



Senato  
della Repubblica

Diritti umani  
e politiche estere  
tra principi  
e *realpolitik*

Documentazione di commissione

Commissione  
straordinaria per  
la tutela e la  
promozione dei  
diritti umani

n. 9  
luglio 2012

XVI Legislatura



Documentazione di Commissione

n. 9





Senato  
della Repubblica

Diritti umani  
e politiche estere  
tra principi  
e *realpolitik*

Commissione  
straordinaria per  
la tutela e la  
promozione dei  
diritti umani

n. 9  
luglio 2012

XVI Legislatura

La presente pubblicazione è stata curata dall'Ufficio di segreteria della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.

Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni.

Le pubblicazioni del Senato possono essere richieste alla Libreria del Senato

- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: [libreria@senato.it](mailto:libreria@senato.it)
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: n. 0667063398

## PREFAZIONE

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti umani del Senato ha inaugurato mercoledì 5 ottobre 2011, con l'intervento del presidente della Commissione esteri del Senato Lamberto Dini, un ciclo di audizioni sul tema "Diritti umani e politiche estere tra principi e *realpolitik*".

Alle audizioni hanno partecipato personalità che hanno o hanno avuto responsabilità di governo in Italia e in Europa, rappresentanti della diplomazia italiana portatori di esperienze particolarmente significative, studiosi e esponenti della cultura e della società civile.

Si tratta di una questione complessa della quale l'indagine conoscitiva si propone semplicemente di contribuire a chiarire i diversi aspetti. Da ultima la vicenda libica segnala l'urgenza di approfondire la ricerca e la discussione su questo tema.

Nel corso degli ultimi anni la questione dei diritti umani si è generalmente presentata nella forma dell'emergenza umanitaria e spesso ha dovuto affrontare il dilemma tra ricorrere alla forza e all'azione militare o assistere impotenti a crimini contro l'umanità o a veri e propri genocidi.

È possibile che i diritti umani divengano un aspetto strutturale e sistematico della politica estera che, senza ignorare le emergenze ricorrenti, guardi al medio e lungo periodo e si proponga di prevenire con l'azione politica il ricorso alla forza? E questo cosa comporterebbe nella definizione delle strategie generali di politica estera e nelle stesse direttive alla nostra struttura diplomatica? E quali sono le possibilità di concreti passi in avanti su questo terreno nelle grandi organizzazioni internazionali a partire dalle Nazioni Unite e nella stessa Unione europea? Come si può affrontare la contraddizione che sovente si manifesta tra principi e interessi, e come si può ricercare un equilibrio più convincente tra *realpolitik* e valori? Che relazione esiste tra difesa dei diritti umani e affermazione dello stato di diritto e della democrazia e quali sono le possibilità e i limiti di azione in questo campo?

Queste sono solo alcune delle domande che abbiamo posto ai nostri testimoni e alle personalità che vi hanno partecipato.



## Composizione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani:

Presidente

MARCENARO Pietro

Vicepresidenti

BODEGA Lorenzo

DI GIACOMO Ulisse

Segretari

MUGNAI Franco

PERDUCA Marco

Membri

AMATI Silvana

BAIO Emanuela

CARDIELLO Franco

COLOMBO Emilio

CONTINI Barbara

DELLA SETA Roberto

DIGILIO Egidio

DI GIOVAN PAOLO Roberto

FLERES Salvo

GALLO Cosimo

GARAVAGLIA Mariapia

LADU Silvestro

LATRONICO Cosimo

LEVI-MONTALCINI Rita

LIVI BACCI Massimo

MAURO Rosa Angela

MONGIELLO Colomba

PARDI Francesco

SANCIU Fedele

SERAFINI Giancarlo



## INDICE

|  |      |     |
|--|------|-----|
| <i>Eppur si muove</i> di Pietro Marcenaro  | Pag. | 11  |
| Intervento di Lamberto Dini, già ministro degli affari esteri  | »    | 21  |
| Intervento di Enzo Scotti, sottosegretario di Stato per gli affari esteri  | »    | 27  |
| Intervento di Shirin Ebadi, premio Nobel per la Pace   | »    | 33  |
| Intervento di Massimo D'Alema, già ministro degli affari esteri  | »    | 37  |
| Intervento di Bernard Kouchner, già ministro degli esteri francese   | »    | 49  |
| Intervento di Kamel Jendoubi, presidente dell'Istanza superiore indipendente per le elezioni e membro della Rete euro-mediterranea per la difesa dei diritti dell'uomo | »    | 57  |
| Intervento di Laura Mirachian, capo della rappresentanza d'Italia presso le organizzazioni internazionali a Ginevra  | »    | 67  |
| Intervento di David Thorne, ambasciatore degli Stati Uniti in Italia   | »    | 77  |
| Intervento di Flavia Bustreo, vice direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità  | »    | 81  |
| Intervento di Emma Bonino, già Commissario europeo per gli aiuti umanitari   | »    | 87  |
| Intervento di Franco Frattini, già ministro degli affari esteri  | »    | 95  |
| Intervento di Giulio Terzi di Sant'Agata, ministro degli affari esteri   | »    | 101 |



*Eppur si muove*  
di Pietro Marcenaro

Le politiche estere tra principi e *realpolitik*, tra valori e interessi: è dal riconoscimento di questa tensione e delle contraddizioni che essa genera e continuerà a generare che è mossa l'indagine conoscitiva della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato.

Che si tratti di una tensione permanente, in un certo senso strutturale, può determinare un atteggiamento rassegnato e accentuare i comportamenti opportunistici oppure può spingere a ricercare le vie per ridurla, governarla e riportarla entro limiti sostenibili. Riconoscerne esplicitamente l'esistenza, farne oggetto di una valutazione critica e del dibattito pubblico è il primo e indispensabile passo per chi voglia andare in questa seconda direzione. È in questo contesto che il problema della difesa e dell'affermazione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto può essere affrontato in modo costruttivo. Esso è un aspetto importante di una riflessione più generale: quali passi è necessario compiere per far corrispondere ai processi di internazionalizzazione delle economie, della finanza e dei mercati la graduale costruzione di forme di partecipazione e di governo democratico? E a che punto siamo nel processo di ridefinizione di un sistema di regole più universale, più globale?

Contrariamente a quanto spesso si ascolta non siamo all'anno zero. "Eppur si muove", verrebbe da osservare. La rappresentazione di un mondo caratterizzato da un lato, dalla globalizzazione dell'economia e dalla crescita del potere della finanza e dall'altro, da un vuoto di politica, di regole, di democrazia, non corrisponde al vero e dimostra solo una - questa sì - sconsolante pigrizia intellettuale.

Con fatica, con contraddizioni, con lentezza è invece in corso, con un'ampiezza che sarebbe stata impensabile pochi decenni fa, la costruzione di nuovi sistemi di regole, di moduli di *governance* globale, di

nuove istituzioni. Anzi, la lentezza di questa trasformazione, che riguarda l'affermazione di un sistema di regole più universale, più globale, è forse, in una certa misura, necessaria se si vuole che tale processo avvenga in pace. Se si vogliono affrontare questi problemi senza che precipitino in conflitti drammatici, c'è bisogno di una fisiologica lentezza che produca al tempo stesso profondità e gradualità. Sul tappeto c'è una ridefinizione davvero epocale dei rapporti tra gli stati con il venir meno, su una serie di questioni essenziali, del principio della sovranità nazionale. Solo se non ci si rende conto di tutte le implicazioni di questa vera e propria rivoluzione, che punta a trasferire su alcuni punti decisivi le prerogative e i poteri dei singoli stati a istituzioni sovranazionali, si può essere impazienti. Davvero si può pensare che anche la semplice concettualizzazione di un principio ordinatore diverso da quello che con varie evoluzioni ha costruito i pilastri dell'ordine internazionale dopo la guerra dei trent'anni e la pace di Westfalia del 1648, sia una cosa semplice e lineare?

Anche sul piano culturale non c'è un'unica soluzione al dilemma tra universalità e specificità, tra uguaglianza e differenze. È una tensione continua, da governare, da gestire, con la quale convivere: e questa convivenza non è fatta solo di armonia e di felicità ma anche – e più spesso – di dolore e di fatica. E naturalmente i progressi nella costruzione di elementi di democrazia sovranazionale e i suoi risultati appaiono ancora più importanti se si tiene conto che ognuno di essi è frutto di una lotta, di un confronto con un sistema di potere che ha dalla sua, oltre al resto, anche la straordinaria forza dell'inerzia.

Ma contraddizioni, contrasti e conflitti non hanno impedito la formazione nel giro di pochi decenni di una realtà completamente nuova e che sarebbe stata non molto tempo fa semplicemente impensabile. E quelle stesse istituzioni, come ad esempio le Nazioni Unite, che guardate da una parte appaiono come archeologica sopravvivenza di un lontano dopoguerra, guardate da un'altra parte mostrano una fisionomia completamente diversa.

Commentando negli anni '50 la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata il 10 dicembre del 1948, Norberto Bobbio avanzava il timore che si trattasse di dichiarazioni di principio tanto importanti quanto destinate purtroppo a rimanere sulla carta come semplici dichiarazioni di intenti. La realtà oggi è profondamente cambiata. Quei

principi non sono rimasti sulla carta. Essi si sono tradotti in pratica e hanno dato vita a una trama di convenzioni, di trattati, di accordi internazionali, sottoscritti da diversi paesi e ratificati dai parlamenti, che costituiscono, oggi, fonte di legalità internazionale.

Esiste evidentemente un'altra faccia della situazione: un Consiglio di Sicurezza ONU ancora intriso della logica e dei rapporti di potere di Yalta, i diritti di veto, i doppi standard, la logica di potenza. Ma, come quando si guarda uno stereogramma, se lo sguardo e la mente riescono a penetrare in una profondità a prima vista invisibile e a dare senso, prospettiva e animazione a figure prima insignificanti, così si può cogliere dentro il brontosauo delle grandi istituzioni internazionali un movimento produttivo di nuove esperienze.

Nei mesi scorsi, concludendo un rapporto di questa commissione sulla situazione nelle carceri italiane, ho potuto scrivere che la violazione dei diritti umani non è solo una violazione di una legge morale, ma una vera e propria violazione della legalità, perché i diritti umani non sono solo un buon sentimento etico ma, per fortuna, sono diritti riconosciuti, sanciti, protetti e garantiti da trattati, normative, accordi internazionali che hanno valore di legge.

Oggi tendiamo a considerare come scontata la tutela dei diritti umani, ma non è così. Bisogna guardare i fenomeni sociali, e anche quelli istituzionali, attraverso i processi che li hanno resi possibili e riconoscere il difficile e controverso percorso che ha dato origine a trattati e convenzioni che segnano oggi i nuovi confini della legalità internazionale. Tali trattati sono sottoscritti da molti paesi e, anche se alcuni di questi si guardano bene dal rispettarli, si tratta di strumenti che permettono alla comunità internazionale di agire nella direzione di una maggior tutela dei diritti umani nel mondo.

È così che si sono formate e si sono via via affermate nuove istituzioni: si guardi alla Corte Penale Internazionale, della cui nascita ricorre il decimo anniversario, e ai tribunali ad *hoc*, come quello sui crimini di guerra della ex-Jugoslavia, sul Darfur, sul Libano. So benissimo che il percorso non è sempre lineare e accade ad esempio che grandi paesi, come gli Stati Uniti, la Russia e la Cina, chiedano l'intervento della Corte Penale Internazionale nei confronti di altre nazioni ma rifiutino di esservi sottoposti a loro volta.

E così c'è molto da imparare se si guarda ai criteri costitutivi e alle modalità di funzionamento di una istituzione importante come il Consiglio dei diritti umani, che ha sede a Ginevra ed è stato istituito dall'Assemblea generale della Nazioni Unite. La struttura agisce con gli strumenti dell'osservazione, del rapporto, della contestazione e del confronto. Tutti i paesi aderenti alle Nazioni Unite vengono sottoposti ogni quattro anni alla cosiddetta Upr (*Universal Periodic Review*): per l'Italia questo è capitato nel 2010. Il percorso avviene così: il paese presenta un rapporto sulla situazione dei diritti umani; le associazioni della società civile di quel paese propongono un loro documento; il Consiglio dei diritti umani compie un lavoro istruttorio e presenta le sue osservazioni; il governo in causa offre risposte motivate alle osservazioni e alla fine il Consiglio produce con una serie di raccomandazioni. Si tratta di una procedura pubblica, a cui tutte le organizzazioni della società civile possono partecipare, sollevando questioni e esprimendo raccomandazioni. Nel giugno del 2010 all'Italia sono state avanzate 92 osservazioni che riguardavano, tra i vari argomenti, anche la situazione delle carceri e le politiche dell'immigrazione. Da questa modalità emerge quanto sia fondamentale, se si vuole affermare un principio di *governance*, sconfiggere l'idea e la pratica del *double standard* che è stata ed è uno dei problemi più seri e rappresenta uno degli ostacoli più gravi per la politica dei diritti umani. È necessario che siano garantiti criteri uguali nella valutazione dei diversi paesi, che siano più ricchi o più poveri, che siano cristiani o musulmani, che facciano parte dei paesi alleati o no.

E chi, qualche decennio fa, avrebbe immaginato un ruolo così importante della Corte europea dei diritti dell'uomo, che si fonda sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla quale possono rivolgersi per chiedere giustizia i cittadini dei 47 paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa e che comprendono tra gli altri, Russia, Turchia, Ucraina, Azerbaigian, Armenia, Georgia, Moldavia? Alla Corte si può rivolgere qualsiasi cittadino di questi paesi, nel rispetto di un principio tutt'altro che scontato: i diritti umani si difendono attraverso lo Stato ma si difendono anche contro lo Stato. Alla Corte di Strasburgo si può ricorrere contro il proprio Stato, a certe condizioni e naturalmente sulla base di determinate procedure. Oggi pendono 150 mila cause di cittadini europei contro il proprio Stato per violazione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo: l'Italia, come anche altri paesi, è stata condannata in numerose occasioni, con sentenze passate in giudicato della *Grand*

*Chambre*. Per tutti questi Stati, compreso il nostro, le Corti Costituzionali hanno stabilito che le sentenze della Corte di Strasburgo “fanno giurisprudenza” e, attraverso di esse, si è formato e stabilizzato un forum di giustizia sovranazionale che è sovraordinato rispetto ai singoli Stati e al quale questi devono via via adeguare la propria legislazione e i propri comportamenti.

Istituzioni analoghe sono nate e si stanno affermando in altre parti del mondo, a partire dall’America latina. Penso al ruolo svolto, ad esempio, dalla Corte interamericana dei diritti umani.

E non si può descrivere il processo di formazione di una nuova *governance* internazionale senza nominare il ruolo che svolgono le più importanti agenzie delle Nazioni Unite, istituzioni come il Global Fund per la lotta contro le grandi pandemie, ascoltata in commissione in un altro contesto, o quello di grandi organizzazioni, espressione della società civile.

Ricordo qui, tra le tante, solo l’Unhcr, che come è noto si occupa dei rifugiati e dei profughi e che, oltre a gestire per conto della comunità internazionale un fenomeno dalle dimensioni apocalittiche, ci ricorda che i grandi temi dell’immigrazione, dell’asilo, dei diritti dei rifugiati non possono più essere considerati semplicemente materia di politica interna.

E ricordo come nel tempo diverse organizzazioni e associazioni di volontariato siano diventate importanti punti di riferimento e vere proprie autorità pubbliche e siedano in numerose sedi istituzionali internazionali, a partire dalle Nazioni Unite. La voce di Amnesty International è diventata una tra le più influenti nel campo dei diritti umani e non c’è stato che non debba misurarsi con i suoi rapporti e con le sue denunce. Ma lo stesso vale per Human Rights Watch, per Medici senza frontiere o per Giornalisti senza frontiere. Il ruolo di queste organizzazioni è la dimostrazione più evidente del peso dell’opinione pubblica. Qual è infatti la loro forza se non il ruolo sempre più rilevante che le opinioni pubbliche esercitano nella società dell’informazione e nel mondo della rete? Ovviamente, il rilievo varia nei diversi paesi, ma neppure le dittature possono ignorare questa forza e sono obbligate a tenerne conto nelle loro scelte. Ed è anche grazie al peso delle opinioni pubbliche che sempre più frequentemente nelle intese internazionali di cooperazione economica, di partenariato, di sostegno allo sviluppo,

compare il metodo della condizionalità, che prevede l'inclusione negli accordi di impegni al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Gli studiosi e le agenzie specializzate sostengono che non c'è mai stato, nel mondo, un numero così alto di democrazie. E questo si vede, in Europa e altrove. Si pensi ai risultati delle trasformazioni seguite alla fine dell'Unione Sovietica in Europa e in Asia Centrale, che hanno modificato così profondamente la stessa esperienza del Consiglio d'Europa. O anche a quelle avvenute in America latina: era il continente dei colpi di stato e delle dittature militari ed è diventato la terra di alcune delle democrazie più vivaci. Per non parlare del processo che si è aperto nel 2011 con le primavere arabe.

Queste trasformazioni chiamano in causa il ruolo delle democrazie più mature: che cosa possono fare per sostenere i diritti umani e l'affermazione della democrazia e dello stato di diritto? La sacrosanta affermazione che la democrazia non si esporta non può tradursi in una passività di fronte alle violazioni dei diritti umani che continuano ad essere molto gravi in tanti paesi.

Forse per ordinare la discussione potrebbe essere utile distinguere piani diversi. Con l'annuncio del ritiro, nei prossimi due anni, delle truppe USA e Nato è avviata a conclusione quella lunga e drammatica fase iniziata con gli attentati dell'11 settembre 2001, al cui centro sono state le guerre in Iraq e in Afghanistan. Il bilancio di questo lungo decennio è davanti agli occhi di tutti ed è fortemente negativo.

Ma se non si vuole che questo bilancio critico conduca a una rinuncia all'impegno della comunità internazionale per lo sviluppo della democrazia e dei diritti umani e al ripiegamento su se stessi di tutti i paesi, a partire da quelli più grandi e più forti, sono necessari una riflessione e una discussione pubblica. Se si considera che nell'intervento in Afghanistan il rapporto tra risorse destinate a spese militari e quelle a spese civili è stato di 95 a 5 si capisce certamente che sono molto importanti i mezzi e le forze a disposizione per una politica che allontani la difesa dei diritti umani dalla guerra e operi per riconciliarla con la pace.

Lo sviluppo delle primavere arabe avrebbe potuto e potrebbe costituire l'inizio di una fase nuova nella quale stato di diritto e rispetto dei diritti umani tornino a camminare sulle gambe dei popoli e della dialettica democratica. Ma gli sviluppi della situazione siriana, e anche il modo in cui l'intervento in Libia è stato gestito, fanno emergere la legittima preoccupazione di una ripresa di vecchie logiche di potenza (grande, piccola, media) e del prevalere degli interessi particolari dei diversi paesi.

L'alternativa alla logica dell'esportazione della democrazia è il riconoscimento e il sostegno alle forze che all'interno di ciascun paese si battono per difendere i diritti umani e ampliare gli spazi di libertà. La democrazia cresce quando cresce la sua forza nella società. È per questo che l'impegno per la difesa dei difensori dei diritti umani – gli *human rights defenders* – è così importante e occupa tanto spazio nel dibattito delle istituzioni internazionali. E su questo piano si possono compiere altri passi in avanti, seguendo la strada del riconoscimento, della legittimazione, dell'ascolto, della consultazione sistematica delle forze che nei diversi paesi sono impegnate per i diritti umani e la democrazia.

È evidente che gli strumenti prioritari di una tale politica estera sono le relazioni, il dialogo, il negoziato, il sistematico monitoraggio del rispetto degli impegni e la capacità di associare alla discrezione e alla riservatezza delle relazioni diplomatiche la forza di un dibattito pubblico e trasparente che permetta alle opinioni pubbliche di formarsi e di esprimersi e allarghi gli spazi della partecipazione.

Se su queste scelte l'Unione europea e il nuovo Servizio esterno del quale il Trattato di Lisbona ha deciso l'istituzione agissero per coordinare e rendere coerenti le scelte e i concreti comportamenti dei diversi stati membri, sarebbe una scelta di straordinaria importanza ed efficacia.

Anche in scelte apparentemente banali come il disegno dei siti internet, l'organizzazione delle visite di stato e delle celebrazioni nazionali, la redazione delle relazioni periodiche degli ambasciatori sui singoli paesi, l'agenda delle riunioni periodiche dei diplomatici, l'Unione europea, attraverso il suo Servizio esterno, potrebbe contribuire alla definizione di standard comuni degli Stati membri che darebbero molta maggiore forza all'iniziativa politica e diplomatica a sostegno dei diritti umani e dello stato di diritto. Ma lo stesso

ministero degli esteri italiano può compiere in questo campo scelte innovative.

Su un altro piano, gli accordi di partenariato che l'Europa discute e definisce sia con i paesi delle primavere arabe che con quelli dell'Asia centrale sono un'occasione importante. La discussione delle condizioni di adesione è un modo attraverso cui questi paesi possono essere spinti a compiere passi verso una più solida democratizzazione. D'altra parte basterebbe pensare al ruolo che l'adesione all'Unione europea ha giocato nei processi di democratizzazione di tanti paesi dell'Europa centrale e orientale dopo la caduta del muro di Berlino. Non era scontato che Polonia, Ungheria, Romania, Lettonia, Lituania e Estonia, Bulgaria, Cechia e Slovacchia diventassero delle democrazie a tutti gli effetti.

Al centro dell'indagine svolta dalla Commissione dei diritti umani c'è una domanda: quale equilibrio nella politica estera, in Italia e in Europa, fra principi e *realpolitik*? Equilibrio, sottolineo, perché l'idea di cancellare la *realpolitik* dalla politica estera è un'idea totalmente infondata. Se si dovesse arrivare a una contrapposizione fra valori e interessi nel campo delle parole e della retorica assisteremmo al trionfo dei valori, ma nella realtà dei fatti gli interessi vincerebbero a man bassa. La ricerca di un equilibrio è l'unica via per tentare di avere qualche concreto risultato.

D'altra parte lo stesso principio dell'universalità dei diritti umani non può essere considerato come un fatto scontato. Molti paesi del mondo considerano quello occidentale sui diritti umani un discorso aggressivo, di chi continua a voler imporre al mondo i suoi modelli particolari. Anche tra universalità dei diritti umani e rispetto delle differenze culturali un equilibrio va ricercato. È una condizione indispensabile proprio per non cadere in quel relativismo culturale che a parole si esorcizza. La condizione dell'universalità è che il tema dei diritti umani si tenga all'essenziale, alla difesa della dignità e della libertà degli individui, alle condizioni essenziali della convivenza umana. Conviene sapere che se tutto diventa diritti umani nulla è più diritti umani.

E un equilibrio va ricercato tra i diritti politici e di libertà, che la tradizione democratica occidentale mette al primo posto, e i diritti economici e sociali, che sono considerati una priorità in buona parte del mondo. Se i diritti umani non parlano dell'acqua e dell'accesso al cibo e alla salute non si potrà mai parlare a una parte importante del mondo.

Infine, troppo spesso in questi anni la parola diritti umani è stata associata all'esperienza della guerra e dei bombardamenti. Avere approvato l'intervento in Libia non può nascondere di quali contraddizioni e di quali errori esso fosse figlio. La Libia conferma che quando la politica cancella il problema dei diritti umani e guarda solo agli interessi economici, al petrolio, alle forniture, alla costruzione delle autostrade, finisce che la questione dei diritti umani ingrossi, esplode e diventi così enorme che nessuno può far finta di non vederla.

Perché l'Europa non può più permettersi che si ripeta Srebrenica, non può più consentire che a pochi chilometri dalle sue case vengano sterminate migliaia di persone. Ma se la questione dei diritti umani non agisce come un aspetto permanente e strutturale dell'azione politica, se non si misura con i processi di medio e lungo periodo provando a orientarne o a condizionarne gli sviluppi o almeno a moderarne le conseguenze, si rinuncia a svolgere una funzione preventiva. E i diritti umani emergono e si presentano allora come emergenze umanitarie, come tragedie di fronte alle quali alla politica non resta che l'alternativa tra la guerra e la viltà.

Ricostruire il rapporto fra diritti umani e lotta per la pace è uno dei problemi essenziali, forse il più importante, che sta di fronte alle politiche estere e alla comunità internazionale nella nuova fase che si sta aprendo.

La costituzione del Servizio esterno dell'Unione europea rischia di essere la perdita di una grande occasione se non si riuscirà a mettere al centro della politica estera europea un'azione sistematica, permanente, coordinata per la difesa dei diritti umani, lo sviluppo della democrazia, della pace, dello sviluppo, della lotta contro la fame.

Se l'affermazione di Nadia Urbinati che la democrazia non è un'armonia ma una cacofonia vale all'interno di ciascun paese, questa è mille volte più vera a livello sovranazionale. La lentezza, le contraddizioni hanno quindi molte ragioni. Ma mi spingo addirittura a sostenere che questa lentezza, questo cammino sghembo, che ci sembrano a volte insopportabili e condannano la lotta per i diritti umani e la democrazia a vivere in uno stato di permanente sofferenza, sono forse, in una certa misura, la condizione necessaria per evitare – come spesso è capitato negli anni recenti – che l'azione per i diritti umani sia identificata con l'azione militare e con la guerra. Forse si può dire che la

trasformazione dei diritti umani in emergenza umanitaria – con le conseguenze che spesso ciò comporta in termini di ricorso all’uso della forza essendo ormai impossibili altre vie – non è che l’atto conclusivo – in una drammatica eterogenesi dei fini – di una *realpolitik* che riduce a pura questione di interessi la gestione delle relazioni internazionali.

La lentezza è invece il contrario dell’emergenza. Il suo tempo non è il breve, ma il medio e lungo periodo: scoprendo la lentezza, i diritti umani diventano la materia strutturale, sistematica di una politica estera che non contrappone principi e interessi, realismo politico e valori. E che evita le secche dell’ingerenza perché conosce i soggetti sociali e politici del cambiamento, agisce in relazione con loro, ne riconosce l’esistenza e ne ricerca l’opinione e il concerto.

## Intervento di Lamberto Dini, già ministro degli affari esteri. Seduta n. 86

“Onorevoli colleghi, ringrazio il presidente Marcenaro per avermi dato l’opportunità, come da lui stesso ricordato, di aprire questo ciclo di audizioni della vostra Commissione, dedicato al rapporto tra politica estera e diritti umani. Probabilmente la scelta è caduta su di me per aprire queste audizioni poiché ho avuto l’onore di guidare la diplomazia italiana in anni cruciali, che hanno definito le linee strutturali di una politica estera che ha dovuto affrontare gli equilibri del mondo ed i suoi conflitti dopo la chiusura della lunga stagione della guerra fredda.

Questa mia esperienza è stata segnata in modo decisivo dall’intervento in Kosovo: l’ultima guerra del secolo scorso che l’Alleanza atlantica intraprese per non assistere inerte alla deportazione di un popolo.

Se ci volgiamo oggi a considerare quegli eventi, che pure si svilupparono in modo per molti versi tempestoso e complesso, vediamo con chiarezza che la vittima più illustre della guerra del Kosovo fu la sovranità nazionale, l’idea stessa di sovranità nazionale quale si era venuta costruendo dai trattati di Westfalia, alla metà del XVII secolo.

Allora, con la fine degli imperi religiosi, gli Stati più forti del continente accettarono di considerare inviolabile il recinto della loro sovranità, fondando il moderno sistema internazionale. La sovranità è stata erosa a più riprese negli ultimi 50 anni, ma il colpo più forte gli venne inferto dalla Nato il 24 marzo del 1999, con il primo attacco multinazionale volto ad arrestare nel Kosovo un’aperta e criminale violazione della legge delle genti. Lo stesso giorno, per una straordinaria coincidenza, la Corte britannica asseriva che l’ex presidente cileno Pinochet avrebbe potuto essere inviato in Spagna per esservi giudicato.

Certo, già il Tribunale di Norimberga aveva introdotto il principio della sicurezza nello Stato e «dallo Stato». La stessa Carta delle Nazioni Unite e soprattutto la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 avevano con chiarezza avviato il ridimensionamento dei poteri sovrani degli Stati. La Dichiarazione del 1948 fu intesa da subito come un codice condiviso di valori, come una vera «Magna carta» del mondo contemporaneo, che si imponeva a tutti ed anche agli Stati.

E tuttavia, solo dopo la guerra del Kosovo è apparso evidente a chiunque che i principi fissati in quella Carta e i principi fissati nello Statuto stesso delle Nazioni Unite pongono l'individuo al centro di tutto, facendo della sua protezione la vera e universale «ragion di Stato» dei nostri giorni.

È significativo come negli stessi anni sia anche maturata la convenzione che istituisce il Tribunale penale internazionale. Io considero il fatto di avere portato a Roma la firma di questo fondamentale documento, di aver contribuito a che l'Italia svolgesse un ruolo da protagonista in questo salto di qualità fondamentale del diritto internazionale, un privilegio straordinario e, forse, il momento più significativo e importante dei miei cinque anni alla Farnesina.

Credo che l'Italia debba essere orgogliosa di essere riuscita in questi decenni a porre i diritti dell'uomo al centro della sua politica estera. Prima di scrivere queste mie parole sono andato a ripercorrere le dichiarazioni davanti alle Nazioni Unite e al Parlamento italiano da me effettuate in quegli anni come ministro degli affari esteri e, pertanto, è sulla base di quella esperienza che parlo.

Noi l'abbiamo fatto innanzitutto in Europa dando un contributo essenziale alla costruzione della Carta dei diritti e al suo inserimento a pieno titolo, con un chiaro valore vincolante, nel sistema dei trattati europei. Lo abbiamo fatto a livello più universale con lo Statuto della Corte di Roma e con la straordinaria battaglia per la moratoria della pena di morte. Lo stiamo facendo oggi - e qui devo dare un merito particolare all'attività del Senato sotto la spinta e lo stimolo della vice presidente Emma Bonino - per la delicata questione del bando delle mutilazioni genetiche femminili.

Possiamo ben dire che ormai è una vera cifra distintiva della politica estera italiana l'aver messo al centro i diritti umani, l'aver introiettato nella nostra azione che il diritto rompe gli argini dello Stato-Nazione e scopre in se stesso una doppia responsabilità: verso la propria società (verso la nostra vibrante e articolata società civile) e verso il mondo.

Siamo consapevoli che le minacce alla libertà possono venire oggi proprio da quell'unico monopolio di cui la società civile non può ancora fare a meno: il monopolio della forza nelle mani dello Stato.

Ma oggi, dopo il Kosovo e con la Corte penale (come dimostra da ultimo la vicenda libica) i diritti dell'uomo non sono tutelati sol-

tanto nello Stato, ma anche “contro lo Stato”, anche contro il proprio Stato di appartenenza.

Sta qui un passaggio cruciale, che credo sia ormai divenuto un elemento connotante della nostra attività diplomatica e lo deve divenire sempre di più nella formazione stessa dei nostri diplomatici. Tutti dobbiamo essere consapevoli, politici e diplomatici, che esiste ormai una giurisdizione che ignora i confini dello Stato, che ha competenza per un certo numero di violazioni del diritto delle genti: genocidio, terrorismo, crimini contro l'umanità, crimini di guerra.

Che così sia lo vediamo anche nell'attività che quotidianamente si svolge in questa Aula che ci ospita oggi e nell'Aula del Senato. Ogni qualvolta ci troviamo ad affrontare trattati bilaterali che, o per la natura e il carattere politico e istituzionale del paese controparte, o per la natura stessa delle materie trattate (penso, ad esempio, ai tanti trattati che stiamo esaminando in Commissione esteri di collaborazione in materia militare), abbiamo preso l'abitudine e ne do atto volentieri proprio al senatore Marcenaro che ci ha indotto a riflettere sul punto - di presentare ordini del giorno che condizionano la vigenza stessa e l'esecuzione dei trattati al rispetto dei diritti umani; ordini del giorno sempre accolti dal governo.

Non c'è ragion politica, né convenienza economica che possa far superare questo parametro essenziale, questo ineludibile riferimento della politica estera del XXI secolo.

Questa vera e propria condizionalità è oramai una politica che si è radicata in quella che è la più importante dimensione dell'azione estera dell'Italia: la dimensione europea.

La condizionalità dei diritti umani segna sempre di più e con crescente incisività gli accordi di associazione. Ripensando, dopo gli eventi della cosiddetta “Primavera araba”, alle linee portanti della politica di vicinato, è emerso con chiarezza nei nuovi documenti di strategia dell'Unione, che abbiamo anche esaminato in Commissione esteri, che il rispetto dei diritti umani deve diventare una condizionalità stringente, e ciò non solo in senso negativo ma anche in senso positivo e di stimolo. Nella maturazione dei diritti umani, infatti, occorre saper fare assegnamento anche su una paziente pedagogia del tempo. Spesso il ricorso precipitoso a sanzioni o a interventi può essere controproducente. Dobbiamo, infatti, essere consapevoli che esistono una scala di gravità delle violazioni e anche processi storici e culturali che talvolta necessitano di orizzonti temporali non brevi.

Il presidente Marcenaro ricorderà quello che ci ha detto, nell'ultimo incontro che abbiamo avuto la settimana scorsa a New York, il ministro degli esteri iraniano. Ci ha chiesto di non chiudere la porta e di incalzare invece il suo paese con stimoli positivi in un processo che potrebbe essere arrestato da misure eccessive che si potrebbero rivelare controproducenti e, quindi, la gradualità è come dicevo la paziente pedagogia del tempo.

Credo che lo sforzo debba essere oggi quello di agire secondo regole più precise e secondo strategie più definite che abbiano chiaro l'obiettivo finale.

Dovremmo innanzitutto privilegiare la prevenzione delle crisi piuttosto che la soppressione dei conflitti. Dovremmo operare per sradicare le cause economiche e culturali dei conflitti, e sappiamo che questo non è facile. Dovremmo veramente usare la forza come ultima ratio, e cioè quando gli strumenti dell'economia e della politica non siano applicabili o abbiano fallito.

L'azione internazionale dovrebbe sempre tenere conto dei rischi di rafforzare, attraverso un regime sanzionatorio, proprio il potere dei regimi dispotici. Io credo fermamente che l'accento dovrebbe essere posto più sugli incentivi che sulle sanzioni, in un quadro poi di regole precise, senza double standard. Dobbiamo evitare l'accusa di criteri diversi a seconda che si tratti di giudicare paesi amici o nemici. Guai, infatti, a suscitare l'immagine di un diritto internazionale che sia il diritto del più forte, e che alcuni Stati possano essere considerati più uguali degli altri. Sarebbe ciò addirittura contrario alle nostre migliori tradizioni politiche e culturali, nelle quali la legge è presidio e difesa del più debole.

Dobbiamo imparare a cogliere sempre le ragioni degli altri. Questa è una chiave indispensabile per ogni politica estera che voglia portare risultati positivi e costruttivi.

Dobbiamo, infine, lavorare per rafforzare il quadro istituzionale. L'Unione europea si propone al mondo come un modello essenziale di organizzazione regionale. Ma imprescindibile e fondamentale è e resta il ruolo delle Nazioni Unite. La sanzione ultima delle Nazioni Unite, infatti, è indispensabile come regola di una legalità internazionale che non può essere, al di là di situazioni del tutto eccezionali, prerogativa di un solo gruppo di Stati.

Credo serenamente che l'Italia abbia fatto in questi anni la sua parte e penso che continuerà a farla sulla base di una profonda convinzione, tra le forze di maggioranza e opposizione, sui valori che

ispirano la nostra politica estera, nel segno di quei precetti così chiaramente iscritti negli articoli 10 e 11 della nostra Carta costituzionale”.



Intervento di Enzo Scotti, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.

Seduta n. 87

“Ringrazio innanzitutto il presidente e la Commissione straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani per aver promosso questo ciclo di audizioni, che mirano ad approfondire alcuni temi fondamentali intorno al rapporto tra politica estera e diritti umani.

Si tratta di una riflessione certamente opportuna e necessaria, che va al cuore di molte delle principali questioni dell’attualità internazionale e delle decisioni che ci troviamo quotidianamente a prendere nella pratica del lavoro diplomatico. Non mi soffermerò a lungo sulla questione teorica di fondo - il rapporto tra principi e interessi, tra *realpolitik* e valori - che rappresenta una delle grandi costanti del pensiero politico e filosofico della cultura occidentale e non solo. Vorrei solo ricordare uno dei grandi pensatori contemporanei, da poco scomparso: Raimon Panikkar, che ha dedicato un saggio di grande importanza a questo tema. Se ne potrebbe dibattere a lungo, ma credo che sia più utile e interessante ai nostri fini attestarsi su un postulato intermedio e da qui partire per sviluppare alcune considerazioni applicabili alla nostra politica estera nel suo concreto svolgimento.

Il postulato di partenza è che, fermo restando il vincolo invalicabile di alcuni diritti umani fondamentali, che non possono mai essere in discussione anche di fronte a situazioni ultime - come ci insegnano le recenti vicende del Mediterraneo e della Libia in particolare - interessi e valori sono i due parametri di fondo necessariamente presenti in tutte le decisioni di politica estera, in proporzioni e con intensità variabili a seconda delle circostanze. Detto in altri termini, *realpolitik* e valori sono le due variabili di un’equazione che non ammette un unico risultato, valido in tutte le situazioni e a tutte le latitudini, ma la cui soluzione va trovata soppesando di volta in volta i vincoli invalicabili dei valori e gli interessi in gioco.

Questo approccio evoca subito un problema, quello del tanto dibattuto doppio standard, cioè della mancanza di un criterio oggettivo per valutare situazioni simili in paesi differenti, che rischia di far perdere credibilità all’azione politica e internazionale di tutela e promozione dei diritti umani. Tale obiezione può però essere, se non superata, almeno attenuata se al primo postulato, per così dire, relativistico, ne aggiungiamo un secondo, in base al quale la tutela dei diritti umani nel mondo non

è soltanto un principio astratto da difendere, non è un valore da tutelare, ma anche una delle condizioni, anzi la principale condizione per assicurare la stabilità e la pace. Da questo punto di vista, principi e interessi non rappresentano due facce isolate e contrapposte, ma si rifanno ad un unico grande interesse collettivo della comunità internazionale, quello della pacifica convivenza internazionale. Come è stato detto in tante occasioni, dunque, i diritti umani sono uno dei tre pilastri in cui si fondano l'esistenza e l'azione delle Nazioni Unite, insieme a quello della sicurezza collettiva e a quello dello sviluppo economico. Tra questi tre pilastri vi è necessariamente un rapporto non solo di interdipendenza, ma anche di rafforzamento reciproco.

Se queste sono le premesse metodologiche, espresse in modo necessariamente sintetico, quali sono le conseguenze che dovremmo trarne nella definizione delle strategie reali di politica estera del nostro paese? Credo che queste possano essere ricondotte a due filoni principali, quello nazionale e quello europeo. Sul piano interno, partirei proprio da una delle considerazioni contenute nella lettera di invito del presidente Marcenaro a questo ciclo di audizioni: quello di passare da una cultura dell'emergenza ad una cultura di prevenzione. Occorre, cioè, far sì che i diritti diventino un aspetto strutturale e sistematico della politica estera e non siano legati a situazioni contingenti di crisi umanitaria o politica. È quello che si chiama, nel linguaggio delle grandi organizzazioni internazionali, lo *human rights mainstreaming*.

Fondamentale è in primo luogo l'esistenza di una forte cultura diffusa dei diritti umani tra tutti gli operatori della politica estera: si tratta di un fattore non scontato, se si considera che nei Ministeri degli esteri di tutto il mondo prevale a volte una visione di «realismo di breve periodo» che non sempre tiene in considerazione i diritti umani nella misura necessaria. Vanno a questo fine rafforzate le attività di formazione rivolte ai funzionari diplomatici, per fornire loro gli strumenti tecnici - giuridici e politici - che consentano di rappresentare al meglio le nostre posizioni in ambito internazionale, tanto sul piano bilaterale come su quello multilaterale. Per fortuna, il sistema universitario italiano (ma la questione dovrebbe riguardare tutto il sistema educativo, non solo quello dell'istruzione superiore) è ben dotato di corsi, lauree specialistiche e master nel campo dei diritti umani. Partiamo quindi da una base culturale solida, sulla quale possiamo costruire una formazione più mirata verso tutti gli operatori della politica estera. A questo proposito, come segnale di «contaminazione positiva» tra mondo universitario e diplomatico, mi piace ricordare il ciclo di conferenze che si inaugura proprio oggi al ministero

degli affari esteri intitolato “La promozione dei diritti umani: dalla teoria alla pratica”, in collaborazione con i principali atenei di Roma.

Per tradurre il concetto di *mainstreaming* nella pratica, i modelli organizzativi sono essenzialmente due: creare una struttura centrale forte, dedicata esclusivamente ai diritti umani, ovvero privilegiare l'opzione basata sulla disseminazione delle competenze sui diritti umani nelle varie direzioni geografiche. In realtà, è dimostrato che il modello vincente è quello basato su un mix di entrambi, nel senso che senza una solida struttura centrale di riferimento è difficile che la disseminazione funzioni, dal momento che i referenti per i diritti umani presenti nel resto della struttura non avrebbero a chi riferire, e verrebbero alla fine assorbiti da una logica puramente geografica. D'altro canto, una struttura tematica da sola non avrebbe comunque la possibilità di entrare nel merito delle singole situazioni nei diversi paesi e rischierebbe quindi di essere isolata dal *mainstream* decisionale. Da questo punto di vista, soffriamo ancora come ministero degli affari esteri di un certo sotto-dimensionamento rispetto alle risorse umane e finanziarie che i nostri principali partner europei dedicano alla tutela e alla promozione dei diritti umani nel mondo. Siamo peraltro consapevoli che, nell'attuale contesto di risorse umane e finanziarie decrescenti, non è facile prevedere un rafforzamento nel breve periodo. Ciò nonostante, grazie ad alcuni accorgimenti operativi, alcuni passi avanti recenti nel senso del *mainstreaming* meritano di essere segnalati. In primo luogo, la presenza in tutte le nostre ambasciate di un funzionario diplomatico con le funzioni di *focal point* diritti umani, con il compito specifico di seguire il settore, coordinandosi con gli altri paesi UE in loco e assicurare un'attività di *reporting* sulla situazione dei diritti umani nel paese. In secondo luogo, grazie all'esercizio della Revisione periodica universale (cioè l'esercizio attraverso il quale tutti i paesi delle Nazioni Unite vengono sottoposti ad un esame della situazione dei diritti umani al loro interno, che si svolge nell'ambito del Consiglio diritti umani a Ginevra, al quale, come ricorderete, anche l'Italia si è sottoposta l'anno scorso) l'intera nostra rete diplomatica, centrale e periferica, viene coinvolta nell'elaborazione di schede sintetiche e, cosa ancor più importante, di raccomandazioni che l'Italia rivolge al paese sotto esame.

*Focal point* in loco e Upr rappresentano quindi per il ministero degli affari esteri due strumenti operativi importanti per dare concretezza all'impegno a rendere strutturale e sistematica l'attività di monitoraggio sui diritti umani nel mondo. Occorrerà quindi proseguire lungo questa strada, rafforzando e razionalizzando le strutture preposte, sia a Roma sia

nelle sedi multilaterali che fungono da principali terminali operativi di questa attività (Ginevra, New York, Bruxelles e Strasburgo).

Un altro elemento che presenta grandi potenzialità positive è la creazione di una Autorità nazionale indipendente in materia di diritti umani, della quale più volte si è occupata questa Commissione e che, come sapete, si trova in avanzato iter di approvazione. Vi sono almeno tre motivi per sottolinearne il ruolo positivo: in primo luogo, perché rafforzerà la credibilità del nostro paese in ambito internazionale, nel senso di garantire una sempre maggiore coerenza tra dimensione interna e dimensione esterna nella tutela dei diritti umani; in secondo luogo, perché la sua stessa presenza consentirà di aumentare la sensibilità dell'opinione pubblica, dei media e delle stesse istituzioni su questi temi, dando così un contributo a quella cultura diffusa dei diritti umani di cui parlavo poc'anzi. Infine - ma non è certo meno importante - il provvedimento istitutivo dell'Autorità indipendente contiene al suo interno la norma che istituisce la Commissione bicamerale per i diritti umani, che rappresenta a mio giudizio un passo fondamentale per garantire, anche in ambito parlamentare, quella stessa coerenza e sistematicità che si richiede agli organi esecutivi.

Per quanto riguarda l'Unione europea, dobbiamo in primo luogo essere coscienti che, senza nulla togliere all'importanza che rivestono politiche nazionali efficaci e coerenti, solo la dimensione continentale è in grado di mettere in campo il peso politico e negoziale necessario ad un'efficace politica dei diritti umani su scala globale. Vi è in effetti, all'interno e all'esterno dell'Unione, un senso di generale aspettativa che l'Europa del dopo Lisbona sia chiamata ad un salto di qualità nella politica di promozione dei diritti umani sul piano internazionale, collegata strettamente all'insieme degli accordi bilaterali e multilaterali che l'Unione europea sta portando avanti con il resto del mondo, e soprattutto con i paesi nuovi emergenti, nei quali i problemi dei diritti umani si pongono in modo molto critico (penso alla Cina, per indicare il punto più nevralgico). Tali aspettative stanno prendendo forma e traducendosi in diversi documenti di indirizzo politico.

L'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea, Catherine Ashton, ha più volte detto pubblicamente, fin dal suo discorso di insediamento davanti al Parlamento di Strasburgo, che intende fare della politica dei diritti umani il filo rosso della politica europea, intendendo con ciò la priorità orizzontale che attraversa tutta l'azione esterna dell'Unione nelle sue diverse componenti, a cominciare dalle politiche commerciali e di aiuto allo sviluppo.

Di fronte alle sfide globali e alla crescente assertività delle potenze emergenti, si pone con crescente intensità il problema di assicurare il massimo possibile di efficacia e di coerenza alla politica esterna dell'Unione sui diritti umani, con un approccio più realistico e differenziato (non possiamo pensare che lo stesso abito si adatti a tutti), con una comunicazione più efficace verso i paesi terzi, dando ai diritti umani la necessaria centralità - di nuovo, il *mainstreaming* di cui parlavamo prima - nella definizione delle strategie complessive di politica estera e di politica commerciale ed economica dell'Unione.

Sappiamo che all'interno dell'Unione convivono da sempre, anche in questa materia, sensibilità e approcci differenziati da parte degli Stati membri. Semplificando: da una parte, quanti privilegiano il dialogo e la ricerca di convergenze trans-regionali, dando un rilievo relativamente maggiore ai diritti economico-sociali; dall'altra, la riaffermazione delle tradizionali priorità incentrate sui diritti civili e politici, con un accento più marcato sulla condizionalità in materia di politiche commerciali e di aiuto allo sviluppo.

Il risultato finale è, di norma, fondato su un compromesso intermedio, che idealmente dovrebbe riunire il meglio delle diverse posizioni. In ogni caso, e al di là di queste diverse sensibilità, vi è piena comunanza di vedute sulla necessità di un rilancio degli strumenti esistenti dell'Unione in materia di diritti umani.

Altra questione importante è quella della coerenza tra dimensione esterna e dimensione interna della tutela e promozione dei diritti umani. A questo proposito, ritengo sia giusto mostrarsi disponibili alle richieste di monitoraggio riguardanti la situazione dei diritti umani all'interno dei paesi dell'Unione europea ed essere aperti alle critiche, quando sono costruttive e non strumentali, anche per non dare argomenti a quanti sono sempre pronti ad accusare l'Occidente di incoerenza e di doppio standard nella promozione dei diritti umani nel resto del mondo. È opportuno quindi un collegamento più stretto della componente esterna dell'azione dell'Unione europea con gli organismi che si occupano della protezione dei diritti all'interno dell'Unione, come l'Agenzia europea per i diritti fondamentali e in generale tutto il settore giustizia e affari interni.

Come accennavo prima, la signora Ashton ha raccolto e si è fatta portatrice di tutte queste istanze, impegnandosi a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una nuova strategia complessiva dei diritti umani dell'Unione europea. Un obiettivo ambizioso, che coinvolge tutta la complessa struttura istituzionale europea e che non a caso sta prendendo più tempo di quanto inizialmente previsto, ma

che dovrebbe vedere la luce tra la fine di quest'anno e l'inizio del 2012.

Sul piano operativo, è stata comunque già istituita all'interno del SEAE una nuova divisione forte dedicata esclusivamente ai diritti umani, che ha riunito i vari spezzoni diritti umani presenti in precedenza all'interno della Commissione e del Consiglio, articolata in tre divisioni (strategie politiche, iniziative e progetti, sostegno ai processi democratici ed elettorali) ed è stato nominato un presidente stabile del COHOM, il gruppo che in ambito PESC riunisce mensilmente a livello tecnico i responsabili dei diritti umani dei 27 paesi membri, e che in precedenza era guidato dalle Presidenze semestrali di turno.

Ricordo inoltre le aspettative crescenti del Parlamento europeo - soprattutto attraverso la Sottocommissione diritti umani - di svolgere un ruolo attivo nel campo dei diritti umani, non solo sul controllo dell'attività degli organi esecutivi europei, ma anche sulla partecipazione alla definizione delle strategie.

Concludo le mie brevi considerazioni sottolineando che la dimensione europea si rivela fondamentale anche per mobilitare le risorse finanziarie necessarie a realizzare progetti concreti di promozione dei diritti umani nei paesi terzi, che su un piano solo nazionale avremmo più difficoltà ad attuare. L'Unione dispone a questo scopo dello strumento finanziario "Diritti umani e democrazia", dotato di un budget di circa 200 milioni di euro all'anno, attraverso il quale vengono finanziati progetti soprattutto per monitorare e promuovere i diritti umani in tutto il mondo, realizzati perlopiù attraverso organizzazioni non governative (Ong) e associazioni locali. Il problema, in sintesi, sia a livello nazionale sia a livello europeo, è quello di fare della tutela dei diritti umani il filo rosso capace di legare tutte le politiche e, soprattutto, di condizionarne l'idea-zione e l'attuazione".

## Intervento di Shirin Ebadi, premio Nobel per la pace. Seduta n. 89

“Saluto le signore e i signori onorevoli senatori. Sono molto contenta di essere qui un'altra volta per parlare con voi dell'Iran. Purtroppo, la situazione dei diritti umani in Iran peggiora ogni giorno. Attualmente, due attori cinematografici iraniani si trovano in carcere soltanto per avere recitato in un film, benché il governo avesse rilasciato i permessi per girarli. Una di questi è la signora Marzieh Vafamehr, di cui ha parlato il presidente Marcenaro, che è stata condannata ad un anno di carcere e a 90 frustate. L'altro attore è Ramin Parchami, che si trova in carcere da più di otto mesi, anch'egli per avere partecipato ad un film autorizzato dal governo. È singolare il fatto che i registi ottengano i permessi per girare i film, ma questo non interessi al tribunale che non considera corretta la scelta del governo. Per questo motivo, un elevato numero di artisti e scrittori iraniani si trova in carcere.

Negli ultimi due anni, più di 44 avvocati sono finiti in carcere solo perché avevano difeso i propri assistiti: secondo il regime, l'avvocato commette un reato se difende qualcuno che è accusato e condannato per motivi politici. Una delle persone che si trovano in carcere per questo motivo è la signora Nasrin Sotoudeh.

Ma in carcere ci sono anche altre persone, come il giurista Gassem Shole Sadi, il signor Mohammadzadeh o anche Sakineh Muhammadi Ashtiani, la donna che era stata condannata alla lapidazione. L'opinione pubblica italiana ha sostenuto questa donna, ha protestato per la sua condanna e per fortuna, proprio grazie alle pressioni internazionali, Sakineh fino ad oggi non è stata lapidata. Tuttavia, il suo giovane avvocato Hutan Kian, solo per averla difesa, per aver parlato della sua pratica con i giornalisti e per averli quindi informati, è stato condannato a nove anni di reclusione. Già da un anno si trova in carcere e, pur essendo molto malato, non gli permettono di essere curato.

Negli ultimi 11 mesi in Iran sono state giustiziate 250 persone, alcune delle quali per strada, in luoghi pubblici. Una di queste, appunto giustiziata in strada, è un diciassettenne, quindi minorenne. Il regime, spaventando, terrorizzando le persone, cerca di zittirle.

Come sapete, le Nazioni Unite hanno nominato Ahmad Shahid inviato speciale per i diritti umani in Iran, il quale ha preparato una relazione molto ampia sulla situazione e leggendola si comprende quanto sia peggiorata la situazione in Iran. Il governo iraniano non ha però rila-

sciato il necessario visto, né il permesso per visitare il paese e quindi Ahmad Shahid ha predisposto la sua relazione sulla base sia dei colloqui avuti con le persone che vivono fuori dall'Iran, sia dei documenti redatti dagli attivisti dei diritti umani. All'inizio di tale relazioni si danno assicurazioni sulla veridicità delle informazioni ottenute, ciò detto, la conoscenza di Ahmad Shahid della situazione iraniana non può che essere parziale in quanto gli viene impedito di entrare in Iran. Questo significa che il regime iraniano sta nascondendo come viene trattato il popolo iraniano.

Mi è stato chiesto come i paesi europei e, specialmente, l'Italia possano aiutare il popolo iraniano. Ebbene, la lotta per la democrazia e per i diritti umani è un dovere che spetta a noi iraniani e la gente sotto questo profilo è molto attiva e sta combattendo. La preghiera che quindi rivolgiamo all'Occidente è quella di non sostenere i dittatori, di non lavorare e di non stringere accordi economici con loro, specialmente quelli che danneggiano il popolo. I soldi che vengono rubati agli iraniani arrivano nelle banche europee. I dittatori di tutto il mondo, quindi non solo del nostro paese, quando vanno in pensione o quando vengono messi da parte per anzianità, si trasferiscono in Europa o in America. Nessun dittatore deposita i propri soldi nei paesi dell'America latina o dell'Africa, ma li investe, in Europa, magari nell'acquisto di palazzi, creandosi così per il futuro le condizioni di una vita agiata. Chiediamo pertanto di non permettere che questi dittatori entrino nei vostri paesi.

Noi abbiamo predisposto elenchi di soggetti che hanno avuto un ruolo diretto nella repressione e nell'uccisione delle persone, elenchi che abbiamo consegnato all'Unione europea con la preghiera di isolare questi soggetti, di non permetterne l'ingresso in Europa non concedendogli i visti e di provvedere al sequestro del loro denaro e proprietà presenti sul suolo europeo, a favore del popolo iraniano. Per favore, non accettate i soldi sporchi di queste persone!

Anche l'Unione europea ha predisposto due elenchi, il primo contenente 32 nominativi ed il secondo 29, corrispondenti a persone che sono state isolate e sanzionate e che quindi non possono circolare sul territorio europeo. Va detto però che l'Unione europea ha revocato le misure già prese nei confronti di tre persone inserite nei suddetti elenchi quando queste hanno ricevuto la nomina di ministro nel nostro paese. Una di queste persone è il ministro degli esteri Ali Akbar Salehi, al quale non appena nominato è stato concesso di visitare l'Europa. Ebbene, ciò significa che se un assassino o un terrorista diventa ministro, si è tenuti a dimenticare o perdonare tutto il suo passato?

Un'altra di queste persone presenti negli elenchi e nei confronti della quale l'Unione europea ha revocato le misure precedentemente prese è il ministro del petrolio, il militare Massud Mir Kazemi. Questa decisione ha molto meravigliato il popolo iraniano, considerato che quando un'anziana madre vuol venire in Europa a visitare i propri figli, per ottenere il visto affronta tante difficoltà, laddove un militare di alto rango, che si trova negli elenchi di persone che si sono macchiate di determinati crimini, una volta nominato ministro può invece recarsi tranquillamente in Europa! Noi vi preghiamo quindi di non tenere questi comportamenti!

Il regime iraniano in questo modo prende in giro l'Unione europea e questa è un'offesa che non potete accettare! L'elenco cui facevo riferimento deve quindi essere completato ed in esso devono essere indicate anche altre persone, compresi tutti i ministri iraniani.

Un altro problema è che il regime iraniano ogni giorno rafforza la censura: in Iran, la radio e la televisione sono del governo, che anche per questo motivo può imporre la censura. Quattro anni fa, due emittenti radiotelevisive, la BBC e Voice of America, una inglese e l'altra americana, che trasmettono in lingua persiana, operavano grazie al satellite Hotbird, che appartiene all'operatore satellitare europeo Eutelsat. Il regime iraniano era però molto scontento che quelle emittenti trasmettessero i programmi Eutelsat e quindi ne disturbava il segnale. In risposta a ciò, Eutelsat, invece di chiedere al governo iraniano di cessare questi comportamenti, ha penalizzato le persone che seguivano quelle trasmissioni spostando le emittenti BBC e Voice of America dal satellite Hotbird su un altro satellite, che in Iran non si riceve, nel senso che per permettere a questo satellite di coprire tutto il paese ci sarebbe bisogno di attrezzature ulteriori. Sono quindi due anni che sottolineo ai vertici di Eutelsat che questo loro comportamento significa nei fatti collaborare all'azione di censura del governo iraniano.

Eutelsat è un operatore europeo, che per un terzo appartiene al governo francese. Non riesco a credere che il signor Sarkozy, una volta al mese, esprima la propria solidarietà al popolo iraniano, denunci le azioni del regime iraniano, e poi non costringa Eutelsat a non collaborare con il regime iraniano; a mio avviso non dovrebbe rinunciare, per interessi economici, a chiedere all'Iran di non applicare la censura!

Mi rivolgo quindi a voi, che credete nell'importanza dei diritti umani, invitandovi a non aiutare i dittatori, a non accettate i loro sporchi soldi, a non permettere che essi vengano in Europa e a non consentire che le vostre società censurino il nostro popolo in Iran! Per quanto ci riguar-

da, saremo noi stessi a combattere per la democrazia e per i diritti umani, ma vi chiedo di aiutarci in questa lotta.

Vi ringrazio per avermi ascoltato con tanta pazienza. Sono a disposizione per rispondere alle domande che vorrete pormi”.

## Intervento di D'Alema, già ministro degli affari esteri.

### Seduta n. 91

“Ringrazio la Commissione per l’invito a partecipare all’odierna audizione che riguarda un tema che effettivamente considero fondamentale, nello sforzo di raggiungere un governo dei processi internazionali che si ispiri ai principi di tutela dei diritti e dei valori fondamentali.

Vorrei iniziare la mia esposizione introduttiva - sulla quale presumo si svilupperà un dialogo - citando, se me lo consentirete, alcuni passaggi delle linee programmatiche di politica estera che presentai in qualità di ministro degli affari esteri il 14 giugno 2006 di fronte alle Commissioni congiunte di Camera e Senato. In quella sede annunciavi che l’Italia aveva presentato la propria candidatura al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, «assumendo l’impegno di adoperarci per l’abolizione della pena di morte, la promozione della democrazia e della legalità, la lotta contro ogni forma di discriminazione, di intolleranza, la protezione dei bambini nei conflitti armati e la lotta contro la tortura».

Questi impegni programmatici, inoltre furono fondamentali nel motivare la candidatura dell’Italia al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sulla base della convinzione - che avevo e che ho tutt’ora - che «la tutela dei diritti umani debba avere un ruolo essenziale in una politica estera che voglia darsi una forte connotazione etica. Ciò vale nei confronti di tutti i paesi, quelli con i quali vogliamo sviluppare rapporti economici e politici più intensi, dalla Cina ad altri paesi asiatici, ma anche con i nostri alleati». In quei giorni, infatti, - era viva la polemica con l’Europa perché la Presidenza di turno austriaca, attraverso le parole della signora Plasnik, all’epoca ministro degli affari esteri, aveva ribadito di fronte al Parlamento europeo, la richiesta di una chiusura della base di Guantanamo. Era questo un tema delicato nel rapporto tra Europa e Stati Uniti e io sottolineai: «l’Europa si batte perché nella lotta contro il terrorismo vengano salvaguardati i diritti umani e siano rispettate le regole del diritto internazionale che vigono nei nostri paesi a proposito della tutela dei diritti fondamentali delle persone».

In definitiva, alla base di questa visione c’è l’idea che la politica estera debba poggiare sulle fondamenta di un idealismo temperato dal realismo dunque sulla capacità di un grande paese come il nostro di indirizzare la propria azione di politica internazionale muovendo da una valutazione certamente degli interessi nazionali, ma anche dei valori

fondamentali ai quali deve ispirarsi un ordine internazionale giusto, condizione questa di stabilità e anche di sicurezza.

Questa ispirazione, che a mio giudizio, è valida in ogni tempo, deve misurarsi con uno scenario molto complesso e contraddittorio. Da una parte, infatti, se consideriamo la prospettiva storica, appare crescente la necessità di tutelare i diritti umani, in ragione del fatto che viviamo il tempo dell'espansione della democrazia come forma di governo, e non soltanto in Europa. Pensiamo all'89, con il crollo dei regimi comunisti, a quello che è successo in America latina, dove ormai le dittature militari e le logiche di guerriglia sembrano via via essere dimenticate. Oggi, la democrazia si affaccia persino nel mondo arabo in un processo delicato, drammatico, ma carico di grandi potenzialità positive.

Dall'altra parte, tuttavia, questa tendenza generale appare contro-bilanciata dal persistere di regimi autoritari, con forti limitazioni delle libertà e dei diritti delle persone. Prendiamo un paese molto importante sulla scena internazionale come la Cina. Esso rappresenta emblematicamente questo contrasto: la crescita di un'economia moderna di tipo capitalistico e il persistere di forme di governo autoritarie, con la limitazione dei diritti umani. Accanto alla sopravvivenza di questi regimi, però, vi sono rischi di forme neoautoritarie. In quest'ottica, guardiamo all'evoluzione della Russia. È un paese che si è affacciato alla democrazia e sembra oggi ripiegare verso un sistema governato dall'alto, con serie limitazioni delle libertà fondamentali, prima tra tutte la libertà dell'informazione.

Sotto questo profilo ho trovato interessante una riflessione che proprio in questi giorni ha sviluppato Guy Verhofstadt, ex primo ministro belga, su quello che dovrebbe fare l'Europa.

Oltre a tutto questo, dobbiamo considerare che la globalizzazione ed il processo di cambiamento verso l'espansione della democrazia sono state affiancate da fenomeni molto estesi di conflitti di natura etnica o tra Stati, ma anche di guerre civili di carattere religioso. Ci ricordiamo tutti di quello che è successo nei Balcani e di quello che avviene, in modo perdurante, in diverse zone dell'Africa, con conseguente massiccia violazione dei diritti umani, spesso in un quadro di relativa impotenza della comunità internazionale.

In questo quadro è emersa l'importanza del principio, affermatosi a partire dagli anni Novanta, della "responsabilità di proteggere", concetto che sancisce la prevalenza della tutela dei diritti fondamentali persino sulla sovranità nazionale. Si tratta, in effetti, di un principio di complessa applicazione in ragione della delicatezza delle due questioni riguardanti la legittimazione dell'intervento della comunità internazionale e la

discrezionalità nella decisione: perché si interviene nei confronti di un determinato paese e non si fa nulla nei confronti di un altro? Ovviamente, ciò dipende più spesso da ragioni di *realpolitik* e non da un'applicazione coerente di principi.

Tuttavia, a mio giudizio, quello della "responsabilità di proteggere" è un principio importante e non rinunciabile, in quanto costituisce una prima affermazione di un diritto cosmopolitico verso il quale si dovrebbe tendere, soprattutto quando sono in gioco diritti fondamentali della persona.

Oltre a questi fenomeni, un'altra seria minaccia alla sicurezza dei diritti delle persone viene dai cosiddetti "Stati falliti", ossia dalla possibilità che in essi si insedino forme di criminalità organizzata e di terrorismo. Pensiamo alla condizione di un paese come la Somalia e a tutti i rischi per i diritti e per la sicurezza che possono derivare da processi di decomposizione di realtà statuali di questo tipo.

Infine, ci siamo trovati a fronteggiare una minaccia nuova, anche per le modalità con cui si è manifestata, in particolare dopo l'11 settembre 2001. Mi riferisco alla sfida del terrorismo, fenomeno che ha notevolmente cambiato lo scenario internazionale, peggiorandolo in modo sostanziale, poiché il sistema dei diritti ha sofferto di un approccio essenzialmente bellico alle sfide della sicurezza, sia interna che internazionale. È evidente che le misure adottate in molti paesi, spesso eccessive, non sempre efficaci e talora persino controproducenti, hanno prodotto effetti negativi a cascata sulle politiche di promozione dei diritti umani a livello mondiale. È così emersa una sorta di contrapposizione tra le esigenze di sicurezza e la tutela dei diritti fondamentali.

Alcuni caratteri definitori della condizione politica attuale a livello mondiale, si sono forgiati proprio per impulso di quella politica di contrapposizione al terrorismo globale che è stata denominata "*global war on terror*", propugnata dagli Stati Uniti e teorizzata nella strategia per la sicurezza nazionale del 2002. Tali iniziative, ripeto, hanno prodotto effetti concatenati a tutti i livelli di ampiezza e di funzionamento dei sistemi politici.

La nuova amministrazione americana ha presentato, nel 2010, una revisione della sua dottrina strategica, con un cambiamento sostanziale e non solo nominalistico. Ad esempio, è stata cancellata dal lessico politico l'espressione inquietante e vaga di "guerra al terrore", a vantaggio di una più precisa identificazione di Al Qaeda come minaccia da fronteggiare. Ciò ha comportato anche un mutamento strategico, che ha successivamente prodotto l'effetto dell'individuazione e dell'eliminazione di

Osama Bin Laden. Tuttavia, l'onda innescata dai cambiamenti avviatisi all'inizio del decennio scorso sta ancora producendo i suoi effetti e continuerà a produrli nel lungo periodo.

A mio parere, questo senso di insicurezza, che causa un riflesso securitario e spinge in secondo piano il tema della tutela dei diritti, ha trovato nuovo alimento anche nelle paure legate all'esplosione di una crisi finanziaria globale. Questo fattore, che sembra non essere attinente all'argomento in discussione, invece lo è, perché concorre a determinare una psicologia di massa.

Tra gli effetti dirompenti e distorcenti, vi è stata una crescente contraddizione del ruolo delle potenze mondiali: attori politici portatori di interessi, ma anche promotori di diritto e quindi sostenitori di valori. In questo senso, è fuori dubbio che l'impianto del diritto internazionale concernente i diritti umani non può produrre tutti i suoi effetti se i suoi protagonisti fondamentali decidono di non sottoporsi a tale giurisdizione. Ciò vale certamente per gli Stati Uniti d'America, che - come sapete - si sottraggono ad una giurisdizione internazionale in materia di tutela dei diritti e, a cascata, per diversi altri importanti attori sulla scena internazionale. Ricordo che questo fu uno dei temi al centro delle iniziative della politica estera italiana, i cui momenti più significativi sono rappresentati, a mio avviso, dalla firma del Trattato di Roma per l'istituzione del Tribunale penale internazionale e, in un tempo più recente, dal dibattito e dall'approvazione nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite della risoluzione per la moratoria delle esecuzioni contro la pena di morte.

Lo sforzo di costruire un impianto di diritto internazionale, come ho sottolineato prima, urta inevitabilmente con il fatto che alcuni dei maggiori protagonisti si sottraggono a tale giurisdizione. Tale orientamento è stato poi notevolmente rafforzato dalla logica della guerra al terrorismo, dal modo in cui si è dispiegata nel corso degli ultimi anni, sia pure per ragioni di sicurezza nazionale e per periodi limitati. Il sistema della collaborazione intergovernativa nella lotta al terrorismo ha fatto sì che venisse posta la sordina alle violazioni dei diritti umani perpetrate in paesi alleati, accreditando a livello internazionale l'idea che le ragioni della sicurezza e dell'ordine debbano avere una prevalenza rispetto alle ragioni del diritto e della libertà.

In questo contesto, persino l'applicazione del diritto ha finito per essere percepita talora come un fattore di debolezza, rispetto al ricorso a strumenti bellici e parabellici, determinando in molti casi una sorta di accantonamento del diritto, un ritorno allo stato di natura. Eppure la civiltà occidentale proclama che il suo fondamento

sta nella forza del diritto e il suo cuore assiologico è proprio la cultura dei diritti.

Credo, oltretutto, che l'idea di generare sicurezza, mettendo da parte la tutela dei diritti o ponendola in contrapposizione, si è rivelata per molti aspetti illusoria. Questo clima di democrazia assediata, infatti, non ha generato sicurezza. Basta pensare, ad esempio, alla convinzione che i dittatori arabi potessero fungere da efficace argine contro l'islamismo. Ciò ha portato l'Occidente a collaborare con quei regimi, senza comprendere che in realtà dietro l'immagine di stabilità covavano conflitti e potenziali destabilizzazioni di enorme portata.

Insomma, come si legge nel rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite del 2005, *Larger freedom*, la protezione e la promozione dei valori universali dello Stato di diritto, dei diritti umani e della democrazia sono fini a se stessi. Essi sono anche essenziali per un mondo giusto e stabile: nessun programma di sicurezza e nessun impegno per lo sviluppo potranno essere coronati da successo, se non sono basati sul fondamento certo del rispetto della dignità umana. In particolare, in quel documento si legge che sarebbe un errore trattare di diritti umani come se vi fosse un rapporto inverso tra tali diritti e altri obiettivi, quali la sicurezza e lo sviluppo. È evidente che siamo più deboli quando nel combattere gli orrori dell'estrema povertà o del terrorismo compromettiamo quegli stessi diritti umani che tali flagelli negano ai cittadini. Le strategie basate sulla protezione dei diritti umani sono vitali, sia per i nostri criteri etici che per l'efficacia pratica delle nostre azioni.

Dunque, diritti e sicurezza non sono valori antitetici o alternativi e credo sia molto importante richiamare questa visione, soprattutto richiamarla a noi stessi, cioè al mondo occidentale. Non c'è dubbio, infatti, che l'Occidente, in particolare l'Europa, ha, sotto questo profilo, una peculiare responsabilità. È l'Europa la patria dei diritti. Questo costituisce il cuore della nostra civiltà. Ed è difficile pensare ad un ordine mondiale in cui i diritti umani siano centrali senza che l'Europa ne faccia la sua missione fondamentale, da perseguire con coerenza.

In questo momento, le incognite più rilevanti vengono proprio dal Mediterraneo. Appare necessario ripensare o immaginare ex novo una prospettiva di relazioni davvero strategiche e di lungo periodo.

Finora la politica europea occidentale è stata improntata su tre priorità: la sicurezza economica, che in particolare si traduce in sicurezza energetica; il controllo dei flussi migratori; il contenimento del fondamentalismo islamico, molto spesso in una visione rozza, appiattita.

Rispetto all'ultimo punto, sono convinto che dovremmo imparare a

studiare la complessità di questo mondo, perché islamismo, fondamentalismo e terrorismo sono spesso apparsi nel dibattito pubblico come sinonimi. Sono, invece, parole che fanno riferimento a realtà e relazioni piuttosto complesse tra di loro.

Anche a causa di questo approccio di carattere prevalentemente securitario, l'Occidente, di fronte alla cosiddetta primavera araba, è sembrato oscillare tra l'apprezzamento e l'euforia per una democratizzazione che è apparsa ispirarsi a valori, non dico nostri, ma certamente comuni da una parte, e il timore di quello che potrà venire dopo rispetto all'elemento falso di rassicurazione che i regimi precedenti sembravano offrire dall'altra.

È evidente che, a mio giudizio, ciò che accade rappresenta per noi una grande opportunità ed anche una sfida. Un'opportunità per creare una condizione di sicurezza e di cooperazione, e una comunità di valori intorno al Mediterraneo, cioè un luogo che è stato l'epicentro dei pericoli e delle minacce maggiori per la sicurezza internazionale negli ultimi anni. Non c'è dubbio, infatti, che se il grande pericolo è stato quello di una contrapposizione tra l'Islam radicale e il mondo occidentale, questa contraddizione passava innanzitutto in quell'area.

Oggi esiste la possibilità di costruire una comunità basata su valori condivisi. Naturalmente, questo richiede una notevole capacità d'iniziativa politica e culturale da parte, in particolare, dell'Europa. È chiaro che la democratizzazione del mondo arabo porta con sé un peso crescente di movimenti di ispirazione religiosa, i quali, d'altro canto, lo esercitavano già prima, sebbene fosse mascherato dalle dittature. Personalmente, penso che sia molto meglio che tale influenza si manifesti attraverso processi democratici che non mediante forme di opposizione che potevano anche assumere un carattere violento e non democratico.

Naturalmente la vera sfida non è quella di negare il ruolo di questi movimenti, ma quella di operare ai fini di una loro piena integrazione nello scenario politico. Si tratta di lavorare affinché all'interno dell'Islam politico prevalgano forme di organizzazione e culture compatibili con il pluralismo e con il riconoscimento di valori di eguaglianza e di non discriminazione. Intendo, in particolare, la discriminazione di genere, cioè il mondo femminile.

È essenziale una maggiore reciproca conoscenza nei confronti di un mondo che è molto più complesso di quanto non possa risultare ad una limitata o superficiale cognizione della realtà arabo-islamica. Tanto per fare un esempio, i Fratelli musulmani vengono collocati nel dibattito pubblico in uno spazio indefinito che va da Al Qaeda all'Iran, passando per

Hamas, Hezbollah e talebani, laddove in realtà sono una cosa diversa.

Ricordo le polemiche italiane a proposito della iniziativa del nostro paese in Libano e degli inevitabili rapporti con Hezbollah. Naturalmente, fra chi polemizzava non tutti sapevano che Hezbollah è il maggior partito politico del Libano e che all'epoca faceva parte del governo, per cui era piuttosto problematico negoziare la pace senza incontrare i rappresentanti di una fondamentale forza di governo.

Il mondo è complicato e se ci vogliamo stare occorre innanzitutto conoscerlo per poi sviluppare un dialogo in cui siano imprescindibili determinati principi: la rinuncia alla violenza, l'accettazione dei valori democratici, del pluralismo, il rifiuto di ogni discriminazione, il principio di uguaglianza.

In quest'ottica, l'esperienza di un grande paese come la Turchia ci ha dimostrato che l'Islam politico può essere compatibile con le democrazie pluralistiche e con il riconoscimento di diritti fondamentali. Forse c'è da domandarsi se nei confronti di quel paese alla fine non abbia pesato negativamente una chiusura europea, in particolare per responsabilità della Francia e della Germania. Un atteggiamento che rischia, per certi aspetti, di sospingere questo paese lontano dall'Occidente, frustrando l'aspirazione di portare la Turchia nell'Unione europea, che era, invece, largamente condivisa dall'opinione pubblica.

Nel rapporto tra sicurezza e diritti umani dobbiamo essere innanzitutto coerenti con noi stessi. Prendiamo il caso della Libia. Sia pure comprendendo l'asprezza di una guerra civile e anche l'inevitabile violenza di una rivoluzione che pone fine ad un lungo periodo di dittatura, c'è da domandarsi, di fronte alle denunce della massiccia violazione di diritti umani avanzate in questo ore anche da Amnesty International, se non debbano attivarsi non solo le Nazioni Unite, ma anche la NATO. Dico questo, anche perché in Libia è in corso una missione militare dell'Alleanza e dunque non possiamo soprassedere come se quelle violazioni non ci riguardassero.

Noi in quella scena non siamo spettatori, ma attori e abbiamo il diritto di chiedere che i prigionieri siano trattati secondo le convenzioni internazionali e che le Nazioni Unite possano vigilare per evitare il ricorso alla tortura o alle esecuzioni sommarie.

Più in generale, dobbiamo accompagnare la primavera araba sostenendo senza riserve la democrazia e i suoi protagonisti, anche se a volte possono non piacerci, per impostazioni o visioni ideologiche diverse dalle nostre, vigilando allo stesso tempo contro ogni forma di violazione dei diritti umani: sia quando perpetrate dai vecchi dittatori - come sta acca-

dendo in Siria, dove è importante che ci sia una forte pressione della comunità internazionale - sia quando i responsabili sono coloro che si battono per la libertà e per tale motivo godono del nostro sostegno.

Si tratta, insomma, di un processo aperto ad esiti diversi, che, a mio giudizio, chiama in causa in particolare l'Europa, non solo sul piano del sostegno militare o della tutela attiva dei diritti umani, ma anche dal punto di vista della capacità di mettere in campo una nuova proposta. In fondo, la primavera araba mette radicalmente in discussione le tradizionali politiche europee del Mediterraneo, il cosiddetto processo di Barcellona, di cui ormai c'è solo un lontano ricordo, non positivo.

La stessa esperienza dell'Unione per il Mediterraneo, fortemente voluta dal presidente Nicolas Sarkozy, si è risolta in un sostanziale fallimento, poiché non si è riusciti neppure a convocare il secondo vertice dei Capi di Stato e di governo. A cose viste, si potrebbe dire che è stata una fortuna che ciò non sia avvenuto, perché se si fosse tenuta quella riunione avremmo avuto la foto di famiglia di tutti i leader europei insieme ai dittatori arabi alla vigilia della loro cacciata.

Piuttosto trovo interessante la proposta che è stata lanciata dal Movimento federativo europeo, che suggerisce di lavorare intorno all'ipotesi di una comunità euromediterranea che abbia proprie istituzioni e sia concepita non come un'alleanza geopolitica, ma come una comunità tra l'Unione europea e i paesi dell'altra sponda che scelgono la democrazia. In fondo, l'allargamento dell'Unione europea all'Est, di fronte alla grande rivoluzione post 1989, ha rappresentato una politica di grande forza, perché l'integrazione nell'Unione europea era vista dai cittadini dei paesi dell'Europa centrale ed orientale come la sanzione di una compiuta svolta democratica e, in tal caso, quella a favore dell'Europa si presentava come una scelta non soltanto di carattere economico, ma anche sul piano dei valori.

È chiaro che non possiamo prospettare agli arabi e ai magrebini di diventare europei. Tuttavia, l'idea che essi possano entrare a far parte di una comunità con l'Europa, con tutti i vantaggi anche di carattere economico e di sostegno allo sviluppo che ciò può comportare, proprio in quanto cittadini di paesi che hanno scelto la democrazia e non semplicemente perché nostri vicini, può introdurre un elemento premiale, un consolidamento dei processi democratici che potrebbe attivamente intervenire nelle situazioni in atto.

L'altra grande sfida riguarda il governo comune delle migrazioni. La questione è oggetto di una riflessione profonda e rappresenterà una prova anche per questi paesi. Si tratta di processi che vanno

governati e non possono essere affidati semplicemente alla spontaneità.

Certamente governo delle migrazioni e salvaguardia dei diritti umani rappresentano un nodo molto importante. Le forme in cui il governo delle migrazioni si è realizzato negli anni che sono alle nostre spalle non sempre sono state rispettose dei diritti delle persone. C'è il nodo dello status dei migranti, questione molto complessa e non risolta. La stessa distinzione tra profughi, rifugiati e migranti è spesso assai problematica. Abbiamo applicato questi principi a spanna. Ad esempio, un somalo che partiva dalla Libia era considerato un profugo, mentre lo stesso somalo, partendo dalla Tunisia, sarebbe stato considerato un immigrato clandestino. Si tratta di criteri che sono stati adottati spesso in una logica securitaria, per paura dell'immigrazione e, di frequente, con uno scarsissimo rispetto dei diritti di queste persone.

Ritengo davvero che questa sia una sfida per la civiltà europea. In fondo, la Carta europea dei diritti fondamentali introduce una grande novità, in quanto si ispira allo *ius soli*, spesso in conflitto con lo *ius sanguinis*, che continua ad essere dominante nella legislazione di molti Stati nazionali. È un tema che riguarda il riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone.

A questo proposito, se guardiamo all'Italia, è difficile capire che tipo di democrazia sia la nostra, se cittadini immigrati che rappresentano più del 10 per cento della ricchezza nazionale e circa il 12 per cento della forza lavoro del nostro paese non hanno diritto di voto!

Se non si inverte la rotta, e quel processo arriverà a regime, siccome l'immigrazione continuerà in maniera consistente anche perché il nostro continente ne ha bisogno, si correrà il rischio di vivere in democrazie che somigliano più alle città-Stato della Grecia antica che non alle democrazie moderne e contemporanee. Rischiamo di diventare democrazie censitarie, dove una parte importante della forza di lavoro più umile non gode dei diritti politici fondamentali.

Ciò altera drammaticamente il principio della rappresentanza e persino quello posto a fondamento del parlamentarismo anglosassone: no *taxation without representation*. Ma gli immigrati da noi pagano le tasse. Anzi, essi sono oggi il sostegno fondamentale dei nostri sistemi previdenziali di welfare, tanto che, se andassero via, non avremmo più soldi per pagare le pensioni. Questo aspetto tocca non soltanto il problema del rispetto dei diritti delle persone, dei diritti politici fondamentali, ma anche la qualità della nostra democrazia, da oggi e, in prospettiva, nel medio periodo.

Ho accennato al tema della lotta per l'abolizione della pena di morte, al valore del voto dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Si trattò, invero, di un'operazione politica importante, in quanto si erano succeduti vari tentativi e nello schieramento contrapposto figuravano paesi come gli Stati Uniti e la Cina. Lo dico per sottolineare che l'altra parte non era certo scarsamente organizzata o influente. Anche per questo, oltre che per il risultato in sé, quell'iniziativa ha rappresentato un momento di legittimo orgoglio per il nostro paese. Purtroppo, quel voto non ha prodotto un effetto immediato, però la tendenza di lungo periodo verso l'abolizione della pena di morte è continuata e per certi aspetti è stata rafforzata dal pronunciamento dell'Assemblea generale della Nazioni Unite delle Nazioni Unite.

Vorrei che, da questo punto di vista, la nostra iniziativa fosse rilanciata con maggiore chiarezza. Ma non è questo l'oggetto dell'audizione e, dunque, non voglio parlare della politica estera italiana, in merito alla quale sarebbero moltissime le osservazioni da fare. Né voglio aprire un dibattito sugli elementi oggettivi di indebolimento, che, secondo me, questa politica ha avuto. Voglio evidenziare, però, un solo aspetto che investe il tema dei diritti: nel corso di questi ultimi anni, è stata sostanzialmente cancellata la cooperazione internazionale, il che certamente ha indebolito non poco il rapporto tra l'Italia e soprattutto i paesi più poveri, quelli emergenti.

In conclusione, credo che ci troviamo in un'epoca in cui la vita politica tende a ricongiungersi con i temi fondanti dell'etica individuale e sociale, con il campo della vita e della morte, quello che oggi viene definito biopolitica. Questo significa anche che la politica deve misurarsi con una nuova frontiera dei diritti umani fondamentali, della dignità della persona. Una sfida che si gioca non soltanto all'interno degli ordinamenti nazionali, ma sullo scacchiere internazionale.

Non c'è dubbio che la grande crisi politica, legata prima all'avvento del terrorismo e poi alla crisi economica, ha introdotto una domanda imprescindibile di "governo mondiale", cioè di rafforzamento delle istituzioni internazionali, della loro capacità di prevenire le crisi, di intervenire. È una questione che chiama direttamente in causa l'Europa ed il suo funzionamento.

A me sembra che in questo contesto, se si deve parlare di governance mondiale, non si possa prescindere dalla necessità di affermare un diritto umano cosmopolitico, più forte della sovranità nazionale, che deve orientare le grandi scelte della comunità internazionale. Vi è anche un concetto di sicurezza umana, su cui si intrattiene anche una parte della

pubblicistica e della saggistica più recente, che è parte fondamentale del tema più generale della sicurezza. Ciò è evidente nel caso dell'Afghanistan, da cui - come sostengono gli americani - non usciremo se non vinceremo la battaglia nei cuori, cioè se non saremo in grado di offrire una ragionevole prospettiva di dignità personale, di sviluppo di normali legami sociali ed economici. Insomma, non c'è sicurezza senza una garanzia piena della persona, dei suoi diritti, delle sue opportunità.

In questo senso, idealismo e realismo possono ragionevolmente congiungersi, perché è realistico pensare che la sicurezza possa essere meglio tutelata in un quadro di rispetto dei diritti delle persone.

Concludendo, credo che la missione dell'Europa dovrebbe essere sostanzialmente la seguente: governance democratica e narrazione universalistica e incondizionata dei diritti umani. D'altra parte, viviamo un tempo in cui l'Europa vede inevitabilmente ridimensionarsi il suo peso economico sulla scena mondiale (oggi rappresentiamo grosso modo il 23 per cento del Pil, ma siamo proiettati a rappresentarne, da qui a 20 anni, meno del 10 per cento), in un radicale riequilibrio economico e demografico delle dinamiche mondiali. E la fine del G8 è lì a testimoniare che persino le istituzioni che hanno rappresentato il dominio dell'Occidente sulla scena mondiale sono tramontate.

Se l'Europa vuole davvero continuare a contare in questo contesto, allora deve coerentemente muoversi sulla scena mondiale come grande potenza civile della democrazia, delle libertà e dei diritti umani. In caso contrario, non ci resterà altra prospettiva che il declino e la nostalgia della grandezza perduta. Credo, però, che questo sarebbe un danno non solo per l'Europa, ma per un mondo globale che, dei valori europei, sembra, avere ancora bisogno”.



## Intervento di Bernard Kouchner, già ministro degli esteri francese. Seduta n. 92

“Signor presidente, la ringrazio per avermi invitato, tra l'altro vedo molti amici in questa sala. Certo, l'argomento non è semplice. I diritti umani hanno qualcosa a che vedere con la politica estera? Sì. È possibile riassumere una politica estera semplicemente in termini di diritti umani? No.

Ebbene, ogni volta ci troviamo di fronte - lei ha citato alcuni esempi, ma ce ne sono molti altri - agli interessi delle Nazioni, dei paesi come i nostri, l'Italia, la Francia, ma la stessa cosa vale per gli altri. Ci sono gli interessi dei nostri paesi e dei nostri governi, gli interessi economici, i legami storici e le necessità politiche che ci portano, in primo luogo, ad interagire con governi che non rispettano i diritti umani e ad avere anche relazioni con persone del tutto estranee, quando non addirittura ostili, ai diritti umani. E allora, bisogna dare le dimissioni ogni volta? Questo è il problema. Se ci si dimette una volta, in genere è un po' difficile che lo si faccia una seconda volta. Se ci si dimette due volte, diventa un tic nervoso e allora è meglio non fare il ministro degli affari esteri. A quel punto, è più semplice essere un attivista di un'organizzazione non governativa - cosa che capisco benissimo e che ho fatto tutta la vita - se si ha l'intenzione, nel migliore dei casi, di far rispettare i diritti umani o, come minimo, di richiamare l'attenzione. In caso contrario, non ne uscite.

Siccome dare le dimissioni non è sempre una soluzione fattibile, non si potrebbe allora inventare qualcosa che chiameremmo Unione europea (non si sa mai)? Qualcosa che potrebbe avere un approccio collettivo, che tuteli in primo luogo la vostra coscienza morale e che potrebbe al contempo ricollegarsi alla necessità di avere sistematicamente dei contatti con le opposizioni all'interno e all'esterno dei paesi interessati.

Signor presidente, abbiamo parlato di Iran, un paese in cui la situazione è tutt'altro che facile: ci sono opposizioni interne ed esterne che non sono sempre d'accordo tra loro; il Movimento verde è sparito sotto la repressione, o meglio non proprio sparito del tutto perché sicuramente rimane nel cuore di molti iraniani, ma non ha più la forza né il coraggio di agire, vista la feroce repressione subita. Bisogna quindi inventarsi qualcosa che possa consentire, avendone l'autorità morale, di intrattenere relazioni senza che vi sia concorrenza con altri paesi, anche paesi vicini come quelli dell'Unione europea. È molto difficile riuscirci.

Alla Francia sono stati rimproverati certi comportamenti, come il fatto di non aver tenuto abbastanza conto della situazione dei diritti umani in Russia. Ebbene, è vero ed era perciò una critica fatta a ragione veduta; nello stesso tempo, a proposito dell'Iran, noi abbiamo rimproverato alla Germania di continuare ad intrattenere intense relazioni commerciali.

I diritti umani devono starci a cuore, devono stare a cuore a voi; nel momento in cui si riveste un ruolo di responsabilità, bisogna sempre tenerli presente e considerare le violazioni, denunciandole a voce più o meno alta, e certe volte altissima, in quei paesi nei quali potete farlo; io l'ho fatto e non sono una persona straordinaria (ma in effetti, avendo retto quasi quattro anni con il presidente Sarkozy, potete anche considerarmi un eroe). Io l'ho fatto apertamente, così come vorrei far notare che la signora Angela Merkel si è espressa molto apertamente con i russi, fatto che non le ha impedito di continuare ad avere scambi commerciali con la Russia.

Quindi, esistono degli equilibri che non conosciamo bene e che rendono molto, come dire, timidi i paesi meno influenti, o quelli che hanno meno forza commerciale rispetto ai paesi dittatoriali. Perché uno può, ad esempio, considerare un taglio eventuale delle vendite dell'Airbus, ma si rende conto che non è possibile e che verrebbe accusato delle conseguenze, perché ci sono troppi posti di lavoro in gioco. Non è solo una questione di valori morali; se voi mantenete dei rapporti con Stati dittatoriali che non rispettano i diritti umani è anche perché avete bisogno di posti di lavoro nel vostro paese. Insomma, si tratta di situazioni complicate.

Non pretendo che la mia esperienza personale sia sufficiente a fornire indicazioni certe, ma personalmente ho constatato che alcuni paesi, come è spesso il caso dell'Inghilterra che parla a gran voce di diritti umani, sono riusciti a non penalizzare le proprie relazioni commerciali. Forse andrebbe condotto uno studio (che per quanto ne so, non è mai stato fatto) per sapere se il fatto di prendere posizione in materia di diritti umani risulti d'impedimento per le relazioni commerciali. Personalmente non ne sono affatto convinto.

Comunque, ci sono certamente situazioni che sono fonte di grave imbarazzo, ed è quello che volevo dire sin dall'inizio. Potrei fare qui l'esempio della Tunisia; per un anno e mezzo sono stato ministro francese degli affari esteri con divieto di soggiorno in Tunisia. È stato necessario attendere Kamel Morjane, che era stato mio collega alle Nazioni Unite. Quindi lo conoscevo e sapevo come la pensava, e sapevo che era una

persona molto più aperta rispetto al suo predecessore. Io avevo semplicemente affermato che era intollerabile che dei giornalisti fossero arrestati in mezzo alla strada e incarcerati. Avevo scritto una prima lettera, che non credo sia giunta a destinazione, e poi una seconda; avevo anche detto che bisognava esigere dai propri ambasciatori che i membri dell'opposizione fossero ricevuti. Non crediate che questo l'abbiano fatto tutti, perché quando c'è una pressione molto forte da parte di un regime dittatoriale che minaccia di rompere i rapporti diplomatici e commerciali, ci sono ambasciatori che si tirano indietro. Quindi, se vogliamo considerare i diritti umani come uno dei fattori che concorrono a una decisione, allora bisogna instaurare un dialogo permanente con l'opposizione come un fatto normale. È chi non lo fa che dovrebbe essere condannato. Quindi, ci deve essere una connivenza fra i nostri paesi.

In effetti, e mi rivolgo qui in primo luogo all'onorevole Stefania Craxi, siamo abbastanza delusi dalla politica estera dell'Europa. L'obiettivo, o almeno uno degli obiettivi, era proprio quello di dare voce unanime alla politica esterna o estera, oserei dire, dell'Unione europea. Ma finora non ha funzionato, purtroppo.

Eppure, se guardiamo al Medio Oriente, nel dicembre 2008, sotto la presidenza svedese del nostro amico Carlo Bildt, abbiamo ottenuto e approvato tutti un testo unitario sulla necessità di uno Stato palestinese e del dialogo. È stato l'unico testo unanime di tutta la diplomazia mondiale (anche se il termine «diplomazia» è discutibile in questo senso, si tratta in effetti di «politica», che però utilizza determinati strumenti). Questo testo adottato all'unanimità non ha dato luogo ad alcuna decisione visibile, forte e militante da parte dei 27 paesi. E quando ho proposto, direi ingenuamente, che i rappresentanti dei 27 andassero insieme a Gerusalemme, Tel Aviv e Ramallah, per consegnare il testo e organizzare una conferenza stampa comune con le due parti. Sarebbe stato così difficile? Tutti quanti noi prendiamo continuamente l'aereo. Non era difficile, ma la proposta è stata rifiutata. In particolare, da parte di un paese che mi è caro, cioè il vostro. L'Italia però non è stata la sola. Sul testo in teoria eravamo tutti d'accordo, ma è mancato l'atto successivo. Non dico che sarebbe cambiato tutto, sarebbe però stata la prima manifestazione comune dei 27 paesi dell'Unione europea riguardo la necessità di un ritorno al dialogo e della creazione, naturalmente per tappe, dello Stato palestinese, di fatto, questa manifestazione non c'è stata.

Non ho intenzione di dilungarmi, perché vorrei piuttosto rispondere alle vostre domande. Vorrei ribadire che questa preoccupazione è sempre stata presente nel mio cuore. Mi dicevo, forse per consolarmi e per

scusarmi, che è certamente più facile organizzare una manifestazione di piazza a Roma o a Parigi (ne ho fatte 3.000 di queste manifestazioni e lo so bene). Tuttavia, quando si è ministro degli affari esteri del proprio paese e gli interessi in gioco non sono solo quelli dei diritti umani, c'è un'alchimia da ricercare, che può essere lacerante e a un certo punto bisogna saper abbandonare il campo. Quando ci sono stragi spaventose, non si può accettare e bisogna reagire insieme. A questo proposito, signor presidente, se lei è d'accordo, potrò poi parlarvi del diritto-dovere di ingerenza e della responsabilità di proteggere, perché questo è veramente un progresso eccezionale nell'ambito del diritto internazionale.

La storia è lunga, ma cerco di abbreviarla. Bisogna risalire al 1967, alla guerra tra Nigeria e Biafra. Io sono arrivato nel 1968 ed eravamo alcuni medici inseriti in un'iniziativa della Croce rossa internazionale che per l'epoca era eccezionale. Al tempo, infatti, la Croce rossa internazionale non aveva missioni strettamente mediche, nel senso che non aveva medici permanenti tra il suo personale. Vi rendete conto di come sono cambiate le cose? Non c'era neanche un ufficio, ma solo un ufficietto con un medico che, essendo chirurgo a Losanna, andava alla Croce rossa quando poteva. Ad ogni modo, di fatto eravamo due medici. Come sapete, il successo ha molti padri mentre il fallimento è orfano, e molti sono coloro che si attribuiscono la paternità di *Medecins sans frontieres*, ne conosco a centinaia. Quando le cose funzionano siamo sempre tanti, ma se non funzionano siamo soli.

Ad ogni modo, eravamo due medici, Max Recamier ed io, oltre a dei bravissimi studenti di medicina e a qualcun altro, e ci trovavamo in mezzo a questa guerra come se non avessimo mai imparato nulla, né nel corso dei nostri studi di medicina, né riguardo alle malattie del posto. All'epoca la chiamavano «patologia esotica», e si trattava semplicemente di fare medicina per i turisti, non per i locali (dei locali non interessava a nessuno, tanto erano tutti di colore, cosa che per altro accade spesso in Africa). Non conoscevamo la patologia e non sapevamo assolutamente nulla da un punto di vista politico. Si trattava di guerre ritenute coloniali, post-coloniali, per il petrolio o quant'altro e il concetto di popolo si riduceva a quello di tribù, che era il termine dispregiativo per indicare il popolo. Per farla breve, abbiamo scoperto che c'era un'immensa metà del mondo - anzi, più della metà del mondo - che non aveva accesso alle cure mediche (cosa che può sembrare assurda oggi) e che non aveva praticamente nulla. C'erano dei preti, protestanti e cattolici, che cercavano di fare quello che potevano e c'era il Nord contro il Sud. La faccio breve, ma c'è voluto del tempo per decidersi; era la prima volta che un'équipe della

Croce rossa francese era al servizio della Croce rossa internazionale e quando si parte con quest'ultima si giura per iscritto di non rivelare mai ciò che si è visto. Questa sembrava una cosa normalissima, perché lo si intendeva come segreto professionale in campo medico, ma in realtà non ha nulla a che vedere col segreto professionale, che è quello cui è vincolato un medico rispetto ad un paziente.

Vi ricordo che la Croce rossa internazionale non disse nulla durante la guerra degli anni Quaranta, né di quanto aveva visto visitando i campi di concentramento, così come si racconta in un libro pubblicato dalla stessa organizzazione ed intitolato *Une mission impossible*, edizioni Payot. La Croce rossa internazionale al tempo scelse di tacere. Anche in questo caso scelse di tacere, però noi non abbiamo rispettato il giuramento: abbiamo detto che la parola può proteggere e che ciò cui stavamo assistendo - la strage di bambini innocenti, i bombardamenti, le morti per fame e tutto il resto - era inaccettabile ai termini della Convenzione di Ginevra. Credo che abbiamo avuto ragione ed è così che abbiamo fondato Medici senza frontiere.

Le persone presenti in Biafra, molte delle quali erano francesi, hanno accettato di fondare nel 1971 un movimento che inizialmente era, più che altro, di formazione su come comportarsi in situazioni di questo tipo e quali siano i mezzi di cui si dispone. L'associazione si è sviluppata molto rapidamente: siamo stati chiamati in tante circostanze e ci è stato chiesto di superare molte frontiere. È per questo motivo che, secondo me, *Medecins sans frontieres* è stato l'inizio della globalizzazione. Abbiamo oltrepassato le frontiere con un passaporto medico e forse per questo era più facile. Ci sono state però persone che sono state arrestate e uccise. Abbiamo deciso che il "senzafrontierismo" era il nostro futuro internazionale: non ci sono malati di destra o di sinistra, pazienti francesi o italiani. Mi ricordo che un gruppo di italiani ci ha raggiunto molto velocemente (però tenete presente che all'epoca un medico francese non aveva diritto di venire a lavorare in Italia, dall'altra parte della frontiera, perché c'erano questioni di previdenza sociale).

Ad ogni modo, abbiamo creato Medici senza frontiere e il movimento si è esteso pian piano. In paesi come il Vietnam e l'Afghanistan eravamo dei fuorilegge perché attraversavamo le frontiere e ci arrestavano. Facevamo cose che non avevamo il diritto di fare e abbiamo cambiato il diritto. Se si vuole cambiare il diritto, bisogna prima essere dei fuorilegge, è così. Ribellarsi serve. È per questo che sono convinto che il movimento degli indignati non si sia ancora esaurito, pur se il contesto è diverso.

C'è stata poi una seconda tappa. I medici non avevano il diritto di partire di loro iniziativa, altrimenti non erano pagati. Dovevamo essere chiamati, nel senso che non avevamo il diritto di imporre la nostra presenza senza un consenso. Era necessario qualcuno ci chiamasse e comunque non era una situazione facile. Cercavamo di rispondere alle chiamate che ci venivano rivolte, fino al giorno in cui sono state adottate delle risoluzioni delle Nazioni Unite. A un certo punto François Mitterrand mi chiese se volevo entrare nel governo e già da tempo sapevo come funzionava, soprattutto dopo la vicenda di «una nave per il Vietnam», con cui abbiamo salvato parecchia gente. La metà dei boat people moriva, così si diceva, ed erano centinaia di migliaia di persone. Peraltro uno degli argomenti per non agire consisteva nel dire: come sapete che sono annegati se non li avete visti? Certo, non è che si poteva aspettare di vederli annegare per intervenire. Insomma è sempre così: si aspetta prima che ci siano le vittime e si arriva sempre troppo tardi.

Poi c'è stato l'Afghanistan. Io sono tornato al governo come sottosegretario di Stato, non per i diritti umani ma per l'azione umanitaria. Infatti, sapevo già che se mi fossi occupato di diritti umani avrei dovuto dare le dimissioni dopo dieci giorni. La Francia intratteneva rapporti con il Vietnam del Nord, per esempio, mentre dall'altro lato salvava le vittime del suo regime. Insomma le cose erano molto difficili, quindi ho scelto l'azione umanitaria.

Abbiamo spinto per l'approvazione di risoluzioni all'interno delle Nazioni Unite, con grande fatica e molto lavoro. Finché, nel 1988, c'è stata una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (la risoluzione n. 43/131), che introduceva cambiamenti profondi nel diritto internazionale, in quanto parlava di diritto di accesso alle vittime (non ai paesi, non ai governi, ma alle vittime) delle catastrofi naturali e di altre situazioni di urgenza dello stesso ordine, vale a dire la guerra. E un paese ha il diritto di fare la guerra contro la propria popolazione; è quello che dicono i russi rispetto alla Siria, dicono che non si può intervenire perché è un affare interno.

La vittima per la prima volta, in quell'occasione, è diventata soggetto di diritto internazionale, non più oggetto, ed aveva finalmente il diritto di chiedere aiuto; a quel punto la comunità internazionale era tenuta a reagire (anche se poi non sempre è avvenuto).

Ironia della sorte, è stato Alain Juppé a richiedere la settimana scorsa dei corridoi umanitari per la Siria, una possibilità che siamo stati proprio noi a introdurre nel 1990 con una seconda risoluzione, la n. 45/100, che prevede la creazione di corridoi umanitari in caso di emer-

genza. Resta inteso che spetta comunque ai governi proteggere i propri cittadini, però questo non sempre è possibile quando ci sono condizioni estreme, ad esempio una guerra. In queste circostanze, per portare soccorso a persone che si trovano in zone lontane, si attraversa la frontiera del paese vicino e non si passa dalla capitale dello Stato interessato, né per il tramite delle sue istituzioni, del suo esercito o polizia. Questo è fondamentale perché il concetto di corridoio umanitario significa accesso diretto alle popolazioni, quando possibile. Queste due risoluzioni hanno rivoluzionato il modo di vedere le cose e hanno fatto sì che si sia cominciato a parlare di diritto di ingerenza.

Dato che il termine «ingerenza» in politica estera è tabù, è stato necessario creare una commissione di esperti, al quale la Francia non ha purtroppo partecipato, perché, anche se il diritto di ingerenza lo si deve al nostro paese, i nostri diplomatici l'hanno poi rifiutato. Del gruppo, promosso dal governo canadese, faceva parte anche l'ex presidente del Comitato della Croce rossa internazionale, Cornelio Sommaruga, che non era stato d'accordo con me sin dall'inizio, anche se lui al tempo del Biafra non c'era. Ad ogni buon conto, i membri del gruppo erano contro il diritto di ingerenza perché ritenevano che dovessero essere sufficienti le convenzioni di Ginevra e la Croce rossa. Dopo quasi un anno di lavoro, la Commissione, co-presieduta dal ministro australiano degli affari esteri, Gareth Evans, e da un diplomatico algerino, Mohamed Sahnoun, ha modificato la propria posizione, coll'approvazione dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di sicurezza, introducendo il principio della *responsibility to protect*, la «responsabilità di proteggere».

Io ho sempre pensato, come ho già detto poc'anzi, che bisogna intervenire a titolo preventivo; infatti noi non andiamo lì per fare la guerra e se la si può evitare è meglio. Tuttavia, considerato che arriviamo sempre troppo tardi, se vogliamo impedire le stragi, certo, esiste la soluzione militare, ma nella responsabilità di proteggere vi è una nozione di prevenzione che è molto importante e molto interessante, anche se non viene mai ben applicata, tranne nel caso della Macedonia.

Per quanto riguarda l'intervento in Libia, non dimentichiamo che si trattava esclusivamente di proteggere le popolazioni civili agendo in nome della responsabilità di proteggere. Vorrei anche ricordare che non c'è stato un solo morto tra i militari della coalizione; in effetti si può pensare che avremmo potuto accorgercene prima, ma qui ritorniamo al problema del rapporto tra diritti umani e politica estera e forse non avremmo dovuto invitare Gheddafi. Comunque sia, abbiamo protetto la città di Bengasi prima che potesse

essere bombardata diventando probabilmente il teatro di un enorme massacro.

Ho senz'altro schematizzato troppo l'intera questione, che resta problematica: lo si fa in Libia e non lo si fa in Siria? e così via. Certamente la Siria è un altro paio di maniche. Ciò nonostante, esiste questa trasformazione del diritto internazionale, questa protezione che viene accordata alle vittime e non a coloro che parlano in loro nome, cioè i governi e le autorità costituite, e ci sono stati già un certo numero di interventi, come quello in Kosovo che ben conosciamo.

Se posso riassumere, per applicare il diritto internazionale, per rispettare i diritti umani, bisogna sempre pensare in questi termini e prendere posizione collettivamente e non avere posizioni in competizione tra i paesi. Si tratta certo di un obiettivo molto difficile, perché, anche nell'Unione europea, se si vende un treno ad alta velocità TGV, non si vende un Siemens, con tutte le conseguenze che ciò comporta in ciascuno dei nostri paesi. Tuttavia, mi rendo conto per quanto questi siano molto difficili da abbinare, l'applicazione di questi due concetti è indispensabile”.

---

**Intervento di Kamel Jendoubi, presidente dell'Istanza superiore indipendente per le elezioni e membro della Rete euro-mediteranea per la difesa dei diritti dell'uomo**

**Seduta n. 93**

“Grazie, Signor presidente. Onorevoli senatrici e senatori, sono molto felice di intervenire in questa sede. È vero, signor presidente, che il nostro ultimo incontro è stato alquanto peculiare e che lei mi aveva voluto ricevere comunque nel suo ufficio. Credo che il governo tunisino all'epoca (novembre 2009) avesse fatto di tutto affinché l'audizione non avvenisse in condizioni normali. Ad ogni modo, le sono molto grato per il suo sostegno, che ci ha aiutato a continuare la lotta in difesa dei diritti dell'uomo e della democrazia in Tunisia. Per rispondere alle sue domande, vorrei richiamare brevemente la situazione nel mio paese partendo, innanzitutto, da un'osservazione preliminare.

Si parla, è vero, di primavera araba, provocata soprattutto dalla rivoluzione tunisina e che poi ha riguardato anche l'Egitto e tutti gli altri paesi dell'area, ma dobbiamo anche tenere presente che, al di là degli elementi comuni, esistono grandi differenze tra un paese e l'altro. Se si va ad esempio ad analizzare una questione attuale quale quella della vittoria elettorale delle cosiddette forze islamiche, l'analisi può essere molto diversa da un paese all'altro, se si vuole cercare il senso e la portata di tali vittorie. Se consideriamo tre paesi – Marocco, Tunisia ed Egitto – ci rendiamo conto che, soprattutto per quanto riguarda il Marocco, si deve parlare di un processo pilotato dall'alto, volto a riformare il sistema già esistente, e la vittoria del partito islamico si iscrive dunque in questa cornice in termini abbastanza particolari. In Tunisia abbiamo invece a che fare con un processo pilotato dal basso, che procede verso un'apertura che rappresenta una rottura rispetto all'ancien regime, al fine di costruire un sistema nuovo. L'Egitto si situa invece a metà strada, dal momento che è in corso un processo che è certo frutto della rivoluzione, ma che è pilotato da un attore importante nella vita di questo paese, l'esercito. Pertanto, a mio avviso, il significato e la portata di tutte queste vittorie elettorali devono essere analizzati sulla base e alla luce di fattori specifici.

Per quanto riguarda la Tunisia, vorrei ricordare che prima delle elezioni del 23 ottobre 2011, tutte le tornate elettorali erano state caratterizzate da frodi generalizzate e sistematiche – mi riferisco a quando era al potere un partito, il Raggruppamento costituzionale democratico (RCD), che all'epoca dichiarava di disporre di 2 milioni di tesserati su un totale

di 10,5 milioni di tunisini, ovvero quasi un quarto o più della popolazione. Tale partito ha generato un sistema politico, guidato dal presidente Ben Ali e fondato sulla corruzione, che ha colonizzato – uso un termine forte – lo stato ed ha messo le mani su una grande fetta dell'economia tunisina, attraverso la repressione di polizia, la strumentalizzazione della giustizia e la corruzione. Tale sistema ha dovuto affrontare, a partire dal 2000 fino all'anno scorso, vari movimenti di protesta, più o meno grandi, che anticipavano, anche se inconsapevolmente, ciò che sarebbe accaduto in seguito. Nel 2008, si è giunti al culmine di tali proteste con un movimento popolare formatosi nel bacino minerario di Gafsa-Redeyef, una regione strategica dove poi sarebbe nata la rivoluzione, un movimento che, per la prima volta nella storia del nostro paese, è stato pacifico, di massa e popolare, e che già portava in sé i germi delle rivendicazioni principali che avremmo poi ritrovato nella rivoluzione del dicembre 2010. Come sapete, il 17 dicembre 2010, un giovane venditore ambulante di frutta e verdura – Bouazizi – si è dato fuoco a Sidi Bouzid, provocando un'ondata di emozione e mobilitazione senza precedenti che si è propagata progressivamente in tutto il paese. Tutti hanno potuto vedere che durante la rivoluzione, iniziata a dicembre e continuata fino al gennaio successivo, la polizia, sempre più violenta, non ha esitato a sparare, uccidendo 200-300 tunisini e ferendone oltre 700.

Dobbiamo inoltre considerare un altro elemento fondamentale per la rivoluzione, cioè che l'esercito non ha partecipato direttamente alla repressione omicida, anzi ha rifiutato di obbedire quando ai militari veniva ordinato di sparare sui manifestanti. Possiamo anche osservare, per quanto riguarda la situazione del passato, che all'origine di questi movimenti non c'era l'opposizione tunisina, che ha accompagnato il movimento fondato sui giovani attraverso i social network su internet, ma c'è stato un forte coinvolgimento dei sindacati, degli avvocati, delle donne, che si sono mobilitati in modo massiccio, ampliando il movimento di protesta. Tutto questo ha obbligato Ben Ali alla fuga il 14 gennaio 2011.

Un'altra osservazione importante per capire la situazione in Tunisia è che il presidente, certo, è fuggito, ma le istituzioni non sono state sospese, c'è stata continuità nel funzionamento dello Stato. Il 15 gennaio 2011, Mebazaa, all'epoca presidente dell'Assemblea nazionale, è diventato presidente della Repubblica ad interim, in virtù dell'articolo 57 della Costituzione, e ha nominato Primo ministro Ghannouchi a capo di un governo di unità nazionale, alla cui formazione ha invitato a partecipare anche i rappresentanti dei due partiti di opposizione. Questo fatto per noi

è molto importante, perché sottolinea che, rispetto ad Egitto, Siria o Libia, in Tunisia c'è stata una transizione dolce. Si tratta, ripeto, di un dato molto importante. L'8 febbraio 2011, il Parlamento tunisino ha delegato i poteri al presidente della Repubblica ad interim, che da quel giorno ha potuto quindi emanare decreti-legge, in virtù dell'articolo 28 della vecchia Costituzione, quella del 1959. A quel punto, l'opzione prescelta era l'organizzazione di elezioni presidenziali anticipate, sulla base della Costituzione del 1959. Tuttavia, altri partiti politici e soprattutto le organizzazioni della società civile (in particolare la potente organizzazione sindacale Unione generale tunisina del lavoro), gli avvocati e le altre organizzazioni in difesa dei diritti dell'uomo hanno chiesto che le vecchie istituzioni fossero sciolte e a quel punto la contestazione si è andata rapidamente allargando. Il 25 febbraio 2011, 100.000 persone circa si sono riunite per manifestare sulla piazza della Casbah, di fronte alla sede del governo ed il Primo ministro Ghannouchi è stato obbligato a dimettersi. È stato quindi nominato un nuovo Primo Ministro, Be'ji Cad Essebsi, che ha formato un nuovo governo; in realtà si trattava sostanzialmente dello stesso gruppo che c'era prima, ma guidato da un nuovo Primo ministro. È stato poi deciso di non anticipare le elezioni presidenziali e di istituire invece una nuova assemblea costituente. Questo è un fatto nuovo e importante; si è trattato di una scelta per noi certamente difficile, ma che è stata comunque decretata dal presidente il 3 marzo scorso, data alla quale è stato dato l'annuncio delle nuove elezioni politiche per il 24 luglio 2011 (poi rinviate al 23 ottobre). A partire da quella data, le autorità tunisine si sono organizzate in modo provvisorio sulla base di un decreto del 23 marzo 2011, intitolato: «Organizzazione provvisoria dei pubblici poteri». Questo testo, in particolare, permette alle autorità di adottare decreti-legge volti a regolamentare il codice elettorale, l'organizzazione dei partiti politici, la stampa e le Ong, eccetera.

Siamo entrati allora in una fase di transizione molto particolare, perché oltre al governo e al Presidente della Repubblica, sono state istituite tre commissioni: la prima si occupa della lotta contro le malversazioni finanziarie dell'ex-presidente e della sua famiglia, la seconda è incaricata di studiare gli eventi accaduti tra dicembre e gennaio e la terza, molto importante, inizialmente denominata Commissione per la riforma politica, è stata successivamente chiamata Alta istanza per la salvaguardia degli obiettivi della rivoluzione, della riforma politica e della transizione democratica, ed è diventata una sorta di Parlamento provvisorio, senza averne i poteri, ma con lo stesso peso e la stessa influenza. Questa Commissione per le riforme dell'alta istanza per la salvaguardia degli

obiettivi della rivoluzione (il titolo è lunghissimo, quindi non lo ripeterò ogni volta) è presieduta dal mio amico, professor Yadh Ben Achour, giurista e universitario.

Notiamo quindi il coinvolgimento visibile della società civile proprio al centro del processo di transizione. La Commissione ha svolto e svolge ancora un ruolo centrale; per esempio, ha proposto alle autorità una serie di testi, come il codice elettorale, utilizzato per organizzare le elezioni del 23 ottobre, e quello relativo alla creazione di una nuova istituzione, l'ISIE (Istituzione superiore indipendente per le elezioni), che per la prima volta nella storia della Tunisia, in modo indipendente, si è fatta carico della preparazione di tutto il processo elettorale.

Questo è dunque il periodo di transizione. Nel frattempo, il paesaggio politico del paese si è radicalmente trasformato. Siamo passati da un regime monopartitico alla presenza, alla vigilia delle elezioni, di 112 partiti politici registrati. Ciò testimonia del ritrovato entusiasmo dei tunisini dopo la rivoluzione. Va però segnalata anche una certa disorganizzazione della vita politica attuale, il che forse è normale.

Un altro elemento importante della Tunisia di oggi è la rivoluzione dei mass media. Il ministero dell'informazione e l'Agenzia tunisina di comunicazione esterna, che controllavano l'informazione attraverso i sussidi pubblici e le entrate pubblicitarie, sono stati praticamente neutralizzati, eliminati; anche l'Agenzia tunisina per internet, che controllava la rete, è stata limitata nelle sue funzioni e resa meno burocratica. Oggi, all'indomani della rivoluzione, esistono più di 250 periodici (quotidiani, settimanali e altro) riconosciuti legalmente. La qualità non è sempre eccelsa – questo è vero – ma si osserva una grande libertà su argomenti che prima erano considerati tabù, come la politica interna o altri temi riguardanti la società.

Vi è anche un'altra istituzione per la riforma dei mass media, creata e presieduta da un giornalista molto coraggioso, Kamel Abidi, il quale ha autorizzato la creazione di dodici radio private e cinque reti televisive supplementari, che vanno ad aggiungersi alle tre – una pubblica e due private – che già esistevano. La qualità della stampa scritta è migliorata e il clima di libertà in Tunisia ne ha veramente guadagnato, per cui è difficile, secondo me, tornare indietro, dopo tutto quello che è successo, a prescindere da quale sarà il governo o il regime che si formerà.

Vorrei adesso soffermarmi brevemente sulla situazione economica e sociale. La rivoluzione è scoppiata in un momento in cui la Tunisia registrava, come sapete, una crescita economica sicuramente lenta, pari al 3,7 per cento nel 2008, ma che nel 2007 era stata del 6,5 per cento. Gli equi-

libri finanziari sono abbastanza sotto controllo ma le disuguaglianze sociali sono enormi a livello territoriale e la causa principale della rivoluzione, o uno dei principali fattori che l'hanno determinata, sta nel fatto che le regioni interne del paese sono rimaste un po' ai margini dello sviluppo, contrariamente a quelle costiere. Il tasso di disoccupazione ufficiale era allora del 14 per cento, ma quello giovanile era 3 volte superiore a quello dichiarato. Le previsioni per il 2011 sono state riviste al ribasso: abbiamo avuto una crescita praticamente azzerata; come conseguenza della rivoluzione si sono moltiplicati gli scioperi; molti investitori stranieri sono stati dissuasi dall'investire. Nel 2011 il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 19 per cento: in Tunisia vi sono 800.000 disoccupati, 200.000 dei quali sono laureati, quindi persone con un titolo di studio di livello superiore, che hanno studiato ma che non hanno trovato un'occupazione.

Questo è in sintesi il quadro del periodo di transizione nel quale si sono svolte le elezioni, i cui risultati sono ben noti. Vorrei ora fornirvi ulteriori dati essenziali. Innanzitutto, per la prima volta, come ho già detto, abbiamo un organo, l'Istanza superiore indipendente per le elezioni, che è veramente indipendente e che ha operato in condizioni difficili sin dall'inizio. Tuttavia, insieme siamo riusciti a gestire bene un periodo complesso in un lasso di tempo molto limitato. In quattro mesi abbiamo dovuto preparare le elezioni della Costituente partendo da zero. In Tunisia, infatti, non esisteva un'anagrafe elettorale, per cui abbiamo dovuto innanzitutto crearne una. Abbiamo chiesto ai tunisini di iscriversi nelle liste elettorali, realizzando un obiettivo lodevole e con risultati ottimi, da un certo punto di vista, dato che circa il 55 per cento dei tunisini aventi l'età per votare si sono iscritti volontariamente, un fatto senza precedenti in Tunisia. Non esisteva un'amministrazione elettorale. In passato le elezioni avvenivano in modo diverso, erano semplicemente una messa in scena, una grandiosa e costosa sceneggiata, che non corrispondeva però assolutamente a una vera e propria operazione elettorale. Non avevamo neppure archivi elettorali, quindi tutte le elezioni del passato non hanno lasciato alcuna traccia. Abbiamo dovuto cominciare a costruire un nucleo di amministrazione elettorale coinvolgendo personale competente del settore pubblico, attingendo anche al settore privato, ma non è stato facile. Abbiamo istituito l'Istanza superiore indipendente per le elezioni, da me presieduta, composta da un comitato centrale con 16 membri. Ci sono poi 33 istanze regionali elettorali indipendenti corrispondenti alle 33 circoscrizioni elettorali esistenti: 27 all'interno del paese e 6 all'estero. Non c'è stata praticamente alcuna contestazione, se non per

l'1 per cento, perché le persone designate erano ritenute autorevoli ed affidabili. Abbiamo nominato 378 persone su 5.000 candidature ricevute. Allo stesso tempo, abbiamo sviluppato una collaborazione molto forte con alcuni organi, a partire dal governo provvisorio, con il quale abbiamo instaurato rapporti costanti. Ebbene, questo governo aveva la volontà politica di portare a buon fine il processo elettorale e quindi ci ha fornito tutta l'assistenza che avevamo richiesto sia per il bilancio sia per quanto riguarda i servizi che le varie amministrazioni dovevano assicurarci.

Tra i partner con i quali abbiamo lavorato assiduamente in un periodo di tempo limitato è da ricordare senz'altro un organismo pubblico, il Centro nazionale di informatica, che ci ha permesso di lavorare sul software che doveva gestire il processo elettorale. Fin dall'inizio, abbiamo fissato un nostro calendario elettorale, che ci ha indotti in un primo momento a proporre il rinvio delle elezioni dal 24 luglio a ottobre; non è stato facile, ma questo ci ha permesso di consolidare la nostra indipendenza rispetto al governo, ai partiti politici e alla società civile che all'epoca era unanimemente contraria a modificare la data delle elezioni.

Inoltre, abbiamo portato avanti numerose iniziative di sensibilizzazione tenendo conto, ad esempio, della situazione degli analfabeti e dei disabili. Abbiamo rispettato il calendario alla lettera, introducendo un altro dato nuovo nella vita politica tunisina, ossia il fatto che un'istituzione pubblica rispettasse i suoi impegni così come li aveva annunciati. Abbiamo rispettato la scadenza per la registrazione sulle liste elettorali (il mese di luglio), quella per la presentazione delle candidature (1° settembre), per la campagna elettorale (1° ottobre), per le elezioni (23 ottobre).

Tengo a sottolineare tali dettagli perché in Tunisia si dubitava di tutto, del governo e persino delle capacità dell'Istanza, che non aveva competenze precise in campo elettorale, presieduta peraltro da un difensore dei diritti dell'uomo che non è un esperto in ambito elettorale. Invece, operando in modo metodico, abbiamo riconquistato la fiducia dei tunisini nel processo elettorale, superando una dopo l'altra tutte le tappe fissate. Tutto ciò ci ha consentito di vivere quella bellissima giornata che è stata il 23 ottobre, quando tutte le città, dal Nord al Sud e in ogni angolo della Tunisia, si sono mobilitate. I tunisini, uomini e donne, di ogni colore e di ogni età, hanno assolto il loro dovere di elettori, talvolta con emozione, ma sempre con molto orgoglio e fierezza.

Un altro fatto nuovo per la Tunisia è che le operazioni elettorali sono state possibili anche perché abbiamo organizzato l'assunzione e la formazione di ben 50.000 operatori in quattro mesi, compreso il personale che ha lavorato con noi, un gruppo di amministrativi composto

essenzialmente da 4.000 persone, dal semplice impiegato al quadro dell'amministrazione centrale, compresi tutti i responsabili dei seggi: presidenti, scrutatori, eccetera. È stata altresì consentita la presenza di osservatori nazionali ed internazionali: ne sono stati accreditati oltre 10.000 – tra nazionali e internazionali – che hanno potuto svolgere il loro lavoro nella massima libertà. Infine, abbiamo messo in sicurezza il processo elettorale attraverso una collaborazione molto forte sia con il ministero dell'interno che con quello della difesa, con la mobilitazione di 50.000 unità fra agenti di polizia, forze di sicurezza interna, soldati e ufficiali dell'esercito; fra l'altro, proprio l'esercito tunisino è stato incaricato della logistica. Tutto il materiale è stato quindi consegnato tempestivamente alle 4.500 sezioni elettorali istituite e agli oltre 10.000 seggi. Abbiamo anche potuto fare affidamento sulla cooperazione internazionale con l'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo), l'Unione europea e altri organismi internazionali.

Con ciò credo di avere assai rapidamente dato il quadro del periodo di transizione elettorale. Quanto ai risultati raggiunti, tengo a segnalare che le elezioni si sono svolte – secondo noi ed anche secondo gli osservatori – in condizioni assolutamente trasparenti, con garanzie di pluralismo perfettamente accertate. In termini di voti espressi, hanno votato 4.300.000 tunisini, su un corpo elettorale di 8.500.000 persone, quindi circa il 50 per cento degli aventi diritto teorici. Utilizzo il termine «teorici» perché, come ricordavo poc'anzi, non abbiamo un registro elettorale. Abbiamo realizzato solo la metà del lavoro, adesso resta da portare a termine l'altra metà. I tunisini che non si sono registrati in molti casi non sono interessati alle vicende elettorali – come può succedere in tutti i paesi – oppure si tratta di persone che non hanno preso coscienza della necessità di iscriversi all'anagrafe elettorale. Considerando i voti espressi dai 4.300.000 tunisini che hanno votato, oltre alle schede bianche – molto poche, 5.000 – e a quelle nulle, abbiamo ottenuto i risultati seguenti: il partito Ennadha ha ottenuto il 34 per cento del totale dei voti e il 41 per cento dei seggi all'Assemblea costituente; il secondo partito, il Congresso per la Repubblica, di Moncef Marzouki, ha ottenuto l'8,2 per cento dei voti e il 13 per cento dei seggi, mentre il terzo partito, il Foro democratico per il lavoro e le libertà, ha ottenuto il 6 per cento dei voti e il 9 per cento dei seggi. Questi sono i tre partiti che formano oggi la coalizione che cercherà di costituire il nuovo governo. Queste tre forze dovranno gestire il paese in un periodo che durerà, si pensa, circa un anno e che porterà all'elaborazione di una nuova Costituzione per il paese.

Potrei commentare ulteriormente i risultati ma preferisco rispondere subito alla domanda del presidente sul significato di queste elezioni e sul loro esito. Il primo significato è che i tunisini che hanno votato hanno voluto premiare i partiti che hanno resistito contro Ben Alì e hanno sanzionato invece i partiti che portavano avanti tesi diverse. C'è stata quindi una ricompensa, un premio. Analizzando le cifre, dobbiamo rapportarle alla realtà: il 34 per cento dei voti espressi rappresenta in realtà il 19 per cento del corpo elettorale tunisino, quindi Ennadha rappresenta sostanzialmente – e ciò era assolutamente prevedibile – un quinto dei voti che avrebbero potuto essere espressi. Bisogna inoltre considerare che abbiamo optato per un sistema elettorale che per fortuna già esisteva, basato su un meccanismo proporzionale integrale per circoscrizione, che ha così attenuato gli effetti dei grandi numeri.

Abbiamo operato una proiezione, una simulazione con un meccanismo elettorale diverso da quello da noi adottato, cioè il proporzionale per circoscrizione in virtù del quale il partito più forte vince, e abbiamo constatato che se applicassimo gli stessi risultati alla media, i seggi di Ennadha rischierebbero di aumentare del 20 per cento; se applicassimo un sistema maggioritario, si arriverebbe all'80 per cento dei seggi. Inoltre, occorre sottolineare che, in base ai risultati che abbiamo ottenuto, almeno una trentina saranno i partiti rappresentati nella Costituente. Il legislatore voleva fin dall'inizio che la Costituente fosse molto diversificata, per associare il maggior numero possibile di forze politiche all'elaborazione della Costituzione, tranne ovviamente i responsabili del vecchio partito, ai quali è stato impedito di candidarsi, benché abbiano mantenuto il diritto di voto. Infine, un'ultima osservazione sul significato di queste elezioni riguarda non solo l'importanza del risultato ottenuto da Ennadha ma anche il divario tra questo e gli altri partiti, per il semplice motivo che c'è stata troppa dispersione a livello delle liste non islamiste (i liberali, la sinistra e così via), che erano molto divise. Le liste presentate alle elezioni sono state 1.600: abbiamo calcolato che i voti persi, quelli cioè destinati a partiti che non saranno presenti in seno alla Costituente, sono più di un milione. Si considerino quindi queste cifre: 1.500.000 tunisini hanno votato per Ennadha, 350.000 per il CPR e 280.000 per il terzo partito, ma c'è ancora un milione di voti che si sarebbe potuto ripartire tra questi partiti. Ciò non è avvenuto per motivi che possiamo spiegare, come la mancanza di esperienza elettorale, oppure a causa di altri fattori, legati probabilmente a differenze di strategia tra i principali partiti politici, che avrebbero potuto avere un peso maggiore rispetto ai risultati ottenuti. Questi risultati ci danno una fotografia reale del quadro politico attuale.

Per la prima volta nella storia del paese, abbiamo una fotografia reale e misurabile dei rapporti di forza politici. Tuttavia, la vittoria elettorale di Ennadha non significa (voglio dirlo con molta franchezza, perché ho letto commenti diversi sulla stampa europea) che siamo di fronte ad un potere islamista. La Tunisia, grazie al cielo, non è ancora un paese islamista. Siamo entrati piuttosto in una nuova fase, che sarà sicuramente difficile per motivi politici e anche economici e sociali, dal momento che la situazione economica purtroppo si aggrava sempre di più e le tensioni sociali rischiano di aumentare sensibilmente a causa di problemi molto gravi che pesano sul paese.

Tuttavia, siamo entrati in una nuova fase, che ci porterà tra un anno, un anno e mezzo al massimo, a nuove elezioni, nella quale dovrebbe verificarsi un riequilibrio dello scacchiere politico tunisino in un senso molto più rassicurante, non solo per la Tunisia ma anche per i suoi partner. Non penso ci possa essere un'interruzione nella linea politica del governo, qualunque esso sia, rispetto ad una serie di questioni che riguardano i paesi partner. Penso anzi che ci sarà continuità, non discontinuità, nell'atteggiamento del governo. Non c'è stato tempo sufficiente per sviluppare politiche diverse da quelle portate avanti finora, anche sul piano economico, quindi, per quanto ne sappia, questo governo riprenderà il programma economico di quello uscente, apportando forse qualche cambiamento marginale, ad esempio attraverso qualche misura sociale, ma niente di più.

Penso anche che ci sarà continuità nei rapporti con l'estero, con i paesi vicini, con un approfondimento delle relazioni con i paesi del Nord Africa, quindi con Algeria, Libia, Marocco ed Egitto, ma soprattutto con l'Unione europea, che, come ben sapete, rappresenta il partner commerciale ed economico principale della Tunisia. Più del 75 per cento del nostro interscambio è con l'UE, senza dimenticare la cooperazione culturale, umana e storica con l'Unione europea, che è un partner imprescindibile per la Tunisia. Per questo motivo ho parlato di continuità.

In ogni caso, siamo in un periodo in cui si parlerà di Costituzione e si dovranno affrontare temi di fondo, come le libertà individuali e quelle collettive, l'equilibrio tra i poteri. Sappiamo fin d'ora che si presenteranno due scelte, due opzioni: quella favorevole all'adozione di un regime parlamentare, che incontra il favore del partito Ennadha, e quella preferita dal CPR, che invece andrebbe piuttosto verso un regime presidenziale rivisitato o riequilibrato. Al centro del dibattito vi sono anche questioni relative all'indipendenza della magistratura, alla creazione di un'Istanza elettorale indipendente ed altri argomenti.

Stiamo anche entrando in un periodo in cui, considerato che la Tunisia è diventata uno spazio di libertà, vedremo emergere alcune espressioni che già esistevano, ma che oggi sono più visibili, che rappresentano solo marginalmente il popolo tunisino, ovvero i fenomeni legati all'estremismo religioso. Questo non ha assunto negli ultimi mesi forme violente, ma non escludiamo che ciò possa verificarsi ed anche se occorre specificare che al momento risultano assolutamente marginali all'interno della società, questi fermenti sollevano comunque alcuni problemi. Ciò premesso, penso che permarrà una certa continuità, perché ritengo che, indipendentemente dalla politica del governo, quest'ultimo non avrà la capacità di modificare rapidamente, attraverso nuove nomine, gli equilibri esistenti nell'amministrazione dello stato. Sappiamo infatti che alcuni ministeri cosiddetti di sovranità, anche se saranno guidati da ministri di un certo colore politico, saranno piuttosto tutelati, preservati e protetti. La situazione sarà dunque piuttosto statica e non interverranno riforme radicali, anche se si proverà senz'altro a promuovere provvedimenti volti a migliorare le condizioni del paese.

Signor presidente, onorevoli senatrici e senatori, la situazione attuale mi rende ragionevolmente ottimista, ma dobbiamo essere ancora molto vigili, tanto quanto prima, considerate tutte le questioni riguardanti i diritti dell'uomo e la democrazia che oggi siamo chiamati a risolvere nella nostra cara Tunisia.

---

## Intervento di Laura Mirachian, capo della rappresentanza d'Italia presso le organizzazioni internazionali a Ginevra.

Seduta n. 94

“Signor presidente, desidero in primo luogo ringraziare lei e la Commissione per l'invito che rappresenta per me una grande occasione di condividere alcune riflessioni, il che purtroppo non succede spesso nella nostra carriera.

In apertura del mio intervento ritengo di dover muovere da quanto il mio maestro, ex ministro degli affari esteri, presidente Lamberto Dini, ha detto a questa Commissione, inaugurando il ciclo di audizioni. Il presidente Dini ha osservato che la sovranità degli stati è andata via via erodendosi a partire proprio dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Egli ha poi parlato della guerra del Kosovo, in occasione della quale ha avuto luogo una prima eclatante applicazione di diritto umanitario di interferenza. A partire da quell'episodio, il processo di erosione della sovranità degli stati è andato nel tempo accentuandosi fino quasi a spazzarla via. Sto evidentemente estremizzando, fermo restando che dopo il Kosovo si è assistito alla istituzione del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, del Tribunale penale internazionale per il Ruanda, così come della Corte penale internazionale e delle varie sedi di monitoraggio europee ed internazionali. Inoltre, si è finalmente giunti alla creazione a Ginevra del Consiglio dei diritti umani, che fa capo all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Si tratta di un processo molto interessante, che però non si comprende a pieno finché non si prende in considerazione il concetto di globalizzazione, che è molto chiaramente identificabile a Ginevra e che attraversa tutte le organizzazioni internazionali e le agenzie con sede a Ginevra e che, come sapete, sono più di 30. Gli effetti della globalizzazione, cumulati a quelli delle nuove tecnologie, stanno costringendo gli stati, i governi e le leadership alla rincorsa degli eventi. Nessuna leadership può dunque arroccarsi dentro le proprie frontiere; la partecipazione della società civile diventa massiccia e capillare e lo scorrimento trasversale delle notizie e delle idee limita inevitabilmente e ineluttabilmente la sovranità dei singoli stati. I residui della sovranità nazionale stanno pertanto per essere spazzati via. I confini degli stati sono continuamente «violati» da commerci sempre più trasversali, da movimenti di capitali, dall'interdipendenza bancaria e finanziaria, da movimenti massicci di persone da un paese all'altro e da un continente all'altro, nonché dalla

contaminazione culturale. In questo quadro la strumentazione classica di politica estera, fatta di supremazia militare e di diplomazia delle cancellerie, si rivela pertanto assolutamente inadeguata. Non sono più gli eserciti o le cancellerie diplomatiche a fare la politica estera, ma è la gente del mondo. È possibile osservare quanto detto nel grande travaglio della cosiddetta primavera araba (o primavere arabe), che ha contaminato quasi immediatamente i giovani spagnoli e quelli di altri paesi europei, così come i giovani e meno giovani americani che stazionano a Zuccotti Park e, persino, i giovani israeliani. Notiamo questo aspetto anche nell'impatto dei fenomeni finanziari ed economici che rapidamente si propagano da un paese all'altro in una sequenza senza fine. Come tutti, anche io vedo un rischio in questo fenomeno: mi riferisco alla eventualità che il vuoto della sovranità degli stati sia intercettato dalla voracità dei mercati finanziari e che il disordine mondiale crei le premesse per il propagarsi di malavita e terrorismo. Dio non voglia che i due fenomeni stringano un matrimonio insano!

A partire da questa diagnosi - che rivela anche alcune inadeguatezze, forse perché non abbiamo avuto ancora il tempo di approfondire tutti gli aspetti o forse perché non siamo nemmeno in grado di farlo - è chiaro che la ricetta non può che essere il rafforzamento del multilateralismo e di una governance multilaterale sul versante politico, di sicurezza, economico, finanziario e anche su quello culturale. Questo è quanto noi tutti stiamo ricercando in questo momento. Abbiamo a disposizione le Nazioni Unite: usiamole, miglioriamole, aggiorniamole e rendiamole più funzionali alla situazione odierna. Le abbiamo ereditate dal Dopoguerra e anche le Nazioni Unite necessitano oggi di un aggiornamento sostanziale. Tornerò in seguito su quale tipo di aggiornamento si ritiene opportuno dalla prospettiva di Ginevra.

Ad esempio, mi chiedo che senso abbiano i blocchi. Vedo che il mio collega, il consigliere Vellano mi guarda preoccupato perché sa quello che sto per dire. Ripeto, mi domando che senso abbiano i blocchi in cui sono ancora oggi organizzate le Nazioni Unite? Chi sono oggi i cosiddetti PVS, ovvero i paesi in via di sviluppo? Questi ultimi costituiscono un blocco enorme, pari a due terzi del mondo. Tra loro ci sono ormai i paesi emergenti, quelli già emersi e quelli già abbondantemente emersi, ma anche i paesi a medio reddito e i paesi meno avanzati, questi sì in via di sviluppo in senso proprio. Ed ancora, che senso ha parlare del NAM (Movimento dei Paesi Non Allineati)? Le Nazioni Unite funzionano ancora facendo riferimento a questo blocco dei paesi "non allineati", ma non allineati rispetto a che cosa, visto che i blocchi sono caduti vent'anni fa?

Quindi, tutta la strumentazione e l'organizzazione interna delle Nazioni Unite andrebbe rivista. Noi dobbiamo dare un contributo anche in questo senso e lo stiamo già facendo.

La terza questione che mi pongo tutte le volte che partecipo alle riunioni delle Nazioni Unite è per quale ragione l'Italia, che è una grande piattaforma proiettata nel Mediterraneo, quando discute, riflette o propone si debba trovare di fronte il blocco arabo o quello islamico per così dire "all'opposizione", nonostante il nostro paese abbia una familiarità secolare con queste culture? Tutta questa organizzazione è ormai obsoleta. Bisognerà quindi cercare di porvi rimedio e a Ginevra pian piano stiamo portando su questa linea anche gli altri paesi europei.

Sempre in tema di disfunzioni del sistema delle Nazioni Unite, c'è un secondo aspetto da considerare e che riguarda la frammentazione che rende le Nazioni Unite una specie di costellazione, una macchina costosissima, ma dalla produttività modesta. Questa macchina deve invece cominciare a "*deliver as one*" come dice Ban Ki-moon: ogni agenzia deve cioè imparare a collaborare con le altre, evitare sovrapposizioni o vuoti, cercando di lavorare insieme ognuna sulla base del proprio mandato.

Parlando di diritti umani, è possibile che l'Organizzazione mondiale della sanità, visto che la salute è un diritto umano per eccellenza, non collabori sistematicamente con l'Alto Commissariato per i diritti umani? È possibile che l'Alto Commissario per i rifugiati non collabori con l'Alto Commissario per i diritti umani? È plausibile che non si possano creare delle sinergie nei programmi? Questo porterebbe a una razionalizzazione della spesa e a una maggior efficacia dell'azione. Anche su questi aspetti dobbiamo lavorare. Uscendo un po' dal tema, mi limiterò ad evocare, vista anche la presenza del consigliere Vellano, una piccola iniziativa che abbiamo preso a Ginevra proprio pensando a sinergie tra Organizzazioni Internazionali per quanto riguarda la Somalia. Ci stiamo riferendo ad una realtà composta da centinaia di persone che a Nairobi si occupano della crisi in Somalia, e che appartengono alle varie Organizzazioni del sistema onusiano, cui vanno ad aggiungersi i familiari di questi operatori che legittimamente desiderano che le proprie famiglie risiedano con loro a Nairobi. Questa è una situazione che va avanti da anni e che naturalmente determina costi elevatissimi, a fronte dei quali tuttavia non si riscontrano grandi risultati. Ora è vero che non vi è accesso ad alcune aree del paese perché non c'è sicurezza, però è altrettanto vero che in alcune aree esistono invece condizioni di sicurezza abbastanza consolidate. Ci sono aspetti, pertanto, che non funzionano in questo sistema su cui vorrei attirare l'attenzione non solo vostra, ma di chiunque abbia

interesse per queste problematiche, aspetti che devono essere migliorati considerato che questo è l'unico sistema di governance internazionale e l'unica strumentazione di cui disponiamo per affrontare le situazioni di crisi.

Quanto all'Italia, sono convinta che un grande paese come il nostro abbia importanti responsabilità e potenzialità di contributo rispetto al sistema delle Nazioni Unite. Da dove allora occorre partire? Innanzitutto desidero ricordare che noi siamo ancora oggi tra i primissimi non solo contributori, ma anche protagonisti delle Nazioni Unite. Ancora oggi siamo al settimo posto nelle statistiche del commercio mondiale ed in generale ci attestiamo al settimo od ottavo posto come paese contribuyente. Continuiamo ad essere tra i primi paesi nel campo dell'innovazione tecnologica, tant'è che se si vanno ad analizzare le statistiche dell'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (OMPI) a Ginevra, l'Italia figura tutt'oggi tra il 12° e il 15° posto al mondo tra i paesi innovatori di brevetti, marchi e disegni industriali. Dobbiamo esserne consapevoli perché molte volte l'opinione pubblica italiana è portata a ritenere che il paese sia in una fase di declino. Forse è così, ma resta il fatto che l'Italia non soltanto nella percezione altrui, ma obiettivamente nell'ambito delle statistiche continua a mantenere i primissimi posti. Bisognerebbe, quindi, avere anche più coraggio nel sostenere le nostre idee nel sistema internazionale. Penso che la nostra forza risieda nella nostra secolare tradizione di umanesimo.

Nella nostra cultura e tradizione, al centro stanno l'individuo e i suoi diritti, in armonia con quello che sta intorno. I diritti umani non li hanno inventati gli inglesi dopo la seconda guerra mondiale. Noi abbiamo espresso questi concetti, perlomeno in embrione, secoli fa e, quindi, gli italiani non debbono che ritrovarli in se stessi perché sta tutto dentro la loro cultura, che è forte, ha fatto scuola e può ancora fare scuola e di cui c'è grande bisogno. A partire dalla nostra cultura, noi possiamo illuminare quei valori di rispetto dell'essere umano di qualsiasi origine o matrice culturale, di sviluppo delle potenzialità umane e di convivenza civile che hanno caratterizzato i momenti migliori della nostra storia. Non dimentichiamo che l'Italia è la frontiera settentrionale dell'Islam e, al contempo, il luogo geografico di mediazione con il Cristianesimo del Nord. Roma sta in mezzo tra due grandissime culture e religioni e grazie a questa collocazione può ben comprendere sia l'una che l'altra.

Ebbene, che cosa allora ci chiedono i nostri partner internazionali? Ci chiedono di valorizzare ed esprimere appieno la nostra capacità d'interlocuzione con culture diverse. Su questi grandi valori di cui siamo por-

tatori da secoli e su questa capacità d'interlocuzione fondiamo le lotte quotidiane alle Nazioni Unite per l'abolizione della pena di morte, per i diritti dei minori, delle donne, per la libertà di religione, di espressione, di associazione, per le minoranze e per la non discriminazione.

Tutto questo sta dentro di noi e, nel momento in cui facciamo queste battaglie, noi esprimiamo quello che siamo, cioè la nostra cultura.

Praticando questa nostra eredità culturale, troveremo il pieno riconoscimento dei nostri partner internazionali, che si attendono da noi proprio questo: ovvero un'Italia come *soft-power* globale, che propaga istanze di convivenza culturale, di dialogo tra religioni diverse, nel rispetto delle minoranze, un paese dunque che è sensibile allo sviluppo dei popoli e non fa sconti sui diritti degli individui, e che misura su questi principi la propria condotta nel mondo.

Credo che i nostri partner ci abbiano riletto al Consiglio dei diritti umani per questo, ovvero per darci la possibilità di esprimere e di continuare quest'opera, se possibile rafforzandola. Non si tratta di negare la *realpolitik*; ma di riscoprire principi che sono iscritti nella nostra Costituzione, che sono anche i valori fondanti dell'Unione Europea, e di valorizzarli per promuovere la nostra immagine e, al contempo, i nostri interessi nazionali. Non esiste dicotomia o contraddizione tra difesa degli interessi nazionali e promozione di questo profilo internazionale dell'Italia. Non si fanno affari nel mondo - o meglio, si fanno affari effimeri e non consolidati - se non si proietta un'immagine di paese dialogante, al contempo attento e sensibile ai diritti altrui, ovunque e di chiunque. Le due cose vanno insieme; l'interesse nazionale, gli interessi economici, gli interessi commerciali sono strettamente legati all'immagine del paese, alla percezione che gli altri hanno di noi.

Sono felice di constatare che proprio questa impostazione - sicurezza, diritti umani, interessi economici, come facce di una stessa medaglia - venga assunta nel nuovo Documento Programmatico del ministero Affari Esteri, che pone proprio i diritti umani al primissimo posto tra le principali direttrici di politica estera, affiancandoli alla sicurezza "per sostenere" il rafforzamento della credibilità dell'Italia".

Affronterò ora questioni specifiche che mi stanno molto a cuore e che penso siano molto importanti alla luce di quello che ho segnalato a proposito dell'immagine e della credibilità dell'Italia. Ci sono almeno due questioni specifiche che desidero affrontare: quella degli immigrati (svilupata anche nella relazione dell'onorevole D'Alema alla Commissione) e quella dei Rom. Questi due temi, trattamento degli immigrati e trattamento dei Rom, ci vengono continuamente sottoposti a Ginevra in sede

di Consiglio dei diritti umani e in altre sedi (per esempio l'Alto Commissariato per i Rifugiati, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), perché vengono percepiti dai nostri partner come un *vulnus* nei nostri standard nazionali. Sono due temi (non sono gli unici) che ricorrono e sono trasversali nell'ambito di tutte le agenzie internazionali del sistema Nazioni Unite quando si parla di Italia e di standard italiani. I nostri partner sanno bene che i nostri standard in tema di diritti umani, di libertà democratiche, di rispetto degli altri sono elevati, tuttavia si soffermano particolarmente su queste due questioni perché vi percepiscono un *vulnus*.

Registro con soddisfazione per la prima volta l'istituzione, nel nuovo governo, di un ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione. Si tratta di un capovolgimento di ottica, nel senso che finora ci siamo occupati solo di emigrazione. Significa che per la prima volta rivolgiamo la nostra attenzione anche agli immigrati accanto agli italiani emigrati.

È vero che l'emigrazione ha rappresentato nel passato la perdita di ben venti milioni di italiani ma è anche vero che quella fase è terminata, e adesso siamo diventati un paese di immigrazione. Gli italiani continuano ad uscire dal paese, ma quelli che si stabiliscono all'estero molto spesso sono tecnici, sono scienziati, un altro tipo di emigrazione qualitativamente ben diversa dal passato. La condizione di emigrati di un tempo non esiste più e quindi per la prima volta ci occupiamo degli immigrati.

Dico questo perché non basta difendere e promuovere i diritti umani nel mondo, dobbiamo farlo in primis a casa nostra, con assiduità e convinzione. So dell'impegno forte e quotidiano di alcune nostre Istituzioni per far fronte alle massicce ondate migratorie dai mari e da terra, da ultimo in relazione all'esodo connesso ai sovvertimenti nelle società arabe. Sono stata fiera nel vedere nel filmato proposto dall'Alto Commissario per i rifugiati all'intera Assemblea (quindi alla presenza di oltre 190 stati), le immagini forti della nostra Guardia costiera e della nostra Protezione civile alle prese con l'emergenza di soccorso in mare. La dedizione e l'efficienza di queste nostre Istituzioni è ben nota e ben riconosciuta dalla comunità internazionale e la gratitudine nei nostri confronti è certa e ribadita. Si tratta piuttosto di migliorare e di accelerare le fasi di investigazione per la concessione dello status di rifugiato e di porre rimedio ad alcune lacune dei nostri comportamenti in tema di integrazione e di trattamento non discriminatorio.

Questa, in sintesi, la problematica che attiene alla percezione che gli altri hanno dell'Italia quando parlano di questi due aspetti. Semplifi-

cando un po' credo che ci sia un problema di integrazione degli immigrati e dei Rom e un problema di accelerazione delle procedure di concessione dello status di rifugiato che - come sappiamo - richiedono interviste singolarizzate e individuali, persona per persona. Quindi si tratta di un lavoro enorme se pensiamo alle migliaia di persone che chiedono ogni anno o che confluiscano cercando di ottenere lo status di rifugiato in Italia.

Leggevo nelle ultime statistiche che nei primi sei mesi dell'anno abbiamo concesso poco più di 10.000 status di rifugiato in Italia; è questo è già molto. C'è un grande lavoro dietro a questo risultato, ma è ancora poco rispetto a quello che fanno molti altri paesi, non soltanto gli Stati Uniti o il Canada, ma anche paesi europei. Si può fare meglio e di più, applicando naturalmente le regole che ci sono e che abbiamo sottoscritto nelle varie convenzioni internazionali.

Vorrei terminare con alcune osservazioni che mi capita di sottolineare anche ai miei colleghi europei, ai miei colleghi occidentali, e che pratico nei confronti dei colleghi degli altri paesi per migliorare il funzionamento del Consiglio dei diritti umani.

Il Consiglio è composto di 47 stati tra cui l'Italia per i prossimi tre anni. Penso che il nostro paese debba porsi alcuni obiettivi. Il primo è superare l'interpretazione restrittiva che tradizionalmente l'Occidente ha dato dei diritti umani, praticando una separazione tra diritti civili e politici, da privilegiare, e diritti economici e sociali da trascurare, quasi che questi ultimi fossero di secondo ordine o di seconda categoria. Non è così perché la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 non prevede alcuna priorità, ma pone tutti questi diritti sullo stesso piano e quindi essi vanno tutti rispettati allo stesso modo.

È importante riconoscerlo perché tradizionalmente noi ci occupiamo ad esempio di monitoraggio delle elezioni il cui svolgimento deve essere perfetto, mentre altri paesi, ovvero gli africani o asiatici o latino-americani, ci fanno osservare che le libertà civili sono senz'altro importanti, ma che, al contempo, occorre anche che la gente abbia accesso all'acqua, che si nutra e che sia in salute. Ci stiamo quindi riferendo al diritto allo sviluppo. Questo è un grande capitolo che al momento divide la comunità internazionale tra coloro che privilegiano i diritti civili e politici e coloro per cui è più importante lo sviluppo. In realtà, in questi termini la questione è mal posta, perché le due categorie di diritti cui si fa riferimento sono paritari e, quindi, l'Occidente deve riconoscere che il diritto allo sviluppo in senso lato e i diritti all'acqua pulita, al cibo e al soddisfacimento dei bisogni fondamentali della persona sono importanti

tanto quanto le elezioni perfette. Dall'altra parte, si deve comprendere l'importanza di un corretto svolgimento delle elezioni, così come delle libertà di associazione, di parola e di religione e del rispetto delle minoranze. C'è un grande dialogo che su questo tema stiamo cercando di promuovere a Ginevra proprio per conciliare queste due ottiche che rischiano continuamente di essere in contrasto.

Il secondo obiettivo è collegato al primo: mi riferisco - come già sottolineato - alla necessità di scardinare la rigida separazione tra i gruppi regionali con un approccio trasversale che parta dall'ascolto delle istanze degli altri per cercare ampie piattaforme interregionali e giungere a decisioni che raccolgano il più largo consenso possibile.

Il terzo obiettivo è quello di vigilare sul seguito delle risoluzioni, che vanno adottate non in un'ottica punitiva nei confronti di un paese, bensì in una logica di accompagnamento e di assistenza affinché migliori i suoi standard. A poco serve ripetere, sessione dopo sessione, statuizioni e raccomandazioni se poi non si aiuta il paese ad adeguare i suoi standard, anche con progetti di collaborazione curati dall'Alto Commissariato per i diritti umani. In questo senso, è stato molto importante che la Tunisia e l'Egitto abbiano accettato l'apertura di uffici dell'Alto Commissariato, che noi stiamo contribuendo a finanziare, nonostante la difficile situazione interna.

Questo è lo spirito con cui lavorare nel Consiglio dei diritti umani. Solo in casi estremi si possono immaginare misure sanzionatorie, come è stato per la Libia di Gheddafi, che abbiamo sospeso dal Consiglio per poi riammetterla quando il vecchio regime è stato smantellato.

Un ultimo elemento, riguarda il già richiamato principio "*deliver as one*", secondo cui tutte le agenzie devono essere in grado di collaborare tra loro. Questo è un approccio su cui anche Ban Ki-moon insiste molto, ma che, almeno nella mia esperienza di Ginevra, si scontra piuttosto con una competizione tra un'agenzia e l'altra. Dobbiamo cercare di smussare queste dinamiche e promuovere una sana collaborazione. Ci stiamo provando.

Mi scuserà, Signor presidente, se l'ultima considerazione che mi accingo a fare è abbastanza grave. Spesso noi occidentali siamo accusati di doppio standard nella tutela dei diritti umani e quindi di non applicare lo stesso metro di giudizio a tutti i partner e a tutte le situazioni di violazione dei diritti umani. Questa è l'accusa che spesso ci viene rivolta, alcune volte in buona fede, in altre meno. È un'accusa grave, riferita anche agli sviluppi in corso nella sponda sud del Mediterraneo e in Medio Oriente. Desidero solo menzionarla in questa sede per le riflessioni del caso. Non

serve a mio avviso nascondere quanto gli altri vedono, occorre invece riflettere e forse rimediare e cominciare a pensare in termini più oggettivi.

Concludo qui, ringraziando il presidente Marcenaro per l'occasione che mi ha offerto e che ha costituito per me un'importante opportunità”.



## Intervento di David Thorne, ambasciatore degli Stati Uniti in Italia.

### Seduta n. 96

“Sono molto onorato di essere qui, presidente Marcenaro, onorevoli senatori, vi ringrazio per avermi offerto nuovamente l’opportunità di rivolgermi alla Commissione diritti umani del Senato e considero un onore far parte del gruppo di illustri oratori chiamati ad approfondire il tema: “Politica estera e diritti umani”.

La definizione di “diritti umani” ha un’accezione ormai sempre più vasta e le questioni relative a tale materia stanno diventando sempre più importanti. La nostra logica, finalizzata ad una vigorosa difesa dei diritti umani, si sta estendendo ben oltre la tutela della dignità dei singoli individui e quindi permettetemi oggi di esplorare alcuni temi più vasti e di approfondire le ragioni per cui essi risultino così rilevanti sia per l’Italia che per gli Stati Uniti.

Nel corso degli anni passati abbiamo assistito ad incredibili cambiamenti a livello mondiale nel campo dei diritti umani. Alcune dittature sono state rovesciate da cittadini animati dalla forte volontà di avere maggiore influenza sui governi del loro paese. Le democrazie hanno dovuto affrontare la difficile sfida di mantenere la libertà ed il benessere sociale dei propri cittadini. Abbiamo altresì assistito a flussi di immigrati sempre maggiori alla ricerca di una vita migliore quasi in ogni continente.

Esiste un elemento comune a tutti questi avvenimenti, e forse il più importante, e mi riferisco all’economia, che ci porta a considerare come le opportunità economiche siano intrinsecamente legate ad una più vasta interpretazione dei diritti umani.

Ritengo che esista una profonda e fondamentale connessione tra questi due concetti, che né l’Italia né gli Stati Uniti possono permettersi di ignorare.

Ho preso spunto da un articolo della Costituzione italiana che ho sempre apprezzato molto. Mi riferisco all’articolo 3, che recita: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese».

Esattamente su tale concetto si fonda la mia convinzione che i

diritti umani svolgano un ruolo fondamentale. Se dobbiamo e vogliamo aspirare a un futuro migliore, che ci garantisca prosperità per le future generazioni, le nostre Nazioni devono trovare un modo per sviluppare e utilizzare il potenziale di ogni cittadino.

Sono certo che uno dei pilastri della futura crescita, in Italia come negli Stati Uniti, sia il libero potenziale dei nostri giovani e delle nostre donne. Il nuovo governo del presidente del Consiglio Monti, condivide tale visione. Da parte mia lodo il suo impegno volto ad ampliare la partecipazione delle donne e dei giovani all'economia italiana.

L'Italia ovviamente rappresenta il paese il cui arazzo storico è caratterizzato dalle grandi opere dei suoi straordinari artisti e architetti, la maggior parte dei quali raggiunse l'apice della potenza e creatività in giovane età. Basti pensare a Michelangelo, che completò la Pietà prima dei 25 anni, a Bernini che era un famoso scultore già a vent'anni, a Caravaggio che a soli 23 anni diede una svolta alla tradizione pittorica italiana e, naturalmente, a Leonardo da Vinci le cui opere compiute alla soglia dei trent'anni non potrebbero essere eguagliate da molti di noi in una vita intera.

Se volessimo quindi lasciare un testamento ai nostri giovani dobbiamo solo guardarci intorno. Ma noi oggi stiamo utilizzando al massimo tali preziose risorse? Sono le donne e i giovani sufficientemente impegnati e coinvolti nel contesto economico globale? E quanto siamo penalizzati dal fatto che non ci assicuriamo che essi siano tali?

Del resto è un dato obiettivo che quando giovani lavoratori e laureati universitari trovano lavoro a tempo pieno nelle carriere professionali le economie crescono.

E quando le donne hanno le stesse opportunità di accedere al mondo del lavoro e il loro potere decisionale è considerato allo stesso livello di quello degli uomini, le società prosperano.

L'alternativa è allarmante. Lo scorso novembre alcuni articoli della Reuters indicavano che il 58 per cento dei laureati italiani rimane senza lavoro per almeno sei mesi. Questa è la percentuale più alta tra tutti i paesi economicamente sviluppati. Infatti, la mancanza di opportunità per i laureati universitari in Italia ha provocato negli ultimi 20 anni la cosiddetta fuga dei cervelli che ha causato gravissime conseguenze economiche. Uno studio condotto dall'Istituto per la competitività in materia di disoccupazione in Italia ha calcolato che negli ultimi 20 anni l'Italia ha perso 4 miliardi di euro solamente in ricavi derivanti da brevetti messi a punto da scienziati italiani espatriati. Volendo fare una media degli altri fattori economici, il gruppo finanziario Confimpreseitalia indica che la

fuga dei cervelli dall'Italia è costata al paese circa 6 miliardi di euro dal 1991.

Anche la disoccupazione in Italia è allarmante; ambedue i nostri paesi hanno purtroppo un alto tasso di disoccupazione (quasi il 30 per cento). Ciò significa che il nostro sistema economico respinge almeno un giovane su tre in cerca di lavoro e, per quanto le nostre economie abbiano bisogno di giovani, sembra invece che il sistema non abbia posto per molti di loro.

L'impatto economico della scarsa presenza femminile nella forza lavoro è ugualmente molto serio. La Goldman Sachs, una banca di investimento, ha calcolato che, se si sanasse il divario tra occupazione maschile e femminile, si potrebbe aumentare il prodotto interno lordo del 9 per cento in America e del 13 per cento nella zona dell'euro. È facile immaginare che genere di impatto questo potrebbe avere nelle nostre economie.

Anche la Banca d'Italia è consapevole dell'importanza della presenza delle donne nell'economia. In occasione di una recente conferenza, il direttore generale della Banca d'Italia ha dichiarato che, riducendo l'ineguaglianza tra uomini e donne nel mercato del lavoro in Italia, il prodotto interno lordo potrebbe crescere del 7 per cento, vale a dire di oltre 150 miliardi di euro.

Quali potrebbero allora essere gli effetti di una maggiore occupazione giovanile sul Pil? Uno studio dello scorso settembre dell'Istituto per la competitività in materia di disoccupazione in Italia ha stimato che, se il tasso di disoccupazione giovanile fosse in linea con la media dell'Unione europea (pari al 15,1 per cento), l'aumento di giovani occupati produrrebbe una crescita del Pil di oltre 8 miliardi di euro all'anno. Se si sommasse il mancato reddito dei laureati che non riescono a trovare lavoro o che lasciano l'Italia per lavorare all'estero, e quello dei giovani disoccupati e delle donne senza impiego in età lavorativa, la cifra sarebbe impressionante. Stiamo parlando di un minimo di 160 miliardi di euro all'anno di ricchezza oggi mancante.

L'emarginazione delle donne e dei giovani danneggia gravemente la competitività economica e le possibilità di crescita nei nostri paesi. La storia e le statistiche dimostrano che la società non prospera fino a quando donne e giovani non hanno pari accesso ad opportunità, risorse, reti relazionali e carriere. Il diritto a competere sul mercato del lavoro e il diritto ad essere considerati per le proprie capacità sono diritti umani per i quali noi, come nazioni sviluppate, dovremmo batterci affinché essi siano garantiti nelle nostre società.

Per tale motivo, oggi ho voluto farmi promotore di principi che sono alla base della meritocrazia, cioè del sistema in cui gli individui possono affermarsi secondo le proprie competenze, i propri talenti e la propria formazione, e non solo grazie alle conoscenze, al nome di famiglia o al genere. La meritocrazia è l'unico sistema che garantisce le pari opportunità come diritto individuale, incentivando lo sviluppo ed una maggiore crescita economica.

Il presidente Monti ha annunciato che la questione relativa alla fuga dei cervelli sarà uno dei punti presenti nel suo pacchetto di riforme.

Con il vostro sostegno, promuoverò la legislazione e le trasformazioni che potranno portare ad un nuovo rinascimento italiano in cui i giovani laureati scelgano di restare in Italia perché il loro paese offre prospettive di successo e in cui le donne siano presenti al pari dei loro colleghi uomini nei consigli di amministrazione e nel mercato del lavoro; sarà un rinascimento economico basato sul pieno sviluppo del potenziale di ogni cittadino.

Come recita la Costituzione italiana, "l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro", il cui obiettivo è rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Quando si parla di pari opportunità nel mercato del lavoro per le donne ed i giovani, il punto principale è che l'uguaglianza rappresenta un grande vantaggio per tutti noi".

## Intervento di Flavia Bustreo, vice direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità.

### Seduta n. 97

“Signor presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziarvi per l'invito e per l'opportunità offertami di interloquire con voi sul lavoro che stiamo portando avanti nell'ambito della Organizzazione mondiale della sanità.

Posso inoltre sin d'ora assicurare che l'intendimento manifestato dal presidente affinché l'odierno incontro possa rappresentare l'inizio di un percorso di scambio e di discussione in direzione di un maggiore impegno costituisce per noi un auspicio che mi auguro possa essere confermato dalla odierna audizione.

Abbiamo predisposto una documentazione - già distribuita ai senatori - che contiene certamente molte più informazioni di quante ne riuscirò a fornire oggi con la mia relazione e che forse possono costituire la base per un futuro dialogo.

Il documento che abbiamo preparato per questa audizione è intitolato “*Family, women's and children health*” e riassume una delle domande che probabilmente molti di voi si stanno ponendo, ovvero quale sia la ragione per cui un rappresentante dell'Organizzazione mondiale della sanità intervenga oggi presso la vostra Commissione.

Chiaramente, il problema che cercherò di illustrare e che viene descritto all'interno del già citato documento, riguarda la salute delle donne e dei bambini. Occorre infatti considerare che vi sono tutt'ora nel mondo circa 350.000 donne che muoiono per complicazioni legate al parto (o durante il parto stesso) e 7,6 milioni di bambini che muoiono prima di arrivare ai cinque anni di età: e, di questi, circa quattro milioni sono neonati, hanno cioè meno di un mese.

È quindi evidente che ci stiamo riferendo ad un problema di salute pubblica che il mondo sta cercando di affrontare congiuntamente.

Se, però, mi è permesso esprimermi utilizzando le parole del Consiglio dei diritti umani, va aggiunto che questo è anche un problema che attiene ai diritti umani, perché le conoscenze, sia scientifiche che di politica sanitaria, attualmente esistenti nei vari paesi del mondo, inclusa l'Italia, ci permettono di affermare con forza che è assolutamente possibile eliminare ed evitare queste morti.

Tali decessi nell'attuale mondo globalizzato riflettono infatti un sistema caratterizzato da un disuguale accesso a quel diritto alla salute

che la nostra Costituzione garantisce a tutti i cittadini italiani, ma che purtroppo, nel mondo registra ancora situazioni di grave disuguaglianza.

Come emerge anche dalla nostra documentazione, i decessi cui facevo riferimento non si distribuiscono in maniera omogenea tra i vari paesi del mondo, ma si concentrano prevalentemente (più del 99 per cento) nei paesi con livelli di sviluppo socio-economico bassi e medi. Circa la metà di queste morti si verifica nell'Africa subsahariana e nel continente asiatico. In India, ad esempio, i decessi rappresentano circa il 25 per cento della mortalità totale.

A riprova di quanto detto segnalo che il Consiglio dei diritti umani due anni fa ha approvato una risoluzione nella quale si sottolinea specificatamente come queste morti evitabili riguardino la propria azione e non quella dell'Organizzazione mondiale della sanità, posto che le cause di mortalità materna ed infantile sono molto semplici da affrontare. Nel caso della diarrea, infatti, i bambini muoiono per disidratazione, cioè per mancanza di liquidi, così come nel caso della polmonite, i bambini muoiono perché non dispongono di 25 centesimi, questo è infatti il costo del trattamento con antibiotici che può guarire dalla polmonite un bambino di un paese subsahariano! I bambini muoiono anche perché al momento della nascita non c'è un operatore sanitario in grado di fornire il minimo di assistenza necessaria per rianimare un bambino asfittico (faccio presente che in tal caso si effettua una procedura semplicissima, consistente nell'aspirazione del liquido amniotico ingerito durante il travaglio) oppure muoiono per ipotermia, perché in alcuni casi non è possibile tenere il bambino al caldo. Inoltre una scarsa igiene al momento del parto facilita la trasmissione di batteri e, quindi, la possibilità che si instauri una sepsi (cioè una infezione grave) del bambino o della puerpera il cui decesso può verificarsi nelle ore successive al parto.

Le cause della mortalità materna sono anch'esse assolutamente prevenibili. Circa il 35 per cento dei decessi è collegabile a emorragie e a sanguinamenti che si determinano nelle donne dopo il parto, in una fase in cui non hanno nessuno che possa aiutarle e salvarle. Potete quindi immaginare la situazione di una donna che ha appena partorito, dato la vita ad una creatura e che invece muore quando con un semplice intervento di tamponamento, di rimozione della placenta o con una trasfusione potrebbe essere facilmente salvata.

Mi permetto di sottolineare questi aspetti perché, seppur cruenti, credo spieghino bene le disuguaglianze esistenti nell'attuale mondo globalizzato, disuguaglianze che non rappresentano solo una violazione dei diritti umani fondamentali, ma contribuiscono anche a creare le condi-

zioni di quel disagio che spinge queste persone a lasciare il proprio paese per recarsi altrove, un problema questa che l'Italia in questa fase vive concretamente. Del resto, immaginate - e mi rivolgo in particolar modo alle donne che generalmente rimangono molto colpite da questo esempio - di partorire in un contesto in cui non c'è nessuno che possa dare assistenza alla puerpera ed al neonato; e chiaro che una situazione del genere non può che spingere le donne a cercare realtà in cui tale assistenza possa essere assicurata. Sono un medico e sono consapevole che il parto è un evento naturale che nella maggior parte dei casi ha luogo senza particolari complicazioni che tuttavia possono comunque insorgere sia per la donna che per il bambino.

Tengo anche a segnalare che il gruppo di lavoro che dirigo all'interno dell'Organizzazione mondiale della sanità si occupa della salute della famiglia, delle donne e dei bambini, quindi di tutto quello spettro di azioni - di cui alcune già menzionate - che coinvolgono le politiche sanitarie, i finanziamenti destinati alla salute delle donne e dei bambini ed anche attività come il monitoraggio e la misurazione. Infatti, abbiamo anche riscontrato che nella maggior parte dei casi i paesi in cui si registra una maggiore concentrazione di decessi, sono anche quelli il cui sistema sanitario e lo stesso sistema paese risultano purtroppo poco sviluppati, tanto che le nascite e le morti non vengono nemmeno registrate perché non si ha nemmeno la capacità di registrare la nascita di un bambino, il che costituisce una violazione pazzesca del diritto, perché in pratica è come se il bambino non esistesse. In alcuni paesi, per esempio in Mozambico, nella prima settimana di vita i familiari non danno neanche un nome al bambino perché si è consapevole del rischio di morire che il neonato corre. L'assenza di registrazioni delle nascite, delle morti e delle cause dei decessi dei bambini rappresenta un grosso problema perché, ovviamente, oltre a non garantire un diritto fondamentale a quei cittadini, non si consente neanche ai governi e ai Ministeri della salute di conoscere i dati relativi alla propria popolazione ed anche le ragioni per cui queste donne e questi bambini perdono la vita

Aggiungo a questo proposito che la direttrice dell'Organizzazione mondiale della sanità, la dottoressa Margaret Chan, mi ha affidato l'incarico di promuovere iniziative che mettano al centro dell'azione dell'Organizzazione mondiale della sanità proprio il diritto alla salute non solo per quanto riguarda specificatamente gli aspetti inerenti la salute delle donne e dei bambini cui ho testé fatto riferimento, ma anche per quanto concerne la lotta alle grandi pandemie, come la tubercolosi, la malaria e l'HIV - problematiche di cui la Commissione si è già occupata - ed altre pato-

logie, come ad esempio le malattie tropicali definite “neglected” o le malattie non trasmissibili, segnalate soprattutto durante l’ultima Assemblea generale delle Nazioni Unite, come il diabete, l’ipertensione e il cancro.

Questa grande sfida mi spinge a cercare la vostra collaborazione, chiedendovi quali sono le risorse italiane in termini di pensiero, di valori e di scritti, con cui eventualmente poter stabilire quella importante interlocuzione cui abbiamo accennato all’inizio.

L’Organizzazione mondiale della sanità riconosce il diritto alla salute nel proprio atto costitutivo, ma l’attuazione di questo diritto, come voi ben sapete, nelle dinamiche mondiali è stata antagonizzata da vari paesi e governi. Specialmente negli ultimi anni il governo americano si è espresso in maniera molto forte a che il riconoscimento di questo diritto non fosse contemplato nella Costituzione dei diversi paesi membri dell’Organizzazione mondiale della sanità e questo ha rappresentato senz’altro un vincolo molto forte e importante.

Vorrei soffermarmi anche sull’azione che l’Italia ha svolto in questo ambito e sta ancora svolgendo e sulle iniziative che potrebbe prendere, al riguardo confrontandoci anche sulla base di idee e proposte che possono venire dalla Commissione. Quando parlo dell’Italia all’estero in consessi pubblici, mi sento sempre fiera della nostra tradizione e dei nostri valori: il diritto alla salute è infatti sancito dalla nostra Carta costituzionale e registriamo uno dei tassi di mortalità materna e infantile più bassi al mondo; inoltre i nostri padri costituenti ed i nostri politici hanno dimostrato negli anni la sensibilità e la capacità di garantire concretamente questo diritto alla salute ai più vulnerabili, alle donne e ai bambini, e l’hanno fatto traducendo quei diritti in servizi che vengono distribuiti in maniera equa, senza escludere parti della nostra popolazione.

Negli ultimi dieci anni l’Italia ha un po’ stentato a mantenere questi valori all’interno della politica internazionale. Vorrei tuttavia ricordare un passo importante che è stato per me elemento di grande soddisfazione; mi riferisco a quando l’Italia, *chair* del G8 di L’Aquila nel 2008, si è fatta portavoce di questa problematica, tant’è che per la prima volta nel comunicato del G8 è stato inserito il problema della mortalità materna e infantile. Successivamente, nel G8 in Canada nel 2010 nell’ambito della “iniziativa di Muskoka” - che ha preso il nome dalla città in cui ha avuto luogo il summit- l’Italia, sempre in tema di mortalità infantile e materna si è impegnata a contribuire per 75 milioni di dollari; il nostro paese sta inoltre collaborando con l’Organizzazione mondiale della sanità anche ad alcuni progetti innovativi. Ad esempio, stiamo lavorando con il ministe-

ro degli affari esteri e la missione italiana a Ginevra nell'ambito del progetto «Women create life», cercando di creare un momento di collegamento tra gli obiettivi di diffusione del problema e di generazione delle risorse finanziarie, anche se in questa fase per l'Italia diventa abbastanza difficile contribuire a questo impegno.

Chiaramente, mi sto riferendo ancora a passi iniziali e se mi è concesso al riguardo vorrei fare un confronto che forse non è neanche legittimo. All'interno dell'"iniziativa Muskoka", tutti i paesi partecipanti al G8 hanno assunto dei *commitments* molto forti. Il Canada, per esempio, si è impegnato a versare più di un miliardo di dollari canadesi per l'iniziativa a favore della salute di donne e bambini. La Federazione russa si è impegnata a contribuire alla iniziativa negli stessi termini dell'Italia, ovvero per 75 milioni di dollari. Lo scorso ottobre, a Mosca, alla presenza della first lady russa, del ministro degli affari esteri, del ministro della salute e del ministro delle finanze, è stata lanciata la cosiddetta esperienza russa nella riduzione della mortalità infantile, che è un progetto, portato avanti in collaborazione con l'Organizzazione mondiale della sanità, per formare quel personale sanitario di cui, come già segnalato, vi è assolutamente carenza e necessità, soprattutto per l'assistenza al parto e alla fase *post partum*.

Questa iniziativa, oltre alla collaborazione dell'Organizzazione mondiale della sanità, conta anche sul sostegno di altri paesi dell'Asia centrale, come il Kirghizistan e il Tajikistan, e di paesi che, tradizionalmente rientravano nell'orbita sovietica, come l'Etiopia e l'Angola.

Ciò detto e a fronte di quanto segnalato, se qualcuno dei miei colleghi e collaboratori mi chiedesse in che modo l'Italia abbia fatto fronte agli impegni assunti a Muskoka, non saprei che cosa rispondere. Credo pertanto che in qualità di parlamentari, voi abbiate l'obbligo di chiedere che il governo fornisca dei chiarimenti anche se non nell'immediato. Diversamente, c'è il rischio di mettere a repentaglio l'immagine del nostro paese presso la comunità internazionale e di contribuire ad un clima difficile nell'ambito del nostro sistema globalizzato. Gli impegni presi, infatti, devono assolutamente essere rispettati, soprattutto quando, come ho spiegato all'inizio del mio intervento, vengono assunti nei confronti di persone che versano in una condizione di massima vulnerabilità, i cui diritti, assolutamente supportabili e sostenibili, verrebbero invece ad essere lesi.

Avrei ancora moltissime considerazioni da fare ma mi fermo qui rimanendo a disposizione per ogni eventuale richiesta di chiarimento”.



## Intervento di Emma Bonino, già Commissario europeo per gli aiuti umanitari.

### Seduta n. 98

“Signor presidente, cari colleghi, ho seguito il lavoro svolto dalla Commissione ed ho cercato di predisporre - a partire dalla mia esperienza nel corso della quale ho dedicato particolare attenzione al tema in esame - una presentazione che non fosse troppo ripetitiva rispetto a quanto già descritto e illustrato dagli autorevolissimi colleghi che mi hanno preceduta e che magari vi hanno presentato un punto di vista diverso, in maniera tale che la Commissione possa svolgere un lavoro di sintesi finale.

Proprio sulla base del lavoro svolto dalla Commissione ho diviso la mia presentazione in tre capitoli (oltre ad una breve introduzione che riguarda in modo particolare i primi due capitoli), riguardanti la tutela dei diritti umani e dei diritti della persona rispettivamente in ambito internazionale, europeo e nazionale.

La mia opinione - che cercherò di documentare - è che per quanto riguarda i primi due capitoli, ovvero quelli riferiti all'ambito europeo e internazionale, la parte normativa (intesa come trattati, convenzioni, protocolli e quant'altro) costituisca una strumentazione più che sufficiente. In altre parole, personalmente non riscontro in alcun caso, salvo un'eccezione su cui mi soffermerò più avanti, la necessità di nuovi trattati o convenzioni, anche in ragione degli sviluppi che si sono registrati in alcune aree in passato più carenti. Ad esempio, in tema di diritti delle donne, alcune regioni dell'Africa tra il 2005-2007 si sono messe in pari grazie all'entrata in vigore del Protocollo di Maputo. Quindi, in linea di massima, a me pare che l'armamentario normativo internazionale (in termini di convenzioni, trattati, protocolli, protocolli aggiuntivi, eccetera) sia sufficiente, anche con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo rispetto alla quale tuttavia si riscontra qualche carenza in termini di applicazione. Analogo discorso vale in ambito europeo dove si dispone di una normativa adeguata.

Mi soffermerò infine sull'ambito nazionale, quello italiano, proprio perché credo che la vostra indagine non intenda limitarsi ad uno sguardo esotico o esoterico su questi temi, ma si faccia carico anche della responsabilità di provvedere ad alcune lacune esistenti nel nostro Paese.

In ambito internazionale si sono registrati, in termini di dichiarazioni e convenzioni, notevoli progressi, anche recentemente. Basti

pensare, ad esempio, alla adozione del principio della “responsabilità di proteggere”, che è poi il concetto aggiornato di quanto, negli anni Settanta e Ottanta, veniva definito il “diritto-dovere di ingerenza”, che personalmente ho sostenuto, ma che in tali termini faceva un po’ pensare all’azione dei buoni che intervengono sui cattivi. Credo invece che l’espressione “responsabilità di proteggere” affermi un principio più equilibrato dal punto di vista dell’assunzione di responsabilità, perché è del tutto evidente che il primo dovere di protezione dei diritti delle persone attiene ai governi e ai governanti in carica. Ne consegue che l’intervento della comunità internazionale, più o meno variegato e nelle forme più diverse, costituisca l’ultima *ratio*, o, comunque, un dato successivo ad una assunzione di responsabilità prioritaria, proprio perché il primo dovere di proteggere la vita dei cittadini e i loro diritti attiene al governo nazionale. A mio giudizio l’approvazione di questo principio ha reso giustizia di un’impostazione che si richiamava a quell’interventismo dei cosiddetti buoni contro i cattivi cui facevo riferimento, ponendo invece tutti sullo stesso piano in termini di responsabilità.

Da questo punto di vista c’è una questione che mi pare utile affrontare con voi - e che è stata già segnalata da altri colleghi- ovvero, come conciliare gli interessi nazionali del singolo Paese, ad esempio il nostro, con i rapporti internazionali con Nazioni che non sono governate da istituzioni o governi democratici. Questa è peraltro una situazione che si ripropone costantemente nella storia dell’umanità. Ho infatti l’impressione che se dovessimo intrattenere rapporti solamente con Paesi «democratici», ad esempio in campo commerciale o energetico, l’offerta non sarebbe vastissima (a parte la Svezia, il Canada e pochi altri!). Ho fatto questo esempio giusto per sottolineare come stanno realmente le cose considerato anche che questo è un nodo che ci poniamo sempre rispetto agli interessi nazionali di tipo commerciale, energetico, di difesa della persona e altro ancora.

Va detto che tradizionalmente la fascinazione dei Paesi democratici nei confronti degli “uomini forti” è rimasta costante nel tempo. Da sempre noi abbiamo creato, preferito e a volte sostenuto tutta una serie di dittatori, talvolta in versione anticomunista, altre volte in qualità di alleati contro la *jihad* islamica, oppure perché amici nell’organizzazione del mercato. Ripeto, spesso abbiamo costruito, per non dire protetto, una serie di dittatori. Basti pensare a Idi Amin Dada, Bokassa e Mobutu (per citarne solo alcuni), che rispondevano alle esigenze geopolitiche del momento. Oltre al resto, va anche considerato che il dramma di questa *realpolitik* è che questi dittatori sono molto longevi e normalmente

sopravvivono persino quando viene meno l'interesse geo-strategico che aveva inizialmente spinto a supportarli. Ne consegue che, ad esempio, quando è caduto il comunismo e non vi è stata quindi più la necessità di sostenere alcun dittatore in funzione anticomunista, imperterriti si è andati avanti nello stesso modo.

Tale fascinazione, che nell'immediato risponde ad alcuni interessi reali di politica internazionale - che non vanno evidentemente sottovalutati - determina però qualche piccolo dettaglio negativo visto che non solo i dittatori sterminano i propri popoli, ma ad un certo punto diventano anche disutili, se non addirittura controproducenti rispetto ai nuovi scenari che si delineano nel mondo! Sicché, anche rispetto a queste alleanze si è ricorsi come ben sapete ad una serie di invenzioni che vanno dall'esilio del dittatore, all'esilio per "malattia" e tutta una serie di altre ipotesi. Attualmente, come è noto, si sta discutendo dell'esilio del presidente dello Yemen Saleh, che risolverebbe una serie di questioni.

Il problema è che molto raramente si è subita la stessa fascinazione nei confronti delle istituzioni forti, il che fa una certa differenza! L'esperienza ci dice che i nostri rapporti con questi Paesi (a volte, per altro, obbligati per le ragioni cui facevo prima riferimento), dovrebbero essere anzitutto trasparenti, e poi molto limitati. In altre parole, non mi lancerei in rapporti di amicizia e partenariati strategici con alcuni Paesi, cosa che invece abbiamo fatto anche di recente. Mi riferisco, ad esempio, al caso della Libia. Al riguardo, come qui sostenuto anche da altri autorevoli colleghi, non credo sia utile una ripresa del Trattato di amicizia Italia Libia *sic et simpliciter*, così come era, perché la situazione attuale è molto diversa e anche il governo transitorio presenta elementi di grandissima preoccupazione. Semmai, il rapporto va reimpostato da capo anche con le autorità transitorie, prevedendo finalità molto limitate e puntuali ed anche una serie di paletti, il tutto nell'ambito di una estrema trasparenza.

Ritengo tuttavia che il tema del rapporto con i Paesi dittatoriali e di come occorra muoversi nei loro confronti richieda una riflessione particolare da parte della vostra Commissione.

Questo non è infatti un dossier storico, ma una situazione che continua a riproporsi anche quando il rapporto è con Paesi in cui formalmente si svolgono elezioni. Del resto, è a tutti noto che non basta indire elezioni per avere la garanzia di un rapporto serio tra governanti e governati.

D'altra parte il rapporto con i paesi governati da dittatori richiederebbe uno specifico approfondimento ma, rispetto a questo problema, non

---

è stata sinora trovata una formula che abbia sortito soluzioni efficaci e definitive. Allo stesso tempo, gli accordi e le dichiarazioni di sanzioni non sempre portano a buoni risultati: nel mondo multipolare in cui viviamo, o c'è un accordo con Cina, India o altre potenze, oppure tutte le dichiarazioni di sanzioni vengono molto spesso bypassate e quindi diventano inefficaci. Come ho detto, però, il problema è reale e non ha una soluzione miracolistica o codificata. In tal senso richiamandomi alla mia introduzione, torno quindi a ribadire che non servono nuovi accordi o trattati internazionali, quanto piuttosto una capacità di invenzione di strumenti di applicazione dei trattati esistenti. Da questo punto di vista devo dire che il nostro Paese, con il passare degli anni, ha dato anche prova di capacità di invenzione. Penso ad esempio ai tribunali ad hoc per la ex Jugoslavia e il Rwanda, e soprattutto alla Corte penale internazionale - ad oggi molti paesi sono al riguardo ancora scettici, ma sono certa che cambieranno idea - che ritengo un'iniziativa che il nostro Paese ha meritoriamente portato avanti in prima linea. Ricorderete che, grazie all'associazione radicale «Non c'è pace senza giustizia», fu convocata una Conferenza diplomatica in Italia; all'epoca ero commissario europeo. Ebbene, credo che la Corte penale internazionale sia stata una iniziativa importante anche se, come sempre avviene per tutte le invenzioni, all'inizio è stata vista come l'allucinazione di qualche sfegatato sostenitore dei diritti dell'uomo. In realtà, tale strumento ha dato prova di grandi capacità: nessuno, infatti, avrebbe pensato di vedere presidenti in carica rispondere delle loro azioni di fronte alla Corte: penso a Milosevic, a Taylor, e ad Al-Bashir non ancora alla sbarra. D'altra parte, come i miei colleghi sanno, non c'è niente di più fragile della politica, per cui credo che tali iniziative contribuiscano in modo rilevante ad affermare che per lo meno per quanto riguarda i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il genocidio, le frontiere non esistono, e che quindi la tutela nazionale non è sufficiente a garantire l'impunità per tutta questa serie di reati. Tra l'altro, i colleghi ricorderanno che l'idea della Corte era prevista già nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, varata nel 1948 e mai applicata. Oggi rappresenta uno strumento molto utile tanto che, per esempio, taluni paesi non firmatari, trovandosi nell'impossibilità di soluzioni alternative - penso al Sudan ma anche alla Libia - chiedono, normalmente con voto unanime del Consiglio di sicurezza, alla Corte penale internazionale di aprire indagini su questo o quel dossier. Peraltro, la sua funzione di deterrenza comincia a diffondersi e ad avere seguito in modo abbastanza evidente, anche perché tribunali misti internazionali e locali stanno crescendo in termini di *accountability*. Basti

pensare alla Cambogia, ove pure si affrontano questioni di un passato non lontanissimo (stiamo parlando di fatti degli anni Settanta) ma anche all'Uganda, dove a seguito dell'intervento della Corte non solo i contendenti si sono finalmente seduti ad un tavolo per cercare di negoziare una qualche forma di pacificazione sia pure più o meno imperfetta, ma soprattutto si è compreso che l'impunità non è più una regola. Insomma, l'esperienza dimostra che l'azione della Corte rafforza gli attori locali che vogliono costruire una pace stabile, contrariamente a quanto avvenne all'inizio, quando la stessa fu vista come handicap rispetto alla diplomazia della pace, nell'ipotesi che la richiesta di giustizia potesse inficiare i processi di pace. La verità è che l'esperienza sta dimostrando esattamente l'opposto, ovvero che il tentativo di applicazione di giustizia internazionale spinge gli attori locali a trovare altre soluzioni.

Non mi soffermo in questa sede sulla campagna per una moratoria universale della pena di morte, alla quale i colleghi hanno partecipato; una campagna che va avanti e che continua ad ottenere risultati sempre più importanti in termini di paesi che diventano abolizionisti o che comunque adottano la moratoria. A tal proposito, credo che il nostro Paese debba giustamente essere orgoglioso dell'iniziativa condotta.

Voglio inoltre informare i colleghi, che hanno sostenuto nei passati 10 anni la lotta contro le mutilazioni genitali femminili, che proprio due giorni fa il Segretario generale ONU ha reso pubblico un rapporto sulla messa al bando universale delle mutilazioni genitali femminili, a testimonianza del fatto che abbiamo ottenuto tutti insieme risultati importanti. La procedura della messa al bando, che vedrà l'Unione africana in prima fila, ma con il supporto italiano, avrà una sua soluzione importante tra febbraio e marzo. Questa è un'altra importante dimostrazione del fatto che la difesa dei diritti umani non sia da delegare solo e completamente ai governi, ma che può avere anche una dimensione a livello parlamentare e di opinione pubblica, contribuendo così a realizzare obiettivi fino a 10 anni fa considerati fuori dalla nostra portata, almeno per quanto concerne la nostra generazione. Aggiungo che questo nostro lavoro a sostegno delle attiviste dei paesi e dei governi stessi che erano in prima linea, ha creato una rete di persone, governi e Parlamenti che già si apprestano ad affrontare altre sfide, come per esempio quelle dei matrimoni imposti e dei matrimoni giovanili. Abbiamo pertanto dato vita ad una rete più ampia di attivismo, che è fondamentale anche perché, d'altra parte, non saremo certo sempre noi a risolvere problemi di questo tipo.

A livello europeo, la Convenzione dei diritti dell'uomo, per i suoi

contenuti - anche se non nella sua applicazione - è a mio avviso sufficiente e non c'è necessità di nuovi trattati; come dicevo, dal punto di vista applicativo esiste piuttosto, come i colleghi sanno, un problema di effettività della tutela offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte rischia infatti di essere vittima del suo successo, nel senso che vi sono attualmente 150.000 casi pendenti, e si stima che vi saranno 20.000 casi nuovi ogni anno, una mole di ricorsi che la Corte non riesce a gestire. A tal proposito, posto che altri paesi cominciano a parlare di riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo, sarebbe importante se questa Commissione, magari di concerto con la Commissione giustizia, avviasse una riflessione sul tema. Occorre osservare che la pura sussidiarietà non costituisce certo una soluzione - uno dei tentativi è infatti quello di porre dei filtri molto pesanti per adire alla Corte - quel che è certo è che una soluzione va comunque trovata, diversamente il rischio è quello di una paralisi dell'azione della Corte diventando così vittima del proprio successo.

Ho fatto parte, come i colleghi sanno, di una Commissione che, proprio in considerazione della complessità etnica che sempre più riguarderà l'Europa, è stata incaricata dal Consiglio d'Europa di stilare un rapporto su «Vivere insieme - Come conciliare diversità e libertà nell'Europa del XXI secolo». Come è noto, il Rapporto Gonzales, in tema di declino demografico, stima che nel 2050 l'Europa a 27 avrà bisogno di 100 milioni di immigrati. Quanto al nostro Paese ricordo che nella Nota aggiuntiva il ministro Tremonti dichiarò che, anche solo per tenere in bilancio il declino demografico e la mancanza di natalità, il nostro Paese avrà bisogno di 300.000 nuovi immigrati l'anno per i prossimi dieci anni per un totale di circa 3 milioni di persone. Questi dati credo implicino una percezione un po' diversa dei problemi.

Sempre per quanto riguarda l'ambito europeo vorrei aggiungere una ulteriore considerazione in tema di diritti umani, democrazia e diritti civili (sottolineo che i diritti umani, civili e politici fanno ormai fortunatamente parte di un'unica famiglia, dove per diritti si intendono, non solo quello a sfamarsi, ma anche i diritti più complessivi attinenti alla persona umana). Nello specifico ritengo che la Commissione europea vada oggi molto stimolata, tenuto conto che l'articolo 7 del Trattato di Lisbona con molta chiarezza affida alla Commissione medesima il compito di richiamare all'ordine quei paesi membri che nella loro legislazione nazionale violino i punti essenziali sanciti dall'articolo 2 del Trattato, contenente i criteri fondamentali di adesione all'Unione europea. Quindi, se dal punto di vista commerciale per quanto riguarda le violazioni in materia di prodotti sono previste le infrazioni, per quanto riguarda le violazioni più

sostanziali interviene il già citato articolo 7. Tanto per fare un esempio concreto per un caso come quello dell'Ungheria, ove si prefigura una violazione della divisione dei poteri, esistono ormai i margini di attivazione previsti dall'articolo 7. Comprendo che oggi l'Europa sia preda di sommovimenti di altro genere, però questo, a mio avviso, non scusa, né giustifica, una eventuale inerzia posto che potrebbe diventare un precedente importante. Se non si interviene subito, anche per dare un segnale, questo - ripeto - potrebbe costituire un precedente negativo di un certo rilievo.

Infine, vorrei soffermarmi su due questioni più italiane che, in riferimento al tema dei diritti umani e delle persone oggetto della vostra analisi - tralascio, quindi, i contesti politici che si dedicano ad altro tipo di discussione - pongono il nostro Paese nella necessità di trovare delle soluzioni.

La prima è una questione di cui l'Assemblea nel pomeriggio sarà chiamata a discutere. Mi riferisco al tema della giustizia e delle carceri su cui non mi soffermo visto che si tratta di un argomento piuttosto noto, limitandomi però a farvi riferimento in questa sede proprio sul versante della tutela dei diritti della persona e dei diritti al giusto processo. Come sapete, l'Italia è sotto osservazione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a causa della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari italiani. Vi è poi il tema del rispetto delle regole stabilite a livello europeo per quanto riguarda la carcerazione, il tipo e la modalità di vita dei carcerati. Sembrerà strano, ma persino gli animali da trasporto o da allevamento sono più tutelati dei carcerati nel nostro Paese! Pertanto, pur se avremo occasione di approfondire il tema in diversi dibattiti, mi sembra importante riprenderlo anche in questa sede e sottolinearlo con grande forza affinché rimanga agli atti, proprio perché questo è il caso tipico in cui ritengo che la soluzione del problema dipenda soltanto da noi.

Altra questione di grande complessità cui siamo chiamati a misurarci è quella demografica. Ritengo infatti che il nostro Paese abbia il dovere di affrontare le questioni dell'immigrazione e dell'integrazione, attraverso una politica rigorosa che coniughi doveri e diritti nella legalità, considerato che quando una parte importante della popolazione vive nella zona grigia dell'illegalità diventa poi difficile pretendere sia diritti che doveri. Vi faccio in tal senso un esempio molto semplice. La legge stabilisce che per qualunque immigrato che abbia un contratto di lavoro nel nostro Paese il rinnovo del permesso di soggiorno debba avvenire in 20 giorni, laddove la durata media per il rilascio di tale permesso è di 18

mesi, nel corso dei quali vi sono pertanto lavoratori “illegali” che vengono sottoposti a tutte le possibili forme di angheria. Ad esempio, appena scade il permesso di lavoro, il proprietario della casa affittata al lavoratore normalmente raddoppia l'importo dell'affitto, naturalmente in nero. Lo stesso ragionamento vale per quanto riguarda l'iscrizione scolastica dei bambini. Questo significa che nel nostro Paese centinaia di migliaia di persone si trovano nella situazione per cui la legge stabilisce una cosa e nella pratica si fa l'opposto. Capite bene che ciò determina una condizione molto difficile.

Oggi si stanno discutendo i criteri per l'allargamento della cittadinanza ai figli degli immigrati nati sul territorio dello Stato, si parla di *ius sanguinis* e di *ius soli* e persino dello *ius domicili* (che a mio avviso rappresenterebbe un passo avanti molto importante). Questo è un altro tema, che non sta a me approfondire, e che riguarda centinaia di migliaia di persone che vivono nel nostro territorio e per cui non vi sono diritti garantiti ed esigibili.

Mi fermo qui. Mi premeva sottolineare questi due temi che considero di particolare importanza e la cui soluzione dipende solo da noi. In tal senso mi auguro che la Commissione diritti umani, nell'interesse del nostro Paese, voglia prenderli in considerazione”.

## Intervento di Franco Frattini, già ministro degli affari esteri. Seduta n. 103

“Desidero anzitutto ringraziare il presidente e i componenti della Commissione per questo invito. Nel 2008, all’inizio del mio mandato ministeriale, ho ritenuto assolutamente necessario sottoporre ai Presidenti delle due Camere l’opportunità di un lavoro di stretta collaborazione tra ministero degli affari esteri e Parlamento proprio sul tema dei diritti umani, adombrando anche l’ipotesi della costituzione di Commissioni parlamentari specificatamente dedicate a questo tema, cosa che è poi avvenuta per decisione del Parlamento. Fu in tal senso istituita al ministero degli affari esteri una cabina di regia, di collegamento e di supporto che credo in questi anni abbia potuto offrire al Parlamento una collaborazione continua in termini operativi.

Penso che nel parlare di diritti umani in relazione alle grandi linee della politica estera vi siano alcuni temi su cui occorra mantenere un’attenzione particolarmente elevata. L’Italia, infatti, come giustamente ha sottolineato il presidente, pur nella necessità di un bilanciamento tra le esigenze della diplomazia e quello che è possibile acquisire - e non soltanto quello che a tutti i costi vorremmo acquisire - deve tenere presente l’esistenza di diritti che definirei non negoziabili, rispetto ai quali non è possibile, in nome di esigenze meramente diplomatiche, rinunciare quantomeno ad un intervento e ad un’azione politica. È necessario, quindi, porre e mantenere il problema nell’agenda, anche se con i limiti delle possibilità che un singolo paese come l’Italia o un’organizzazione sovranazionale possono realizzare.

Vorrei soffermarmi su alcuni di questi temi che considero e consideravo prioritari quando ricoprivo la carica di ministro degli esteri - e osservo che al riguardo il mio successore sta operando in assoluta continuità - e che anche il Parlamento giudica tali almeno stando alle interrogazioni presentate in questi anni e alle numerose questioni che sono state sollevate in questo ambito.

La prima tematica è certamente quella dei minori. Vi sono problemi che riguardano anzitutto il destino dei minori non accompagnati, dei minori che sono soli nelle situazioni di crisi e di conflitto, e la condizione dei minori nelle aree post-conflitto; penso in special modo all’Iraq e all’Afghanistan, dove la condizione dei minori merita ancora oggi una speciale attenzione. Mi riferisco in particolare al problema della legislazione di paesi a cui l’Italia ha dato e dà moltissimo in tutti i campi, che,

evidentemente, debbono essere aiutati ed incoraggiati affinché non vi sia il pericolo o non si realizzi l'ipotesi dell'adozione di leggi che introducano delle discriminazioni vere e proprie a carico dei minori. Penso in particolare alle limitazioni per le bambine in Afghanistan - come da me più volte evocato nell'ambito di incontri internazionali dedicati a questo Paese - che siamo riusciti in qualche modo finora a tenere sotto un ragionevole controllo.

Il tema dei minori riguarda anche situazioni di crisi, di post-conflitto o di conflitto, particolarmente in paesi dell'Africa. Mi riferisco all'impegno tradizionale dell'Italia per l'aiuto ai cosiddetti bambini soldato, al fine di portarli fuori dalla spirale orrenda in cui migliaia e migliaia di essi si sono trovati e si trovano, sostenendoli in un percorso di reinserimento sociale. È un tema di cui si parla assai poco, su cui l'Italia si è sempre adoperata e continua ad adoperarsi nell'ambito delle Nazioni Unite. In questo caso il tema dei minori riflette, da un lato, l'azione dell'Italia per la pace e, dall'altro, la preoccupazione immediata e urgente per quelle che sono le vittime non colpite a morte in guerra, ma talvolta danneggiate in modo ancora più irreversibile perché sono bambini che restano vivi e sono stati soldati abituati a sparare, uccidere e devastare ad una età assolutamente incredibile.

Abbiamo anche promosso, come cooperazione allo sviluppo, delle iniziative di reinclusione di gruppi di bambini, che incontrai personalmente qualche anno fa a Roma, e che ci hanno raccontato storie agghiaccianti, riferendoci di essere stati reclutati dopo l'uccisione dei loro genitori, all'età di 9-10 anni.

Quindi, il tema dei diritti dei minori si completa con l'aspetto estremamente delicato del destino dei bambini non accompagnati nel corso delle grandi ondate migratorie. Questa è una terza tematica che riguarda i minori di cui evidentemente l'Italia si è sempre occupata. Come è noto, non si è mai derogato dal principio, che tra l'altro è contemplato nelle direttive europee, di una tutela assoluta nei confronti dei minori non accompagnati.

A questo dobbiamo aggiungere il grande tema del ricongiungimento familiare e delle modalità con cui dare attuazione alla disciplina, anche europea, che prevede ovviamente la ricerca della famiglia del minore non accompagnato in occasione di un'ondata migratoria o di uno sbarco. La stessa cosa vale per minori non accompagnati in occasione di grandi flussi migratori che in qualche modo l'Italia intercetta nelle aree e nei paesi dove è presente. Mi riferisco, ancora una volta, ai paesi africani e, in particolare, al Corno d'Africa dove questo fenomeno dei flussi

migratori dovuti alla fuga da aree estremamente pericolose coinvolge un numero crescente di minori non accompagnati. La devastazione della carestia del Corno d'Africa dello scorso anno ha coinvolto decine di migliaia di minori che nella maggioranza dei casi non sono accompagnati.

La seconda area di attenzione riguarda a mio avviso le donne, un'altra categoria particolarmente vulnerabile. I grandi aspetti che sono stati evidentemente sempre considerati prioritari anche nell'ambito dei programmi della cooperazione allo sviluppo italiana sono quelli del traffico internazionale e della violenza contro le donne, ma vi è un tema su cui noi abbiamo avviato con successo un'azione nella sede internazionale propria, cioè le Nazioni Unite, che è quello del bando delle mutilazioni genitali femminili. È un tema questo che porta il marchio dell'iniziativa italiana. Come sapete, cercai di evitare la tentazione di apparire come il Paese che proponeva un modello ai partner africani, promuovendo perciò un'azione dei partner africani come promotori e presentatori di una proposta di risoluzione all'Assemblea generale, dato che questo viene considerato dall'Africa un tema con profonde implicazioni di tipo storico e culturale e che deve essere rimosso ed estirpato in quanto gravissimo fenomeno di violazione dei diritti personali e fondamentali delle donne e delle bambine dall'interno delle società africane e non per effetto di una proposta occidentale imposta dall'esterno.

Su questo tema credo che il Parlamento dovrebbe con ancora più forza e chiarezza esprimere la sua azione di richiesta al governo affinché si adoperi per la presentazione del testo di risoluzione entro questa sessione dell'Assemblea generale, cioè entro l'inizio di settembre, giacché il testo è pronto ed è stato concordato nei minimi dettagli con i presentatori africani. L'Italia sarà il primo degli sponsor non africani; in tal senso non vi dovrebbero essere indugi perché perdere l'opportunità che ci si presenta quest'anno significherebbe considerare non urgente la questione. Lei sa, signor presidente, e credo ne siano al corrente anche i componenti della Commissione, che il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili negli scorsi due anni in Europa ha superato i 20.000 casi a fronte dei quali è evidente che un segnale forte ed assoluto quale quello dell'approvazione di una risoluzione delle Nazioni Unite non è solo necessario ma ormai urgente.

La terza area tematica è relativa alla pena di morte. Si tratta di un tema all'attenzione dell'Italia ormai da molti anni. Credo che in tal senso sia importante rivolgere una forte richiesta al governo affinché anche questo anno proponga, come d'abitudine, uno schema di risoluzione per

la moratoria, indicandola come una tappa verso l'abolizione, con l'obiettivo di accogliere ogni anno - come dissi tre anni fa all'Assemblea dell'ONU - almeno un nuovo Paese in più rispetto all'anno precedente. Finora ciò è sempre accaduto, dal momento che siamo riusciti ad avere ogni anno due o tre paesi in più ed anche quest'anno ci sarà qualche nuovo Paese che si aggiungerà a coloro che anche l'anno scorso votarono a favore dell'abolizione della pena di morte o per la moratoria. Rilevavamo prima con il presidente l'importanza che l'Iran abolisca la pena di morte per i minori, come ha annunciato di voler fare; vedremo se questa dichiarazione si tradurrà davvero in un atto formale. *De facto* non vi erano esecuzioni di minori da tempo, ma evidentemente un impegno formale rappresenterebbe un segnale di tutt'altro tipo ed estremamente importante rispetto ad altri paesi che applicano la pena di morte anche ai minori. Come dicevo, quello a favore della abolizione della pena di morte è un impegno che per l'Italia costituisce ormai una tradizione che da molti anni ci vede in prima fila.

Un altro tema su cui l'Italia porta una bandiera importante, che negli ultimi anni si è ulteriormente levata, è quello della libertà religiosa. Credo che questo tema, specie alla luce delle rivoluzioni e dei rivolgimenti avvenuti nel mondo arabo, debba essere particolarmente riaffermato. Ricorderete quando informai in Parlamento, da ministro degli esteri, sulle risoluzioni approvate dall'Unione europea volte a stabilire, presso ogni rappresentanza dell'Unione nei paesi terzi, quella che definirei un'antenna di monitoraggio sul rispetto della libertà religiosa. Osserviamo però segni di stanchezza, di disinteresse e di scarsa attuazione di questa risoluzione che destano grave preoccupazione. Riscontriamo, altresì, il venir meno della pressione continua che l'Italia esercitava - e, mi auguro, continuerà invece ad esercitare su questa tematica prioritaria - ed un rilassamento immediato delle strutture che dipendono dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione che francamente in questo ambito non ha mai brillato in modo particolare e mi limito a questo tema.

Viviamo una condizione di grave preoccupazione per le stragi di cristiani perpetrate in Nigeria durante le feste di Natale, per gli attacchi alle chiese copte in Egitto, per la sorte in Siria delle minoranze religiose, per le condizioni delle minoranze religiose (in particolare di quelle cristiane) in Iraq che non ci rassicurano per niente. Questi gravi episodi avvengono in particolare in Iraq, dove alcune aree di minoranza religiosa musulmana rispetto ad altre aree di maggioranza che aderiscono ad altre dottrine musulmane, vivono condizioni di grave pericolo, basti

pensare agli scontri tra sciiti e sunniti che spesso si concretizzano in attacchi alle moschee. Vi sono perciò aspetti su cui, a mio avviso, l'Italia non può perdere quella bandiera così importante che ci siamo conquistati e che, come sapete, si è tradotta in una risoluzione approvata alle Nazioni Unite con una straordinaria maggioranza e senza voti contrari, a riprova di quanto questo tema sia sentito.

Vi sono poi due punti specifici ed estremamente importanti che vorrei sottolineare. Ricordo anzitutto che il Parlamento italiano si è molto occupato della situazione del campo Ashraf, nel merito le autorità irachene hanno sempre mostrato estrema diffidenza e, talvolta, aperta ostilità, per ogni tipo di intervento volto ad occuparsi di persone, che sono ancora una volta non solo uomini, ma moltissime donne e bambini, che vivono in condizioni disperate. Come sapete, da ministro degli affari esteri avviai il primo esperimento di trasporto ed accompagnamento in Italia, con la disponibilità della Regione Lazio e, ovviamente, delle autorità irachene, di un primo gruppo di persone ricoverate nel campo. Mi auguro quindi che voi vogliate sollecitare il governo a proseguire in questo impegno perché sarebbe un peccato che rimanesse un unicum. Al gruppo di persone cui facevo riferimento è stato riconosciuto dal governo lo status di rifugiati ed è stato trovato loro un lavoro decente grazie ad una collaborazione importante con espressioni della società civile. Non ci sono stati quindi problemi di alcun tipo per la salvezza di queste persone e di questo risultato siamo molto orgogliosi. Mi auguro, tuttavia, che quell'iniziativa non rimanga un unicum e che voi vogliate segnalare l'opportunità di riprendere questo trasferimento, visto che, non solo vi sono persone grandemente bisognose di un trattamento analogo che le sottragga da una situazione drammatica, ma vi è in tal senso anche disponibilità di accoglienza in Italia.

Vi è poi un altro tema, anch'esso specifico e, proprio perché quasi dimenticato, altamente drammatico. Ricordo che ne parlammo qualche volta con le Commissioni affari esteri delle due Camere. Nel merito vi è una situazione che resta drammatica per migliaia e migliaia di profughi di paesi subsahariani che affrontano una rotta della vera e propria disperazione, passando attraverso aree più o meno desertiche, ma che soprattutto alimentano un vero e proprio traffico di schiavi. Vi sono infatti bande organizzate di predoni che alle azioni di criminalità organizzata aggiungono una dimensione di sostegno alle organizzazioni quediaste e terroriste del Sahara, che sequestrano, imprigionano, in molti casi uccidono e in moltissimi casi vendono e rivendono queste persone. Tutto ciò dimostra come in paesi come il Sudan ed alcune aree dell'Egitto si veri-

fichino fenomeni di particolare drammaticità. Noi ce ne siamo occupati in qualche caso con iniziative specifiche di accoglienza di piccoli gruppi, in particolare di somali e di eritreo. Ricordo che a tale riguardo mi espressi in modo particolarmente energico lo scorso ottobre, al momento del riconoscimento del Sud Sudan, facendo presente questa problematica alle autorità sudanesi del Nord e del Sud e alle autorità somale. Infatti, pur comprendendo le grandi problematiche che vivono quei paesi, non si può immaginare che vi siano aree immense lasciate alla libera azione di bande di predoni, che costituiscono vere e proprie organizzazioni di trafficanti di schiavi. Sono due problemi particolari che pongono in tutta la loro drammaticità la questione dei diritti umani, di cui il governo si è già occupato. Ritengo quindi giusto e opportuno che il Parlamento solleciti il proseguimento di tale azione”.

**Intervento di Giulio Terzi di Sant'Agata, ministro degli affari esteri.**

**Seduta n. 101**

“Signor presidente, ringrazio lei e gli onorevoli senatori per l’invito, che per me riveste una grande rilevanza e significato per una serie di motivi, soprattutto per quello, fondamentale, cui ha accennato anche il presidente Marcenaro, ovvero la centralità della questione dei diritti umani nella nostra politica estera, nel nostro guardare al mondo e nelle nostre relazioni internazionali. Si tratta di un elemento da sempre presente nella politica estera italiana, ma che si sta ampliando di pari passo con la sensibilità che si va sviluppando nell’opinione pubblica internazionale grazie anche alle grandi possibilità offerte dai mezzi d’informazione e dalle nuove tecnologie, soprattutto con riferimento a quanto abbiamo visto accadere, anche alle porte di casa nostra, nel Mediterraneo e in Medio Oriente.

Vorrei però cogliere l’odierna occasione anche per rinnovare al presidente Marcenaro ed al senatore Santini, eletti recentemente presso l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa presidenti rispettivamente della Commissione delle questioni politiche e della democrazia e della Commissione delle migrazioni, dei rifugiati e degli sfollati. Si tratta di un riconoscimento molto importante che va non solo alle persone, ma anche al loro ruolo di eminenti protagonisti dei dibattiti parlamentari, nonché all’immagine dell’Italia in senso più ampio.

Nel rinnovarvi dunque i miei ringraziamenti per la presente occasione, ricordo che sono passati quasi due mesi dalla mia prima audizione di fronte alle Commissioni esteri riunite di Camera e Senato sui temi di politica estera, alla quale non posso fare a meno di ricollegarmi, con riferimento proprio all’elemento cardine e alla linea direttrice che rappresentano i diritti umani nella nostra azione diplomatica. Come sottolineai in tale occasione, per me è particolarmente importante intervenire in questa sede non solo per la possibilità che mi viene offerta di descrivere brevemente il punto della situazione dalla prospettiva dell’azione di governo, ma anche e soprattutto per l’opportunità di ascoltare gli autorevoli suggerimenti e le indicazioni che potranno essere forniti per il prosieguo della mia azione.

Il ruolo dell’Italia in questo campo è universalmente riconosciuto, come ha del resto dimostrato il consenso plebiscitario ottenu-

to dal nostro Paese in occasione della sua rielezione a membro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite di Ginevra (180 voti a favore su 181). Il 27 di questo mese mi recherò in missione appunto presso tale Consiglio, dov'è prevista una sessione ministeriale; si tratta di un'occasione per me assai importante proprio al fine di marcare la rilevanza di una visione che si collega, anche in senso più ampio, alla strategia europea di sicurezza, alla quale intendiamo dare sempre maggior enfasi, soprattutto nell'ambito di una visione generale della sicurezza in connessione ai diritti umani. Considerato poi che sullo scenario internazionale si pongono temi particolarmente caldi, come la tutela della libertà di espressione e religiosa e la condizione delle donne, soprattutto alla luce di eventi che hanno avuto una dimensione anche drammatica e visibile per l'opinione pubblica, l'occasione di essere personalmente presente a Ginevra il prossimo 27 febbraio riveste per me particolare rilevanza.

I diritti umani costituiscono un motore propulsivo della politica estera e non solo per il nostro Paese: dalla metà del secolo scorso si è sviluppato un chiaro processo a livello globale, che ha esteso la loro tutela oltre i confini nazionali degli Stati. Non sono più valide molte categorie del passato, ma forse non abbiamo ancora ottenuto un riconoscimento complessivo di alcuni principi, che invece, a titolo nazionale, anche noi europei vorremmo promuovere; mi riferisco cioè all'attenuazione della sovranità statale a fronte della priorità della tutela dei diritti umani. Ciò che è avvenuto ancora in questi ultimi giorni per quanto riguarda la Siria dimostra quanta resistenza vi sia in alcuni settori delle stesse Nazioni Unite e nel Consiglio di sicurezza nell'accettare quella che è la nuova conquista del diritto internazionale ormai emersa con evidenza, ovvero la necessità di portare i diritti umani al di sopra della sovranità degli Stati. Questi eventi dimostrano - come dicevo - quanto siano forti le resistenze ancora presenti e quanto lavoro vi sia da fare.

Ciò nonostante, il percorso della presa di terreno del riconoscimento a livello globale dei diritti umani risulta abbastanza lineare; tale percorso viene da lontano, dal 1948, con la proclamazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la creazione della Corte di Strasburgo e, più di recente, del Consiglio dei diritti umani dell'ONU, l'atto di Helsinki e, ancor prima, con l'istituzione della Corte penale internazionale. Quelli enunciati sono tutti capisaldi di questo percorso di stratificazione positiva di affermazione dei diritti umani.

Nei casi più gravi, come sappiamo, la comunità internazionale è giunta a realizzare interventi umanitari dettati dall'esigenza prioritaria di sostenere la dignità dell'uomo e dei diritti umani, com'è avvenuto in Kosovo nel 1999 e in Libia di recente, sulla base di un principio che pure si è andato consolidando dopo il vertice delle Nazioni Unite del 2005, quello della responsabilità di proteggere, al quale l'Italia è profondamente legata, ma che - come dicevo riferendomi alla questione siriana - deve sicuramente affermarsi.

Imporre agli Stati il rispetto dei diritti dell'uomo resta un compito molto difficile e, per tornare ancora una volta alla questione siriana, si tratta di una sfida sulla quale dobbiamo continuare a lavorare. Gli onorevoli senatori avranno forse notato che, proprio negli ultimissimi giorni e nelle ultime ore, il governo italiano ha richiamato per consultazioni l'ambasciatore a Damasco, al fine di marcare la grande preoccupazione, nonché l'irritazione per quanto sta continuando ad avvenire, in particolare per il massacro della popolazione e abbiamo compiuto un passo molto energico nei confronti dell'ambasciatore siriano a Roma. È in atto una consultazione continua con i vertici della Lega araba e con alcuni paesi più significativi sul piano europeo interessati alla questione siriana.

Questa è la nostra agenda unica, non ci sono dunque motivi reconditi nel nostro interesse a fermare quanto sta avvenendo in Siria. Il motivo unico, umanitario e di tutela della popolazione, è quello di trovare una soluzione politica che rispetti la dignità dell'uomo e porti un cambiamento profondo nel Paese, così che si possa veramente porre termine alla violenza.

Affronterò questo tema nelle prossime ore, nel corso dell'incontro che avrò domani con il Segretario di Stato americano e sarà sicuramente fra gli argomenti in agenda nell'ambito dell'incontro fra il presidente Monti e il presidente Obama nel pomeriggio di domani.

Vi è una dimensione operativa nella tutela dei diritti umani. Lo abbiamo potuto osservare in Birmania, dove la situazione ha avuto una evoluzione che, se pure ancora insoddisfacente, incompleta e non abbastanza consolidata, è stata comunque certamente sorprendente, ed ha consentito la liberazione dei prigionieri politici e l'avvio di un processo elettorale nel quale è coinvolta Aung San Suu Kyi. Del resto, chi avrebbe detto, anche solo un anno fa, che il premio Nobel Aung San Suu Kyi sarebbe stata nuovamente una protagonista della scena politica birmana e di una partecipazione elettorale nel campo dell'opposizione?

Ritengo, pertanto, che per quanto riguarda la Birmania l'enfasi posta dalla comunità internazionale nel suo insieme, ma soprattutto dall'Unione europea e dall'Italia - e per questo parlo di dimensione operativa - abbia contribuito in misura notevole ad ottenere questi risultati e questa nuova dinamica negli assetti politici birmani, che è anche condizione fondamentale per la liberazione dei prigionieri politici, passaggio che costituisce sempre un test chiave nella volontà concreta dei governi di aderire agli standard internazionali.

Esiste certamente una stretta correlazione tra diritti umani e pace, ed è per questo che all'inizio del mio intervento ho fatto riferimento alla strategia europea di sicurezza. Le aree di conflitto sono quelle in cui, non casualmente, i diritti dell'uomo sono più gravemente violati. Questo dato si è confermato anche come elemento motore dei movimenti della "primavera araba". Sono state queste violazioni, più di qualsiasi altra considerazione, a muovere le aspirazioni di queste società e a portare cambiamenti radicali negli assetti politici di quei paesi. Questa è una realtà che ha una sua validità in assoluto, basti pensare ai Balcani, al Libano, all'Afghanistan.

Come segnalato proprio questa mattina presso il Consiglio supremo di difesa, presieduto dal presidente della Repubblica, quelle citate sono tutte aree nelle quali l'affermazione dei diritti umani è una componente fondamentale per le missioni di pace alle quali partecipiamo, missioni che integrano, oramai in modo molto diretto, la componente di sicurezza a quella di sviluppo e di tutela della persona. Aggiungo che in tutti i processi in corso questo spostamento e questa enfasi sui processi di sviluppo e di miglioramento dei diritti e delle condizioni umane della persona sono chiari e visibili e rappresentano una tendenza che intendiamo continuare a favorire.

Il ruolo centrale è quello dell'Unione europea. Noi ne siamo parte e riteniamo che l'Italia abbia fortemente contribuito a questo mainstream della politica europea che è appunto l'affermazione dei diritti umani. Ed è attraverso questo aspetto che, a mio avviso, si è potuto contribuire a rafforzare quella che definirei la governance globale dei diritti umani. È chiaro, infatti, che i diritti umani si possono sostenere in molti modi, ma per farlo occorrono degli strumenti di governance, di verifica dell'attuazione e di direzione dei processi che sono di fronte a noi.

Il principale banco di prova per questa necessaria governance europea è certamente rappresentato dalla sponda Sud del Mediterraneo, dove siamo chiamati ad accompagnare, senza paternalismi, i

processi di transizione democratica. Chi di noi ha avuto modo di incontrare, di ascoltare o di leggere quanto detto dal premio Nobel per la pace 2011, la signora Tawakul Karman, che negli ultimi due giorni era in visita a Roma, ha tratto la sensazione di quanto rilevante sia l'impatto di questi movimenti di giovani, di donne, di persone che credono nel cambiamento e nel perseguimento del risultato a qualsiasi costo.

Probabilmente poche frasi della signora Tawakul Karman sono significative quanto la seguente: "Le donne devono smettere di sentirsi parte del problema e diventare parte della soluzione". Le donne non devono cioè più essere viste come oggetto di affermazione e di promozione dei loro diritti, ma devono acquisire consapevolezza della loro forza e capacità nelle società, anche nell'Islam politico - e questo è un elemento particolarmente importante - onde poter rimuovere stereotipi, repressioni e ostacoli che si pongono all'affermazione della loro parità.

Naturalmente, se in Europa cercassimo, nei rapporti con i partner mediterranei, solo nuove modalità di accesso economico e di mantenimento di posizioni di interesse pratico ed energetico, trascurando la dimensione umana, faremmo un immenso torto ai giovani e alle donne che sono scesi nelle piazze e hanno pagato con la vita la difesa dei loro ideali, con grande senso di altruismo.

Un altro aspetto che mi ha colpito, nell'incontro con la signora Karman, è che pur soffermandosi sulla situazione dello Yemen, il suo Paese, e sulla necessità di uscire dal regime di Saleh in modo credibile, si sia però concentrata soprattutto su quanto sta avvenendo in Siria. Si tratta quindi di una persona che pur se molto giovane e forse ancora priva di una grande esperienza politica, è comunque dotata di una visione ampia, che collega le diverse parti del mondo nell'effetto etico che possono avere le conquiste e i valori positivi che si raggiungono.

È in questo che si sostanzia il significato del rapporto che noi europei intratteniamo con questi paesi in trasformazione in un modo diverso, molto più avanzato, che esula dalla solita logica del continuare a essere i primi nei vari paesi. Anche questo aspetto è certamente importante, ma credo che questa dimensione inerente i valori di fondo della politica estera vada anche al di là e da questo punto di vista noi possiamo ricevere degli insegnamenti e imparare proprio da personalità come quella che ho appena menzionato.

Al fine di meglio inquadrare la visione che ho di questo rapporto fra europei e italiani e le nuove leadership dell'Islam politico,

mi sembra importante sottolineare la necessità di concentrarsi più che sugli aspetti di preoccupazione e di rischio che molti commentatori evidenziano, sugli elementi positivi e sui rapporti costruttivi che possiamo intrattenere con questa parte del mondo.

Vorrei sottoporre alla considerazione di questa Commissione quanto è stato scritto nel «Documento sulle libertà fondamentali», di recente proposto dal Grande Imam dell'università di al-Azhar e sottoscritto dalle principali forze politiche egiziane, inclusi i Fratelli musulmani e il movimento Nur, composto dai salafiti. Il suddetto documento individua quattro libertà fondamentali: quella di religione, incluso il diritto all'ateismo; quella d'espressione; quella di condurre ricerche scientifiche e quella artistica e letteraria. Come è stato sottolineato anche nell'incontro che ho avuto con l'Imam, siamo di fronte ad una concezione compatibile con i valori europei. Credo pertanto che se c'è un problema di percezione sulle due sponde del Mediterraneo, sia allora compito di noi europei fornire una visione positiva di quanto sta avvenendo quando ciò risponde alle nostre preoccupazioni fondamentali in materia di rispetto dei diritti dell'uomo.

In questo senso, quando mi sono recato in Egitto, ho avuto l'onore di consegnare al maresciallo Hussein Tantawi una lettera del Capo dello Stato, che su questo tema è stato molto eloquente. In tale lettera il presidente Napolitano sottolinea che l'Egitto può fare da battistrada sulla via dello stato di diritto, delle istituzioni democratiche, della tutela dei diritti fondamentali della persona, della libertà di culto e del rispetto delle minoranze. Mi è sembrato importante citare questi episodi perché credo diano la prova concreta di quanto il governo italiano sia impegnato, tramite la mia persona, così come per mezzo dell'attività dei colleghi di governo, al fine di dare concretezza all'azione di affermazione dei diritti umani.

Anche nell'ambito delle vicende libiche ci siamo dedicati ad affermare, all'interno della cosiddetta Dichiarazione di Tripoli, la centralità dell'aspetto dei diritti umani, ai quali il testo, per quanto breve, contiene un riferimento preciso, attraverso il quale abbiamo cercato di rispondere alle sensibilità ripetutamente emerse nei dibattiti parlamentari per quanto concerne le relazioni fra Italia e Libia. Mi ha fatto piacere constatare che l'Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani abbia sottolineato che le Autorità libiche hanno compiuto passi incoraggianti, attraverso la costituzione del Consiglio nazionale libico per le libertà fondamentali e i diritti e un processo di riforma dell'ordinamento giuridico interno che si giova dell'assi-

stenza delle Nazioni Unite, il che significa che si sta procedendo verso l'approvazione di una normativa che possa regolare il sistema giudiziario. Certo, non mi faccio alcuna illusione sul fatto che la situazione in Libia, così come negli altri paesi, richieda un'attenzione costante alle vicende che si verificano in un quadro ancora di confronto che - come abbiamo avuto modo di vedere - ancora esistono (lo dimostra l'episodio di Bani Walid di qualche giorno fa) e che naturalmente possono creare situazioni non compatibili con i principi fondamentali di riferimento. Si tratta però di un problema di *empowerment*, e quindi di dare alla società e alle autorità libiche l'assistenza, l'incoraggiamento ed i mezzi, anche concreti per affrontare questi problemi in modo coerente con la Dichiarazione di Tripoli che abbiamo insieme sottoscritto.

Sempre in questo senso va la dichiarazione del vice primo ministro libico Abu Shagur, che ha avviato un'indagine sulle denunce di tortura e sui maltrattamenti in centri di detenzione illegali. Si tratta di temi che stiamo esaminando presso il ministero degli affari esteri, ma che immagino saranno ulteriormente discussi nelle visite che i colleghi di governo svolgeranno a Tripoli.

Sul piano europeo, ci attendiamo una sensibilità da parte della Commissione, del Consiglio e di tutti gli organi politici dell'Unione europea, nonché di tutte le istituzioni europee, per far fronte alle sfide del nuovo scenario mediterraneo. Mi riferisco in particolare alla necessità di definire una politica di gestione dei flussi migratori che sappia coniugare un alto livello di protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo con l'esigenza di prevenire ogni possibile abuso.

In Europa, ma anche nel più ampio contesto delle Nazioni Unite, l'Italia si è fatta promotrice di molte iniziative specifiche alcune delle quali non nuove, ma che anzi vengono da lontano; mi riferisco alla campagna per la moratoria sulla pena di morte e, più di recente (negli ultimi tre anni), a quelle per il contrasto alle pratiche di mutilazione genitale femminile, per la promozione dei diritti delle donne e dei minori e per la tutela della libertà religiosa. Si tratta di un insieme di aspetti sui quali siamo impegnati e mi è di conforto constatare in tal senso un grandissimo impegno del Parlamento e di questa Commissione sul piano sia dell'impulso all'azione di governo sia dei relativi approfondimenti.

Questo mio incontro con la Commissione avviene a seguito di una serie molto importante di approfondimenti dei quali ho potuto leggere i resoconti e che hanno toccato aspetti sui quali vi è una sorta

di road map di trattazione alla Farnesina. Se c'è però un aspetto che mi ha impegnato particolarmente, anche durante le visite che ho svolto nei paesi a noi vicini del Mediterraneo, è la questione della libertà religiosa, che è balzata nuovamente in primo piano in tutta la sua drammaticità con le stragi di cui si è reso responsabile Boko Haram in Nigeria, ma che ha toccato anche l'Egitto e il Pakistan. Stiamo cercando di portare avanti anche in questo caso alcune iniziative concrete, come la creazione, insieme a Roma Capitale, di un osservatorio per la libertà religiosa, le cui finalità ho già illustrato ad alcuni partner europei e che stiamo cercando di dotare di esperienze e professionalità specifiche al fine di portare avanti con autorevolezza le varie iniziative in materia di dialogo fra religioni. Sempre a livello europeo, mi sono sforzato di rilanciare questa stessa problematica nel corso dell'ultimo Consiglio affari esteri, ed il dibattito proseguirà a marzo in occasione di una sessione di *brainstorming* (cosiddetto formato "Gymnich") allo scopo di spingere sempre più la politica estera europea in direzione di iniziative concrete a tutela della libertà religiosa, delle minoranze e, in genere, dei diritti dell'uomo.

Lo scorso 6 febbraio è stata celebrata la Giornata mondiale contro le mutilazioni genitali femminili. In funzioni precedenti, da rappresentante permanente delle Nazioni Unite, e sotto la guida del mio predecessore, il ministro Frattini, ho avuto modo di organizzare la prima riunione ministeriale delle Nazioni Unite nell'ambito della 63a sessione della Assemblea generale. Sono quindi testimone dello sforzo che bisogna compiere per cercare di dare una dimensione veramente multilaterale a questa tematica. Certo, si tratta di un tema sul quale tanti paesi (dall'Egitto al Burkina Faso o al Niger) sono impegnati a livello nazionale e non c'è alcun dubbio che da parte dei rispettivi governi si stia cercando di affrontare con vigore questa problematica. Si richiede tuttavia uno sforzo ulteriore per tradurre veramente questa consapevolezza in un impegno delle Nazioni Unite in quanto tali, possibilmente attraverso una risoluzione dell'Assemblea generale, che incoraggi le attività di educazione, *awareness* e cooperazione allo sviluppo, che è molto importante per far uscire da questa piaga le popolazioni che ne sono più colpite.

Non mi soffermerò sulla campagna per l'abolizione della pena di morte, o perlomeno, nell'immediato, per la moratoria. I paesi abolizionisti - o che non mettono più in pratica la loro legislazione in questo senso - sono 155 e abbiamo al riguardo registrato un record crescente nelle tre diverse risoluzioni approvate dall'Assemblea generale.

Sul piano concreto l'Italia ha svolto un ruolo molto attivo nell'impedire l'esportazione negli Stati Uniti del sodio tiopentale, sostanza utilizzata nelle esecuzioni capitali. Anche su queste misure concrete abbiamo avuto un effetto di traino, a livello europeo, nel tentativo di limitare la possibilità di attuare queste sentenze.

Si tratta indubbiamente di un grandissimo impegno, e noi lo abbiamo assunto anche in altri contesti, come ad esempio nell'ambito della riunione ministeriale Osce del dicembre scorso. Ricordo che quando è balzata all'onore delle cronache la questione delle condanne a morte in Bielorussia, abbiamo assunto una posizione molto ferma, una posizione che mi è capitato di assumere regolarmente con molti colleghi europei sia a titolo personale che istituzionale, in occasioni come quella della condanna di alcuni giovani blogger in Iran. Su questa materia così delicata, noi non facciamo sconti al realismo, allorquando si tratta di esprimere con voce chiara la posizione italiana.

Vorrei anche menzionare, in questa occasione, l'importanza dell'Osservatorio governo-Parlamento sui diritti umani, che è stato istituito e alla cui azione mi auguro di poter continuare a contribuire.

Infine, richiamandomi ad una conversazione da me avuta con il presidente Marcenaro poco dopo avere assunto il mio incarico, vorrei in questa sede assicurare che il governo vede con pieno favore l'istituzione di una Commissione nazionale indipendente dei diritti umani, il cui relativo provvedimento è attualmente all'esame della Camera e ci auguriamo che possa concludere il suo iter rapidamente.

Posso infine assicurare alla Commissione che sto seguendo da vicino la questione dei rifugiati presso Camp Ashraf e che esiste una grande sensibilità attorno a questo tema, anche in ambito europeo. Ho avuto modo di affrontare questo problema nell'ambito di due Consigli affari esteri ed al riguardo il contributo dell'Unione europea ha rappresentato un elemento di sostegno alla firma del *memorandum* tra ONU e governo iracheno, un risultato cui non è stato semplice pervenire. Allo stato, peraltro, stiamo valutando con il ministero dell'interno la eventuale accoglienza di alcuni di questi feriti, soprattutto di quelli che sono stati portati a Camp Liberty. Si tratta in ogni caso di una questione che sta al centro delle nostre preoccupazioni.

Uno sguardo sul futuro è sintetizzabile nel principio che ho già ricordato e che deve continuare ad essere sostenuto in maniera sempre più intensa, e mi riferisco alla necessità che i diritti umani

diventino sempre più un elemento strutturale della politica estera italiana, attraverso la via del dialogo tra culture e religioni, per favorire le contaminazioni positive e formare i valori superiori della persona umana. Ciò deve avvenire sia sul piano bilaterale che in un contesto multilaterale ed in tal senso intendo richiamarmi ad alcune interrogazioni e risoluzioni proposte in questi ultimi giorni, al Senato e alla Camera, di impulso alla azione del governo, il quale in considerazione della loro utilità le ha pienamente accolte”.



## Ultime pubblicazioni che raccolgono documentazione di Commissione

1. Commissione speciale in materia di infanzia e minori. La figura istituzionale del difensore del minore. Atti dell'incontro con i garanti dell'infanzia di Irlanda del Nord e Danimarca e con il Comitato Unicef-Italia, 6 luglio 2004
2. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani. Relazione sull'attività svolta nella XIV Legislatura, gennaio 2006
3. Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale, aprile 2006
4. Il sistema penitenziario italiano. Relazioni dei sopralluoghi svolti dalla Commissione giustizia in merito al funzionamento del sistema penitenziario nazionale, aprile 2006
5. Dichiarazioni anticipate di volontà sui trattamenti sanitari. Raccolta di contributi forniti dalla commissione igiene e sanità, marzo 2007
6. Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale: Relazioni conclusive sull'attività e sulle inchieste svolte, aprile 2008
7. Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, maggio 2011
8. Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia, marzo 2012