

Amnesty International per la tutela dei diritti umani

Due conflitti mondiali e le odiose persecuzioni messe in atto da regimi totalitari hanno tristemente caratterizzato la prima metà del nostro secolo. La reazione di una umanità profondamente scossa, all'indomani della seconda guerra mondiale, ha prodotto – tra l'altro – un vasto movimento in favore dei diritti dell'uomo che, se da un lato ha portato a giudicare e punire i criminali nazisti, dall'altro è risultato nella creazione, a partire dal 1945, di numerosi strumenti internazionali. Questo vero e proprio sistema di protezione dei diritti dell'uomo rappresenta uno dei contenuti più significativi del nuovo diritto internazionale ed è potenzialmente sovversivo dell'assetto tradizionale delle comunità degli Stati. In esso, infatti, per la prima volta, l'uomo viene preso in considerazione in quanto tale, al di là delle barriere imposte dalla sovranità statale e indipendentemente dall'appartenenza a particolari gruppi etnici, religiosi o politici o a determinate categorie professionali. E gli Stati sono obbligati, per la prima volta, dal diritto internazionale, a riservare un determinato trattamento ai propri cittadini, rispettandone i diritti fondamentali (ed eventualmente subendo in proposito "ingerenze" nei loro "affari interni").

Gli elementi fondamentali – la struttura portante – di questo sistema convenzionale di tutela dei diritti dell'uomo sono ben noti: la Carta delle Nazioni Unite del 1945, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 e i due Patti Internazionali sui Diritti dell'Uomo del 1966. Vanno ad integrare le disposizioni di questi strumenti universali a contenuto generale numerosi accordi su materie specifiche (tra i quali si segnala la recente Convenzione per l'Abolizione della Tortura del 1984) e importanti accordi regionali (in particolare le Convenzioni europea e americana). Il sistema convenzionale è poi rafforzato da alcune norme che sono ormai entrate a far parte del diritto internazionale generale.

Ma le norme sostanziali contenute in questi accordi sono attuate in maniera del tutto insoddisfacente. Gli obblighi internazionali in materia di diritti dell'uomo vengono ripetutamente violati da Stati appartenenti ai diversi raggruppamenti geopolitici. E gli strumenti di garanzia (da diritto internazionale generale e convenzionale), pur essendo relativamente numerosi, rappresentano certamente l'anello più debole della catena. Ciò è particolarmente grave se si considera che l'inesistenza, al livello della comunità internazionale, di organi centralizzati che svolgano funzioni di produzione, accertamento e attuazio-

* Ha operato in Amnesty International, anche presso il Segretariato Internazionale di Londra.

ne del diritto e agiscano per conto dell'intera comunità e impongano ad esse le loro volontà, fa sì che dipenda in buona parte dagli stessi Stati destinatari delle norme che creano obblighi in materia di diritti dell'uomo, non solo produrre tali norme ma – soprattutto – rispettarle.

Questo scenario politico e normativo è stato rievocato allo scopo di meglio introdurre un'organizzazione non governativa che svolge un ruolo di importanza sempre maggiore nell'ambito del sistema di tutela a cui ho fatto riferimento: Amnesty International. Fondata in Inghilterra nel 1961, questa organizzazione privata, indipendente da ogni parte politica e credo religioso ed interamente autofinanziata, è cresciuta sino a contare oltre cinquecentomila iscritti e sostenitori in circa centocinquanta paesi. Si è posta essenzialmente tre obiettivi specifici: il rilascio dei "prigionieri di opinione" (e cioè di coloro che, senza avere usato o promosso l'uso della violenza, sono imprigionati a causa delle loro opinioni politiche, religiose o di altro tipo, a causa del sesso, dell'origine etnica, del colore o della lingua), la celebrazione di processi equi e tempestivi nei confronti dei prigionieri politici e l'abolizione totale e incondizionata della tortura e della pena di morte. Successivamente si è aggiunto a questi l'impegno contro le "sparizioni" e le "esecuzioni extragiudiziali" (omicidi politici governativi). Si tratta, peraltro, di obiettivi che trovano una risposta non uniforme nella normativa internazionale. La tortura, ad esempio, è proibita sia dal diritto internazionale pattizio che dal diritto internazionale generale, mentre l'abolizione della pena di morte viene definita come soltanto "auspicabile" e la applicazione di tale pena limitata in determinate circostanze.

Per la realizzazione di questi obiettivi, Amnesty International pone in essere attività di varia natura. Queste comprendono azioni in favore di casi individuali, campagne di informazione e mobilitazione dell'opinione pubblica, interventi urgenti, documentazione, mobilitazione di particolari settori della società, e così via. Alcune attività sono direttamente rilevanti per il diritto internazionale: fra queste, la partecipazione a procedimenti di formazione di norme internazionali e – soprattutto – lo svolgimento di attività di controllo dell'adempimento di obblighi internazionali degli Stati.

La partecipazione di Amnesty International ai procedimenti di formazione di norme internazionali comprende la, ma non è limitata alla, produzione di norme in senso tecnico: in altri termini, alla stesura di testi da parte di appositi gruppi di lavoro delle Nazioni Unite a cui i rappresentanti dell'organizzazione prendono parte. Amnesty International infatti svolge un'attività generale di promozione di "standards" più elevati di protezione dei diritti dell'uomo e di procedure di attuazione e di controllo più efficaci, non diretta esclusivamente ai Governi e alle organizzazioni intergovernative, ma anche alle forze politiche e sociali, agli organi di informazione e all'opinione pubblica. L'organizzazione interviene inoltre presso i Governi che non hanno ratificato o hanno ratificato solo alcuni strumenti internazionali di tutela dei diritti dell'uomo (o che all'atto della ratifica hanno apposto particolari riserve) affinché il loro impegno si esprima e si realizzi in modo più pieno.

Ma è l'attività di controllo dell'adempimento degli obblighi internazionali da parte degli Stati ad impegnare maggiormente Amnesty International. Ad essa, e quindi alla denuncia di violazioni dei diritti dell'uomo e al tentativo di fare cessare tali violazioni, tendono – in un certo senso – tutte le attività (sia d'informazione che di pressione) dell'organizzazione. Ad essa sono finalizzate sia le numerose azioni diffuse a cui si è accennato, che gli interventi presso le organizzazioni intergovernative. Tale funzione può assumere la forma di un intervento diretto presso le autorità responsabili oppure quella, ad essa complementare, di informazione e organizzazione dell'opinione pubblica. Gli orientamenti e la pressione di quest'ultima, anche se non operano come garanzia di diritto internazionale in senso formale, svolgono un ruolo importante contro le violazioni degli obblighi internazionali degli Stati, di quegli obblighi che gli Stati stessi hanno deciso di porre.

In questo modo le lacune esistenti, a livello internazionale, in relazione all'attuazio-

ne ed alle garanzie dei diritti dell'uomo, vengono parzialmente colmate da un'organizzazione non governativa, da un gruppo di individui che, mettendo in essere una serie di attività, svolgono – tra l'altro – una importante funzione di controllo dell'adempimento di obblighi degli Stati. “*Watch dogs of governments*” è l'espressione spesso usata per autodefinirsi dai dirigenti dell'organizzazione.

Si potrebbe obiettare che la specificità dei fini posti rappresenta un notevole limite all'azione di Amnesty International. Ma il fatto di intervenire per chiedere che i prigionieri di opinione siano rilasciati, che i prigionieri politici siano processati entro un termine di tempo ragionevole secondo criteri di equità, e che la tortura e la pena di morte siano abolite e di non intervenire per la promozione e la tutela di altri diritti fondamentali della persona umana è, in un certo senso, anche un punto di forza. Solo scegliendo di impegnarsi verso la realizzazione di questo programma minimo, Amnesty International ha potuto riunire persone diverse per razza, lingua, età, cultura, opinione politica e credo religioso e solo scegliendo di essere un'organizzazione specialistica, ha potuto ottenere risultati positivi verso la realizzazione di obiettivi che, per quanto limitati e circoscritti, rimangono estremamente ambiziosi per un'organizzazione privata.

Questi risultati sono tanto più preziosi in presenza di violazioni ancora numerosissime degli obblighi sottoscritti dagli Stati in materia dei diritti dell'uomo e in assenza di meccanismi di garanzia realmente efficaci. Sono queste caratteristiche che autorizzano a concludere che la comunità internazionale, allo stato attuale, ha bisogno di un'organizzazione come Amnesty International. ■

