



Globalizzazione e scelta culturale

«Non voglio che la mia casa sia murata su tutti i lati e le mie finestre sbarrate. Voglio che le culture di tutti i paesi soffino attorno alla mia casa con la massima libertà possibile. Ma rifiuto di essere messo in ginocchio da chiunque.»

– Mahatma Gandhi¹.

Quando gli storici scrivono della recente storia mondiale, si trovano probabilmente a riflettere su due tendenze: il progresso della globalizzazione e la diffusione della democrazia. La globalizzazione è quella che ha dato luogo al sorgere di più contraddizioni, perché sortisce effetti sia favorevoli che sfavorevoli, e la democrazia ha offerto alle persone uno spazio per protestare contro questi ultimi. Dunque, sulle conseguenze ambientali, economiche e sociali della globalizzazione impazzano le controversie. Ma esiste un'altra sfera della globalizzazione, quella della cultura e dell'identità, che è altrettanto problematica e crea ancora più divisioni, poiché tocca le persone normali, non solo gli economisti, i funzionari del governo e gli attivisti politici.

La globalizzazione ha moltiplicato come non mai i contatti tra gli individui e i loro valori, idee e stili di vita. Le persone viaggiano più spesso e vanno più lontano. Ora la televisione raggiunge le famiglie che vivono nelle più remote zone rurali della Cina. Dalla musica brasiliana a Tokyo ai film africani a Bangkok, a Shakespeare in Croazia, ai libri sulla storia del mondo arabo a Mosca, alle notizie da tutto il mondo della CNN ad Amman, le persone si godono la diversità dell'era della globalizzazione.

Per molti questa nuova diversità è eccitante, addirittura proficua, per altri è causa di inquietudine e impoverimento. Questi ultimi temono che il loro paese si frammenti e i loro valori vadano persi per effetto del numero crescente di immigranti che portano con sé usi nuovi, del commercio internazionale e dei moderni mezzi di comunica-

zione che invadono ogni angolo del mondo, sostituendosi alla cultura locale. Alcuni preconizzano un angosciante scenario di omogeneizzazione culturale – in cui le diverse culture nazionali cedono il posto a un mondo dominato da valori e simboli occidentali. Gli interrogativi sono ancora più profondi. La crescita economica e il progresso sociale comportano necessariamente l'adozione dei valori occidentali dominanti? Esiste un solo modello di politica economica, istituzioni politiche e valori sociali?

Questi timori giungono al colmo quando si tratta di politiche sugli investimenti, il commercio e la migrazione. Gli attivisti indiani protestano contro il brevetto dell'albero di neem da parte di case farmaceutiche straniere. I movimenti anti-globalizzazione contestano il fatto che i beni culturali nel commercio globale e negli accordi sugli investimenti siano trattati alla stregua di qualsiasi altro bene. Alcuni gruppi in Europa occidentale si oppongono all'ingresso di lavoratori stranieri e relative famiglie. Ciò che accomuna tutti questi contestatori è la paura di perdere la propria identità culturale, e ciascuna di queste problematiche ha innescato una diffusa mobilitazione politica.

Come dovrebbero rispondere i governi? Questo capitolo afferma che le politiche atte a regolare l'avanzamento della globalizzazione economica – i movimenti di persone, capitali, merci e idee – devono promuovere, anziché schiacciare, le libertà culturali. Esso prende in esame tre sfide politiche tra quelle che più di frequente sono causa di discordia nei dibattiti pubblici odierni:

- *Popolazioni indigene, industrie estrattive e conoscenza tradizionale.* Vi sono grandi controversie sull'importanza delle industrie estrattive per la crescita economica nazionale, sull'esclusione socioeconomica e culturale e sulla dispersione delle persone indigene che spesso accompagnano le attività minerarie. La conoscenza tradizionale degli indigeni è ricono-

Le politiche atte a regolare l'avanzamento della globalizzazione economica devono promuovere, anziché schiacciare, le libertà culturali.

Aspetti chiave 5.1

Che i flussi di investimenti e conoscenza, film e altri beni culturali e persone attraversino i confini non è un fenomeno nuovo. Le popolazioni indigene hanno lottato per secoli al fine di difendere la propria identità e il proprio stile di vita dall'ondata degli investimenti economici stranieri e dai nuovi coloni che spesso li accompagnano. Come dimostra il capitolo 2, gli abitanti degli insediamenti appena sorti hanno divulgato la loro cultura, talvolta di proposito, spesso mancando di rispetto ai modi di vivere degli indigeni. In maniera simile, il libero flusso di film ha svolto un ruolo essenziale nello sviluppo dell'industria fin dall'inizio del XX secolo. Inoltre, le persone si sono spostate al di là dei confini nazionali sin dai tempi più antichi. La migrazione internazionale è aumentata negli ultimi decenni, ma resta ancora al di sotto del 3% della popolazione mondiale, non supera cioè la quota che raggiunse quando toccò il suo apice 100 anni fa¹.

Cosa fa sì che oggi questi flussi diano origine con maggiore forza a una politica dell'identità? I vecchi problemi stanno peggiorando? Ne stanno emergendo di nuovi? O, semplicemente, le persone sono più libere, hanno più possibilità di rivendicare i propri diritti? La risposta varia di caso in caso, ma contiene sempre un elemento di tutte e tre le ipotesi.

Le persone indigene e i flussi di investimento e conoscenza

La globalizzazione ha accelerato i flussi di investimento che incidono profondamente sul sostentamento di molte persone indigene. Negli ultimi vent'anni, più di 70 paesi hanno rafforzato la legislazione finalizzata a promuovere gli investimenti nelle industrie estrattive, come quelle di petrolio, gas e minerarie. L'investimento estero in questi settori è salito enormemente (figura 1). Ad esempio, gli investimenti nell'esplorazione e nello sviluppo in ambito minerario in Africa sono raddoppiati tra il 1990 e il 1997².

Dal momento che molte delle risorse naturali non utilizzate nel mondo sono situate in territori appartenenti a popolazioni indigene, esiste un intreccio inestricabile tra l'espansione globale degli investimenti nelle attività minerarie e la sopravvivenza delle persone indigene (si vedano la cartina 5.1 e la tabella 5.1). Queste tendenze hanno fatto crescere la pressione sui territori delle popolazioni indigene e hanno portato al trasferimento forzato di gruppi di persone in Colombia, Ghana, Guyana, Indonesia, Malaysia, Perù e Filippine³. Se le tendenze attuali si protrarranno nel tempo, la maggior parte delle grandi miniere finirà per

trovarsi sul territorio delle popolazioni indigene⁴.

La globalizzazione ha anche fatto aumentare la richiesta di conoscenza intesa come risorsa economica. Le persone indigene possiedono ricche risorse di sapere tradizionale – riguardo a piante con valore medicinale, varietà di alimenti richieste dai consumatori e altre preziose conoscenze. Gli imprenditori sono stati rapidi a capire quale potenziale commerciale si sarebbe creato se fossero riusciti a brevettare e a vendere tale conoscenza. Di conseguenza, succede sempre più spesso che la conoscenza tradizionale sia oggetto di appropriazioni indebite e che vengano erroneamente assegnati brevetti a molte «invenzioni». Tra gli esempi si può annoverare la pianta sacra ayahuasca del bacino del Rio delle Amazzoni (lavorata per secoli dalle comunità indigene); la maca in Perù, che accresce la fertilità (nota agli indios andini all'arrivo degli spagnoli nel XVI secolo); e un estratto pesticida dell'albero di neem usato in India per trattare gli alimenti e come contraccettivo (conoscenza comune sin dai tempi antichi).

Raramente i paesi in via di sviluppo dispongono delle risorse per contrastare i brevetti falsi in giurisdizioni straniere – le popolazioni indigene ancora più raramente. Uno studio condotto nel mese di marzo del 2000 ha concluso che erano stati concessi 7.000 brevetti per l'uso non autorizzato di conoscenza tradizionale o l'appropriazione indebita di piante officinali⁵.

Ma i gruppi indigeni stanno diventando sempre più determinati. La globalizzazione ha reso più facile per loro organizzarsi, raccogliere fondi e collegarsi ad altri gruppi in tutto il mondo, arrivando a esercitare più potere e impatto politico di un tempo. Le Nazioni Unite hanno dichiarato il periodo 1995–2004 Decennio internazionale per le popolazioni indigene del mondo e nel 2000 è stato creato il Permanent Forum on In-

igenous Issues. Nell'agosto del 2003 il governo ha riconosciuto i diritti di proprietà degli indiani tlicho su un'area ricca di diamanti nei Northwest Territories. Nell'ottobre del 2003 la corte costituzionale del Sud Africa ha decretato che alle persone indigene spettano sia la proprietà comunitaria della terra sia i diritti sui minerali entro il loro territorio, e che qualsiasi tentativo di espropriarli costituisce una discriminazione razziale. Le persone indigene ora possiedono o controllano oltre il 16% dell'Australia, e si prevede che l'Indigenous Land Corporation venga interamente finanziata con un capitale di base di 1,3 miliardi di dollari australiani, da destinare all'acquisto di terra per le persone indigene non in grado di acquisirne la proprietà con altri mezzi⁶.

Flussi di beni culturali – film e altri prodotti audiovisivi

La controversia sui beni culturali nell'ambito degli accordi internazionali sul commercio e gli investimenti si è intensificata a causa dell'aumento esponenziale della quantità di scambi commerciali, della crescente concentrazione dell'industria cinematografica a Hollywood e dell'influenza sempre maggiore che i film e l'intrattenimento esercitano sugli stili di vita dei giovani.

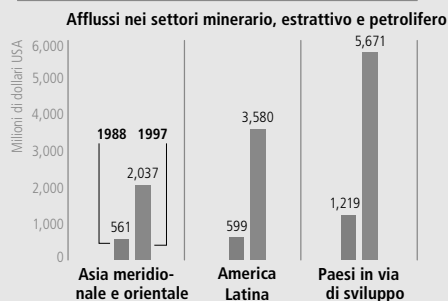
Il commercio mondiale di beni culturali – cinema, fotografia, radio e televisione, carta stampata, letteratura, musica e arti visive – è quadruplicato, passando da 95 miliardi di dollari nel 1980 a oltre 380 miliardi di dollari nel 1998⁷. Circa quattro quinti di tali flussi hanno origine in 13 paesi⁸. Hollywood raggiunge 2,6 miliardi di persone in tutto il mondo e Bollywood 3,6 miliardi⁹.

Nell'industria cinematografica le produzioni statunitensi costituiscono l'85% circa degli spettacoli seguiti in tutto il mondo¹⁰. Nel 2000, nel commercio degli audiovisivi con la sola Unione Europea gli Stati Uniti hanno registrato un plusvalore di 8,1 miliardi di dollari, equamente divisi tra film e diritti televisivi¹¹.

Dei 98 paesi in tutto il mondo per cui sono disponibili dati, negli anni '90 solo 8 hanno prodotto più film di quanti ne abbiano importati ogni anno¹². Cina, India e Filippine sono tra i maggiori produttori per numero di film all'anno. Ma se si considerano gli introiti, la realtà appare diversa. Sulla produzione mondiale di oltre 3.000 film l'anno, Hollywood ha originato più del 35% del totale delle entrate dell'industria. Inoltre, nel periodo 1994–98, in 66 dei 73 paesi con disponibilità di dati, gli Stati Uniti sono stati il primo o il secondo paese di provenienza della maggior parte dei film importati¹³.

L'industria cinematografica europea, al contrario, ha vissuto un declino negli

Figura 1 **Rapidi aumenti degli investimenti nelle industrie estrattive nei paesi in via di sviluppo, 1988–97**



Fonte: UNCTAD 1999.

ultimi tre decenni. La produzione è calata in Italia, che nel 1998 ha prodotto 92 film, e in Spagna, che ne ha prodotti 85, mentre è rimasta invariata in Gran Bretagna e in Germania¹⁴. Fa eccezione la Francia. Lì la produzione è salita a 183 film nel 1998¹⁵. La percentuale di film nazionali visti tra il 1984 e il 2001 è scesa drasticamente in gran parte dell'Europa, ad eccezione della Francia e della Germania, dove esistono politiche a sostegno dell'industria cinematografica nazionale. Nello stesso periodo, la percentuale dei film statunitensi è aumentata in gran parte del continente (figura 2).

Il dominio internazionale dei film statunitensi è soltanto un aspetto della diffusione della cultura consumistica occidentale. Le nuove tecnologie di comunicazione satellitare hanno dato vita, negli anni '80, a un nuovo potente mezzo espressivo di portata mondiale e alle reti di comunicazione globali come la CNN. Il numero di apparecchi televisivi ogni mille individui è più che raddoppiato in tutto il mondo, passando da 113 nel 1980 a 229 nel 1995. Da allora ha toccato quota 243¹⁶. Gli schemi di consumo ora sono globali. Le ricerche di mercato hanno inoltre individuato una «élite globale», una classe media globale che segue lo stesso stile di consumo e preferisce «marchi globali». Il fenomeno che più colpisce è quello dei «teenagers globali», che abitano uno «spazio globale», un unico mondo di cultura pop, che consumano gli stessi video e la stessa musica e formano un mercato smisurato per le scarpe da ginnastica, le t-shirt e i jeans firmati dagli stilisti.

Flussi di persone

In molti paesi le politiche di immigrazione sono diventate un argomento su cui la società si divide. I dibattiti non riguardano solo i posti di lavoro e la concorrenza per le risorse dell'assistenza sociale, ma la cultura – se agli immigrati si debba richiedere di adottare la lingua e i valori della loro nuova società. Perché queste problematiche acquistano maggiore rilievo oggi? Cosa c'entra con questo la globalizzazione?

La globalizzazione sta rimodellando sia la quantità sia la qualità dei movimenti internazionali di persone, con un numero maggiore di migranti che si trasferiscono nei paesi ad alto reddito e desiderano mantenere le loro identità culturali e i legami con i paesi d'origine (tabella 1). Le persone si sono sempre spostate oltre i confini, ma il loro numero è aumentato nel corso degli ultimi trent'anni. La quantità di migranti internazionali – le persone che vivono al di fuori del loro paese di nascita – è salita da 76 milioni nel 1960 a 154 milioni nel 1990 e a 175 milioni nel 2000¹⁷. L'avanza-

TABELLA 1

I primi 10 paesi per percentuale di popolazione di migranti, 2000 (Percentuale)

Emirati Arabi Uniti	68
Kuwait	49
Giordania	39
Israele	37
Singapore	34
Oman	26
Svizzera	25
Australia	25
Arabia Saudita	24
Nuova Zelanda	22

Fonte: ONU 2003a.

mento tecnologico facilita, accelera e rende più economici i viaggi e le comunicazioni. Il prezzo di un biglietto aereo da Nairobi a Londra è sceso da 24.000 dollari nel 1960 a 2.000 dollari nel 2000¹⁸. Il telefono, internet e i mezzi di comunicazione globali portano nei salotti le realtà di vita di tutto il mondo, mettendo al corrente le persone delle disparità esistenti nei salari e nelle condizioni di vita – e rendendole ansiose di migliorare il proprio avvenire.

Anche la politica incide sul flusso delle persone. La repressione può spingere gli individui ad andare via; lo stesso può fare una maggiore apertura. Le transizioni politiche nell'ex Unione Sovietica, in Europa orientale e nelle repubbliche baltiche hanno permesso a molte persone di partire per la prima volta dopo decenni.

Ma più dell'incremento numerico, è la

struttura della migrazione a essere mutata radicalmente.

Trasformazione demografica. Per l'Europa occidentale, l'Australia e l'America settentrionale, l'aumento della migrazione nell'ultimo decennio si è quasi del tutto concentrato nei flussi dai paesi poveri verso i paesi ricchi. Negli anni '90 la popolazione nata all'estero presente nelle regioni più sviluppate è aumentata di 23 milioni¹⁹. Oggi, quasi 1 abitante su 10 di questi paesi è nato altrove²⁰.

La migrazione non documentata ha raggiunto livelli senza precedenti: in tutto il mondo ben 30 milioni di persone non hanno residenza legale nel paese in cui vivono²¹.

Migrazione circolare. Le persone che decidono di migrare oggi hanno maggiore probabilità di ritornare al loro luogo di nascita o spostarsi in un terzo paese che di rimanere nel primo paese in cui migrano. Grazie ai minori costi delle comunicazioni e dei viaggi, i migranti mantengono un contatto più stretto con le loro comunità di provenienza.

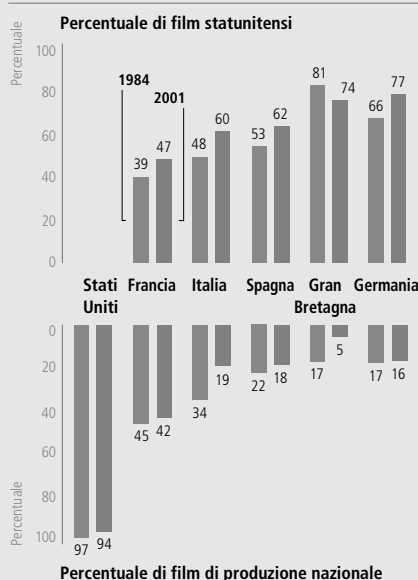
Reti di emigrati. Avere amici e familiari all'estero facilita la migrazione. Le reti formate dalle persone fuoriuscite dal proprio paese forniscono ai migranti provenienti dallo stesso paese rifugio, lavoro e assistenza nelle questioni burocratiche. Di conseguenza, questi ultimi tendono a concentrarsi dove altri si sono insediati: in Europa il 92% degli immigrati algerini vive in Francia, l'81% degli immigrati greci in Germania²². L'emigrazione illegale cinese ha portato a circa 30-50 milioni il numero delle persone fuoriuscite dal paese²³.

Rimesse. In poco più di 10 anni le rimesse verso i paesi in via di sviluppo sono passate da 30 miliardi di dollari nel 1990 a quasi 80 miliardi di dollari nel 2002²⁴. Nel 2000 le rimesse inviate dai salvadoregni all'estero ammontavano al 13,3% del PIL di El Salvador²⁵.

Richiedenti asilo e rifugiati. Il 9% circa dei migranti di tutto il mondo è composto da rifugiati (16 milioni di persone). L'Europa ha ospitato oltre 2 milioni di persone in cerca di asilo politico nel 2000, quattro volte di più rispetto all'America settentrionale²⁶.

Femminilizzazione. Le donne sono sempre migrate in qualità di membri della famiglia, ma oggi sono di più le donne che migrano da sole per lavorare all'estero, lasciando a casa le loro famiglie. Nel caso delle Filippine, nel 2000 le donne hanno costituito il 70% dei lavoratori emigrati all'estero²⁷.

Figura 2 **Meno film di produzione nazionale, più film statunitensi: evoluzione nella frequenza dei film nelle sale cinematografiche, 1984-2001**



Fonte: ATISA 2003; CSD e ICC 2002; Moody 2000; OMPI 2003d; World Bank 2004; Cohen 2004; Kapur e McHale 2003; IOM 2003b, 2003c, 2004; UN 2002a, 2002b, 2003a.

Lo scopo delle politiche multiculturali è quello di proteggere la libertà culturale, ampliare le scelte degli individui – rispetto al modo di vivere e di identificarsi – e di non penalizzarli per tali scelte.

sciuta dalla Convenzione sulla diversità biologica, ma non dal regime globale sui diritti di proprietà intellettuale, rappresentato dalla Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale e dall'accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPS).

- *Commercio di beni culturali.* Le trattative internazionali sul commercio e gli investimenti si sono arenate sulla questione di una «eccezione culturale» per i film e i prodotti audiovisivi, che permetterebbe loro di essere trattati diversamente dagli altri beni.
- *Immigrazione.* Per gestire l'afflusso e l'integrazione di migranti stranieri occorre rispondere ai gruppi anti-immigranti, secondo cui questi ultimi minacciano la cultura nazionale, e ai gruppi di migranti, che domandano rispetto per il loro modo di vivere.

Le posizioni estreme in questi dibattiti provocano spesso risposte regressive di carattere nazionalistico, xenofobo e conservatore: chiudere il paese a tutte le influenze provenienti dall'esterno e conservare la tradizione. Tale difesa della cultura nazionale si attua a scapito dello sviluppo e della possibilità di scelta per le persone. Questo Rapporto sostiene che simili posizioni estreme non rappresentano la giusta strategia per proteggere le culture e le identità locali. Non si deve compiere una scelta netta tra protezione delle identità locali e adozione di politiche aperte ai flussi globali dei migranti, ai film, alla conoscenza e ai capitali stranieri. La sfida per tutti i paesi del mondo è delineare delle politiche che promuovano decisioni mirate ad ampliare le scelte, piuttosto che a limitarle, sostenendo e difendendo le identità nazionali e mantenendo, nel contempo, i confini aperti.

Globalizzazione e multiculturalismo

L'impatto della globalizzazione sulla libertà culturale merita un'attenzione speciale. I precedenti *Rapporti sullo Sviluppo Umano* hanno affrontato le cause dell'esclusione economica, come le barriere commerciali che mantengono i mercati chiusi alle esportazioni dei paesi poveri, e dell'esclusione politica, ad esempio la debole partecipazione dei paesi in via di sviluppo ai negoziati commerciali. L'eliminazione di queste barriere da sola non basterà a cancellare un terzo tipo di esclusione: l'esclusione culturale. Per raggiungere questo obiettivo

occorrono approcci innovativi basati su politiche multiculturali.

I flussi globali di merci, idee, persone e capitali possono apparire sotto molti aspetti come minacce alla cultura nazionale. Possono portare all'abbandono di valori e pratiche tradizionali e allo smantellamento della base economica su cui poggia la sopravvivenza delle culture indigene. Quando tali flussi globali provocano l'esclusione culturale, servono politiche multiculturali che permettano di gestire il commercio, l'immigrazione e gli investimenti riconoscendo le differenze e le identità culturali. E l'esclusione della conoscenza tradizionale dai regimi globali per la proprietà intellettuale deve essere esplicitamente riconosciuta, così come l'impatto culturale di determinati beni quali i film e l'identità culturale degli immigranti.

Lo scopo delle politiche multiculturali, ad ogni modo, non è quello di conservare la tradizione, ma di proteggere la libertà culturale, ampliare le scelte degli individui – rispetto al modo di vivere e di identificarsi – e di non penalizzarli per tali scelte. Preservare la tradizione può contribuire a mantenere aperte varie opzioni, ma le persone non devono essere costrette tra le rigide pareti di «una cultura». Purtroppo i dibattiti odierni sulla globalizzazione e la perdita di identità culturale sono spesso affrontati in termini di promozione della sovranità nazionale, conservazione dell'antico patrimonio delle popolazioni indigene e salvaguardia della cultura nazionale di fronte ai crescenti afflussi dall'estero di persone, film, musica e merci di altro tipo. Ma le identità culturali sono eterogenee e si evolvono – sono processi dinamici in cui esistono incongruenze e conflitti interni apportatori di cambiamento (riquadro 5.1).

Una strategia che mirasse a includere il multiculturalismo nella globalizzazione dovrebbe basarsi su quattro principi:

- Difendere la tradizione può rallentare lo sviluppo umano.
- Rispettare la differenza e la diversità è essenziale.
- In un mondo del tutto interdipendente la diversità prospera quando le persone hanno identità molteplici e complementari e appartengono non solo a una comunità locale e a un paese, ma anche all'umanità in genere.
- Cercare rimedio agli squilibri nel potere economico e politico aiuta a prevenire i rischi che minacciano le culture delle comunità più povere e deboli.

Il primo principio sostiene che non si deve confondere la tradizione con la libertà di scelta. Come mette in evidenza il capitolo 1, «discutere di diversità culturale insistendo sul fatto che essa è l'eredità di diversi gruppi di persone significa chiaramente ragionare senza basarsi sulla libertà culturale». Per di più, la tradizione può agire contro la libertà culturale. «Il conservatorismo culturale può scoraggiare – od ostacolare – le persone dall'adottare uno stile di vita diverso, o addirittura dall'abbracciare lo stile di vita che altri individui, con un diverso bagaglio culturale, seguono normalmente nella società in questione». Vi è molto di apprezzabile nei valori e nelle pratiche tradizionali e molti aspetti di esse collimano con i valori universali dei diritti umani. Ma molti altri sono anche in contrasto con l'etica universale, come le leggi sulla successione che tendono a svantaggiare le donne o le procedure decisionali non partecipative e democratiche.

Adottare la posizione estrema di chi vuole mantenere la tradizione a tutti i costi può frenare lo sviluppo umano. Alcune persone indigene temono che le loro antiche pratiche culturali siano minacciate dall'afflusso di investimenti esteri nelle industrie estrattive o che divulgare la conoscenza tradizionale porti necessariamente a un suo abuso. Alcune hanno reagito alle violazioni della loro identità culturale chiudendo la porta a qualsiasi idea nuova e cambiamento, nel tentativo di preservare la tradizione a ogni costo. Questo tipo di reazioni limita, per gli individui indigeni, non soltanto le scelte culturali, ma anche quelle sociali ed economiche. In maniera analoga, spesso i gruppi anti-immigranti difendono le identità nazionali in nome della tradizione. Questo atteggiamento restringe le loro possibilità di scelta ed esclude i paesi dai vantaggi socioeconomici dell'immigrazione, che è in grado di arricchire un'economia di nuove competenze e lavoratori. Inoltre, difendere le industrie culturali nazionali con il protezionismo riduce le scelte a disposizione dei consumatori.

In nessuna società gli stili di vita o i valori sono statici. Gli antropologi hanno rinunciato al tentativo di reificare le culture e ora ritengono importante il modo in cui le culture mutano sotto il continuo influsso di contraddizioni e conflitti interni (si veda il riquadro 5.1).

RIQUADRO 5.1

Cultura – il cambio di paradigmi nell'antropologia

Per molti anni definire l'antropologia culturale e sociale come lo studio della dimensione culturale delle persone avrebbe provocato poche obiezioni. «Una cultura» era considerata sinonimo di ciò che prima si chiamava «un popolo».

Negli ultimi vent'anni, tuttavia, il concetto di «cultura», e per estensione l'idea di «differenza culturale» e gli annessi presupposti di omogeneità, olismo e integrità, sono stati rivalutati. La differenza culturale non è più vista come una diversità immutabile ed esotica. Le relazioni tra il sé e l'altro vengono sempre più considerate questioni di potere e retorica più che di essenza. È sempre più si pensa che le culture riflettano i processi di mutamento, le contraddizioni e i conflitti esistenti al loro interno.

Ma proprio mentre gli antropologi smettevano di credere nell'idea di «complessi» culturali coerenti, stabili e limitati, questo stesso concetto veniva adottato in tutto il mondo da una vasta schiera di creatori di culture. Sempre più spesso le opere antropologiche sono consultate da coloro che

cercano di attribuire a dei gruppi quei tipi di identità culturale generalizzata che gli antropologi ora trovano profondamente opinabili. Oggi i politici, gli economisti e il pubblico in genere vogliono che la cultura sia definita proprio nella maniera limitata, reificata, sintetizzata e senza tempo che gli antropologi hanno di recente scartato.

La cultura e la diversità culturale sono diventate realtà politiche e giuridiche, come proclama il primo articolo della Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO (2001): «la diversità culturale è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura. In questo senso, è il patrimonio comune dell'umanità e dovrebbe essere riconosciuta e affermata per il bene delle generazioni presenti e future».

Molte persone hanno afferrato almeno parte del messaggio antropologico: la cultura esiste, viene appresa, permea la vita quotidiana, è importante ed è responsabile delle differenze tra i gruppi umani molto più di quanto lo siano i geni.

Fonte: Preis2004, citazione di Brumann 1999; Clifford 1988; Rosaldo 1989; Olwig, Fog e Hastrup 1997; UNESCO 2002.

Rispettare la diversità

Il secondo principio afferma che la diversità non è fine a se stessa ma, come specifica il capitolo 1, favorisce la libertà culturale e arricchisce la vita degli individui. È una conseguenza della libertà che le persone hanno e delle scelte che esse operano. Comporta altresì l'opportunità, di fronte a tali scelte, di valutare opzioni differenti. Se scompaiono le culture locali e i paesi diventano omogenei, si riduce la possibilità di scelta.

Buona parte del timore di perdere l'identità e la cultura nazionali deriva dalla convinzione che la diversità culturale porti inevitabilmente al conflitto o a un mancato sviluppo. Come spiega il capitolo 2, si tratta di un mito: non è la diversità che porta inevitabilmente al conflitto, sono invece la soppressione dell'identità culturale e l'esclusione sociale, politica ed economica motivata dalla cultura che possono innescare violenza e tensioni. Le persone possono temere la diversità e le sue conseguenze, ma è l'opposizione alla diversità – che si rispecchia nelle posizioni dei gruppi anti-immigranti – che può dividere le società e alimentare le tensioni sociali.

*Le identità
molteplici e
complementari sono
una realtà in molti
paesi.*

*Sviluppare identità molteplici e
complementari – vivere a livello locale e
globale*

Il terzo principio asserisce che la globalizzazione è in grado di estendere le libertà culturali solamente se tutte le persone sviluppano identità molteplici e complementari come cittadini del mondo, cittadini di uno stato e membri di un gruppo culturale. Proprio come uno stato culturalmente vario può costruire l'unità a partire da identità molteplici e complementari (capitolo 3), un mondo culturalmente vario deve fare altrettanto. Con l'avanzare della globalizzazione, questo non significa soltanto riconoscere le identità locali e nazionali, ma anche rafforzare l'impegno a essere cittadini del mondo.

Le interazioni globali odierne, più intense rispetto al passato, possono funzionare bene solo se governate dai vincoli creati dalla condivisione di valori, comunicazione e impegno. È più probabile che si instauri una cooperazione tra persone e nazioni con interessi differenti, se tutti sono legati e motivati da valori e impegni comuni. La cultu-

ra globale non c'entra con la lingua inglese o le scarpe da ginnastica griffate – è una questione di etica universale basata sui diritti umani e di rispetto della libertà, dell'uguaglianza e della dignità di tutti gli individui (riquadro 5.2).

Le interazioni odierne richiedono anche rispetto per la differenza – rispetto per il patrimonio culturale delle migliaia di gruppi culturali presenti nel mondo. Alcuni pensano che i valori di certe tradizioni culturali siano in contraddizione con i progressi raggiunti nello sviluppo e nella democrazia. Come mostra il capitolo 2, non vi sono prove oggettive per affermare che alcune culture sono «inferiori» o «superiori» ai fini del progresso umano e dell'espansione delle libertà umane.

Gli stati sviluppano identità nazionali non solo per unificare la popolazione, ma anche per manifestare un'identità differente da quella di altri. Tuttavia, un'idea rigida dell'identità può provocare esagerata diffidenza verso le persone e le cose provenienti dall'estero – la volontà di impedire l'arrivo degli immigranti, temendone l'infedeltà al

RIQUADRO 5.2

Fonti dell'etica globale

Tutte le culture condividono una comunanza di valori basilari, che sono il fondamento dell'etica globale. Il fatto che gli individui possano avere identità molteplici e complementari fa pensare che essi riescano a trovare tali comunanze di valori.

L'etica globale non è l'imposizione di valori «dell'Occidente» al resto del mondo. Pensare ciò comporterebbe una limitazione artificiosa della portata dell'etica globale e un'offesa alle altre culture, religioni e comunità. La fonte principale dell'etica globale è l'idea della vulnerabilità umana e il desiderio di alleviare nella misura possibile la sofferenza di ciascun individuo. Un'altra fonte è la persuasione della fondamentale uguaglianza morale di tutti gli esseri umani. Il comando di trattare gli altri come si vorrebbe essere trattati è espressamente menzionato da buddismo, cristianesimo, confucianesimo, induismo, islamismo, giudaismo, taoismo e zoroastrismo ed è implicito nelle pratiche di altre confessioni.

È sulla base di questi insegnamenti comuni a tutte le culture che gli stati si sono riuniti per firmare la Dichiarazione universale dei diritti umani, sostenuta dalla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e sui diritti economici e sociali. Con i trattati regionali, come la Convenzione europea per la protezione dei diritti umani, la Convenzione ameri-

cana dei diritti umani e la Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, si sono intraprese iniziative analoghe. Più di recente, la Dichiarazione del millennio delle Nazioni Unite, adottata da tutti i membri dell'assemblea generale nel 2000, ha rinnovato l'impegno verso i diritti umani, le libertà fondamentali e il rispetto della parità di diritti per tutti senza distinzione.

Esistono cinque elementi fondamentali dell'etica globale.

- **Uguaglianza.** Riconoscere l'uguaglianza di tutti gli individui a prescindere da classe, razza, genere, comunità o generazione è l'ethos dei valori universali. Questa idea di uguaglianza implica inoltre il bisogno di conservare l'ambiente e le risorse naturali che possono essere utili alle generazioni future.

- **Diritti umani e responsabilità.** I diritti umani sono uno standard indispensabile della condotta internazionale. Lo scopo fondamentale è quello di difendere l'integrità di tutti gli individui dai pericoli che minacciano la libertà e l'uguaglianza. La speciale attenzione rivolta ai diritti individuali li riconosce come espressione dell'uguaglianza tra gli individui, la cui importanza supera qualsiasi rivendicazione compiuta in nome di un gruppo e di valori collettivi. Ma ai diritti seguono i doveri: gli obblighi senza scelte sono oppressivi;

le scelte senza obblighi sono anarchia.

- **Democrazia.** La democrazia serve a più fini: dare autonomia politica, salvaguardare i diritti fondamentali e creare le condizioni per la piena partecipazione dei cittadini allo sviluppo economico. A livello globale gli standard democratici sono essenziali per garantire la partecipazione e dare voce ai paesi poveri, alle comunità emarginate e le minoranze vittime di discriminazione.

- **Protezione delle minoranze.** La discriminazione contro le minoranze avviene a vari livelli: mancato riconoscimento, negazione dei diritti politici, esclusione socioeconomica e violenza. L'etica globale non può essere completa se le minoranze non ottengono il riconoscimento e la parità dei diritti all'interno di una più grande comunità nazionale e globale. La promozione della tolleranza riveste un'importanza cruciale in questo processo.

Risoluzione pacifica dei conflitti ed equa negoziazione. La giustizia e l'equità non si possono conseguire imponendo dei principi morali preconfezionati. Occorre cercare di risolvere i disaccordi attraverso la negoziazione. Tutte le parti devono potersi esprimere. L'etica globale non va intesa come un unico percorso verso la pace, lo sviluppo o la modernizzazione. È un quadro entro il quale le società possono trovare soluzioni pacifiche ai problemi.

Fonte: Commissione mondiale sulla cultura e lo sviluppo 1995; ONU 2000a.

I popoli indigeni e lo sviluppo

Lo sviluppo separato dal suo contesto umano o culturale è una crescita senza anima. Lo sviluppo economico nella sua piena fioritura fa parte della cultura di un popolo.

– Commissione mondiale sulla cultura e lo sviluppo 1995

I popoli indigeni sono proponenti e rappresentanti della diversità culturale dell'umanità. Storicamente, però, questi popoli sono stati emarginati dalle società dominanti e si sono spesso confrontati con l'assimilazione e il genocidio culturale.

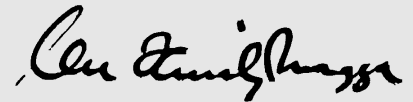
Nelle società multiculturali che crescono intorno a loro, i popoli indigeni cercano di mettere fine a questa emarginazione e alla loro posizione periferica. Hanno molto da dare alla società e nei dibattiti

sia nazionali che internazionali possono offrire validi consigli sui grandi problemi che si presentano all'umanità in questo nuovo millennio.

Nel maggio del 2003 il Forum permanente sulle questioni indigene Permanent Forum on Indigenous Issues ha sottolineato, nella sua seconda sessione, l'importanza di riconoscere la diversità culturale nei processi di sviluppo e l'esigenza che ogni forma di sviluppo sia sostenibile. La raccomandazione n° 8 della seconda sessione chiede che sia istituito <<un quadro legislativo che renda obbligatori gli studi per la valutazione dell'impatto culturale, ambientale e sociale>> (E/2003/43). Il Forum ha inoltre espresso la sua preoccupazione per le pratiche di sviluppo che non tengono in considerazione le caratteristiche delle comunità

indigene in quanto gruppi, pregiudicando la possibilità di trovare vie significative a uno sviluppo partecipativo.

I popoli indigeni hanno culture vive e dinamiche e stanno cercando il proprio posto nel mondo moderno. Essi non sono contro lo sviluppo, ma per troppo tempo ne sono stati vittime e ora chiedono di essere partecipi – e beneficiari – di uno sviluppo sostenibile.



Ole Henrik Magga
Presidente del Permanent Forum
on Indigenous Issues dell'ONU

loro paese d'elezione e ai suoi valori, o di bloccare i flussi di merci e idee culturali per il timore che le forze dell'omogeneizzazione distruggano l'arte e il patrimonio del paese di adozione. Ma raramente esistono identità singole. Le identità molteplici e complementari sono una realtà in molti paesi – e le persone sentono sia di appartenere al paese sia di far parte di uno o più gruppi all'interno di esso.

Risolvere il problema del potere asimmetrico

Il quarto principio suggerisce che si deve rimediare alle asimmetrie nei flussi di idee e di merci, in modo che non vi siano culture dominanti sulle altre in ragione del loro potere economico. Le disuguaglianze nel potere politico ed economico di paesi, industrie e grandi imprese fanno sì che alcune culture si diffondano e altre perdano vigore. La potente industria cinematografica di Hollywood, che ha accesso a risorse smisurate, è in grado di sbaragliare l'industria cinematografica messicana e altri piccoli concorrenti. Le potenti imprese di grandi dimensioni possono offrire più delle popolazioni indigene per ottenere l'uso delle terre ricche di risorse. I paesi potenti possono superare quelli deboli nelle trattative per il riconoscimento della conoscenza tradizionale nell'ambito degli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO). I datori di lavoro potenti e profittatori possono sfruttare i migranti indifesi.

Flussi di investimenti e conoscenza – includere le persone indigene in un mondo globalmente integrato

Le persone indigene vedono la globalizzazione come una minaccia per le loro identità culturali, il controllo che esercitano sul territorio e le loro tradizioni secolari di conoscenza ed espressione artistica. Esse temono che la rilevanza culturale dei loro territori e della loro conoscenza non verrà riconosciuta – o che riceveranno una compensazione inadeguata per tali beni culturali. In queste situazioni spesso si punta il dito contro la globalizzazione.

Una reazione è quella di dissociarsi dall'economia globale e opporsi ai flussi di merci e di idee. Un'altra è quella di conservare la tradizione per amore della tradizione stessa, senza tenere conto della scelta individuale o del processo decisionale democratico. Ma esistono delle alternative. Mantenere un'identità culturale non significa dover restare fuori dall'economia globale. Esistono infatti modi per garantire l'inclusione culturale e socioeconomica delle persone indigene che si basano sul rispetto delle tradizioni culturali e sulla divisione dei vantaggi economici derivanti dall'uso delle risorse.

Perché alcune persone indigene si sentono minacciate?

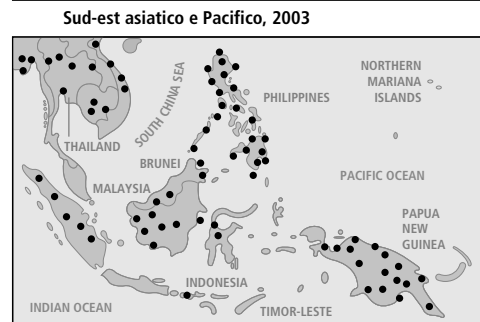
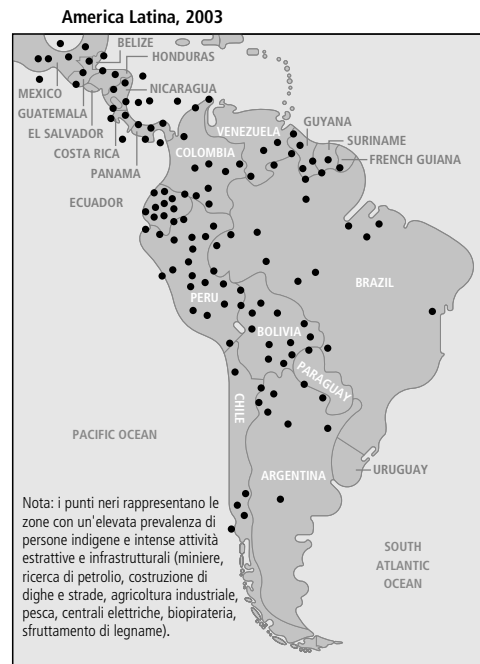
Al fine di garantire l'inclusione delle persone indigene in un mondo globale è fondamentale il modo in cui i governi nazionali e le istituzioni internazionali gesti-

TABELLA 5.1

**Popolazione indigena
in America Latina
Percentuale**

Paese	Percentuale della popolazione totale
Bolivia	71.0
Guatemala	66.0
Perù	47.0
Ecuador	38.0
Honduras	15.0
Messico	14.0
Panama	10.0
Cile	8.0
El Salvador	7.0
Nicaragua	5.0
Colombia	1.8
Paraguay	1.5
Argentina	1.0
Venezuela	0.9
Costa Rica	0.8
Brasile	0.4
Uruguay	0.4

Fonte: De Ferranti e altri 2003.

**5.1 Nei paesi in via di sviluppo una buona
parte delle attività estrattive e
infrastrutturali avviene in zone
abitate da popolazioni indigene**


Fonte: Tebtebba and International Forum on Globalization 2003.

scono gli investimenti nei territori indigeni e proteggono la conoscenza tradizionale. I territori storici delle popolazioni indigene sono spesso ricchi di giacimenti di minerali, petrolio e gas (aspetti chiave 5.1, cartina 5.2 e tabella 5.1). Questo può costituire il potenziale per un conflitto tra la promozione della crescita economica di una nazione attraverso le industrie estrattive da una parte e la difesa dell'identità culturale e del sostentamento economico delle persone indigene dall'altra. La conoscenza tradizionale, le innovazioni e le pratiche delle persone indigene, sviluppate nel corso di molte generazioni e di proprietà collettiva della comunità, possono trovare applicazioni pratiche nell'agricoltura, nella silvicoltura e nella sanità. Possono però sorgere contrasti tra il riconoscimento della proprietà collettiva e l'adesione al moderno regime di proprietà

intellettuale, che si concentra sui diritti individuali.

Industrie estrattive. L'identità culturale e l'uguaglianza socioeconomica delle persone indigene possono essere minacciate in molti modi dalle attività delle industrie estrattive. In primo luogo, è possibile che non venga adeguatamente riconosciuta la rilevanza culturale della terra e dei territori abitati dalle popolazioni indigene. Gli indigeni hanno forti legami spirituali con la loro terra ed è per questo motivo che si oppongono a qualsiasi investimento nelle industrie estrattive entro i loro territori. Per esempio, alcuni gruppi di boscimani san del Botswana contestano le licenze di esplorazione che il governo ha concesso alla Kalahari Diamonds Ltd.

Secondo, c'è comprensibile preoccupazione per l'impatto delle industrie estrattive sulle forme di sostentamento locali. Quando l'estrazione mineraria provoca una diffusa dislocazione delle comunità e la perdita delle loro proprietà agricole, essa incide sia sul loro senso di identità culturale sia sulla loro fonte di sostentamento sostenibile. La miniera d'oro di Lihir, in Papua Nuova Guinea, ha distrutto alcuni siti sacri e ridotto drasticamente la possibilità per gli abitanti del luogo di sopravvivere cacciando selvaggina.

Terzo, i gruppi indigeni lamentano di essere ingiustamente esclusi dai processi decisionali. E le consultazioni con le comunità locali, anche quando hanno effettivamente luogo, spesso lasciano molto a desiderare. Tenendo presenti tali problemi, la Banca Mondiale ha utilizzato un nuovo approccio per sostenere il progetto dell'oleodotto Ciad-Camerun². Per legge, le entrate nette dovevano essere depositate su un conto offshore per garantire la pubblicazione annuale di revisioni e ridurre la corruzione. Inoltre, il 10% degli introiti andava accantonato in un fondo per le generazioni future. Si era stabilito che rappresentanti della società civile e parte dell'opposizione facessero parte del comitato di monitoraggio. Il progetto doveva attenersi alle politiche di salvaguardia della Banca per le valutazioni ambientali e il reinsediamento. Ed era prevista la creazione di due nuovi parchi nazionali come risarcimento per la perdita di una modesta zona boschiva. Tale progetto mette in luce i passi innovativi che le istituzioni internazionali stanno intraprendendo per costruire capacità e trasparenza e garantire una condivisione mirata dei benefici. Ma alcuni gruppi indigeni ritengono che questo progetto sia stato inadeguato. Meno del 5% della popo-

lazione bagyéli, toccata dalla costruzione dell'oleodotto, è stata impiegata nel progetto. Ha ricevuto un modesto risarcimento e le sono state fornite poche delle strutture sanitarie promesse³. Nei paesi con strutture istituzionali molto deboli, i partner dei progetti incontrano grandi difficoltà ad attuarli con efficacia, anche qualora siano ben studiati. Questo non significa che si debbano interrompere gli investimenti; significa, invece, che servono sforzi ancora maggiori.

Quarto, gli indigeni si sentono ingannati di fronte all'appropriazione indebita delle loro risorse fisiche non seguita da un adeguato risarcimento. C'è stato un coinvolgimento limitato della popolazione locale nella miniera d'oro di Yanacocha, nella regione di Cajamarca in Perù (una joint venture tra società di estrazione dell'oro peruviane e statunitensi e l'International Finance Corporation). Parte delle entrate fiscali sarebbe dovuta andare agli abitanti indigeni, ma questi hanno ricevuto meno di quanto promesso⁵. L'Ecuador ospita una delle più vaste riserve di petrolio accreditate dell'America Latina. Le società versano circa 30 milioni di dollari USA in tasse destinate a uno speciale fondo per lo sviluppo del Bacino del Rio delle Amazzoni, ma solo una piccola quantità di quel denaro giunge alle comunità indigene⁶.

Queste problematiche mettono in risalto il conflitto tra la sovranità nazionale sulle risorse e i diritti speciali delle persone indigene sui loro territori e le risorse minerarie che questi contengono. Ad esempio, la costituzione dell'Ecuador non dà agli indios nativi alcun diritto sul petrolio e il gas presenti nei loro territori. Sebbene non sia necessario che tali diritti siano garantiti dalla costituzione, occorre che gli indigeni possano dire la loro riguardo all'uso delle risorse che si trovano nei loro territori.

Conoscenza tradizionale. La conoscenza tradizionale dei gruppi indigeni è proprietà della comunità e talvolta ha un significato spirituale. I regimi sulla proprietà intellettuale non sono in grado di riconoscere la proprietà comunitaria o la rilevanza spirituale della conoscenza tradizionale. Le leggi infatti proteggono il lavoro di autori singoli e identificabili e spiegano dettagliatamente come questo lavoro possa essere utilizzato da altri. Gli indiani quechua in Perù si oppongono allo sfruttamento commerciale della loro conoscenza tradizionale, ma non hanno grande influenza sulla questione. I maori in Nuova Zelanda credono che anche quando la loro conoscenza viene resa pubblica, non v'è il diritto automatico a utiliz-

zarla – tale diritto deve essere stabilito a livello collettivo.

C'è anche il pericolo di un'errata attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale, per cui comunità che per molte generazioni hanno prodotto, conservato o sviluppato la conoscenza tradizionale non ricevono compensi per l'impiego di questa. Per poter ottenere la tutela del brevetto, un'invenzione deve soddisfare tre rigidi criteri: deve essere nuova, non ovvia e utile per l'industria. Dato che la conoscenza tradizionale non sempre risponde a questi tre criteri, il regime di proprietà intellettuale non la protegge in maniera esplicita. I ricercatori possono appropriarsi della conoscenza tradizionale e fare domanda di brevetto, sostenendo di aver inventato un nuovo prodotto. Anche la protezione del diritto d'autore può essere attribuita erroneamente in caso di appropriazione.

Non è detto che l'appropriazione indebita della conoscenza tradizionale sia deliberata. Talvolta si verifica perché la conoscenza tradizionale viene considerata, per errore, parte del pubblico dominio, a cui la protezione della proprietà intellettuale non si applica. La conoscenza tradizionale, poiché è nota al pubblico all'interno della comunità (e talora anche al di fuori di essa), è più soggetta di altri tipi di proprietà intellettuale a essere fatta propria senza che la comunità che l'ha sviluppata riceva alcun compenso. Il consiglio dei sami della Scandinavia critica il fatto che, sebbene la sua conoscenza sia nota al pubblico, il principio del pubblico dominio non tiene conto di alcun dovere nei confronti della comunità.

La Convenzione sulla diversità biologica ammette la conoscenza tradizionale, al contrario del regime mondiale sui diritti di proprietà intellettuale gestito in base all'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) e all'accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPS). L'articolo 8(j) stabilisce che le parti contraenti devono preservare e mantenere la conoscenza e le innovazioni delle comunità indigene e locali. Esso persegue, inoltre, la più ampia applicazione della conoscenza tradizionale «con l'approvazione e lo sviluppo dei proprietari di tale conoscenza» e incoraggia una «equa condivisione dei benefici». L'articolo 10(c) della Convenzione incoraggia «l'impiego consuetudinario delle risorse biologiche in accordo con le pratiche culturali tradizionali». Il problema, quindi, è trovare i modi di conciliare le norme dettate dai diversi regimi internazionali sulla proprietà intellettuale, al

Bloccare i flussi di investimenti o conoscenza oppure conservare la tradizione per amore della stessa non è una soluzione efficace. Lo sviluppo umano punta a estendere le scelte individuali.

Le società private e le persone indigene possono lavorare insieme per lo sviluppo

È possibile per le società private cooperare con le persone indigene e trarre guadagno da questo processo? Sì. Si considerino questi esempi.

Regione di Pilbara, Australia

Da metà degli anni '60 l'Hammersley Iron Pty Ltd esporta minerali dalla regione ricca di risorse naturali di Pilbara. Mentre le popolazioni aborigene rimanevano concentrate nelle cittadine dipendenti dall'assistenza sociale, l'esigenza di manodopera specializzata dell'azienda portò a un massiccio afflusso di persone non indigene nella regione. I gruppi aborigeni cominciarono a opporsi allo sviluppo di ulteriori miniere e chiesero che si discutesse delle attività dell'azienda sulle terre tradizionali. Nel 1992 la Hammersley costituì l'Aboriginal Training and Liaison Unit, per offrire formazione professionale, aumentare lo sviluppo commerciale nella zona e migliorare le infrastrutture e le condizioni di vita pur conservando il patrimonio e la cultura aborigeni. Entro la fine del 1997 la Gumala Aboriginal Corporation aveva firmato accordi di joint venture con la Hammersley per lo sviluppo di nuove miniere. Gli uomini aborigeni ricevevano un'i-

struzione per l'uso dei macchinari e i servizi erano appaltati alle comunità locali. La Hammersley destinava più di 60 milioni di dollari australiani a queste attività.

Progetto Raglan, Canada

A seguito di un accordo stipulato nel 1975 tra i gruppi indigeni e i governi provinciale e federale per regolamentare le questioni della proprietà terriera nel nord del Quebec, gli inuit ricevettero un risarcimento finanziario per costituire la Makivik Corporation come fondo patrimoniale. Nel 1993 la Makivik ha firmato un protocollo d'intesa con la Falconbridge Ltd (che più tardi divenne l'Accordo Raglan) al fine di garantire i benefici derivanti dai progetti minerari pianificati nella regione, che includono la priorità agli inuit per l'occupazione e gli appalti, la condivisione dei profitti e il monitoraggio ambientale. La Falconbridge pagherà, nel corso di 18 anni, una somma stimata in 70 milioni di dollari canadesi a un fondo fiduciario inuit. Sono stati inoltre individuati dei siti archeologici, poi designati come territori interdetti alle attività estrattive, e sono stati garantiti i diritti dei lavoratori inuit a cacciare al di fuori del sito di Raglan.

Miniera di Red Dog, Stati Uniti

Negli anni '70 il popolo inupiat dell'Alaska nordoccidentale riuscì a bloccare l'interesse della Cominco Inc. a sfruttare i giacimenti di zinco e piombo nel sito di Red Dog. Dopo diversi anni di trattative, nel 1982, la Northwest Alaska Native Association (NANA) e la Cominco firmarono un accordo per consentire la prosecuzione delle attività estrattive. Cominco accettò di risarcire gli inupiat mediante le royalties, far partecipare alcuni rappresentanti della NANA a un'assemblea consultiva, dare lavoro alle persone indigene e proteggere l'ambiente. Invece delle imposte, Red Dog avrebbe versato in 24 anni 70 milioni di dollari al Northwest Arctic Borough. Entro la fine del 1998 la Cominco aveva investito 8,8 milioni di dollari in formazione tecnica destinata quasi interamente ai soci della NANA impiegati nel progetto. La NANA ha inoltre tenuto sotto controllo l'impatto della miniera sulle attività di sussistenza e ha fatto pressione affinché si cercasse di ridurre gli scarichi nei torrenti. La Cominco ha mantenuto un programma di lavoro flessibile che consente ai dipendenti inupiat di continuare la loro vita secondo la tradizione.

Fonte: International Council on Metals and the Environment 1999.

fine di proteggere la conoscenza tradizionale a beneficio delle comunità indigene e di promuoverne un uso appropriato della stessa nel resto della società.

Opzioni politiche e sfide da affrontare per proteggere i diritti e ripartire i benefici

Bloccare i flussi di investimenti o conoscenza oppure conservare la tradizione per amore della stessa non è una soluzione efficace. Lo sviluppo umano punta a estendere le scelte individuali attraverso una crescita a favore dei poveri e lo sviluppo di opportunità socioeconomiche iscritte in un quadro democratico che protegge le libertà. Per risolvere i problemi delle persone indigene occorreranno politiche globali, nazionali e aziendali mirate al progresso verso gli obiettivi di sviluppo umano (riquadro 5.3).

Le istituzioni internazionali sono già alla ricerca di modi per attenuare alcuni di questi problemi. Nel 2001 la Banca Mondiale ha commissionato un'indagine sulle industrie estrattive per determinare in quale modo tali progetti possano contribuire alla riduzione della povertà e allo sviluppo sostenibile. Il rapporto del 2004, basato su discussioni con governi, organizzazioni non

governative, organizzazioni di popolazioni indigene, sindacati e mondo accademico, consiglia l'adozione di forme di governo pubblico e aziendale a favore dei poveri, di politiche sociali e ambientali efficaci e del rispetto dei diritti umani. Nell'ottobre del 2000 l'assemblea generale dell'OMPI ha istituito la Commissione intergovernativa sulla proprietà intellettuale e le risorse genetiche, la conoscenza tradizionale e il folklore, la quale sta rivedendo i meccanismi atti a proteggere la conoscenza tradizionale e ad accrescere, contestualmente, la partecipazione delle persone indigene.

Gli stati e le istituzioni internazionali devono collaborare al fine di continuare a modificare le regole globali e le leggi nazionali secondo principi che tengano meglio in considerazione le preoccupazioni delle persone indigene, garantendo loro un'effettiva partecipazione nei flussi di investimenti, idee e conoscenza. Sono essenziali tre misure:

- Riconoscere esplicitamente i diritti delle persone indigene sulla loro proprietà fisica e intellettuale.
- Richiedere consultazioni con le comunità indigene e la loro partecipazione per l'uso di qualsiasi risorsa, garantendo così il principio del consenso informato.

- Dare potere alle comunità sviluppando strategie finalizzate alla condivisione dei benefici.

Devono essere ritirati i prestiti conferiti a società o a paesi per progetti fondati su un'appropriazione illecita della proprietà, così come vanno revocati i brevetti concessi a chi si è appropriato indebitamente della conoscenza tradizionale.

Riconoscere i diritti. Molti stati hanno leggi che riconoscono esplicitamente i diritti delle persone indigene sulle loro risorse. In un rapporto del 2002 la Commission on Intellectual Property Rights della Gran Bretagna affermava la necessità di una legislazione nazionale per il trattamento di circostanze specifiche. Le Filippine sono dotate di leggi che richiedono il consenso informato per accedere a terre avite e alla conoscenza degli indigeni, e per condividere i benefici in modo equo. La legislazione guatemalteca promuove la diffusione dell'uso della conoscenza tradizionale e delle espressioni culturali ponendole sotto la protezione dello stato. Il Bangladesh, le Filippine e l'Unione Africana riconoscono le pratiche consuetudinarie delle comunità, nonché i diritti comunitari sulle risorse biologiche e la conoscenza tradizionale a essi legata.

Richiedere la partecipazione e la consultazione. Includere la comunità locale nel

processo decisionale non è soltanto una pratica democratica – serve anche a evitare futuri fallimenti di progetti. Avendo imparato la lezione della miniera di Yanacocha, la miniera di zinco e rame di Antamina, in Perù, ha coinvolto le comunità indigene nel processo decisionale sin dall'inizio delle operazioni, avviate nel 2001. Le consultazioni, però, devono essere significative. Perché siano tali occorre che siano individuati attentamente i gruppi interessati e fornite tutte le informazioni sui probabili costi e benefici di un certo progetto.

Le consultazioni possono anche impedire che si verifichi un'illecita appropriazione di risorse genetiche e conoscenza tradizionale. Adesso, prima di concedere dei brevetti, i paesi esigono che sia svelata l'origine delle piante o di altro materiale genetico. Le comunità andine, il Costa Rica e l'India sono tra coloro che hanno incluso questa disposizione nelle loro leggi e normative.

Spesso per proteggere la conoscenza tradizionale è indispensabile documentarla, come fanno la Traditional Knowledge Digital Library in India e un'iniziativa analoga in Cina. Il Laos possiede un centro di ricerca sulla medicina tradizionale. In Africa, dove buona parte della conoscenza tradizionale è orale, la documentazione ridurrebbe le possibilità di sfruttare gratuitamen-

Spesso per proteggere la conoscenza tradizionale è indispensabile documentarla.

RIQUADRO 5.4

Usare i diritti di proprietà intellettuale per proteggere la conoscenza tradizionale

Rispettare la conoscenza tradizionale non significa tenerla separata dal mondo. Vuol dire usarla in modi vantaggiosi per le comunità da cui essa deriva.

In Australia le leggi sui diritti di proprietà intellettuale non coprono la conoscenza tradizionale, ma vengono usati marchi di certificazione per identificare e autenticare prodotti o servizi forniti dalle persone indigene. Nel caso *Milpurrru* del 1995 – alcuni disegni aborigeni furono riprodotti su tappeti senza previa autorizzazione –, un tribunale australiano sentenziò che era stato provocato un «danno culturale» a causa della violazione del marchio e decretò il risarcimento di 70.000 dollari australiani (OMPI 2003c). Nel caso *Bulun Bulun* del 1998 la sentenza di una corte dichiarò che una persona indigena aveva degli obblighi fiduciari verso la sua comunità e non poteva sfruttare l'arte indigena in contrasto con la legge consuetudinaria della comunità.

In Canada si usano marchi commerciali per proteggere i simboli tradizionali, compresi i prodotti alimentari, l'abbigliamento e i servizi turistici gestiti da prime nazioni. Il Copyright Act protegge

le creazioni fondate sulla tradizione come gli intagli nel legno, i canti e le sculture. Nel 1999 la prima nazione dei *sneymuxw* utilizzò il Trademarks Act per difendere 10 petroglifi (antiche pitture rupestri) dalla riproduzione non autorizzata e interrompere il commercio di prodotti che riproducevano queste immagini.

Altri paesi hanno esplicitamente riconosciuto la conoscenza tradizionale e i sistemi legali consuetudinari. La Groenlandia mantiene nel proprio Home Rule Government la tradizione legale inuit. Negli ultimi 150 anni la letteratura scritta inuit ha documentato il patrimonio culturale di questo popolo. Tale patrimonio è trattato come un'entità dinamica e non si limita solo agli aspetti tradizionali. Le espressioni culturali tradizionali così come quelle moderne sono rispettate e godono di uguale tutela di fronte alla legge. Un caso più famoso è quello che riguarda i boscimani san dell'Africa meridionale. Nel 1937 un antropologo notò che i san mangiavano il cactus *hoodia* per combattere la fame e la sete. Nel 1995, in base a questa conoscenza, il South African

Council for Scientific and Industrial Research (CSIR) brevettò l'elemento inibitore dell'appetito (P57) presente nel cactus *hoodia*. Prima della fine del 1998 gli introiti derivanti dai diritti di concessione della licenza per lo sviluppo e la commercializzazione del P57 come farmaco dimagrante erano saliti a 32 milioni di dollari (Commissione sui diritti di proprietà intellettuale 2002). Quando nel 2002 i san denunciarono quest'azione come «biopirateria» e minacciarono di adire a vie legali, il CSIR accettò di dividere con i san le royalties future.

La cultura tradizionale può anche essere riconosciuta a livello regionale. L'articolo 136(g) della delibera 486 della Commissione della comunità andina afferma che non è possibile registrare delle firme come marchi, se esse corrispondono a nomi di comunità indigene, afroamericane o locali. Il governo colombiano ha usato l'articolo 136(g) per respingere una domanda di registrazione del termine «Tairona», citandolo come un patrimonio inestimabile del paese – i Taironas abitarono il territorio colombiano nel periodo pre-ispánico.

Fonte: Commissione sui diritti di proprietà intellettuale 2002; OMPI 2003c.

La globalizzazione può offrire adeguato riconoscimento alle persone indigene che hanno sviluppato le loro risorse nel corso dei secoli.

te tale conoscenza. Alcune popolazioni indigene dell'America Latina, però, temono che la documentazione, rendendo più accessibile la loro conoscenza, ne faciliterebbe lo sfruttamento. La documentazione non pregiudica i diritti. Al contrario, conserva la conoscenza in forma scritta e impedisce che altri la rivendichino come propria. L'OMPI mette a disposizione degli esaminatori di brevetti un portale on-line con banche dati e registri di risorse tradizionali e genetiche. Il Consultative Group on International Agricultural Research vi ha collegato le sue informazioni e l'India ha offerto il contributo del suo Health Heritage Test Database.

Condividere i benefici. Le opportunità di condivisione dei benefici nelle industrie estrattive sono molte e comprendono l'istruzione, la formazione, l'occupazione preferenziale di personale locale, risarcimenti finanziari, opportunità commerciali e impegni di carattere ambientale. In Papua Nuova Guinea, dove le comunità indigene possiedono il 97% della terra, alcuni piccoli progetti di estrazione mineraria hanno contribuito ad alleviare la povertà. Nella miniera di Bulolo, una corretta pianificazione della chiusura dell'attività ha consentito alla società mineraria di utilizzare le proprie infrastrutture per sviluppare una piantagione di alberi da legname – che resta produttiva dal punto di vista finanziario per 35 anni dal momento della chiusura della miniera⁷. Anche società di altri paesi sono giunte a risul-

tati positivi coinvolgendo le comunità locali nel processo decisionale e nella fruizione dei benefici.

Mentre proseguono le trattative sulla protezione della conoscenza tradizionale nel quadro del regime sui diritti di proprietà intellettuale, i paesi stanno trovando il modo di fare lo stesso servendosi dei sistemi esistenti (riquadro 5.4). In Kazakistan tappeti e copricapo sono protetti da progetti industriali. Indicazioni di carattere geografico proteggono liquori e tè in Venezuela e Vietnam. Per l'arte tradizionale di Australia e Canada s'impiegano diritti d'autore e marchi di fabbrica. In molti casi, simili misure hanno apportato vantaggi monetari anche alla comunità. Attualmente l'OMPI sta discutendo su come integrare le norme sulla proprietà intellettuale con gli specifici approcci nazionali. Una proposta – l'approccio basato sulla responsabilità compensativa – prevede diritti sia per il proprietario del brevetto sia per il proprietario della conoscenza tradizionale. Mentre il proprietario del brevetto dovrebbe richiedere una licenza obbligatoria per usare una risorsa della conoscenza tradizionale, anche il proprietario avrebbe il diritto di commercializzare l'invenzione brevettata dopo aver pagato le royalties al proprietario del brevetto. Tale meccanismo fa sì che il progresso scientifico non subisca limitazioni e la condivisione dei benefici sia significativa dal punto di vista economico.

Attraverso la promozione dei flussi di investimenti e della conoscenza, la globalizzazione può offrire adeguato riconoscimento alle persone indigene che hanno sviluppato le loro risorse nel corso dei secoli. Tuttavia, le leggi nazionali e internazionali sul commercio e gli investimenti mondiali devono anche tenere in considerazione la sensibilità culturali e i diritti consuetudinari di proprietà delle popolazioni indigene. È possibile rispettare l'identità culturale e favorire l'equità socioeconomica attraverso la partecipazione e la condivisione dei benefici solo se le decisioni vengono prese democraticamente – dagli stati, dalle aziende, dalle istituzioni internazionali e dalle persone indigene.

Flussi di beni culturali – ampliare le scelte attraverso la creatività e la diversità

Nel 1994, nella fase conclusiva dell'Uruguay Round di trattative commerciali multilaterali, un gruppo di produttori cinematografici, attori e registi francesi riuscì a inseri-

RIQUADRO 5.5

Il dibattito sui beni culturali e il fiasco dell'Accordo multilaterale sugli investimenti

Dopo che l'Uruguay Round of trade negotiations si fu concluso nel 1994, alcuni paesi vollero costituire un meccanismo per liberalizzare, regolamentare e applicare dei flussi di investimenti globali. Si preparò così il terreno per l'Accordo multilaterale sugli investimenti (AMI), approvato nel 1998. L'obiettivo era creare un unico quadro di regolamentazione multilaterale che sostituisse i circa 1.600 trattati esistenti sugli investimenti bilaterali. Tra le altre disposizioni l'AMI puntava a introdurre il principio del «trattamento nazionale» basato sulla non discriminazione verso le regole di investimento e gli investitori stranieri. Il paese d'origine avrebbe smesso di essere un fattore importante ai fini dell'applicazione delle leggi sugli investimenti e il commercio di servizi, allo scopo di fermare la discriminazione contro gli investimenti stranieri e agevolarne i flussi.

Durante le trattative sull'AMI con l'OCSE, tuttavia, una serie di paesi avanzò alcune eccezioni e riserve che indebolirono l'iniziativa. Preoccupata dell'effetto che l'AMI avrebbe potuto avere sulle industrie culturali, e temendo la perdita dei margini necessari a sovvenzionare o proteggere le industrie nazionali, la Francia introdusse alcune clausole riferite alle industrie culturali. Motivati da una serie di obiezioni alle trattative, compreso il trattamento dei beni culturali alla stregua di qualsiasi altra mercanzia, gruppi non governativi in Australia, Canada, India, Nuova Zelanda, Gran Bretagna e Stati Uniti si unirono alla campagna del governo francese contro l'accordo. L'iniziativa fallì, dimostrando quanto fossero controverse queste tematiche e complicando i successivi colloqui sul commercio di servizi e sugli investimenti che incidono sulla diversità culturale dei paesi.

Fonte: UNESCO 2000b, 2000c; Public Citizen 2004.

re nelle regole commerciali una clausola di «eccezione culturale», che escludeva il cinema e altri prodotti audiovisivi dalle norme adottate durante il negoziato. Questa clausola riconosceva la natura speciale che i beni culturali avevano in quanto oggetto di commercio. Il testo dell'Uruguay Round costituì un precedente in base a cui altri accordi commerciali avrebbero permesso ai paesi di esentare i beni culturali dagli accordi commerciali e di adottare politiche atte a proteggere in patria questo tipo di industria. Alcune eccezioni per il commercio di beni culturali furono inserite nel North American Free Trade Agreement (NAFTA) nel 1994. Nel corso degli aspri dibattiti sull'Accordo multilaterale sugli investimenti tra i paesi dell'OCSE nel 1998, l'eccezione culturale fu uno dei temi più duramente contestati, cosa che spinse le trattative al fallimento (riquadro 5.5).

A quanto si dice, durante gli incontri preparatori al Doha Round di Cancun nel 2003 le trattative naufragarono sui cosiddetti Singapore Issues: facilitazione del commercio, trasparenza negli appalti pubblici, commercio e investimento e commercio e concorrenza⁸. Gli Stati Uniti avevano richiesto un congelamento dell'estensione dell'eccezione culturale, per evitare di includere nei negoziati le attività audiovisive legate a internet. Il meeting ministeriale dell'Area di libero commercio delle Americhe, che ebbe luogo a Miami nel novembre 2003, affrontò problemi analoghi per i beni culturali e non venne raggiunto alcun accordo chiaro.

In conclusione, la scelta di trattare i beni culturali come un qualsiasi altro bene commerciale o di considerarli un'eccezione è diventata l'oggetto di animate contestazioni nelle trattative commerciali internazionali. Da un lato ci sono coloro i quali ritengono che i prodotti culturali siano commerciali quanto le mele o le automobili, e pertanto soggetti a tutte le regole del commercio internazionale. Dall'altro stanno quelli che li considerano beni portatori di valori, idee e significato e quindi meritevoli di un trattamento speciale.

Perché l'opinione pubblica ha fatto quadrato intorno all'eccezione culturale?

L'eccezione culturale ha mobilitato un sostegno pubblico che i politici faticano a ignorare. L'eccezione culturale tocca la preoccupazione delle persone di poter vedere la propria cultura nazionale spazzata via dalle forze economiche del mercato globale, con il conseguente timore per la propria identità culturale. I più strenui difensori delle eccezioni culturali temono che i film

e i programmi televisivi esteri diffonderanno la cultura straniera, fino ad annientare le culture locali e i valori tradizionali.

Senza dubbio, a motivare molti di coloro che invocano la proibizione dei prodotti stranieri vi sono il nazionalismo, il tradizionalismo e il tornaconto economico. Ma sono giustificati i timori di chi predice un restringimento delle scelte culturali? Di fatto, i liberi flussi di prodotti stranieri ampliano le scelte culturali e non necessariamente indeboliscono il legame con la cultura nazionale. In tutto il mondo i ragazzini ascoltano la musica rap, ma ciò non ha decretato la morte della musica classica o delle tradizioni di musica popolare locali. I tentativi di escludere le influenze provenienti dall'estero hanno avuto scarso impatto sulla realtà. Solo nel 1998 la Repubblica di Corea avviò una graduale rimozione del veto cinquantennale sulla musica e i film giapponesi. Eppure è assai probabile che i coreani avessero avuto accesso alla cultura pop giapponese, specialmente ai cartoni animati e ai manga (fumetti), ben prima di quel momento. Limitare l'influenza estera non favorisce la libertà culturale. Ma ciò non significa che i beni culturali non siano in qualche maniera differenti dagli altri beni commerciali.

Perché i beni culturali sono differenti? I beni culturali trasmettono idee, simboli e stili di vita e sono un elemento intrinseco dell'identità della comunità che li produce. Si è praticamente tutti concordi sul fatto che, per svilupparsi, i prodotti culturali necessitano di un certo sostegno pubblico. Le

La scelta di trattare i beni culturali come un qualsiasi altro bene commerciale o di considerarli un'eccezione è diventata l'oggetto di animate contestazioni.

Figura 5.1 I film che hanno ottenuto i più alti incassi lordi di tutti i tempi ai botteghini internazionali (non statunitensi) erano produzioni hollywoodiane, aprile 2004

Posizione	Film statunitensi	Anno	Paese d'origine	Entrate complessive lorde (milioni di dollari USA)
1	Titanic	1997	US	1,235
2	Il signore degli anelli - Il ritorno del re	2003	US	696
3	Harry Potter e la pietra filosofale	2001	US	651
4	Harry Potter e la camera dei segreti	2002	US	604
5	Il signore degli anelli - Le due torri	2002	US	581
6	Jurassic Park	1993	US	563
7	Il signore degli anelli - La compagnia dell'anello	2001	US	547
8	Alla ricerca di Nemo	2003	US	513
9	Independence Day	1996	US	505
10	Star Wars: Episodio I - La minaccia fantasma	1999	US	491
Film non statunitensi				
44	La città incantata	2001	Japan	254
69	Full Monty	1997	UK	211
86	Quattro matrimoni e un funerale	1994	UK	191
96	Il diario di Bridget Jones	2001	UK	183

Fonte: The Internet Movie Database 2004.

Se lasciati al mercato, i prodotti culturali e le attività creative potrebbero deperire e la diversità venire meno

sovvenzioni per i musei, i balletti, le biblioteche e altri prodotti e servizi culturali sono una pratica ampiamente diffusa e accettata da tutte le economie di libero mercato.

Le opinioni discordano sulla scelta di considerare i film e i prodotti audiovisivi alla stregua di beni culturali o di mero intrattenimento. Sebbene si possa discutere sull'intrinseco valore artistico del cinema e dei programmi televisivi, indubbia è la loro natura di beni culturali, poiché sono simboli di determinati modi di vivere. I film e i prodotti audiovisivi sono potenti convogliatori di stili di vita e trasmettono messaggi sociali (si vedano gli aspetti chiave 5.1). Essi possono avere un forte impatto culturale. Anzi, sono contestati proprio per l'impatto che esercitano sulle scelte riguardanti l'identità⁹.

Perché i beni culturali hanno bisogno del sostegno pubblico? Le ragioni alla base delle tesi favorevoli all'intervento pubblico sono legate al modo in cui avvengono il consumo e la produzione dei beni culturali. Entrambi favoriscono le grandi economie e le grandi industrie con accesso ad ampie risorse finanziarie e provocano flussi asimmetrici di film e programmi televisivi (figura 5.1)¹⁰.

- *I beni culturali sono beni esperienziali.* I prodotti culturali vengono consumati mediante l'esperienza: data la natura soggettiva di questi beni, i consumatori sapranno se il bene sarà stato di loro gradimento solamente dopo averlo consumato. I prezzi, quindi, non rifletteranno la qualità del prodotto o la soddisfazione che esso probabilmente procurerà al consumatore. Saranno le campagne di marketing, la pubblicità e le recensioni commerciali –

amplificate dai commenti orali – le principali fonti di informazione dei consumatori, e questo darà un enorme vantaggio ai produttori dotati di maggiore controllo sulle risorse destinate al marketing e alla distribuzione. Molti piccoli produttori locali faranno fatica ad accedere al mercato, particolarmente quelli provenienti dai paesi in via di sviluppo.

- *I grandi produttori possono trarre beneficio dalle economie di scala.* I produttori più piccoli o peggio finanziati risultano penalizzati in questi mercati perché non possono usufruire delle economie di scala che caratterizzano molte industrie culturali, soprattutto quella cinematografica e di altri prodotti audiovisivi¹¹. Che un film venga proiettato una volta o un milione di volte, il costo per la sua realizzazione non cambia. Più volte viene proiettato, maggiori sono i guadagni. Quando il film raggiunge un grande mercato – grazie a una forte richiesta nazionale, alla diffusa comprensione della lingua in esso parlata e a efficaci campagne pubblicitarie – ha più probabilità di trasformarsi in un successo internazionale. Vale lo stesso per altri beni culturali. I paesi e le aziende con maggior potere finanziario riescono a sfruttare queste economie di scala, conquistando mercati di vaste dimensioni e godendo di vantaggi esclusivi in mercati in cui vi sono pochi altri grandi produttori (tabella 5.2).

Opzioni e sfide politiche – protezione o promozione?

Per queste ragioni, se lasciati al mercato, i prodotti culturali e le attività creative po-

TABELLA 5.2

Scelte politiche per la promozione dell'industria cinematografica e audiovisiva nazionale – le dimensioni del mercato e dell'industria contano

	Vantaggi	Svantaggi	Soluzioni politiche
Paesi grandi produttori (oltre 200 produzioni)	Ampi mercati interni, l'aumento del pubblico delle trasmissioni televisive consente ritorni maggiori.	Riduce la concorrenza di mercato e la produzione di film di valore culturale e artistico.	Specifici incentivi fiscali per incoraggiare i produttori indipendenti e i distributori specializzati a fare più film.
Paesi produttori di medie dimensioni (da 20 a 199 produzioni)	Il supporto finanziario statale e legale garantiscono l'esistenza di un'infrastruttura nazionale e dei mercati, attribuendo un ruolo al settore pubblico e consentendo la produzione di film di qualità superiore.	Il protezionismo sostenuto dalla legislazione nazionale potrebbe ostacolare il libero commercio internazionale di film.	I nuovi quadri legislativi internazionali consentono scambi migliori e meglio bilanciati, ampliando le capacità produttive nazionali.
Paesi piccoli produttori (meno di 20 produzioni)	La creatività non risente di un'elevata concorrenza tecnica e organizzativa o di limitazioni finanziarie; il finanziamento assai modesto non punta a ritorni immediati.	I piccoli mercati domestici riflettono una carenza strutturale di investimenti nell'industria cinematografica, che limita la quantità di produzioni nazionali; inoltre, le pratiche commerciali internazionali asimmetriche e non eque contribuiscono a ridurre la produzione nazionale.	Come accade per le comunicazioni e le tecnologie informatiche, la tecnologia digitale può creare opportunità di produzioni nuove e meno costose, superando così i colli di bottiglia della distribuzione e della produzione.

trebbero deperire e la diversità venire meno. Qual è la soluzione? Protezionismo culturale e quote? Oppure sovvenzioni per la produzione?

Protezione. Come hanno argomentato i passati *Rapporti sullo Sviluppo Umano*, innalzare delle barriere per ridurre i flussi delle importazioni può causare problemi, conclusione che si applica anche al commercio di beni culturali. Le barriere commerciali per la riduzione o il blocco delle importazioni soffocano l'espansione della diversità e delle possibilità di scelta. Eppure, molti paesi hanno fissato delle quote di produzione e trasmissione per i programmi radiofonici e televisivi e i film prodotti a livello locale, al fine di garantire una quota di mercato minima. L'Ungheria riserva una quota del 15% ai programmi nazionali sui canali pubblici¹². E il sistema delle quote cinematografiche della Repubblica di Corea, basato su una quantità minima annuale di giorni destinati alle proiezioni nazionali, ha probabilmente contribuito alla crescita della quota di mercato nazionale e delle esportazioni.

Tuttavia, non sempre le politiche aggressive basate sul sistema delle quote hanno portato a un aumento della varietà e della scelta. Alcuni critici fanno notare che quote elevate portano i produttori locali a fare assegnamento più sulle quote stesse e meno sul contenimento dei costi di produzione. Altri aggiungono che la protezione può ridurre la qualità dei beni¹³.

Promozione. Alcuni paesi sono riusciti a conservare industrie culturali ben funzionanti mantenendo aperti anche i legami commerciali. Argentina e Brasile offrono incentivi finanziari per aiutare le industrie nazionali, tra cui agevolazioni fiscali. In Ungheria il 6% degli introiti televisivi è destinato alla produzione di film ungheresi. La Francia spende circa 400 milioni di dollari USA l'anno per sostenere la sua industria cinematografica, tra le poche fiorenti in Europa, che produce oltre 180 film l'anno (riquadro 5.6 e aspetti chiave 5.1)^{14,15}. Il successo mondiale franco-tedesco, *Il favoloso mondo di Amélie*, dimostra le possibilità delle coproduzioni oltre confine¹⁶.

Il sostegno può anche essere destinato agli studi e all'attrezzatura. Dal 1996 la Egypt Film Society costruisce studi cinematografici usando i finanziamenti frutto di una collaborazione tra pubblico e privato. Altre economie in via di sviluppo stanno tentando di fare lo stesso. Come per tutte le sovvenzioni, c'è la sfida di renderle funzionanti. Chi deve decidere i criteri per elargire le concessioni? Come devono essere pre-

RIQUADRO 5.6

Il successo del sostegno dato dalla Francia alle industrie culturali nazionali

In base alla «eccezione culturale» (*l'exception culturelle*) introdotta durante l'Uruguay Round of trade negotiations e risolutamente difesa dal governo francese a metà degli anni '90, lo stato promuove e paga la produzione di cultura francese – un valido esempio di sostegno pubblico delle industrie culturali.

Il governo sovvenziona la produzione di versioni televisive della narrativa francese, un prodotto popolare della televisione pubblica. La Francia impone il 40% come quota minima di trasmissioni radiofoniche in lingua francese. (Il Canada ha un sistema simile.) Queste misure hanno creato opportunità per artisti che altrimenti non sarebbero stati in grado di penetrare nel mercato interno e hanno fat-

to della Francia il più grande produttore di film d'Europa, davvero in grado di contrastare la concorrenza di Hollywood.

Il governo francese difende fermamente l'eccezione culturale – ma per quanto tempo ancora riuscirà a farlo? La nuova minaccia proviene non dai soliti sospetti – Hollywood o l'Organizzazione mondiale del commercio –, bensì da Bruxelles. La Commissione Europea sta vagliando l'eventualità di ridurre la misura dell'aiuto che i paesi sono autorizzati a fornire alle proprie produzioni nazionali. Se verranno promulgate queste nuove leggi, è probabile che si alzerà una massiccia ondata di opposizione da parte dei gruppi che temono di perdere l'identità nazionale per l'eccesso di film stranieri.

Fonte: *Financial Times* 2004.

se queste decisioni? Le misure dipendono ampiamente dalle dimensioni del mercato interno (si veda la tabella 5.1).

La Dichiarazione sulla diversità culturale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) del 2001 ha gettato le basi per una serie di iniziative internazionali volte a incoraggiare la creazione di standard per la diversità culturale, tra cui la Tavola rotonda sulla diversità culturale e la biodiversità per lo sviluppo sostenibile, il Summit sulla francofonia, l'annuale Meeting della rete internazionale sulle politiche culturali e la risoluzione dell'ONU che ha proclamato il 21 maggio «Giornata mondiale della diversità culturale per il dialogo e lo sviluppo». Sono incominciati i lavori preparatori per una convenzione vincolante a livello legale per assicurare la diversità di espressione culturale.

Occorrerebbe, inoltre, sostenere la nascita o il consolidamento delle industrie culturali. La cooperazione può contribuire allo sviluppo delle infrastrutture e delle competenze necessarie a creare dei mercati nazionali e aiutare i prodotti culturali locali a raggiungere i mercati mondiali. Piccole «incubatrici» commerciali possono incoraggiare le piccole e medie imprese nel campo della musica, della moda e del design. Si potrebbero mobilitare finanziamenti internazionali per sovvenzionare la traduzione di libri e la sottotitolazione o il doppiaggio di film locali in lingue internazionali. Le competenze relative a questi campi potrebbero essere formalizzate nelle facoltà di economia e commercio e attraverso scambi sull'economia delle industrie culturali.

TABELLA 5.3

Prime 10 città per percentuale di popolazione nata all'estero, 2000/01 Percentuale

Miami	59
Toronto	44
Los Angeles	41
Vancouver	37
New York City	36
Singapore	33
Sidney	31
Abidjan	30
Londra	28
Parigi	23

Fonte: UN HABITAT 2004; U.S. Census Bureau 2004b; World Cities Project 2002; Australian Bureau of Statistics 2001; Statistics Canada 2004.

Figura 5.2 Aumento senza precedenti della migrazione internazionale verso Europa, America settentrionale, Australia e Nuova Zelanda; ma i rifugiati rimangono una piccola percentuale, 1990-2000

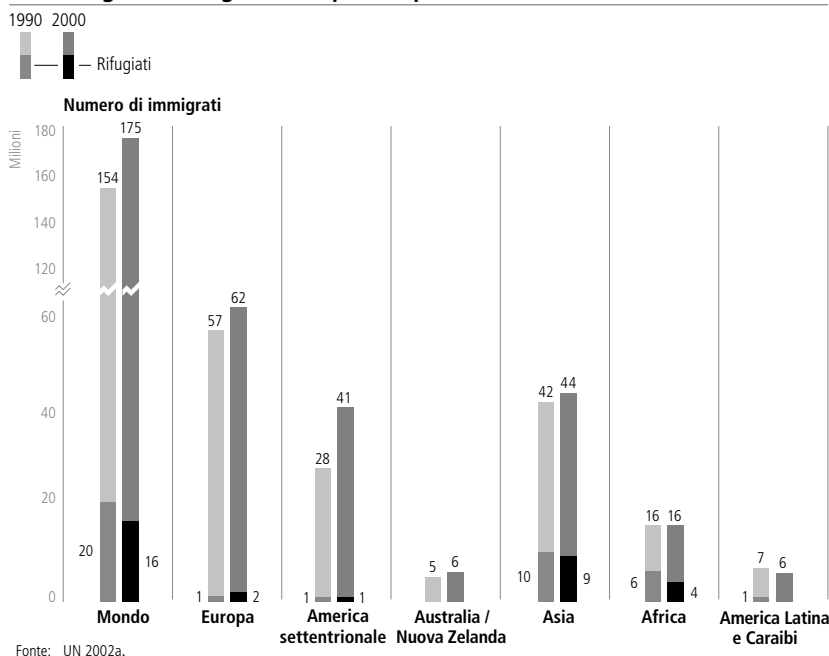
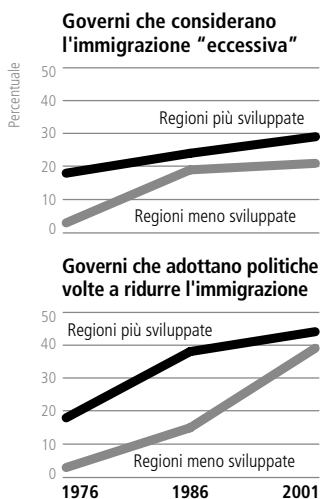


Figura 5.3 Sono sempre di più i governi (ricchi e poveri) che vogliono controllare l'immigrazione, 1976-2001



Il turismo culturale e la collaborazione con l'Organizzazione mondiale del turismo possono fornire consigli alle comunità ospite. E tramite le collaborazioni con i parlamenti, i ministri della cultura e gli enti statistici nazionali è possibile individuare le pratiche migliori in materia di scambi culturali, raccolta di dati e decisione di politiche.

Flussi di persone – identità molteplici per i cittadini globali

Quasi la metà della popolazione di Toronto e Los Angeles è nata all'estero e lo stesso vale per più di un quarto degli abitanti di Abjdian, Londra e Singapore (tabella 5.3). Sulla spinta della globalizzazione, nell'ultimo decennio è lievitato il numero dei migranti, soprattutto di quelli diretti verso i paesi ad alto reddito dell'Europa occidentale, dell'America settentrionale e dell'Australia (figura 5.2). E con la sempre maggiore disponibilità di internet e i bassi costi dei voli aerei, sono aumentati gli immigrati che mantengono stretti legami con i loro paesi di origine (si vedano gli aspetti chiave 5.1). La globalizzazione non sta solo avvicinando i gruppi culturali. Sta anche modificando le regole dell'impegno e del coinvolgimento. Per effetto della democratizzazione e di un crescente rispetto dei di-

ritti umani, le persone godono di una sempre maggiore libertà politica, sentono di avere diritto a un trattamento equo e le loro proteste trovano legittimazione.

L'immigrazione dà origine a numerose preoccupazioni per entrambe le parti. I paesi che accolgono i migranti devono affrontare le problematiche della libertà culturale. Si deve permettere alle ragazze musulmane di indossare il velo nelle scuole statali in Francia (riquadro 5.7)? Dibattiti simili si verificano in merito all'opportunità di offrire istruzione in spagnolo nelle scuole statunitensi o in Canada di permettere ai motociclisti sikh di indossare un turbante invece di un normale casco. Gli immigrati denunciano il mancato riconoscimento delle loro identità culturali e discriminazioni nell'offerta di posti di lavoro, abitazioni e istruzione. In molti paesi a questi problemi fanno eco le proteste contrarie delle popolazioni locali, timorose che anche la loro identità nazionale e i loro valori siano in pericolo. «Non adottano il nostro stile di vita e i nostri valori» dicono coloro che si oppongono all'immigrazione. «Rispettate il nostro modo di vivere, le nostre culture e i nostri diritti umani» ribattono le comunità di immigrati e i loro alleati.

Una risposta sarebbe riconoscere la diversità e favorire l'inclusione degli immigrati, combattendo sia l'esclusione sociale, economica e politica, di cui sono vittime, sia l'esclusione basata sul modello di vita, riconoscendone le identità. Un'alternativa, difesa dai gruppi anti-immigrazione, sarebbe quella di chiudere i paesi ai flussi di persone – invertendo la tendenza dell'aumento della diversità (figura 5.3). Il programma politico del partito francese del Front National, ad esempio, propone di respingere il flusso dell'immigrazione, revocare i programmi di ricongiungimento familiare, espellere gli stranieri senza documenti, sviluppare piani per rimandare gli immigrati ai loro paesi d'origine e riservare ai cittadini la preferenza per l'occupazione, l'assistenza sanitaria e altri ambiti¹⁷. I partiti italiani Lega Nord e Alleanza Nazionale (entrambi membri della coalizione di governo) stanno presentando una legislazione che limita l'immigrazione a coloro che possiedono un contratto di lavoro in Italia e offre di aiutare i paesi di origine a fermare l'immigrazione clandestina¹⁸.

Ma questa scelta tra riconoscere la diversità e chiudere il paese all'immigrazione può essere errata se le culture nazionali non sono realmente minacciate dalla diversità.

Il dilemma del velo in Francia

Si dovrebbe consentire alle ragazze musulmane di indossare il velo nelle scuole statali in Francia? Si contraddirebbero i principi del secolarismo (*laïcité*) e il rispetto della libertà di religione? Tale libertà richiede che gli spazi pubblici siano tenuti lontani dall'influenza religiosa? Oppure questo rappresenterebbe una discriminazione nei confronti della comunità degli immigrati musulmani? O il velo riflette la soggiogazione delle donne da parte degli uomini? Poche discussioni, negli ultimi anni, hanno suscitato tanta passione – da entrambe le parti – e posto difficoltà più ardue per l'accoglienza della diversità culturale.

La controversia risale al 1989, quando una scuola secondaria espulse tre ragazze che portavano il velo in classe, spiando che ciò violava il principio francese del secolarismo. La cosa innescò un massiccio dibattito pubblico. Il Consiglio di stato dichiarò che indossare simboli religiosi non era di per sé incompatibile con il secolarismo nella misura in cui non aveva un carattere «ostentativo o militante». Il ministro dell'istruzione nominò un mediatore speciale affinché nel futuro si occupasse di simili incidenti.

La controversia si acquietò fino al 2002, quando, in un quartiere di Lione abitato prevalentemente da immigrati, una ragazza si presentò a scuola portando sulla testa un foulard. Il copricapo era stato ridotto praticamente a una fascetta per capelli che non copriva né la fronte né le orecchie. Il preside convocò i suoi genitori e chiese che la ragazza smettesse di portare quel copricapo a scuola. I genitori

ri protestarono di essersi già adeguati alle norme francesi riducendo il velo a una fascetta per capelli. Fu fatto intervenire il mediatore, il quale però non riuscì a trovare una soluzione accettabile. Alcuni insegnanti minacciarono di entrare in sciopero se alla studentessa fosse stato permesso di continuare a portare quel copricapo a scuola.

La faccenda si trasformò rapidamente in un dibattito politicizzato. I membri dell'assemblea nazionale, di sinistra come di destra, proposero una legge che proibiva esplicitamente di indossare il velo nelle scuole e in altri spazi pubblici. In breve tempo gli intellettuali di sinistra presero posizione a favore e contro la proposta: o in difesa della libertà di espressione e contro la discriminazione verso i musulmani o in difesa del secolarismo e dei va-

lori dell'uguaglianza tra i generi, dal momento che si riteneva che molte ragazze venissero indotte a portare il velo con l'intimidazione. Nel 2003 il ministero dell'istruzione e l'assemblea nazionale istituirono una commissione d'inchiesta. Nel mese di luglio una Commissione indipendente sull'applicazione del secolarismo nella repubblica francese propose il divieto di indossare qualsiasi palese simbolo religioso nelle scuole, compreso il velo.

Di recente tale legge è stata approvata, ma tra cori di opinioni contrastanti. Le posizioni non sono coincise, come ci si poteva aspettare, con le tipiche divisioni: sinistra – destra, non musulmani – musulmani oppure donne-uomini. I sondaggi di opinione effettuati poco prima del voto hanno mostrato, nelle donne musulmane, un'equa divisione tra chi era pro e chi contro la nuova legge (si veda la tabella).

Questo caso fa risaltare i dilemmi che in paesi si trovano ad affrontare quando tentano di accogliere le differenze religiose e altre differenze culturali delle comunità di immigrati. Come in questo caso, esistono difficili equilibri e motivazioni complesse. Coloro che difendono il divieto sostengono che esso sia un modo di difendere la libertà – libertà di religione e libertà delle donne dalla subordinazione. Ma fanno lo stesso coloro che si dichiarano contrari al divieto – libertà contro la discriminazione e le opportunità disuguali. Simili bilanciamenti di principi risultano particolarmente difficili nell'istruzione pubblica, che s'intende mirata a impartire i valori dello stato.

Siete favorevoli o contrari a una legge che proibisca segni o abbigliamento che indicano esplicitamente una determinata affiliazione religiosa? (21 gennaio 2004)

	Favorevoli (%)	Contrari (%)
Tutti i francesi	69	29
Sinistra	66	33
Destra	75	24
Musulmani	42	53
Donne musulmane	49	43

Fonte: Zolberg 2003; Gutmann 1995; *The Economist* 2004b.

La diversità culturale è una minaccia per le culture nazionali?

Chi teme che gli immigranti minaccino i valori nazionali avanza tre argomenti a sostegno della sua tesi: che gli immigranti non «assimilano», anzi rifiutano, i valori fondamentali del paese; che la cultura degli immigranti si scontra con quella locale, provocando inevitabilmente conflitto e frammentazione sociale; e che le culture degli immigranti sono inferiori e se le si lasciasse prendere piede comprometterebbero la democrazia e ritarderebbero il progresso, sarebbero un peso per lo sviluppo sociale ed economico. La soluzione consiste nel gestire la diversità riducendo il flusso migratorio e acculturando le comunità di immigrati.

Identità singole o molteplici. Dietro i timori di perdere la cultura nazionale c'è la convinzione implicita che le identità siano singole. Ma le persone non hanno identità

single, fisse. Hanno identità e legami molteplici e spesso mutevoli. Usando le parole di Long Litt-Woon, presidente del Drafting Group della Conferenza sulla diversità e la coesione del consiglio europeo: «Mi viene spesso chiesto per quanto tempo io abbia vissuto [in Norvegia]. «Vent'anni», rispondo. Spesso il commento che segue è: «Oh, sei quasi norvegese!». Ciò presuppone che io ora sia meno malese, perché è normale figurarsi l'identità come un gioco a somma zero; se hai di più di una certa identità, hai di meno di un'altra. In qualche modo s'immagina che l'identità sia una specie di scatola quadrata con una dimensione fissa»¹⁹.

Può darsi che alcuni gruppi di immigrati vogliano mantenere le loro identità culturali. Ma questo non significa che essi non sviluppino lealtà verso il loro nuovo paese. In Germania, le persone di origine turca possono arrivare a parlare turco in casa fino alla seconda generazione, però parlano anche te-

*Chiudere le porte
all'immigrazione
non è né pratico né
utile allo sviluppo
nazionale.*

desco. I messicani negli Stati Uniti possono fare il tifo per la nazionale di calcio messicana, ma prestare servizio nella US Army.

I dubbi sulla lealtà degli immigrati sono da sempre diffusi. Ma sono mal riposti. Sospettando ambiguità nella loro fedeltà, durante la seconda guerra mondiale i governi di Stati Uniti e Canada incarcerarono i loro cittadini di origine giapponese. Eppure, i soldati con radici giapponesi al servizio negli eserciti statunitense e canadese dimostrarono alti livelli di valore e lealtà, e furono tra gli eroi più decorati. Nel 1960 negli USA c'era il timore che un presidente della repubblica cattolico potesse essere più fedele al Papa che agli Stati Uniti, timore contro cui il presidente John F. Kennedy, candidato in quello stesso anno, dovette combattere attivamente.

Le preoccupazioni relative all'identità nazionale talvolta vengono anche espresse denunciando le culture degli immigrati come «inferiori» e sostenendo che consentire agli immigrati di prosperare ritarderebbe il progresso e lo sviluppo del paese. Ma questo Rapporto ha dimostrato quale limitato fondamento abbiano le argomentazioni del determinismo culturale. Senza dubbio, molti gruppi di immigrati – comunque non tutti i gruppi né in tutti i paesi – hanno tassi elevati di disoccupazione e conseguono, nell'istruzione, risultati inferiori alla media. Ma le ragioni sono legate ai numerosi svantaggi cui sono soggetti, più che a qualsiasi altra caratteristica di gruppo determinata culturalmente – svantaggi a cui si può rimediare con appropriate politiche di inclusione, come propone il capitolo 3.

Per la maggior parte delle società, l'accoglienza di identità molteplici non è una passeggiata. Significa arrivare a considerare familiari delle differenze prima ritenute «estrane». Gli studiosi di scienze sociali ne parlano in termini di spostamento e offuscamento dei confini che separano il «noi» dall'«altro da noi». I confronti che stanno avendo luogo in Francia in merito alle ragazze musulmane che portano il velo a scuola e negli Stati Uniti riguardo all'insegnamento in spagnolo nelle scuole primarie vedono coinvolte persone che lottano per conservare quei confini così come sono stati tracciati. L'Islam e lo spagnolo sono simboli dell'«altro da noi». Accoglierli a far parte del «noi» dà l'idea di arrendersi ai pericoli che si vedono incombere sul futuro: conflitto all'interno della comunità e perdita dell'identità culturale.

Nell'accogliere identità molteplici, le società discutono su due questioni: quanto

differenti possiamo permetterci di essere? Quanto simili dobbiamo essere? L'accettazione di identità molteplici è una trasformazione sociale di grande portata. Quasi tutti i paesi europei ci sono passati. Oggi essere differenti non equivale più alla differenza tra un alsaziano e un bretone, ma tra un cingalese e uno scozzese, e ciò ha creato una categoria del «noi» più vasta.

L'immigrazione sostiene la crescita economica e lo sviluppo. Chiudere le porte all'immigrazione non è né pratico né utile allo sviluppo nazionale. Lungi dall'essere un peso per lo sviluppo, gli immigrati sono una fonte di competenze, manodopera, idee e know-how. Gli economisti dichiarano da tempo che i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione della migrazione superano di gran lunga quelli della rimozione delle barriere al commercio mondiale. Dagli imprenditori della tecnologia indiani della Silicon Valley negli Stati Uniti alle infermiere dell'Africa occidentale in tutta Europa, agli investitori cinesi in Australia e ai domestici filippini in Arabia Saudita, i contributi degli immigrati all'innovazione, le loro imprese e abilità ci ricordano ogni giorno quanto essi siano preziosi per la società. Nell'attuale economia della conoscenza i paesi competono attraverso la creazione e l'attrazione di talenti di massimo livello. Nel 1990, ad esempio, negli Stati Uniti, gli studenti nati all'estero hanno ottenuto il 62% dei dottorati in ingegneria e più del 70% degli studenti nati all'estero che conseguono un dottorato negli Stati Uniti resta in quel paese^{20,21}. Spesso tra i soggetti più intraprendenti della società, gli immigrati investono in piccole attività e svecchiano i quartieri urbani – in Europa stanno creando zone commerciali in aree abbandonate per creare migliaia di posti di lavoro²².

Oggi i paesi dell'Europa occidentale e del Giappone, di fronte alla prospettiva dell'invecchiamento e del calo demografico, hanno un estremo bisogno di nuovi afflussi di persone. Si prevede che nell'Europa occidentale la popolazione in età lavorativa diminuirà da 225 milioni nel 1995 a 223 milioni alla fine del 2025²³. Secondo le stime della Divisione demografica delle Nazioni Unite, l'Europa dovrebbe ammettere il doppio degli immigrati per mantenere immutate le dimensioni della sua popolazione nel 2050²⁴.

Le barriere che ostacolano l'ingresso delle persone non sono state rimosse come per le merci e i capitali. Ciononostante, l'emigrazione è salita rapidamente negli anni '90, arrivando a 30 milioni di persone in tutto il mondo (si vedano gli aspetti chiave 5.1). Gli

sforzi per invertire i flussi di persone sono contrari al corso della globalizzazione²⁵. Per ridurre considerevolmente l'immigrazione occorrerebbero misure che sono di difficile attuazione nelle democrazie.

Opzioni e sfide politiche – riconoscimento culturale e inclusione socioeconomica e politica

I paesi in cui storicamente è arrivato un numero elevato di immigranti si sono accostati in due modi al tema dell'integrazione, con il differenzialismo e con l'assimilazione. Differenzialismo significa conservare confini netti tra i gruppi e rispettarli come comunità separate. Di solito le politiche differenzialiste sono state usate nei casi in cui lo stato doveva soddisfare esigenze temporanee di manodopera, senza aspettarsi che i migranti divenissero veri e propri membri delle comunità locali. Ne sono esempio i lavoratori-ospiti in Germania negli anni '60 e '70 e oggi i collaboratori domestici in Arabia Saudita.

L'altro approccio, l'assimilazione, cerca di far diventare gli immigrati «più simili a noi». Lo stato e le altre istituzioni incoraggiano gli immigrati ad apprendere la lingua nazionale predominante e ad adottare le pratiche sociali e culturali della comunità che li riceve. Dopo essere passati attraverso le istituzioni primarie della nuova società, i figli degli immigrati saranno praticamente

indistinguibili dal resto della comunità locale. L'immagine del «melting pot» statunitense è la migliore rappresentazione di questo approccio.

Questi due approcci, efficaci nei decenni passati, risultano inadeguati nelle società diverse, per le quali è necessario costruire il rispetto per le differenze e un impegno a favore dell'unità. Le società caratterizzate da diversità culturale non sono predestinate alla disgregazione o alla perdita delle loro culture e identità nazionali. Ma per accogliere la diversità servono sforzi per creare coesione nella gestione dell'immigrazione e nell'integrazione sociale dei migranti. Proprio come negli stati multietnici le minoranze etniche hanno molti modi di provare orgoglio per la propria comunità e, nel contempo, forte attaccamento allo stato, così gli immigrati possono diventare a tutti gli effetti membri dei loro paesi di adozione pur mantenendo legami con i loro paesi di origine. La sfida consiste nel formulare delle politiche in grado di conciliare gli obiettivi dell'unità e del rispetto di differenza e diversità.

Il differenzialismo non crea tra gli immigrati attaccamento al paese né fornisce un'adeguata protezione sociale. Inoltre, i programmi per i lavoratori-ospiti possono dare origine a sfruttamento e conflitti – «volevamo lavoratori, ma ci sono arrivate delle persone» è stata la reazione di alcuni (riquadro 5.8). L'assimilazione non accetta la differenza o il rispetto della diversità e neppure

Multiculturalismo vuole dire costruire un attaccamento comune a valori fondamentali e indiscutibili.

RIQUADRO 5.8

Contratti temporanei – accogliere i lavoratori ma non le persone non funziona

Mentre gli stati si sforzano di controllare il flusso dei lavoratori nel mercato del lavoro globalizzato, molti di essi sperimentano programmi di migrazione temporanea. Agli immigrati ingaggiati in base a questi programmi non viene offerta la cittadinanza; sono tenuti a lavorare per un periodo determinato e dopodiché tornare «a casa», potendo quindi avere un'influenza minima sulla cultura e l'identità nazionali. Raramente le cose funzionano in questo modo, comunque. In quasi tutte le regioni è avvenuto che, in un certo periodo, venissero reclutati lavoratori temporanei per far fronte a specifiche esigenze economiche. Nel XIX secolo centinaia di migliaia di indiani del sud vennero assunti nelle piantagioni di caucciù della Malaysia e in quelle di canna da zucchero di Trinidad e Tobago. Negli Stati Uniti un programma per la manodopera agricola, avviato come soluzione temporanea a un calo di personale durante la seconda guerra mondiale, di-

venne un programma di reclutamento della manodopera che durò molti decenni. Vari paesi europei, tra cui la Germania e i Paesi Bassi, sperimentarono programmi rivolti a «lavoratori-ospiti» negli anni '60 e all'inizio dei '70. Più di recente, gli stati produttori di petrolio del Medio Oriente si sono rivolti alla manodopera temporanea per lavori di costruzione e altri progetti. Il Sud Africa continua a dipendere dai migranti temporanei per l'estrazione delle sue risorse naturali e, solo negli ultimi anni, il Messico ha approntato un programma per 39.000 lavoratori temporanei provenienti dal Guatemala e destinati alla raccolta del caffè. Questo tipo di programmi ha dato a molti l'opportunità di lavorare e guadagnare, inviando a casa rimesse per il valore di miliardi. Tuttavia essi hanno anche creato delle comunità emarginate. Nella ormai famosa frase usata per descrivere il programma europeo per i lavoratori-ospiti si dice «abbiamo assunto lavorato-

ri, ma ottenuto persone».

Molti lavoratori temporanei sovente decidono di restare, nonostante gli sforzi del governo per impedirlo – e portano con sé le loro famiglie, creando comunità di persone prive di documenti. Ma poiché queste sono escluse dalla società principale, si creano dei ghetti – e si fomentano i sentimenti anti-immigrati. Anche esplicite limitazioni legali e potenti ostacoli sociali di carattere informale, come complessi abitativi fisicamente segregati, impediscono agli immigrati di partecipare pienamente alla vita sociale.

Tali situazioni lasciano gli immigrati privi di protezione dai loro paesi d'origine o dai loro paesi di accoglienza. Coloro che hanno la residenza legale ma non la cittadinanza possono essere sfruttati dai datori di lavoro e hanno poche possibilità di fare ricorso ai servizi legali o sociali del paese di accoglienza.

Fonte: Bach 2004.

*Alcune delle
contrapposizioni tra
«noi» e «altro da
noi» all'origine
delle maggiori
divisioni hanno a
che fare con le
pratiche tradizionali
o religiose che sono
ritenute in contrasto
con valori nazionali
o diritti umani.*

re si occupa in modo esplicito della questione dell'asimmetria.

Rispetto al passato, gli immigrati oggi sono più inclini — e più capaci — a conservare stretti legami con la famiglia e la comunità del loro luogo di nascita. Simili legami non sono una novità, ma diversa è la loro influenza sul comportamento sociale, economico e politico, grazie alla comodità dei moderni mezzi di comunicazione e di trasporto. Gli immigranti vogliono tenere un piede in ogni mondo — uno nel loro luogo di nascita e uno nel loro paese di adozione.

Il multiculturalismo si è delineato ultimamente come terzo approccio per l'integrazione degli immigrati, approccio che riconosce il valore della diversità e sostiene identità molteplici. Ebbe origine in Canada all'inizio degli anni '60, quando il primo ministro Pierre Trudeau ne espresse l'idea per rispondere alle sfide poste da una popolazione diversa composta da indigeni, coloni francesi e inglesi e nuovi immigranti, e caratterizzata da notevoli divisioni e disuguaglianze tra questi gruppi. L'Australia adottò questo tipo di politica negli anni '90, dopo aver concluso che era l'unico modo per creare coesione nella diversità.

Multiculturalismo non significa soltanto riconoscere sistemi di valori e pratiche culturali differenti all'interno della società — vuole anche dire costruire un attaccamento

comune a valori fondamentali e indiscutibili, come i diritti umani, lo stato di diritto, l'uguaglianza di genere, la diversità e la tolleranza²⁶. L'Australia usa uno slogan per descrivere questa condizione: «Uniti nella diversità». Questa politica sottolinea non solo la libertà degli individui di esprimere e condividere i loro valori culturali, bensì anche il loro dovere di attenersi a reciproci obblighi civici.

Nonostante esista una successione storica in questi modelli di integrazione degli immigrati, i paesi usano i tre approcci nello stesso momento. Pur non adottando esplicitamente il multiculturalismo come politica dello stato, molti paesi ricorrono a elementi tipici di questo approccio nel tentativo di gestire l'aumento della diversità. La sfida consiste nel combattere l'esclusione culturale su tre dimensioni, tenendo come tema comune la costruzione dell'unità e il rispetto della differenza:

- Combattere l'esclusione culturale riconoscendo le identità culturali (esclusione basata sul modello di vita).
- Combattere l'esclusione socioeconomica (esclusione dalla partecipazione).
- Combattere l'esclusione dalla partecipazione civica e dai diritti dei cittadini (esclusione dalla partecipazione).

Combattere l'esclusione culturale riconoscendo l'identità culturale. Può darsi che le comunità di immigrati non subiscano forme esplicite di discriminazione e soppressione del loro modo di vivere, ma la maggior parte di esse è privata del sostegno necessario per poter mettere in pratica il suo stile di vita. Cosa forse ancora più importante, esse spesso sono vittime del rifiuto di valori che sono ritenuti conflittuali rispetto ai valori nazionali fondamentali o di un pregiudizio sociale secondo cui la loro cultura è inferiore (si veda il riquadro 5.7).

Lottare contro il pregiudizio sociale e la xenofobia è un'azione cruciale per la costruzione dell'armonia e dell'unità sociale all'interno di società diverse. È possibile promuovere più rispetto e comprensione per le culture fornendo attraverso i mass media immagini positive ed esatte, insegnando nelle scuole la storia di altre culture e allestendo esposizioni museali che dimostrino rispetto per la diversità culturale e combattano la discriminazione e le disuguaglianze socioeconomiche (si veda il riquadro 5.9).

La religione è la più contestata delle identità culturali. Un suo maggiore riconoscimento ha un enorme valore pratico, in quanto facilita l'ottenimento di permessi per

RIQUADRO 5.9

Come Berlino promuove il rispetto per la differenza culturale

In Germania Berlino si è guadagnata la fama di pioniere nella promozione dell'integrazione degli immigrati. Quello di Berlino fu il primo tra gli stati federali a costituire un ufficio per superare i problemi che ostacolavano l'integrazione. Nel 1981, con il motto «Miteinander leben» (vivere gli uni con gli altri), l'ufficio dell'incaricato del senato di Berlino per la migrazione e l'integrazione varò una campagna che aveva come obiettivi la tolleranza, il rispetto verso gli altri e la comprensione. Tale ufficio conduce attività di vario genere nei quartieri con un'alta percentuale di immigrati, e campagne di informazione pubblica che promuovono i principi basilari di questa politica. Fornisce inoltre consulenza e consulti legali in 12 lingue per aiutare gli immigrati a trovare lavoro e contrastare la discriminazione. Insieme alle organizzazioni non governative, l'ufficio organizza regolari corsi di formazione per la polizia sulle

relazioni con gli immigrati e conduce ogni anno studi sugli atteggiamenti della popolazione locale nei confronti degli immigrati.

L'ufficio stranieri contribuisce a costruire capacità tra le organizzazioni di immigrati, aiuta questi ultimi a organizzarsi in gruppi di auto-aiuto ed è una fonte primaria di informazioni per le persone in cerca di consulenza sull'integrazione. Metà del suo budget annuale di 6,5 milioni di euro va a finanziare le organizzazioni e i gruppi di immigrati.

Questa istituzione ha portato le problematiche dell'integrazione all'attenzione dei mass media e del pubblico. Ha aperto un canale di comunicazione diretto tra gli immigrati e il governo. Inoltre si è incentrato su attività destinate sia alle popolazioni immigrate sia ai tedeschi autoctoni, dimostrando che l'integrazione è un processo biunivoco. Molti altri stati federali hanno copiato il modello berlinese.

Fonte: IOM 2003c; Unione Europea 2004; Commissione indipendente sulla migrazione in Germania 2001.

costruire luoghi di culto, predisporre luoghi per la sepoltura e tenere celebrazioni. Ha inoltre un forte valore simbolico, poiché dimostra rispetto per le altre culture. La celebrazione di una festa islamica alla Casa Bianca nel 1996 è stata un forte segno di rispetto per i milioni di musulmani che vivono negli Stati Uniti. Stanno nascendo controversie sul sostegno dato alla religione negli stati secolari. Come dimostra il capitolo 3, secolarismo non significa necessariamente assenza assoluta di qualsiasi coinvolgimento dello stato nella religione. Lo stato può sostenere l'attività religiosa in modi che non favoriscano una religione a scapito di un'altra, ad esempio offrendo supporto a tutte le scuole religiose. Ma le religioni degli immigrati non sempre sono trattate come la religione della maggioranza della popolazione.

Alcune delle contrapposizioni tra «noi» e «altro da noi» all'origine delle maggiori divisioni hanno a che fare con le pratiche tradizionali o religiose che sono ritenute in contrasto con valori nazionali o diritti umani. Riconoscimento culturale non significa semplicemente difendere la tradizione. Significa favorire la libertà culturale e lo sviluppo umano. Sono le stesse comunità di immigrati a dover lottare contro i «valori tradizionali» che entrano in conflitto con i valori nazionali fondamentali o i diritti umani.

Perseguire l'inclusione socioeconomica. I 175 milioni di persone che vivono al di fuori dei loro paesi natali compongono un gruppo molto variegato: dai professionisti altamente specializzati ai giovani uomini e donne che attraversano i confini da clandestini per andare a lavorare in aziende che li sfruttano, di questo gruppo fanno parte quelli che vivono in un paese da decenni e quelli che vi sono giunti appena ieri. E le fila delle «comunità di immigrati» che sono mobilitate politicamente superano i 175 milioni, arrivando a includere i parenti e persino gli amici degli immigrati.

Non tutti gli immigrati sono vittime dell'esclusione socioeconomica. Per quelli che lo sono, questa esclusione assume molte forme differenti. Il problema maggiore è che in molti paesi la povertà dei gruppi di immigrati divide la società. Dà origine a movimenti anti-immigrati e alle accuse che gli immigrati non hanno la voglia o la capacità di essere membri produttivi della società e vivono riuniti in ghetti, per nulla interessati a integrarsi con il resto della società. Il sostegno statale mirato a risolvere il problema dell'esclusione socioeconomica dei gruppi di immigrati è, quindi, un fattore fondamentale per la costruzione dell'armonia sociale.

L'istruzione e la lingua rappresentano il primo passo. Molti paesi hanno programmi di integrazione che, con lungimiranza, offrono l'insegnamento della lingua nazionale del paese. Più controversie nascono riguardo all'uso delle lingue materne degli immigrati a scuola e nella comunicazione ufficiale. Non esiste un'unica formula adatta a tutte le situazioni. Ma le obiezioni all'impiego della lingua materna sono spesso basate su ragioni più ideologiche che pragmatiche. Le persone apprendono meglio, rispettano le leggi e in genere partecipano più pienamente alla vita di una comunità se riescono a capire meglio. Imparare la lingua dello stato è fondamentale, ma ci vorrà del tempo per arrivare a una buona conoscenza.

Controversa è anche la problematica della tutela socio-assistenziale per i non cittadini, compresi i residenti privi di documenti. La paura – difficile da dimostrare o da confutare – è che la tutela sociale incoraggi ulteriori afflussi di persone, le quali diventeranno a loro volta dipendenti dallo stato. Ma la realtà è che senza una tutela assistenziale, le conseguenze sociali su scala più ampia sarebbero peggiori. E gli stati hanno il dovere di proteggere e promuovere i diritti umani – di tutti i loro abitanti.

Combattere l'esclusione dalla partecipazione civica e dai diritti di cittadinanza. Molti immigrati non sono cittadini. Per tale ragione sono esclusi dall'insieme di obblighi e diritti che gli stati e i cittadini hanno gli uni verso gli altri. Senza questi diritti, gli immigrati non possono accedere ai posti di lavoro e ai servizi che li aiutano a diventare membri della società, in grado a tutti gli effetti di contribuire a essa. Inoltre, essi non sono protetti contro lo sfruttamento. Si ritiene che il rimedio a ciò sia la naturalizzazione, ma la maggior parte degli stati sta cominciando a ripensare le sue politiche in risposta all'aumentare dei flussi, ai movimenti temporanei e circolari e a identità molteplici transnazionali.

Estendere ai non cittadini i diritti civili tradizionalmente associati alla cittadinanza è un passo impegnativo, perché sancisce il riconoscimento di una doppia nazionalità. Molti paesi, tra cui Danimarca, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia, hanno concesso i diritti di voto nelle elezioni locali anche ai non cittadini. In altri paesi, come il Belgio, è probabile che simili diritti siano estesi tra breve. Attualmente circa 30 paesi riconoscono la doppia nazionalità. Tuttavia, ci sono anche tendenze contraddittorie alla limitazione dell'accesso alla residenza a lungo termine, alla naturalizzazione, alla cittadinanza e

Estendere ai non cittadini i diritti civili tradizionalmente associati alla cittadinanza è un passo impegnativo, perché sancisce il riconoscimento di una doppia nazionalità.

ai servizi sociali. Ad esempio, di recente, la California ha reso impossibile, per gli immigrati privi di residenza legale, prendere la patente di guida, escludendoli così da molti lavori e da altre attività essenziali per la vita quotidiana.

Un mondo del tutto interdipendente necessita di un nuovo approccio alla cittadinanza per i residenti autoctoni e gli immigrati, che incorpori i principi fondamentali dei diritti umani in una strategia multiculturale mirata al progresso dello sviluppo umano – una strategia che porti benefici a tutti.

* * *

Gli stati, le comunità, le istituzioni e gli individui devono fare tutti alcune scelte:

- Gli stati devono cercare di imporre un'identità nazionale uniformante e invariabile? Oppure devono celebrare la diversità, contribuendo a favorire società sincretiche e in evoluzione?
- Le comunità devono proteggere la tradizione anche se essa limita la scelta e la libertà? Oppure devono usare la conoscenza e le risorse comuni ai fini dello scambio e del reciproco beneficio?
- Le istituzioni internazionali devono mantenere regole conformi a particolari

tradizioni culturali e legali? O forse devono riconoscere, rispettare e promuovere i prodotti e le risorse di altre culture, rafforzando la legittimità delle istituzioni?

- Gli individui devono limitarsi a identità singole? Oppure devono riconoscersi parte di un'umanità interconnessa?

La democrazia e la crescita equa sono importanti per promuovere l'inclusione culturale. Ma non bastano. Occorrono anche politiche multiculturali per l'inclusione culturale, che riconoscano le differenze, sostengano la diversità e mitigino le asimmetrie di potere. Gli individui devono abbandonare le identità rigide per diventare membri di una società varia. Le istituzioni internazionali devono rispettare altre tradizioni culturali e creare condizioni che permettano di sviluppare le risorse culturali locali. È necessario che ai paesi poveri e alle comunità emarginate siano dati una voce maggiore nelle trattative riguardanti le loro culture e i loro diritti e un giusto compenso per l'uso delle loro risorse. Solo in queste circostanze le identità molteplici e complementari si evolveranno al di là dei confini nazionali. Solo allora l'identità e la libertà fioriranno in un mondo culturalmente diverso.