-17 anni 42%

Minori coinvolti nelle forme peggiori (milioni)

• Lavoro forzato/Schiavitù	:	5.7
• Reclutamento forzato nelle forze armate	:	0.3
• Prostituzione/Att. Pornografiche	:	1.8
• Attività Criminali	:	0.6

Distribuzione geografica: minori coinvolti in attività economiche (milioni)

Asia/Pac. 127,3 Trans.Ec. 2.4 Dev.Count. 2.5
Latin.A./Car 17.4 Sub. S. Af. 48 Mid. East/N.Af. 13.4



Principali strumenti giuridici internazionali di riferimento

- Convenzione Onu 1989 - Art.32: tutela del minore dallo sfruttamento economico e da qualsiasi lavoro che nuoccia allo sviluppo;
- Convenzione OIL N° 138 - Età minima di ammissione al lavoro - Età minima di ammissione al lavoro al completamento scuola dell'obbligo, 15 anni in deroga 14 anni in Paesi ad economia debole. Età minima per lavori pericolosi a 18 anni, in deroga con garanzie 16. Tra 13 e 15 anni il lavoro può essere previsto in attività leggere e tutelate, purchè non si pregiudichi la frequenza scolastica

Convenzione OIL N° 182

- Applicazione a minori di 18 anni (Art.2)
- Proibizione ed Immediata eliminazione delle forme peggiori (Art.3)
- Programmi d'azione per l'eliminazione su base tripartita con coinvolgimento di altri soggetti interessati (Art.6)
- Garanzia dell'accesso all'istruzione fondamentale per l'eliminazione delle forme peggiori (Art.7)

Raccomandazione 190 per attuazione Convenzione 182

- Forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile = crimini (p.12). Con procedura d'urgenza adozione di provvedimenti di natura penale, civile, amministrativa;
- Specifica quali sono i lavori pericolosi per Art. 3d Conv.182;
- Specifica il contenuto dei programmi d'azione a livello nazionale ed i gruppi prioritari;
- Ribadisce il ruolo dell'istruzione, della sensibilizzazione tramite alleanze con la società civile.

Dichiarazione OIL sui principi Fondamentali ed il Diritti nel lavoro - 1998

- Ha valore raccomandatorio ma impegna gli Stati membri indipendentemente dalla ratifica delle *core conventions* OIL - in quanto membri dell'Organizzazione - a fornire rapporti periodici su:
 - * Libertà di associazione e contrattazione collettiva;
 - * Eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato;
 - * Abolizione effettiva dello sfruttamento del lavoro minorile;
 - * Eliminazione delle discriminazioni nell'impiego.

Italy and Children at work

Istat data 2002: 130.000 children at work; 45.000 child labourers

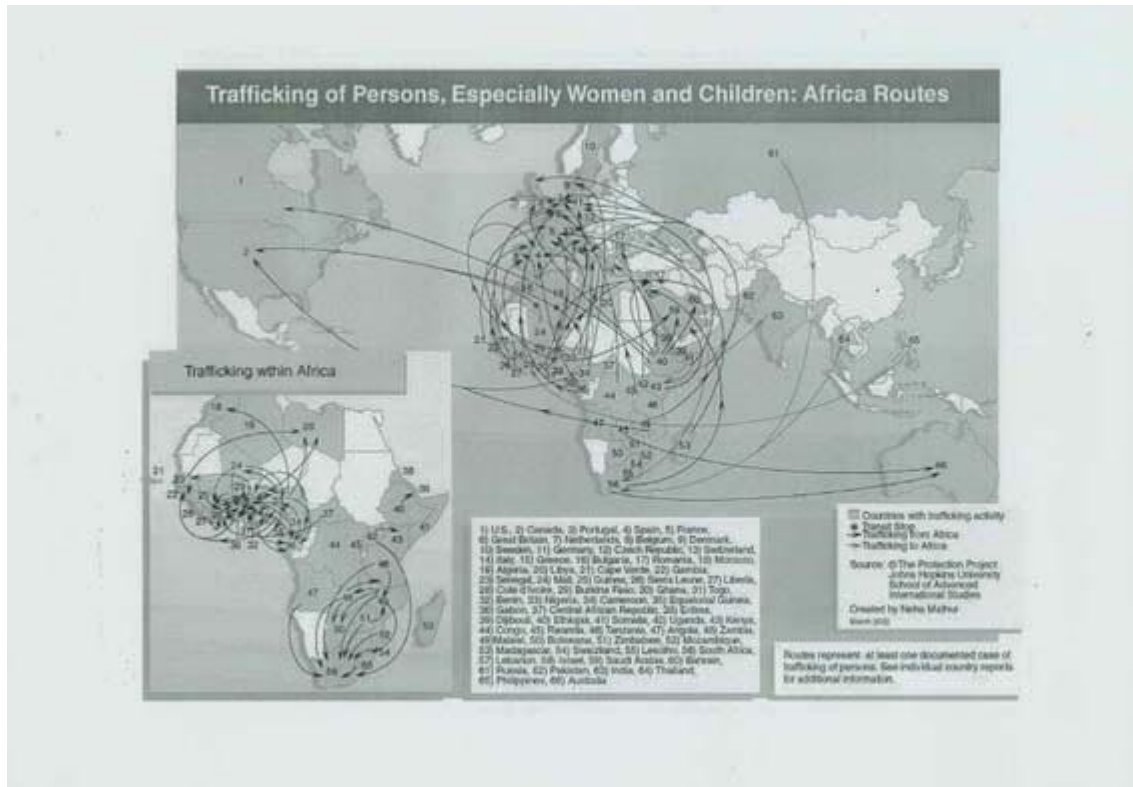
Worst forms of Child labour: Global March against Child Labour/data for 2000

- Child trafficking; 3000 Albanian Children trafficked to Italy and Greece
- Children in prostitution: 8000 Albanian girls prostituted in Italy, more than 30% under 18
- Children in crime: the age of children used by organised crime in support roles, collecting weapons, acting as lookouts is reducing significantly

National programme of action for implementation of Convention 182 to be adopted

Worst Forms in the Mediterranean: some general remarks

- *Collection of data is difficult affecting policies at national and regional level;*
- *Child trafficking is increasing: countries are of transit(eg.Croatia, Spain, France...)origin (eg.Albania, North Africa) destination (Italy, Greece, Israel);*
- *Exploitation by organised crime, prostitution and pornography increasing;*
- *Exploitation in agricultural sector*
- *Forced recruitment in armed forces especially by opposition groups.*



*Global March against Child Labour-dall'India in 140
Paesi*

(www.globalmarch.org www.manitese.it)

Mission: mobilitare tutti gli attori sociali contro lo sfruttamento del lavoro infantile e per promuovere l'accesso all'istruzione universale, gratuita e di qualità. Presente in 140 Paesi, coordinato per l'Europa da Mani Tese.

Priorità:

- promuovere la ratifica universale ed applicazione effettiva delle Convenzioni OIL N° 182, N° 138, della CRC;
- promuovere l'accesso all'istruzione gratuita e di qualità come priorità politica e sociale della Comunità Internazionale;
- richiamare l'attenzione sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro infantile, tramite campagne ed iniziative specifiche;
- documentare le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile in ogni Paese con il Rapporto annuale "*Out of the Shadows - yearly Global report on the Worst Forms of Child labour*".

Global Campaign for Education
(Global March against Child labour,
Oxfam, Education international)

Le richieste alla Comunità Internazionale. Garanzia di:

- istruzione gratuita, obbligatoria e di qualità per tutti i bambini e le bambine almeno fino a otto anni, e corsi di alfabetizzazione per gli adulti;
- una migliore qualità nell'istruzione e nella cura dei più piccoli;
- un incremento della spesa pubblica per l'istruzione e l'impiego di nuove risorse attraverso l'aiuto allo sviluppo e la riduzione del debito dei Paesi più poveri. 0,1% ODA;
- un maggior peso della società civile, attraverso l'inclusione degli insegnanti e delle organizzazioni che li rappresentano nelle decisioni prese a tutti i livelli sui temi dell'istruzione;
- la riforma delle politiche di aggiustamento strutturale decise dal Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, perché esse non compromettano il diritto ad un'istruzione gratuita e di qualità

Education for all: "Report Must try harder 20032– The commitment of 4
Mediterranean donor countries to Education

The criteria

- *Meeting the internationally agreed aid targets;*
- *Providing a fair share of funding to education for all;*
- *Focussing efforts to the poorest countries;*
- *Putting poor people before narrow self-interest by untying aid;*
- *Committment to a global solution for education*

The achievements

France : 9th

Greece : 21st

Italy : 18th

Spain : 17th

Cos'è il Children's World Congress on Child Labour

Il primo Congresso Mondiale sullo sfruttamento dell'infanzia in cui i bambini saranno i principali protagonisti, decision-makers, relatori e beneficiari.

L'obbiettivo generale

Rafforzare l'azione dei bambini e dei ragazzi contro lo sfruttamento del lavoro minorile perché la Comunità Internazionale metta in pratica gli impegni assunti contro lo sfruttamento e per garantire l'accesso all'istruzione universale.

Gli obbiettivi specifici del Congresso Mondiale

- Dare ai bambini e ai ragazzi una piattaforma per condividere le proprie esperienze e proporre soluzioni, **promuovendone la leadership** nella lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile;
- **Aumentare e rafforzare la partecipazione dei bambini e dei ragazzi** a tutti i processi decisionali che li riguardano;
- **Ricordare ai Governi le promesse fatte** ratificando le Convenzioni OIL 182 e 138 e la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia;

D3

INTRODUCTORY
WORKSHOPS III