

STEFANO VALENTI\*

## L'INTEGRAZIONE DEL DIALOGO INTERCULTURALE NELLE ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO D'EUROPA, DELL'OSCE E DELL'UNESCO

### I. INTRODUZIONE

Favorire il dialogo interculturale è da tempo una priorità per molte organizzazioni internazionali e i recenti tragici sviluppi di un fenomeno inizialmente interpretato come «scontro di civiltà»<sup>1</sup> non hanno fatto altro che dare nuovo impeto all'azione degli organismi internazionali in questo campo.

È da notare come al termine «dialogo interculturale» sia a volte data una connotazione eminentemente culturale, definendolo come uno strumento per proteggere e promuovere una diversità di forme culturali e nuove forme di espressione, atte a favorire dunque una «democrazia» di culture. Considerando la complessità e la natura pluridisciplinare del dialogo interculturale, questo articolo tratterà anche di attività non strettamente inerenti a tale definizione, ma a nostro parere comunque rilevanti, quali la promozione dei diritti umani, del dialogo interreligioso, della coesione sociale e della prevenzione dei conflitti<sup>2</sup>. Intendiamo dunque fornire una breve panoramica e un tentativo di valutazione delle iniziative recenti sul dialogo interculturale, messe in atto da parte di un certo numero di organizzazioni internazionali. Si intende così facilitare la comunicazione e possibilmente l'interazione fra questo progetto di ricerca e altre iniziative simili. Mentre le attività specifiche dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) saranno semplicemente elencate e brevemente valutate, un'attenzione maggiore verrà data alle iniziative di dialogo

interculturale del Consiglio d'Europa (CdE), partner privilegiato dell'Unione Europea<sup>3</sup>.

## 2. CONSIGLIO D'EUROPA

Istituito nel 1949, il CdE è la più vecchia organizzazione politica europea e ha lo scopo di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa, organizzato nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e di altri testi di riferimento relativi alla tutela della persona, validi in tutti i 47 Stati membri. Inoltre, il CdE cerca soluzioni comuni a problemi sociali, quali discriminazione delle minoranze, xenofobia, intolleranza, terrorismo, tratta degli esseri umani, criminalità organizzata, corruzione e violenza nei confronti dei minori.

### 2.1. *Repertorio delle attività*

In considerazione della complessità del fenomeno e della sua caratteristica multidisciplinare, nell'ambito del CdE il dialogo interculturale è stato interpretato come uno strumento essenziale per un'effettiva promozione dei diritti umani e rafforzamento della coesione sociale, con un occhio di riguardo per i gruppi sociali più vulnerabili ed emarginati. In questo senso, si può affermare che tutte le attività del CdE hanno una dimensione interculturale avendo come scopo ultimo quello di assicurare pari dignità a ogni individuo, in base ai principi di universalità e indivisibilità dei diritti umani. In questa ottica più ampia si è voluto dare spazio anche al dialogo interreligioso come obiettivo essenziale di una moltitudine di iniziative atte ad assicurare non solo la comprensione reciproca, ma soprattutto il coinvolgimento attivo di tutte le componenti della società al fine di favorire una maggiore coesione e stabilità nelle società europee. Basti pensare che l'80% degli europei vive in città dove le diversità religiose ed etniche sono cresciute enormemente negli ultimi anni. La grande sfida è dunque per noi tutti di far sì che le persone in Europa vivano insieme e in armonia. È interessante segnalare a questo proposito l'importanza del pieno coinvolgimento delle istituzioni locali e regionali nelle attività sul dialogo interculturale dal momento che sono esse ad affrontare in prima persona la sfida rappresentata dall'immigrazione e dall'integrazione. Come vedremo qui

di seguito il Congresso dei poteri locali e regionali del CdE<sup>4</sup> ha dato ampio spazio ad attività volte a favorire il ruolo degli enti locali in ambito interculturale, in particolare in zone transfrontaliere.

Prima di esaminare il contenuto e la novità delle iniziative recenti nel campo del dialogo interculturale, si fa notare che virtualmente tutte le istituzioni del CdE hanno contribuito e contribuiscono alla cooperazione non solo tra gli Stati membri ma soprattutto tra le popolazioni, ivi comprese le minoranze nazionali, che vivono in questi Stati. A questo proposito si vuole ricordare gli innumerevoli strumenti giuridici (CEDU, Carta sociale europea, Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Carta europea per le lingue minoritarie o regionali) che hanno una notevole rilevanza nell'ambito delle attività del CdE atte a favorire il dialogo interculturale. Tra gli strumenti giuridici merita una menzione a parte la Convenzione culturale europea, strumento giuridico essenziale che stabilisce una struttura assai valida per la cooperazione intergovernativa di tutti i Paesi in Europa riguardo al dialogo interculturale<sup>5</sup>. Vi sono poi attività istituzionali, come quelle della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), oppure del Commissario per i diritti umani, che rafforzano ulteriormente l'efficacia del lavoro del CdE nell'ambito interculturale e interreligioso. Ad esempio, si pensi alla convivenza difficile tra la libertà di comunicare le proprie idee e il diritto al rispetto della libertà di religione, oppure il problema di quali siano i limiti legittimi e necessari all'esercizio della libertà di espressione per non ledere la libertà di credo religioso: tutte questioni che sono state al centro del dibattito nel recente caso delle caricature di Maometto<sup>6</sup>. È rilevante menzionare a tale proposito che la Corte di Strasburgo si è più volte pronunciata sulla legittimità e sui limiti dell'interferenza delle autorità pubbliche nell'esercizio della libertà di espressione al fine di proteggere la morale pubblica e le fedi religiose. Nel caso *I.A. v. Turkey*<sup>7</sup> in merito alla condanna di un editore di una novella ritenuta da un tribunale offensiva per l'Islam, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha considerato l'intervento dell'autorità giudiziaria turca non in violazione dell'art. 10 della Convenzione (Libertà di espressione). In un altro caso però, *Giniewski v. France*<sup>8</sup>, la Corte di Strasburgo ha dato ragione al ricorrente, che era stato condannato in precedenza da un tribunale francese per aver diffamato la religione cattolica, in quanto tale condanna ledeva il suo diritto alla libertà d'espressione. Al

di là della specificità dei casi qui menzionati si vuole sottolineare che la Corte di Strasburgo ha più volte considerato che «non c'è uniformità nella concezione Europea delle caratteristiche necessarie per la protezione del rispetto degli altri in relazione agli attacchi ai credi religiosi»<sup>9</sup> e che i giudici nazionali sono in una posizione migliore dei giudici di Strasburgo per decidere sulla questione<sup>10</sup>.

I rapporti dell'ECRI esaminano fenomeni di razzismo, xenofobia, antisemitismo e intolleranza negli Stati membri del CdE e contengono raccomandazioni specifiche per risolvere questi problemi. Una delle sfide principali con la quale l'ECRI si è confrontata consiste nello stabilire (o meglio nello ristabilire) il giusto equilibrio fra la repressione del discorso razzista e il rispetto per la libertà di espressione<sup>11</sup>.

Le raccomandazioni del Comitato dei Ministri, organo intergovernativo decisionale del CdE, rivolte agli Stati membri, sono inoltre un ulteriore contributo alla causa interculturale, quale la Raccomandazione (97)21 «sui mezzi di comunicazione e la promozione di una cultura di tolleranza» che offre esempi di pratiche tendenti alla promozione di una cultura di tolleranza di grande successo, così da meritare un'applicazione più generale nei vari settori dei mezzi di comunicazione<sup>12</sup>.

Inoltre, il dialogo interculturale ha meritato l'attenzione dell'Assemblea parlamentare, organo di rappresentanza democratica del CdE, che ha dato un contributo importante al processo di progettazione della strategia generale del CdE nel campo del dialogo interculturale e interreligioso, strategia poi resa esplicita con le decisioni prese dal Terzo Vertice dei Capi di Stato del CdE a Varsavia nel 2005<sup>13</sup>.

Prima del Vertice di Varsavia il CdE aveva già dedicato una particolare attenzione al dialogo interculturale. Le tappe fondamentali di questo percorso sono legate ai seguenti documenti prodotti dal CdE nel corso degli ultimi anni<sup>14</sup>: la «Dichiarazione sulla diversità culturale», adottata dal Comitato dei Ministri del CdE il 7 dicembre 2000; la «Dichiarazione sul dialogo interculturale e la prevenzione dei conflitti», adottata dai Ministri degli affari culturali a Opatja il 22 ottobre 2003; la «Dichiarazione dei Ministri degli affari culturali su educazione interculturale nel nuovo contesto europeo», adottata ad Atene il 10-12 novembre 2003; la «Dichiarazione su cinquant'anni di cooperazione culturale in Europa», adottata dai Ministri per la cultura, istruzione, gioventù e sport dei Paesi firmatari della Con-

venzione culturale europea che si sono riuniti a Wroclaw (Polonia) il 10 dicembre 2004.

Sulla base dei testi sopra citati e grazie al grande lavoro di preparazione da parte dell'Assemblea parlamentare, del Comitato dei Ministri e, non da ultimo, dello stesso Segretariato del CdE, nel maggio del 2005 il dialogo interculturale è stato inserito come una priorità dell'organizzazione nel Piano d'azione deciso in occasione del Terzo Vertice dei Capi di Stato a Varsavia. Di conseguenza nell'ottobre del 2005 i Ministri europei responsabili per gli affari culturali, riunitisi a Faro, Portogallo, hanno poi adottato la strategia del CdE per il dialogo interculturale. Questa «Strategia di Faro» definisce in dettaglio le basi politiche e gli obiettivi, le linee d'azione e gli strumenti di questa politica<sup>15</sup>.

Alla fine del 2005, un coordinatore per il dialogo culturale è stato nominato dal Segretario generale del CdE<sup>16</sup>.

Nell'aprile del 2006, il Comitato dei Ministri ha deciso di preparare un «Libro bianco sul dialogo interculturale» che sarà pubblicato alla fine del 2007. Il Libro bianco costituirà uno strumento importante per meglio definire il ruolo del CdE e il suo contributo nel campo del dialogo interculturale. Uno sguardo attento al metodo di lavoro scelto per la sua redazione indica un approccio trasversale improntato ad assicurare la massima coordinazione con altri rilevanti azioni del CdE nella stessa area<sup>17</sup>.

Nel settembre del 2006, su iniziativa della Presidenza russa del Comitato dei Ministri è stata promossa la conferenza internazionale *Dialogo delle culture e cooperazione tra i diversi credi*, svoltasi a Nizhniy Novogorod, città della Federazione Russa. La conferenza è stata un'occasione per dibattere la dimensione interreligiosa del dialogo interculturale in un Paese, la Russia, che ospita forse il più vasto mosaico culturale, religioso ed etnico del continente europeo.

Nel novembre del 2006, la Commissione cultura ed educazione del Congresso dei poteri locali e regionali ha organizzato la conferenza *Poteri locali e religioni: quali possibili strategie per rafforzare il dialogo religioso?*, a Montchanin (Francia). La conferenza ha visto la partecipazione di universitari, ricercatori e di alcuni rappresentanti delle organizzazioni internazionali e delle organizzazioni religiose. I dibattiti si sono incentrati sul ruolo delle autorità locali e regionali nello sviluppo del dialogo interreligioso e lo scambio di buone prassi, così come sulla riflessione relativa al modello laico francese e alla costruzione di moschee in Europa, alla formazione del clero, all'in-

segnamento della religione nelle scuole e al finanziamento dei luoghi di culto. Anche nel 2007 numerosi eventi sul tema del dialogo interculturale sono stati organizzati da parte del Comitato dei Ministri durante i semestri di presidenza di San Marino e poi della Serbia.

Tutte queste attività sono collegate, vuoi come presupposto, vuoi come risultato, al Piano d'azione, adottato dal Terzo Vertice dei Capi di Stato, che ha chiesto al CdE di favorire la costruzione di un' Europa più umana e inclusiva. In particolare, il «Libro bianco» sarà uno strumento importante per definire meglio il ruolo del CdE e il suo contributo specifico nel campo del dialogo interculturale. Uno sguardo alla fase della preparazione di questo libro e dei relativi metodi di lavoro denota un approccio trasversale che punta al rinforzo reciproco e alla stretta coordinazione con altre attività del CdE in aree rilevanti per il dialogo culturale. Lo scopo è quello di adottare una priorità «a tutto campo» che porti il dialogo interculturale in ogni politica e attività dell'Organizzazione e non lo releghi esclusivamente all'ambito culturale. Inoltre, i metodi di lavoro per la preparazione del «Libro bianco» per la maggior parte sono trasparenti e aperti, in modo da permettere a tutti i partner, formali e informali, del CdE di contribuire efficacemente e attivamente all'elaborazione del documento. Con l'intento dunque di aumentare al massimo trasparenza e consultazione nella fase precedente alla stesura finale del libro, il 26 gennaio 2007 il CdE ha aperto un nuovo sito web interamente dedicato alle attività intraprese per la promozione del dialogo tra le culture, sia nel continente europeo che nelle regioni circostanti<sup>18</sup>.

Il CdE non opera certo da solo nell'ambito del dialogo multiculturale e in linea con la «strategia di Faro» sono stati intrapresi i seguenti passi per meglio coordinare l'azione dell'Organizzazione con altri partner regionali e internazionali.

Nel 2005 accordi di cooperazione bilaterale sono stati conclusi con l'Organizzazione per l'educazione, la cultura e la scienza della Lega Araba, e con la Fondazione Euro-Mediterranea Anna Lindh per il dialogo tra le culture. In ottobre 2005, la «piattaforma di Faro» è stata concordata tra il CdE e l'UNESCO per incrementare la cooperazione nell'area interculturale tra le due organizzazioni e altre organizzazioni, comprese le ONG.

Dal 2006 il dialogo interculturale figura anche tra le quattro aree prioritarie di cooperazione tra il Consiglio e l'OSCE nel quadro dell'azione per la promozione della tolleranza, e in particolare tra l'E-

CRI e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE. E da ultimo, ma non per minore importanza, il CdE ha manifestato la sua ferma intenzione di contribuire all'iniziativa per l'«Alleanza di civiltà» promossa dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel 2006<sup>19</sup>. Inoltre il «Libro bianco» è concepito come un contributo del CdE all'Anno europeo del dialogo interculturale che sarà promosso dalla Commissione europea nel 2008<sup>20</sup>. Il CdE ha coinvolto le organizzazioni giovanili nei suoi programmi per il dialogo culturale e la tolleranza. Un esempio ne è la campagna «Tutti diversi, tutti uguali», una campagna promossa dalla Direzione della Gioventù del CdE nel 2006 per la diversità, i diritti umani e la partecipazione<sup>21</sup>. Un altro esempio è l'attività di educazione ai diritti umani per i giovani promossa dal Centro europeo per la gioventù di Budapest, che per il biennio 2006-2007 ha dedicato la formazione al tema del contributo della gioventù al dialogo interculturale, interreligioso e al rispetto per la differenza culturale.

### 3. UNESCO

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per la l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), è la più anziana tra le agenzie specializzate delle Nazioni Unite che, fondata nel novembre 1945, vede l'educazione, le scienze sociali e naturali, la cultura e la comunicazione non come fini ma come mezzi per un obiettivo molto più ambizioso: «costruire la pace nella mente degli uomini». In questo contesto, la promozione del dialogo interculturale è una delle preoccupazioni maggiori dell'Organizzazione. Come per il CdE e l'OSCE, il dialogo interculturale è inevitabilmente diventato una delle componenti principali di tutte le attività dell'UNESCO che riguardano il pluralismo culturale, l'educazione interculturale e la promozione della diversità. L'UNESCO è particolarmente preoccupata dalla nascita di nuove sfide e minacce contro il genere umano, così rendendo l'esigenza del dialogo fra la gente ancora più importante. Di conseguenza, una delle missioni principali dell'UNESCO è di assicurare sufficiente spazio per la libertà d'espressione di ogni tipo di cultura nel mondo. Inoltre, la globalizzazione evidenzia la necessità di ridefinire un insieme di politiche basate sulla diversità culturale e la sua salvaguardia.

### 3.1. Repertorio delle attività

Una parte specifica delle attività dell'«Obiettivo strategico» n. 8 dell'UNESCO per il 2006-2007 («salvaguardare la diversità culturale e incoraggiare il dialogo fra le culture e le civiltà») è dedicata alla promozione del dialogo interculturale<sup>22</sup>. In questo campo, l'UNESCO mira a migliorare la conoscenza del rapporto fra la diversità culturale e il dialogo interculturale nel contesto di globalizzazione. A tale scopo, una migliore conoscenza dei meccanismi tradizionali per la trasmissione e lo scambio di conoscenze è necessaria. Le attività dell'UNESCO in questo campo sono:

- il progetto degli «itinerari interculturali», che comprende «le strade della seta, le strade della fede, le strade del ferro e le rotte degli schiavi», mira a favorire la creazione di nuovi programmi di studio e a rafforzare le conoscenze dei *decision makers*. Da sempre, la gente ha scambiato esperienze culturali, idee, valori e merci attraverso l'arte, il commercio e le migrazioni. Questo incontro, in cui i diversi viaggiatori o comunità hanno trasportato le loro idee e abitudini attraverso continenti e oceani interi, è la caratteristica della serie di progetti dell'UNESCO;

- la promozione del dialogo tra le varie fedi (piuttosto che dialogo interreligioso) è un'altra attività principale del programma di lavoro corrente dell'UNESCO. Tale dialogo è visto come la promozione del dialogo fra i leader di diverse religioni, fedi e credi religiosi, al fine di aumentare la conoscenza reciproca circa le rispettive tradizioni spirituali e i valori di fondo;

- in seguito all'adozione nel novembre 2001 della Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha proclamato il 21 maggio «Giornata mondiale della diversità culturale», per il dialogo e lo sviluppo. La celebrazione di questa giornata ha lo scopo di fornire a individui e a gruppi in tutto il mondo un'occasione per approfondire la conoscenza dei valori della diversità culturale e imparare a vivere insieme in modo migliore<sup>23</sup>;

- la promozione del dialogo interculturale e tra le fedi come strumento nel campo della mediazione dopo i conflitti. Un esempio è il programma «mediazione interculturale nei Balcani», un progetto che «aspira a creare le condizioni per un riconoscimento migliore della pluralità di tradizioni culturali e per una coabitazione più pacifica fra le Comunità in una zona che ha sofferto a causa dei conflitti»;



ti»<sup>24</sup>. Fra le diverse dimensioni del progetto, vale la pena accennare all'intenzione di istituire una «Cattedra UNESCO» per gli studi interculturali e interetnici nei Balcani. L'obiettivo finale è promuovere il nascere di un'identità culturale, che possa integrare la varietà di tradizioni culturali presenti in questa regione;

– l'istituzione del Museo d'arte contemporanea di Sarajevo è un altro progetto di assistenza nella zona dei Balcani che mira a sviluppare un ambiente adeguato per le arti e la creatività, in uno spirito di libertà e dialogo interculturale. Nel caso di Sarajevo, il progetto ha mirato a unire le diverse comunità etniche verso la costruzione di un futuro comune per ridare alla capitale della Bosnia-Herzegovina un ruolo di crocevia privilegiato di culture;

– una catalogazione che enumera più di 700 esempi di buone pratiche di armonia urbana è stata elaborata in base alla rete «Città per la pace». La «Cultura della vicinanza» è un altro progetto che evidenzia il tentativo del dialogo interculturale nell'ambito urbano basato sulle associazioni fra i Paesi africani ed europei che dà importanza all'integrazione sociale e alla partecipazione attiva degli abitanti<sup>25</sup>;

– infine, nel tentativo di dare un maggiore riconoscimento universale ai diritti culturali, l'UNESCO ha adottato nel 2005 uno strumento giuridico internazionale sulla diversità culturale, nello spirito della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: la «Convenzione sulla protezione e sulla promozione della diversità delle espressioni culturali». Essa cementa la convinzione che il dialogo e il rispetto interculturale per la diversità culturale sono fra le più sicure garanzie di pace. La Convenzione va ad arricchire il bagaglio di strumenti legali dell'UNESCO che tutela la diversità culturale in tutte le sue manifestazioni e che comprende attualmente altre 6 convenzioni<sup>26</sup>. La Convenzione sulla protezione e sulla promozione della diversità delle espressioni culturali elenca come uno degli obiettivi principali l'incoraggiamento «del dialogo fra le culture in vista di assicurare scambi culturali più ampi ed equilibrati nel mondo per il rispetto interculturale e una cultura di pace»<sup>27</sup>.

#### 4. OSCE

L'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) è la più grande organizzazione regionale di sicurezza del

mondo. La dimensione geografica dell'OSCE, da Vancouver a Vladivostok, che comprende entrambi i lati dell'Atlantico e si estende a tutte le repubbliche dell'ex Unione Sovietica, l'ampio mandato, le attività delle sue istituzioni e missioni con sedi in Europa e Asia, conferisce a questa Organizzazione una spiccata capacità di occuparsi di sfide comuni. In questa prospettiva, l'OSCE sta lavorando per promuovere il dialogo interculturale e interreligioso nei suoi 56 Stati membri (o Stati «partecipanti» secondo il termine ufficiale OSCE). Queste materie sono fondamentali per la riuscita di molto del lavoro dell'OSCE nel campo della sicurezza e *confidence building*. Le attività più specificamente dedicate al dialogo interculturale sono concentrate in tre istituzioni dell'OSCE: l'Ufficio del Rappresentante per la libertà dei media; l'Alto Commissario per minoranze nazionali e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR). Tuttavia, non dovrebbe essere dimenticato che le Missioni OSCE sul terreno sono gli strumenti privilegiati per la promozione delle politiche e degli standard OSCE relativi al dialogo interculturale.

#### 4.1. *Repertorio delle attività*

##### 4.1.1. *Il Rappresentante OSCE per la libertà dei media (RFOM)*<sup>28</sup>

La funzione del Rappresentante OSCE per la libertà dei media (RFOM), che è stato istituito nel 1997, è di osservare i rilevanti sviluppi dei media nei Paesi OSCE e di promuovere e sostenere la piena conformità agli standard OSCE sulla libertà d'espressione e libertà dei mass media. In entrambi i casi, le attività ruotano intorno al controllo e alla segnalazione di violazioni potenziali o reali della libertà dei media. A tale riguardo, il Rappresentante assume una funzione di «pronto allarme» quando i Paesi OSCE vengono meno ai principi e agli impegni dell'Organizzazione. Oltre a questa funzione di «pronto allarme», il RFOM organizza un certo numero di attività formative, in collaborazione con le Missioni OSCE sul terreno, volte alla riforma dei media, alle riforme legislative e allo sviluppo del *capacity building* per i giornalisti e i gruppi editoriali.

##### 4.1.2. *L'Alto Commissario per minoranze nazionali (HCNM)*<sup>29</sup>

Il compito dell'Alto Commissario, che è stato creato nel 1992, è quello di fornire pronte soluzioni riguardo a tensioni che interessano minoranze nazionali e che possono sfociare in un conflitto all'in-

terno della zona OSCE. I rapporti dell'Alto Commissario sono indipendenti e confidenziali. La riservatezza è un elemento importante che permette all'Alto Commissario di muoversi liberamente e allo stesso tempo mantenere la fiducia dei governi o di altri soggetti che possono essere l'oggetto delle sue critiche.

Per meglio risolvere le tensioni tra minoranze, l'HCNM ha sviluppato una serie di raccomandazioni che contengono importanti e utili proposte per facilitare il dialogo interculturale, eliminando o almeno riducendo le tensioni fra diversi gruppi negli Stati multi-etnici. È un fatto ben noto che le differenze etniche sono spesso ulteriormente aggravate da differenze religiose e culturali. Il mandato dell'HCNM è quindi certamente pertinente alla promozione e alla facilitazione del dialogo interculturale.

#### 4.1.3. *L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)*<sup>30</sup>

L'ODIHR è l'istituzione specializzata dell'OSCE con riguardo ai diritti umani e alla democratizzazione, ivi compresa la promozione di elezioni democratiche. Sin dal 1990, l'OSCE ha accresciuto il suo impegno per combattere il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza, compresa quella manifestata contro i musulmani. Da ultimo, nel 2004 l'ODIHR ha creato un programma dedicato alla tolleranza e alla non-discriminazione. Questo programma attualmente sta sviluppando un sistema per meglio gestire le informazioni ricevute dai Paesi membri, società civile e organizzazioni inter-governative. A questo scopo è stato inaugurato un sito web per rendere accessibili a tutti le informazioni raccolte<sup>31</sup>. L'ODIHR ha istituito inoltre «un comitato consultivo di esperti sulla libertà di religione o di credo» composto da personalità eminenti provenienti dai Paesi OSCE, che funge da organismo consultivo per promuovere la libertà di credo religioso, in modo da evidenziare problemi o tendenze e suggerire l'azione appropriata dell'ODIHR nel campo della libertà di religione. Gli attuali 59 membri del comitato consultivo sono a disposizione degli Stati OSCE e delle Missioni OSCE che operano sul terreno. Le attività e i progetti comprendono riforme legislative per i governi e il monitoraggio dei casi di violazione degli impegni OSCE pertinenti alla libertà di religione o di credo. Il comitato di esperti è aperto alla cooperazione con altre organizzazioni partner dell'OSCE nel campo della libertà di religione. Esempi riusciti di tale cooperazione sono le «consulenze» legislative, condotte insieme a esperti della Commissione di Venezia del CdE e la pub-

blicazione della «guida per la revisione della legislazione pertinente alla religione o al credo»<sup>32</sup>.

#### 4.1.4. *Le Missioni OSCE*<sup>33</sup>

Le 18 Missioni OSCE, che si trovano nell'Europa orientale e sud-orientale, nel Caucaso e nell'Asia centrale, con le circa 3000 persone che vi lavorano, sono uno strumento privilegiato dell'OSCE per promuovere norme comuni dell'Organizzazione, principi e impegni, e per assistere gli Stati nella loro effettiva applicazione. Va da sé quindi che le Missioni OSCE presenti sul terreno mettono spesso in opera progetti relativi al dialogo interculturale e interreligioso. Per esempio la presenza OSCE in Albania ha contribuito alla creazione «di una rete interreligiosa dell'Europa del sud-est». La tolleranza religiosa è inoltre il fulcro principale delle attività dell'OSCE in Georgia e in Kazakistan.

## 5. VALUTAZIONE

Come visto nei paragrafi precedenti, le numerose attività effettuate in questi ultimi anni per promuovere dialogo e interazione fra culture differenti, così come tra religioni e fedi diverse, sono una prova tangibile dell'impegno nel dialogo interculturale assunto dalle tre organizzazioni in questione. Un'analisi complessiva di tale impegno rileva indubbiamente denominatori comuni nella crescente importanza data al dialogo interculturale da parte di CdE, UNESCO e OSCE, quale: a) una maggiore attenzione data all'argomento, anche nel contesto di attività apparentemente non strettamente legate al dialogo interculturale; b) un miglioramento della coordinazione interna ed esterna al fine di generare ulteriori sinergie; c) il tentativo di coinvolgere tutti i settori della società nelle loro attività, particolarmente i settori della società civile e dei gruppi più emarginati. Per quanto riguarda quest'ultima caratteristica, una tendenza generale sembra essere la richiesta di partecipazione attiva delle ONG alla progettazione e all'esecuzione delle attività di cui sopra. Il massimo coinvolgimento di partner esterni si deve alla volontà da parte delle tre organizzazioni di assicurare che il loro crescente coinvolgimento nel dialogo interculturale possa essere strumentale a un progresso duraturo e sostenibile del dialogo interculturale, che vada oltre i successi di breve durata tipici di un singolo programma o di

una certa campagna promozionale. Vi sembra essere anche un consenso generale fra queste organizzazioni dall'astenersi da una benché minima conferma della teoria dello «scontro di civiltà». È per questo che il CdE, interpretando un sentire comune a tutte e tre le organizzazioni oggetto di questo saggio, afferma a chiare lettere di rigettare «l'idea dello scontro di civiltà e di ritenere, al contrario, che un impegno maggiore per la cooperazione culturale in senso lato e il dialogo interculturale sarà di beneficio alla pace e alla stabilità internazionale nel lungo termine»<sup>34</sup>. CdE, UNESCO e OSCE sembrano dunque concordare con il messaggio positivo alla base dell'iniziativa «Alleanza di civiltà» del Segretario generale delle Nazioni Unite (UNSG). D'altro canto, le tre organizzazioni hanno mantenuto un atteggiamento simile nella confutazione di ogni interpretazione del dialogo interculturale e interreligioso a spese dell'esercizio delle libertà fondamentali, quali il diritto al rispetto della libertà d'espressione. Allo stesso tempo, i rappresentanti di tutte e tre le organizzazioni hanno sottolineato in numerose occasioni che l'esercizio di libertà, quale l'esercizio del diritto alla libertà di comunicare idee, non è assoluto e comporta delle responsabilità. Una breve analisi delle caratteristiche peculiari delle attività interculturali delle tre organizzazioni segue nei paragrafi successivi.

## 6. CONSIGLIO D'EUROPA

Il CdE, per la sua provata fama ed esperienza nel campo della creazione di standard dei diritti umani (per esempio la CEDU e la sua Corte con sede a Strasburgo) e promozione del dialogo democratico (per esempio attraverso l'Assemblea parlamentare e il Congresso delle autorità locali e regionali), ha un buon numero di fattori chiave per portare il dialogo interculturale a beneficio dei più di 800 milioni di individui che vivono in Europa. Per non perdere potenzialità e credibilità in questo campo, è necessario predisporre una strategia coerente che aumenti la coordinazione interna, evitando inutili e dannose sovrapposizioni. Di conseguenza, la creazione di un coordinatore per il dialogo interculturale e la pubblicazione, entro il 2007, di un «Libro bianco» sull'argomento sono iniziative altamente qualificanti. In particolare, si spera che il «Libro bianco» possa trasformarsi non solo in uno strumento di riflessione ma anche di azione concreta, utile a tutti coloro che contribuiscono a livello

non solo europeo e internazionale, ma anche nazionale e soprattutto locale, allo sviluppo del dialogo interculturale e interreligioso.

Un elogio speciale merita lo sforzo fatto nell'attuazione della «strategia di Faro» per aumentare la cooperazione con i partner esterni, ivi compresi non solo altre organizzazioni internazionali quale UE, ONU, OSCE, ma anche enti a dimensione regionale quale la Lega Araba e i 33 Paesi dell'area mediterranea che partecipano alla Fondazione Euro-Mediterranea Anna Lindh. In questo contesto, alcune voci critiche preferirebbero che l'azione del CdE non perdesse di incisività estendendosi troppo in là fino ai continenti limitrofi ma che si concentri piuttosto sullo sviluppo del dialogo interculturale a livello intra-europeo<sup>35</sup>. Un'altra osservazione lamenta il rischio di collegamenti troppo generici fra argomenti assai «vaghi» come dialogo interculturale, prevenzione di conflitti e dialogo interreligioso, rendendo così impossibile il buon esito delle attività dell'Organizzazione per mancanza di obiettivi chiaramente definiti e verificabili. Di conseguenza, per il CdE sembra importante unire flessibilità e apertura con un insieme ben strutturato di parametri che favoriscano l'ottenimento di risultati chiaramente misurabili. La crescente integrazione «trasversale» del dialogo interculturale dovrebbe favorire un maggiore contributo da parte di tutti i settori e attività del CdE, comprese le attività preminentemente politiche, stemperando così un'interpretazione restrittiva del dialogo interculturale che lo relega esclusivamente al lavoro culturale dell'Organizzazione. D'altro canto, la provata esperienza del CdE nei settori della cultura, istruzione e gioventù continua ad apportare un contributo inestimabile al dialogo interculturale.

Comunque sia, l'accresciuta integrazione del dialogo interculturale non potrà dare frutti tangibili solo grazie a una maggiore coordinazione tra le istituzioni chiave dell'Organizzazione. Se, come sembra, maggiori risorse economiche non possono essere messe a disposizione per sostenere attività supplementari, almeno non si dovrebbe consentire un'ulteriore «potatura» del bilancio del CdE. Infatti, se pure è vero che «niente di nuovo deve essere inventato» per una maggiore incisività dell'azione del CdE per il dialogo interculturale e che basta e avanza il lavoro delle istituzioni dell'Organizzazione, le stesse istituzioni dovrebbero essere dotate di mezzi sufficienti per funzionare «normalmente». A questo proposito un membro dell'Assemblea parlamentare ha segnalato con allarme che «la credibilità del lavoro del CdE in parecchi settori è già messa a dura

prova allo stato attuale: con ulteriori tagli di bilancio non si può ragionevolmente pensare che tale lavoro possa continuare»<sup>36</sup>.

## 7. UNESCO

Il punto forte a favore dell'azione dell'UNESCO nel campo del dialogo interculturale è la sua dimensione universale nell'area della cultura, a differenza di quella del CdE, che è limitata all'orizzonte europeo. Inoltre, l'Organizzazione gode di un posto privilegiato all'interno del sistema delle Nazioni Unite per quanto riguarda la diffusione dei valori dell'educazione, della tolleranza, del rispetto per ogni vita umana e del rispetto reciproco per le diversità. Tuttavia, l'UNESCO non sembra avere a livello universale il peso corrispondente che i meccanismi e gli standard del CdE sui diritti umani hanno a livello europeo. L'UNESCO ha comunque facilitato sinergie importanti per l'avanzamento del dialogo interculturale, quale l'istituzione della sua rete di «Cattedre», permettendo al mondo accademico di contribuire con la ricerca e l'insegnamento a una maggiore diffusione del dialogo interculturale<sup>37</sup>. In questo contesto, l'UNESCO svolge un ruolo costruttivo nel riunire diversi attori quali il mondo della ricerca, i governi, le ONG e altri parti in causa. Inoltre, l'UNESCO promuove campagne, in particolare nel campo interculturale, che sono ampiamente seguite dai media e che hanno un riscontro estremamente positivo da parte del grande pubblico.

## 8. OSCE

Le attività dell'OSCE messe in opera grazie alle istituzioni che sono state menzionate nella parte del «repertorio», sono certamente strumenti efficaci per promuovere il dialogo interculturale e interreligioso (il «dialogo tra le fedi» è il termine usato dall'OSCE). Ciò è particolarmente vero in zone prone a conflitti dove le Missioni OSCE svolgono la loro azione con estrema prontezza e capacità professionale. Le presenze OSCE sul terreno hanno una notevole capacità nel fornire mezzi necessari in termini di fondi di pronto intervento, logistica adeguata ed esperti locali e internazionali, per sostenere le istituzioni centrali dell'OSCE in programmi volti a coinvolgere la società civile, la gioventù e gruppi vulnerabili, in particolare donne e

minori. La promozione del dialogo interculturale e del dialogo tra le fedi è visto dall'OSCE come un modo per promuovere la tolleranza e la non-discriminazione. In ultima istanza, il dialogo interculturale è un elemento chiave per la riuscita dell'obiettivo principe dell'Organizzazione: la sicurezza, la stabilità e la cooperazione fra gli Stati OSCE, così come fra essi e le regioni limitrofe. Se una debolezza deve essere «per forza» trovata nell'azione ragguardevole dell'OSCE in questo campo, essa potrebbe essere colta in una certa insufficiente coesione fra i vari meccanismi, strutture e attività dell'Organizzazione che si trovano coinvolti nel campo del dialogo interculturale. Per dirlo con le parole dell'OSCE, per una maggiore integrazione del dialogo interculturale nelle attività dell'OSCE «sarà importante cercare una migliore armonia e sostegno reciproco nel lavoro e nelle dichiarazioni pubbliche della Presidenza dell'OSCE, dei vari rappresentanti personali, delle istituzioni e del segretariato»<sup>38</sup>.

## 9. CONCLUSIONI

A conclusione di questo breve saggio, ci si deve onestamente chiedere se i maggiori sforzi da parte di CdE, UNESCO e OSCE siano portatori di «un valore aggiunto» al rafforzamento del dialogo interculturale all'interno degli e fra gli Stati membri di queste organizzazioni: a dire il vero, vi è ancora un grande margine di miglioramento. Questo perché le organizzazioni internazionali, abituate ad affrontare problemi istituzionali e a trattare con istituzioni piuttosto che con singoli individui, sono ora di fronte a una sfida enorme per invertire una situazione dove ormai «le tensioni fra le culture sono andate oltre il livello politico e istituzionale fino a raggiungere i cuori e le menti delle popolazioni»<sup>39</sup>. E io aggiungerei, soprattutto quella parte di popolazione meno avvicinabile direttamente dalle organizzazioni internazionali. «Questo fenomeno preoccupante deve essere affrontato in modo pragmatico»<sup>40</sup>: quindi, ogni azione che mira a favorire il dialogo interculturale porterà i suoi frutti soltanto se fornirà soluzioni concrete che possano essere messe in pratica da tutti a favore di questa parte di popolazione. Questo potrebbe inoltre favorire l'effettiva fruizione da parte delle genti più emarginate di valori universali, ma non ancora universalmente accettati e capiti, quali i valori della democrazia, dei diritti umani, della legalità, dell'uguaglianza di genere, della tolleranza delle diversità e del rifiuto della discriminazione basata sull'origine



etnica o sulla religione. La promozione e diffusione di questi *minima moralia* rimane senza ombra di dubbio «un'operazione enorme e complessa»<sup>41</sup>. Le organizzazioni internazionali non possono affrontare da sole tale compito ma lo devono intraprendere in cooperazione con i governi nazionali e soprattutto con la società civile, le istituzioni locali e regionali, dal momento che sono queste istituzioni ad affrontare in prima persona la sfida rappresentata dall'immigrazione e dall'integrazione e dunque saranno anche le prime a beneficiare dei progressi del dialogo interculturale nel contesto di «una nuova (plurale, democratica) cittadinanza».

\* Funzionario del Consiglio d'Europa, collabora con il Centro interdepartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova. Le opinioni espresse nell'articolo sono quelle dell'autore e non comportano alcuna responsabilità da parte del CdE.

<sup>1</sup> «Lo scontro di civiltà» è una teoria per la prima volta formulata dal politologo Samuel Phillips Huntington, dove si sostiene che l'identità culturale e religiosa dei popoli sarà la causa primaria di conflitti nel mondo dopo la fine della Guerra fredda.

<sup>2</sup> Per un'ampia panoramica delle varie definizioni di dialogo interculturale nell'ambito delle organizzazioni internazionali si veda il documento *Forum on Intercultural Dialogue: Discussion Paper* al sito [www.coe.int/t/e/ngo/public/intercultural%20dialogue.pdf](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/intercultural%20dialogue.pdf).

<sup>3</sup> Per quanto riguarda l'Unione Europea e il dialogo interculturale, si veda in questa stessa pubblicazione l'articolo del professor Marco Mascia.

<sup>4</sup> Per una panoramica delle attività del Congresso si consulti il sito [www.coe.int/t/i/congress/default\\_it.asp](http://www.coe.int/t/i/congress/default_it.asp).

<sup>5</sup> Convenzione culturale europea STCE n. 018. Per il testo in italiano della Convenzione si consulti il sito <http://conventions.coe.int/treaty/ita/v3/menutraitres.asp>.

<sup>6</sup> Si veda in questo contesto il documento *Punto di vista del Commissario per i diritti umani su libertà d'espressione e blasfemia* del giugno 2007 disponibile al sito [www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int).

<sup>7</sup> Caso *I.A. v. Turkey* (Application no. 42571/98).

<sup>8</sup> Caso *Giniewski v. France* (Application no. 64016/00).

<sup>9</sup> *Ibidem*, par. 43. Nella medesima sentenza si afferma però che spetta comunque alla Corte europea dei diritti dell'uomo l'ultima parola sulla compatibilità della restrizione della libertà d'espressione con la Convenzione stessa, stabilendo tra l'altro se tale restrizione corrisponde a un'«urgente necessità sociale» e se è «proporzionata al fine legittimo perseguito».

<sup>10</sup> Per una valutazione generale delle legislazioni nazionali europee in materia di proibizione della blasfemia e incitamento all'odio religioso e razziale, si veda il documento *Study no. 406/2006* della Commissione di Venezia disponibile al sito [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)006-e.asp).

<sup>11</sup> Si veda a proposito il seminario organizzato dall'ECRI, *Expert Seminar on Combating Racism while Respecting Freedom of Expression, Strasbourg, 16-17 November 2006*, al sito [www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri).

<sup>12</sup> Rec.(97)21E, 30 October 1997, «on the media and the promotion of a culture of tolerance».

<sup>13</sup> In particolare si veda il Piano d'azione deciso al Vertice di Varsavia, disponibile al sito [www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp).

<sup>14</sup> Per i documenti citati in questa pagina vedi [www.coe.int/t/dg4/intercultural/documents\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/documents_EN.asp).

<sup>15</sup> Linee d'azione contenute nel documento CM(2005)164 del 7 novembre 2005.

<sup>16</sup> Questa funzione è stata conferita a Gabriella Battaini-Dragoni, Direttrice generale della cultura, gioventù e sport del CdE.

<sup>17</sup> Sugli obiettivi, contenuto e metodo di redazione del «Libro bianco» si veda il sito [www.coe.int/t/dg4/intercultural/whitepaper\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/whitepaper_EN.asp).

<sup>18</sup> Il sito è consultabile all'indirizzo [www.coe.int/t/dg4/intercultural](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural).

<sup>19</sup> Per maggiori informazioni sull'iniziativa «Alleanza di civiltà» e i suoi recenti sviluppi si veda il sito [www.unaoc.org](http://www.unaoc.org).

<sup>20</sup> Informazioni su questa iniziativa della Commissione europea si trovano nel sito [http://ec.europa.eu/culture/portal/action/dialogue/2008\\_dial\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/portal/action/dialogue/2008_dial_en.htm).

<sup>21</sup> Il sito della campagna è <http://alldifferent-allegal.info>.

<sup>22</sup> Per una selezione dei temi e delle attività dell'UNESCO collegati al dialogo interculturale si veda il sito <http://portal.unesco.org/culture>.

<sup>23</sup> La «Giornata mondiale» 2007 è stata dedicata all'integrazione dei principi della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle politiche dello sviluppo duraturo.

<sup>24</sup> Il progetto è stato attuato in cooperazione con l'ufficio UNESCO di Sarajevo grazie a un finanziamento del governo italiano.

<sup>25</sup> È interessante notare come la capitale della Bosnia-Herzegovina sia stata al centro di numerosi progetti nell'ambito del dialogo culturale non solo da parte dell'UNESCO. Nel 2004 la città di Sarajevo è stata nominata la prima città interculturale del CdE.

<sup>26</sup> Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile (2003); Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale dell'umanità (1972); Convenzione per la prevenzione dell'illecita importazione, esportazione e trasferimento del patrimonio culturale dell'umanità (1970); Convenzione per la protezione del patrimonio culturale dell'umanità in caso di conflitti armati (1954); Convenzione universale sul diritto d'autore (1952-1971).

<sup>27</sup> Art. 1(c) della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, entrata in vigore in Italia il 18 marzo 2007. Per il testo si veda il sito [www.unesco.it/documenti/documenti/testi/protezione\\_promozione\\_diversita\\_culturali.pdf](http://www.unesco.it/documenti/documenti/testi/protezione_promozione_diversita_culturali.pdf).

<sup>28</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito [www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom).

<sup>29</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm).

<sup>30</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito [www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr).

<sup>31</sup> L'indirizzo del sito è <http://tnd/odhr/pl>.

<sup>32</sup> La guida *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief* è scaricabile dal sito [www.osce.org/documents/odhr/2004/09/3714\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2004/09/3714_en.pdf).

<sup>33</sup> Per una lista completa delle Missioni OSCE si veda il sito [www.osce.org/regions](http://www.osce.org/regions).

<sup>34</sup> *Policy Approaches to Promote Intercultural Dialogue*, al sito [www.coe.int/t/dg4/intercultural/approaches\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/approaches_en.asp).

<sup>35</sup> *Council of Europe-European Union a Sole Ambition for the European Continent*, rapporto di Jean-Claude Juncker, p. 22. Il rapporto è disponibile al sito della Assemblea parlamentare del CdE <http://assembly.coe.int>.

<sup>36</sup> Assemblea parlamentare del CdE doc. 10971, *Follow Up to the Third Summit: Priority for Cultural Cooperation*, rapporto del parlamentare Lluís Maria de Puig.

<sup>37</sup> Si ricorda a proposito la recente istituzione di una rete di «Cattedre UNESCO di dialogo interreligioso per la comprensione interculturale».

<sup>38</sup> *OSCE Contribution to the Alliance of Civilizations Initiative*, Vienna, OSCE, 2006, p. 34.

<sup>39</sup> *Report of the High Level Group of the UNSG Alliance of Civilization Initiative*, New York, United Nations, 2006, p. 25.

<sup>40</sup> Si veda il rapporto di Jean-Claude Juncker sopra menzionato, p. 22.