



Editoriale
di Pino Di Salvo p 5

La Strategia del Banco interamericano per lo sviluppo
di Enrique Iglesias 9

Dossier/ L'era dei diritti umani

Dopo cinquant'anni è il momento dei bilanci
di Patrizia Toia 27

Il contributo della diplomazia
di Roberto Toscano 31

A proposito di globalizzazione
di Rubens Ricupero 37

Il diritto allo sviluppo
di Claudio Moreno 43

Livelli di protezione e procedure delle Nazioni Unite
di Fausto Pocar 49

Una sfida per il nuovo millennio
di Antonio Marchesi 55

Tutela internazionale: ruolo e competenze dell'Ue
di Giorgio Sacerdoti 67

Universalismo e pluralismo
di Lorenzo Ornaghi 75

Dibattito/ L'era dei diritti umani

Presentazione
di Gilberto Bonalumi 79

Interventi di *Carlo Guelfi, Sabina Siniscalchi, Francesca Scopelliti, Marco Pezzoni, Giuseppe Crippa, Sergio Marelli, Anna Schiavoni, Sergio D'Elia, Marco De Ponte, Carlo Urbani*

In ricordo di Paola Biocca 9

Documenti/L'era dei diritti umani

Visita di Kofi Annan in Parlamento 101

*La globalizzazione dei principi, dei diritti
caratterizzerà profondamente i prossimi anni*

IL CONTRIBUTO DELLA DIPLOMAZIA

di Roberto Toscano

Sulla base dell'esperienza a Ginevra, e, prima, di vari anni durante i quali mi sono occupato dei diritti umani in diversi paesi, vorrei provare ad individuare alcune linee di tendenza che credo potrebbero essere quelle che ci permetterebbero forse di passare dall'affermazione dei principi - che pure è molto importante - alla loro attuazione.

In primo luogo, bisogna aumentare la presenza e l'azione sul campo. I governi sono disposti ad accettare una presenza, chiamiamola di assistenza tecnica: se si fa un corso alla Polizia locale sui diritti umani, lo accettano; quello che non sono disposti ad accettare, di solito, è il monitoraggio. A questo punto, attraverso il dialogo si deve raggiungere un compromesso e si devono avere uffici e presenze che abbiano le due funzioni. È stato fatto, ad esempio, con la Colombia, con alcuni risultati piuttosto interessanti.

Il secondo punto riguarda le risorse che sono state date e vengono attribuite ai diritti umani - penso all'Alto commissario, anche alle operazioni sul campo, ecc. -; rispetto alle risorse assegnate ad altri aspetti del sistema Nazioni Unite sono infime. Bisognerebbe vedere tutte le cifre per rendersi conto di come questo divario sia macroscopico.

A questo punto, al fine di assicurare comunque la possibilità di attuare un mandato sui diritti umani, si è pensato al concetto di *mainstreaming*, di inserire cioè una «dimensione diritti umani» in tutte le attività delle Nazioni Unite.

Tutto bene, si può pensare. Sì e no: sì, perché in certi casi questo è l'unico modo di essere presenti. Ricordo, ad esempio, quando - come Italia - abbiamo presentato a Gi-

*Se in un paese
ci sono
veri giudici
e veri avvocati,
viene a crearsi
uno spazio
per i diritti umani*

nevrà la risoluzione sulla Somalia, dove, in assenza di uno Stato, diventava difficile immaginare un'operazione di diritti umani. Quindi, abbiamo pensato di veicolare la dimensione dei diritti umani attraverso le attività umanitarie; così, ad esempio, l'Unicef opera sul territorio somalo e al suo interno incorpora non solo un mandato, ma anche persone che si occupano di diritti umani. Benissimo, ma vi sono alcuni rischi: il rischio fondamentale è quello di mescolare il mandato diritti umani con il mandato umanitario.

Nell'opinione pubblica, purtroppo - addirittura a livello terminologico - le due cose vengono

confuse, mescolate. La differenza, invece, è e deve rimanere radicale. L'attività umanitaria prescinde dall'identificazione di diritti, di crimini, di responsabilità. L'attività umanitaria è incondizionale e si rivolge a tutti quelli che ne hanno bisogno, compresi i criminali. Se un criminale si ammala, l'umanitario lo cura.

I diritti umani non possono entrare nella stessa logica. È quindi legittimo che ci sia la Croce rossa internazionale, ma è giusto che rimangano ben distinti i diritti umani con il loro mandato e con il loro modo di operare. Se noi facciamo una fusione dei due aspetti sulla base dell'umanitario perdiamo molto, se non tutto.

È il contrario che dovremmo cercare di fare: dovremmo cercare di far sì che l'umanitario non sia sordo alle considerazioni dei diritti umani.

L'equilibrio è delicatissimo. Se parlate con qualcuno del Comitato internazionale della Croce rossa, risulta evidente che quando sentono parlare di diritti umani si paralizzano, hanno paura che una loro presa di

posizione nel campo dei diritti umani finisca per impedirgli di svolgere il loro mandato, che è neutrale, apolitico, ecc

Una cosa clamorosa ed interessante è vedere come «Médecins sans frontières» hanno reagito a questo dilemma: i «Medici senza frontiere», che operano sul terreno umanitario, ma che sono molto sensibili all'aspetto diritti umani, si sono trovati in certe situazioni in cui politicamente e moralmente non se la sono più sentita di svolgere il loro compito umanitario, perché era in contrasto con la loro sensibilità sul terreno dei diritti umani.

Esiste, poi, anche un altro problema: dobbiamo stare attenti che questa presenza *mainstream* di diritti umani non finisca per essere un po' simbolica, un po' *token*, come in un esercito in cui ci sono sì i cappellani militari, ma resta il fatto che l'esercito è sempre esercito, è lì per sparare e non per svolgere servizi religiosi.

Altro punto da affrontare è il dialogo. Il dialogo è importantissimo e direi che l'equilibrio tra dialogo e imposizione anche dura di standards dovrebbe sempre più essere flessibile e cercare veramente delle vie anche nuove.

Dialogo su che cosa? È molto interessante quello che scrive il ministro Moreno sullo Stato di diritto. Lo Stato di diritto interessa anche il regime autoritario, dato che senza le regole del diritto non si gestisce nessuno Stato.

Noi siamo fiduciosi sul fatto che, se in un paese ci sono veri giudici e veri avvocati, viene a crearsi uno spazio per i diritti umani. È chiaro che dall'altra parte - dalla parte dei regimi non democratici - l'idea è diversa, è l'idea di una democratizzazione senza diritti umani.

È una scommessa, ma credo che abbiamo più possibilità noi di vincerla.

Un altro punto riguarda l'accento sugli aspetti socio-economici e sul diritto allo sviluppo. Su questo sono pienamente d'accordo con quello che afferma Fausto Pocar. Il diritto allo sviluppo non sta tutto nel campo dei diritti economici e sociali

Se andate a vedere i contenuti del diritto allo sviluppo, troverete infatti degli elementi che sono politici, perché quando si parla di partecipazione, quando si parla di lotta alla corruzione, il diritto allo sviluppo diventa «trasversale», quindi ci permette di andare oltre la contrapposizione tra diritti politici e diritti economico-sociali. Perché, e non c'è dubbio, se si va in Indonesia o in Russia ci si rende conto che l'ostacolo allo sviluppo economico non è economico, è un rapporto malsano tra dirigenti e popolazione, è una totale mancanza di rispetto delle regole del gioco, è la presenza di

forme grigie o nere di criminalità che deviano l'economia dalle sue finalità.

Un altro punto concerne lo scontro sui diritti umani che a volte sembra ideologico: pensiamo all'Islam, pensiamo all'Asia. È, certo, piuttosto interessante parlare dei principi, della fondazione, però sarebbe più utile passare dall'ortodossia all'«ortoprassi». A noi non dovrebbe interessare perché i diritti umani vengono rispettati o meno, in quanto dovremmo rispettare le diverse motivazioni, se

queste diverse motivazioni arrivano a risultati che noi riteniamo accettabili dal punto di vista dei diritti umani. Non vorrei, cioè, che si dibat-tesse troppo a livello teorico perdendo di vista che ciò che ci interessa è tutelare l'essere umano.

Infine, il potere reale. È assolutamente vero che i discorsi anche di etica e di diritti umani devono trovare gambe su cui camminare. Nella politica - anche nella politica interna, non solo in quella internazionale - il potere è lo strumento per realizzare anche le finalità più nobili.

Infatti, se noi accettassimo una divaricazione in cui da una parte c'è un potere cinico, sordo, cosiddetto realista e dall'altra parte ci

sono gli ideali, non arriveremmo da nessuna parte. Sono, invece, arrivato alla conclusione opposta: i diritti umani faranno un passo avanti quando i militanti saranno un po' diplomatici e quando i diplomatici saranno un po' militanti.

Sergio D'Elia, ad esempio, è un militante molto diplomatico e di me devo dire che sono un diplomatico, ma *off the record* posso confessarvi che mi sento abbastanza militante sui diritti umani.

Vorrei segnalare, poi, l'importanza che le forze dell'ordine, che le Forze armate rivestono in questa opera di penetrazione capillare dei concetti dei diritti umani in tutti gli ambiti, anzitutto nel *peace keeping*: è una cosa essenziale che i nostri ufficiali, i nostri soldati siano tutti in grado di comprendere i motivi profondi per cui sono stati richiesti dalla comunità internazionale di recarsi in questi paesi spesso impervi, spesso con delle missioni molto difficoltose.

È molto importante che loro siano permeati di questi concetti, perché solo così possono svolgere veramente un compito efficace.

Ho avuto occasione di partecipare a Strasburgo ad alcuni seminari con le forze di Polizia, con i Carabinieri, ed erano presenti anche alcuni rappresentanti della Guardia di Finanza; i temi riguardavano anche i problemi del razzismo, cosa molto importante per chi è a guardia delle frontiere di un paese: è essenziale che siano consci del fatto che tutti i cittadini che entrano in Italia, che entrano

I diritti umani faranno un passo avanti quando i militanti saranno un po' diplomatici e i diplomatici saranno un po' militanti

in Europa, Schengen o non Schengen, hanno diritto alla dignità dell'essere umano, ad essere trattati come persone umane e, pertanto, è importantissimo che di questo messaggio sui diritti umani si facciano tramite, soprattutto, coloro che saranno gli ufficiali del nostro esercito, ecc., perché si sappia quali sono i valori che anche le nostre Forze armate esaltano in tutte le loro missioni di pace o anche nelle missioni di difesa del territorio

È molto importante che ci sia questo connubio, perché ormai siamo il quarto paese in quanto a impegno di Forze armate a livello internazionale. È stato ricordato recentemente anche dal presidente D'Alema ed è cosa che ci fa molto onore e ci dà un enorme prestigio.

Sono stato io ad aver ricordato, nel corso dell'ultima Commissione dei diritti umani, lo sforzo che l'Italia stava facendo per Timor est, senza nessun tipo di interesse geopolitico o geo-strategico: semplicemente perché credevamo in una missione che fosse foriera di pace e di civiltà. Per questo va espresso ringraziamento per questa sensibilità ai signori futuri ufficiali, con l'augurio che abbiano modo di applicare questi principi nelle loro future missioni.

Cercherò ora di parlare di diritti umani nel contesto delle relazioni internazionali, e non c'è da meravigliarsi, considerato che faccio il diplomatico da trenta anni.

Lo dico perché oggi sembra quasi ovvio che i diritti umani siano parte delle relazioni internazionali, ma non è sempre stato così e non è ancora del tutto così. Fino a pochi anni fa, infatti, l'inclusione del tema dei diritti umani nelle relazioni internazionali e nella diplomazia era considerato poco ortodosso, nella misura in cui le relazioni internazionali trattavano dei rapporti fra gli Stati.

Il rapporto fra gli Stati e i propri cittadini era considerato un terreno che non doveva spettare a nessun altro, se non allo Stato. Ora siamo molto lontani da questo, ma è importante capire da dove veniamo, è importante anche capire che questa impostazione non è così arcaica, anzi è ancora presente da tanti punti di vista.

Per darvi la misura di come sia relativamente recente l'inclusione a pieno titolo della dimensione dei diritti umani nelle relazioni internazionali, si può prendere ad esempio la stessa conclusione della seconda guerra mondiale: utile, infatti, un esame del processo di Norimberga. Nel processo di Norimberga i diritti umani non erano al centro del giudizio. Lo era, piuttosto, la guerra, l'aver causato la guerra ed usato certi mezzi nell'ambito della guerra.

I diritti umani erano marginali - anche se questo può sembrare clamoroso visto come era stata condotta, da

parte del nazismo, la lotta - ed è per questo che il punto di partenza, non soltanto formale, ma anche sostanziale, di un discorso contemporaneo sui diritti umani non è il '45, ma è il '48: l'anno della Dichiarazione universale.

Come sono entrati i diritti umani a far parte non soltanto della teoria, ma della prassi delle relazioni internazionali? Qui non c'è dubbio che sia indispensabile menzionare la guerra fredda.

È a causa della guerra fredda - quasi sarei tentato di dire: grazie alla guerra fredda - che i diritti umani sono entrati a far parte delle relazioni internazionali. Sono entrati come dimensione dello scontro ideologico est-ovest, a volte addirittura come strumento di una certa lotta, eppure in questo contesto sono entrati a pieno titolo, basti pensare all'Atto finale di Helsinki: il famoso Terzo cesto che presentava i diritti umani non più come generica aspirazione di tipo morale, bensì come elemento di un discorso che già si faceva sempre più giuridico.

Mi riferisco alla politica internazionale, perché il modo in cui le aspirazioni ideali, i principi diventano norme è il campo delle relazioni internazionali, è su quel terreno che, attraverso le confe-

renze, attraverso il gioco diplomatico, avviene questa trasformazione dal principio al diritto, in un modo molto complesso, fatta di avanzate e di ritirate, di strumentalizzazioni sfacciate, di doppi standards e che, ciò nonostante, comporta un progresso.

Vorrei, quindi, invitare ad essere realisti senza essere cinici: realisti perché la lotta si dà su quel terreno ed ha quei limiti, ma non cinici, perché, nonostante tutto questo, è possibile vedere un filo che ci indica una direzione di miglioramento, di spazi più ampi per i diritti umani.

Finita la guerra fredda, si è persa questa spinta a considerare i diritti umani una dimensione legittima ed importante delle relazioni internazionali? No, ma sono cambiate moltissime cose e si richiede un'analisi di tipo nuovo, un'analisi di tipo politico.

Credo che i capitoli fondamentali di una riflessione sui diritti umani nelle relazioni internazionali di oggi possano toccare - suggerirei - quattro aspetti fondamentali: primo, diritti umani fra universalismo e rispetto delle diversità; secondo, diritti umani e prevenzione dei conflitti.

Il terzo aspetto riguarda diritti umani e sovranità; il quarto diritti umani e globalizzazione.

L'universalità è importante perché, paradossalmente, proprio quando si celebrava il cinquantenario della Dichiarazione dei diritti umani si sono levate voci, soprattutto dall'Asia, che mettevano in dubbio quella universalità; si è trattato di una novità

*Occuparci
dei diritti umani
costituisce
il modo migliore
per prevenire
i conflitti*

radicale, perché quando lo scontro sui diritti umani avveniva in dimensione est-ovest nessuno in quella fase metteva in dubbio il principio, se ne contestavano solo le applicazioni.

Se si considera il modo con cui era condotta la polemica, ad esempio, da parte dell'Unione Sovietica (che, certo, nella pratica non era un luogo in cui venivano difesi i diritti umani), risulta chiaro che a Mosca non se ne mettevano in dubbio i principi, bensì si polemizzava con l'Occidente sostenendo che il vero modo di perseguire quelle finalità in campo dei diritti umani fosse quello sovietico e non quello occidentale.

Va da sé che questo è ben diverso dalla situazione in cui, invece, com'è avvenuto negli ultimi anni, qualcuno sostiene: «I vostri principi sono solo vostri, non sono universali». Questo «qualcuno» sapete benissimo che sono stati e sono, soprattutto, gli asiatici. Qui il dibattito sarebbe lungo e sarebbe bello poterlo approfondire. Penso soltanto che questa sfida all'universalismo - che pure si basa su una legittima aspirazione a poter formulare, senza attenersi alla regola che viene da altri posti, dal Nord, una propria visione del mondo - nasconde, però, una volontà pretestuosa che, fra l'altro, non riflette la cultura dei popoli, bensì le pretese di gruppi dirigenti non democratici.

Diventa veramente difficile sostenere che chi era sulla piazza a Tienanmen non era cinese, diventa veramente difficile sostenere che Aung San Suu Kyi è una infiltrata occidentale e non è birmana.

Bisogna, quindi, stare molto attenti a non prendere *at face value* le pretese che apparentemente sono pretese di dignità, di autonomia di popoli che vogliono affermare la propria cultura.

Per rispondere in modo veramente convincente a questa polemica contro l'universalismo, credo non ci sia cosa migliore che citare il pensiero di un indiano, Amartya Sen, che in un bellissimo anche se breve saggio - *Human Rights and Asian Values* - ha sostenuto prima di tutto che parlare di valori asiatici in presenza di tradizioni così diverse, come quelle che vanno dal buddismo all'induismo, all'Islam, è pretestuoso e, in secondo luogo, come non sia giustificato anteporre una presunta dimensione sociale ai diritti individuali.

Come si sa, Amartya Sen ha dimostrato che economia, sviluppo economico e diritti non sono in contraddizione e questo anche in situazioni di sottosviluppo, in situazioni anche estreme. Una delle sue riflessioni più interessanti è quella che dimostra come, in presenza di un sistema di democrazia e di partecipazione, non si verificano quelle terribili carestie che, invece, hanno caratterizzato paesi dove democrazia e partecipazione non ci sono state.

Vorrei molto brevemente accennare agli altri punti. Diritti umani e prevenzione dei conflitti: se ci chiediamo quali siano le radici dei conflitti, vediamo, ad esempio, che il primo elemento su cui possiamo soffermare la nostra attenzione è quello delle armi. Non c'è

dubbio che il Movimento pacifista tradizionalmente si sia concentrato sulle armi come evidente strumento per il conflitto. Nonostante la concentrazione sulle armi nucleari sia del tutto legittima, visto l'enorme pericolo che il mondo ha corso e che in parte continua a correre, si è trascurata una realtà ben diversa, che è poi quella che ci troviamo a vivere tutti i giorni. Quando vediamo che da mezzo milione ad un milione di persone sono state uccise nel 1994 in Burundi con il «machete», ci rendiamo conto che il discorso focalizzato sulle armi è piuttosto riduttivo e poco efficace, se ci mettiamo in un'ottica preventiva. Consideriamo, ora, l'economia: è la povertà che causa i conflitti? Non è la povertà in quanto tale, ma i dislivelli, l'impovertimento, quindi non si tratta dei valori assoluti, ma di una tendenza, e c'è di più, in quanto il conflitto armato si produce quando una situazione socio-economica viene sfruttata e viene utilizzata come veicolo di potere da classi dirigenti che tendono a stimolare il conflitto per riaffermare il proprio potere politico.

Non è necessario che faccia esempi, perché li abbiamo sotto gli occhi tutti i giorni.

Qual è, allora, la vera prevenzione? Io credo che la prevenzione più credibile e più solida sia quella che si riferisce ai diritti umani, perché alla radice dei conflitti dei nostri tempi - che non sono ormai, di solito, conflitti internazionali, bensì conflitti cosiddetti «etnici» - troviamo la violazione dei diritti umani e problemi di diritti, ad esempio, di minoranze. Ecco perché occuparci di diritti umani (e occuparcene in modo attivo, in modo credibile) costituisce il modo migliore di prevenire i conflitti. Qui però sorge un enorme problema - e, infatti, passo al terzo punto -: se le situazioni di tensione e di violazione dei diritti umani si riferiscono al rapporto fra gli Stati e i rispettivi cittadini, in che misura la comunità internazionale ha la legittimazione e gli strumenti per potere influire, quanto meno, sul modo in cui gli Stati trattano i propri cittadini?

Siamo di fronte a due livelli, l'uno giuridico, l'altro politico e sono livelli che oggi si trovano in una situazione - potrei dire - fluida o di transizione (quando non si sa come definire una situazione la si definisce di transizione, ma oggi è proprio così). Da un lato, infatti, se prendiamo la Carta delle Nazioni Unite vediamo che la possibilità di usare legittimamente la forza è identificata unicamente in due fattispecie: una è l'autodifesa in caso di aggressione, l'altra è - nel Capitolo settimo della Carta - la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

Non c'è nel capitolo settimo un riferimento ai diritti umani ed è interessante vedere come a San Francisco, quando si stava negoziando sulla Carta, il delegato francese ad un certo punto ha detto - citazione che ho trovato piuttosto interessante - che la violazione dei diritti umani era di per sé una minaccia alla pace e alla sicurezza: le più gravi violazioni dei diritti umani dovevano essere considerate esplicitamente come minaccia alla pace e

alla sicurezza internazionali. Così non è stato. Nella Carta questo non c'è. Va, però, aggiunto che negli ultimi anni ci siamo comportati *come se* questa inclusione della dimensione dei diritti umani nel capitolo settimo della Carta fosse avvenuta.

Non c'è dubbio, l'Iraq del nord, il Kosovo, tutte queste fattispecie di gravi violazioni dei diritti umani sono state considerate - e questo lo vediamo nelle risoluzioni - come causa sufficiente di legittimazione dell'uso della forza da parte della comunità internazionale, ma non c'è dubbio che il terreno sia ancora incerto (e il caso del Kosovo lo dimostra), che ci siano zone grigie, che ci siano pericoli di doppio standard, che ci siano possibili usi strumentali di questi principi. Ma indietro non si torna. Ormai, l'idea che lo Stato possa trattare i propri cittadini come vuole, che abbia il diritto di vita o di morte tipico del *pater familias* nell'antico diritto romano è - ed io posso aggiungere, fortunatamente - superato. Il che non significa che non sia necessario chiarire ancora meglio le regole del gioco e che non sia necessario gestire tutto questo politicamente e diplomaticamente, in modo più efficace di quanto non abbiamo fatto fino ad adesso.

Sull'ultimo punto non voglio e non posso soffermarmi, Rubens Ricupero (che interviene su questo stesso numero di *Politica Internazionale*) è il vero maestro su questi temi. Farò, però, soltanto un breve cenno a come credo che il legame diritti umani e globalizzazione si possa impostare.

Non c'è dubbio che la globalizzazione, da un certo punto di vista, avvicini le varie parti del mondo. Avvicina da un punto di vista economico, commerciale ed avvicina dal punto di vista delle conseguenze delle azioni di ciascuno sulla vita degli altri, ma non assimila: avvicina, ma non assimila, anzi, fa sì che chi è diverso, e in certi casi più diverso, sia più a contatto

La globalizzazione avvicina le varie parti del mondo, ma non assimila, fa sì che chi è diverso, sia più a contatto

Combinare diversità e prossimità può essere fonte di tensione, può essere fonte di queste rivendicazioni non conciliabili, di questi sospetti, di questa ossessione per la sicurezza di chi si vede minacciato, di questa sensazione di essere escluso da chi, in effetti, è escluso.

Tutto ciò comporta che ci sia uno squilibrio pesante che ha ripercussioni politiche ed anche di politica internazionale, ma la tentazione di tornare indietro, di rinchiuderci, di riaffermare identità non compatibili e autosufficienti, a

parte il fatto che può non piacerci, è anche impossibile. Allora, la soluzione è in avanti e non indietro. Avanti significa che dobbiamo globalizzare di più, non di meno, ma dobbiamo *globalizzare i diritti*.

Non siamo senza strumenti in questo campo, abbiamo convenzioni (pensiamo, ad esempio, alle polemiche ultime sugli standards sindacali), non è un terreno del tutto vergine e non coltivato, ma è un terreno complicato, perché anche qui, per l'ennesima volta, il discorso dei diritti si può prestare a strumentalizzazioni, il discorso dei diritti può essere un altro dei terreni in cui chi ha più potere cerca di condizionare chi ne ha meno.

Nel momento in cui, quindi, riconosciamo la legittimità e, anzi, la doverosità di affrontare il discorso dei diritti su base globale, perché è l'unico modo per togliere alla globalizzazione i suoi effetti più dirompenti e conflittuali, dobbiamo, però, renderci conto del fatto che il campo, il campo da gioco non è livellato, è contrassegnato da profonde disegualianze che in chi ha meno potere creano sospetti e tentazioni di difendersi, di chiudersi per non essere soggetti non solo al potere economico, ma al potere ideologico, all'egemonia di chi, invece, è più forte.

Il problema è di difficile soluzione, ma, anche qui, è un problema che non possiamo accantonare. È un problema, la globalizzazione dei principi, dei diritti, che caratterizzerà profondamente i prossimi anni.