

La questione dei diritti umani negli incontri del Consiglio Europeo

La tematica dei diritti umani ha assunto progressivamente un ruolo sempre più vasto all'interno dell'attività di "politica estera" della Comunità Europea. Questo è avvenuto a diversi livelli, interessando più o meno tutti gli organismi delle istituzioni di Bruxelles. In primo luogo ha riguardato il lavoro della Cooperazione politica europea, dove nel periodo compreso fra il 1987 e il 1992 si sono avute circa nove atti e dichiarazioni incentrati completamente su questo argomento¹. In secondo luogo, e si potrebbe aggiungere soprattutto, deve essere segnalata l'energia profusa dal Parlamento Europeo a difesa dei diritti umani. Nel corso degli anni a Strasburgo sono state messe in cantiere un numero crescente di iniziative e di risoluzioni a tutela delle libertà fondamentali tanto da trasformare l'assemblea europea, e per riflesso tutta la Comunità, in una sorta di "attore o autorità morale a livello mondiale" che agisce attraverso la difesa di "cause come il rispetto dei diritti umani, civili e politici" e che è in grado di "manifestare un interesse generale dei cittadini della Comunità da essi rappresentati a vedere realizzati nel mondo valori di civiltà, democrazia e rispetto del diritto"².

Nel caso del Consiglio Europeo il discorso si presenta in maniera più obliqua. Se la Cpe si deve necessariamente occupare di relazioni esterne e quindi anche di diritti umani e il Parlamento ha sviluppato autonomamente questa propensione, i vertici fra capi di stato e di governo della Comunità hanno un numero di *issues* vastissimo. Tuttavia sembra importante analizzare come le problematiche dei diritti umani vengono trattate in quelle riunioni perché "alle istituzioni internazionali - organismi inter-

* Dottore di ricerca in Relazioni internazionali presso l'Università di Padova.

¹ Su questo punto si veda Dognini G., *Evoluzione del ruolo della Comunità Europea. Linee guida della politica estera comunitaria*, Gorizia, Quaderno n. 93-6 dell'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (ISIG), novembre 1993, pp. 34-35. In verità nove erano gli atti che esplicitamente menzionavano come oggetto i diritti umani, molti più numerosi quelli che, indirizzati ad un paese specifico, invitavano o facevano pressione per il rispetto dei diritti fondamentali in quella nazione.

² Attinà F., *Il Parlamento Europeo e gli interessi comunitari*, Milano, Franco Angeli, 1986, p. 91.

governativi come Onu, Unesco, Fao, o sopranazionali come la Cee; istanze di diplomazia congressuale, come i 'vertici' dei 7 paesi più industrializzati -" e fra questi anche il Consiglio Europeo, "si chiede oggi quasi tutto ciò che fino a ieri si domanda(va), in via pressoché esclusiva, alle istituzioni politiche nazionali, piena occupazione, debellamento di malattie epidemiche, alloggio, ambiente sano"³.

1. *Le origini del Consiglio Europeo e le sue prime iniziative nel campo dei diritti umani*

Il Consiglio Europeo nasce nel dicembre del 1974 a Parigi. Originariamente questo incontro al vertice fra i capi di stato e di governo della Comunità doveva rappresentare una sorta di meeting informale, o di *fireside chat*, al cui interno si potevano affrontare le questioni principali dell'organizzazione e soprattutto le sue prospettive future. Si trattava quindi di una riunione che doveva assolvere principalmente al compito di indirizzo politico di medio e lungo termine. La realtà tuttavia si è dimostrata fin dall'inizio diversa. Se i primi anni dell'attività del Consiglio Europeo trascorsero in modo tutto sommato tranquillo, verso la fine degli anni Settanta, e in particolare modo nella prima metà degli anni Ottanta, la funzione di questa istituzione assumeva connotati ben diversi da quelli inizialmente previsti. In pratica confluivano nelle riunioni dei capi di stato e di governo tutti quei problemi che non avevano trovato soluzione nei livelli intergovernativi gerarchicamente inferiori (nel Coreper e nei vari Consigli dei ministri) della Comunità. Ovviamente queste difficoltà erano per lo più di natura tecnica, ma nel corso del tempo era stata conferita loro una fortissima valenza politica. L'*upgrading* delle questioni irrisolte aveva pertanto trasformato il Consiglio Europeo in una specie di *problem solver* della Comunità, una ultima istanza di ricomposizione dei conflitti interni.

Un'altra trasformazione ha modificato l'iniziale formulazione dei summit; infatti con l'approvazione prima dell'Atto Unico Europeo e poi del Trattato di Maastricht, il Consiglio Europeo ha visto dissolversi la sua informalità ed è stato rivestito di una serie di competenze politiche che lo hanno portato ad essere il vertice della costruzione dell'Unione Europea. Attualmente le riunioni del Consiglio Europeo risultano il terminale su cui si vanno articolando le politiche dell'Unione economico-monetaria e di quella politica. Proprio quest'ultima ha sempre visto nei vertici della Comunità il proprio momento di maggiore espressione. Infatti fra i compiti istituzionali assegnati fin dall'inizio al vertice rientra proprio la possibilità di esprimere dichiarazioni e prese di posizione sulle relazioni estere.

Questa capacità è stata ulteriormente definita attraverso la dichiarazione di Stoccarda (1983) la quale conferiva agli incontri fra capi di stato e di governo della Comunità la funzione di esprimere "the common position in questions of foreign relations". Tale possibilità è stata da subito sfruttata da parte del Consiglio Europeo, il quale fin dalle sue prime riunioni ha voluto sviluppare la sua "propensione estera"

³ Papisca A., "Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale", in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, III, (1989) n. 2, pp. 58-59.

occupandosi di vari argomenti e di varie zone di interesse, tenendo allo stesso tempo un'attenzione quantomeno verbale sulle violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo. Il primo vertice ad essersi esplicitamente interessato di questo aspetto è stato quello di Brema (6-7/7/1978) dove è stata espressa una forte condanna nei confronti dell'*apartheid* sudafricano. Un anno dopo a Dublino (29-30/11/1979) ci si occupava invece di due questioni specifiche che coinvolgevano gli ostaggi dell'ambasciata americana in Iran e il problema dei profughi cambogiani.

Gli anni Ottanta si sono aperti in maniera clamorosa per il Consiglio Europeo dato che proprio nel 1980 al summit di Venezia veniva approvata una dichiarazione che riconosceva il diritto palestinese all'autodeterminazione. Questo sembrava spalancare le porte ad un forte impegno sulle questioni internazionali da parte del Consiglio Europeo e questa convinzione era in parte rafforzata dall'attenzione nei confronti di alcune questioni specifiche. Infatti a parte talune prese di posizione abbastanza generiche, come quella del premier irlandese Hague che individuava nel "how to help maintain the world peace" una delle priorità principali della Comunità, i vertici europei dei primissimi anni Ottanta hanno preferito concentrarsi su alcuni problemi specifici dello scenario internazionale che riguardavano indirettamente o meno anche i diritti umani. Tre in particolare sono stati gli oggetti di queste dichiarazioni.

In primo luogo la Polonia. Le evoluzioni politiche legate al movimento di Solidarnosc spingevano il Consiglio Europeo a "recognize the right of all people to pursue their own political, economic, social and cultural development as they see fit and without external interference" (Lussemburgo 1-2/12/1980). Questa posizione veniva rafforzata l'anno successivo a Maastricht (23-24/3/1981), dove si sottolineavano "the obligation of all states signatory to the Helsinki Final Act to base their relations with Poland on the strict application of the Charter of the United Nations and the principles of the Final Act", e nel vertice di Bruxelles del marzo del 1982 (29 e 30) al cui interno i dieci "renewed their call to the Polish authorities with the minimum delay to end the state of martial law release those arrested and resume a genuine dialogue with the Church and Solidarity ... The European Council regretted that violations of the principles of the Helsinki Final Act". La questione polacca ritornava anche nell'incontro di Copenaghen (3-4/12/1982) dove si notava "with regret that a large number [of persons] remain in detention, that martial law continues and that free trade union, solidarity, has been dissolved".

Assieme alla Polonia toccava al Medio Oriente suscitare le ansie del Consiglio Europeo in merito ai diritti umani. Sempre durante la già citata riunione di Bruxelles del 1982 il vertice europeo era costretto a denunciare "measures imposed on the Palestinian population such as the dismissal of democratically-elected mayors by the Israeli authorities, as well as the violations of the liberties and rights of the inhabitants of these territories". Nel summit di Bruxelles invece appariva una presa di posizione soddisfatta sulla missione condotta in Turchia da Tindemans e sulle rassicurazioni lì ottenute per un rapido ritorno alla democrazia.

Il terzo argomento ha riguardato l'altra grande questione presente sul tavolo dello scenario internazionale: l'Afganistan. L'invasione sovietica ha spinto il Consiglio Europeo ad una dura dichiarazione nella quale fra l'altro si diceva che: "Afghan people [have] the full capacity to exercise their right to self-determination" (Lussem-

burgo, 29-30/6/1981). Questo argomento era destinato a riemergere in altri Consigli Europei. In particolare a Londra (5-6/12) nel 1986 si è ribadita l'attenzione su questo punto con una apposita presa di posizione in cui si specificava anche che "large scale violations of human rights in Afghanistan continue to engender massive suffering".

2. *Gli anni intermedi: 1983-1988*

Il biennio 1983-1984 vedeva invece una brusca inversione di tendenza nell'interesse del vertice nei confronti delle questioni internazionali e dei diritti umani. La causa principale di questo fatto andava imputata alla forte crisi interna che l'intera struttura comunitaria viveva in quel momento. Emblematici gli incontri di Atene (4-6/12/1983) e Bruxelles (19-20/3/1984); il primo è risultato un grande fallimento nonostante una preparazione apposita durata diversi mesi, mentre nel secondo la mancanza di un accordo interno spingeva il presidente di turno (Mitterand) a giudicare inopportuna qualsiasi dichiarazione che riguardasse aspetti esterni alla Comunità.

Solo a Fontainebleau (25-26/6/1984) il vertice ha ricostruito la sua unità raggiungendo un accordo con la Gran Bretagna. Gli influssi benefici di questa nuova situazione si sono riflessi sei mesi dopo a Dublino (3-4/12/1984) quando si è avuta una presa di posizione sulle relazioni est-ovest e sulle loro implicazioni nel campo dei diritti fondamentali dell'uomo: "The Ten will continue to emphasize the importance which they attach to the full implementation of all the provisions of the Final Act, including those relations to human rights and fundamental freedoms".

Gli anni seguenti a questo tormentato biennio hanno visto anche una forte ripresa dell'iniziativa interna della Comunità Europea, manifestatasi in un primo tempo con l'entrata della Spagna e del Portogallo e poi con la costituzione di un comitato intergovernativo per gli affari istituzionali. Questa conferenza mirava ad una riforma approfondita dei meccanismi e delle politiche comunitarie, una riforma che ha trovato espressione nel varo dell'Atto Unico Europeo. Questa spinta all'approfondimento e all'allargamento ha impegnato quindi gran parte dell'attività dei vari Consigli Europei, lasciando poco spazio all'attenzione esterna. Si sono segnalate in tutto il 1985 solo due prese di posizione sul problema della fame nel mondo e sulla situazione alimentare africana (Bruxelles, 29-30/3/1985; Milano, 28-29/6/1985). Il Consiglio Europeo dell'Aja invece dava vita in qualche modo ad una svolta. Lo stesso presidente della Commissione (Delors) ha riconosciuto in quell'occasione che il vertice ritornava a rivestire la sua antica funzione di *fireside chat* e a non dover più prendere decisioni al posto del Consiglio dei Ministri. Questa occasione si prestava anche a favore di una dichiarazione sulla situazione sudafricana. In sei punti il vertice riassumeva tutta la sua preoccupazione nei confronti della "reimposition of the state of emergency and the indiscriminate arrest of thousands of South Africans", riaffermava l'obiettivo della totale abolizione dell'apartheid, si esprimeva a favore di un programma comune di assistenza nei confronti delle vittime del regime segregazionista, richiedeva a chiare lettere la liberazione di Nelson Mandela e la riabilitazione politica dell'Anc e delle altre forze di opposizione e si riprometteva di dare luogo ad una serie di consultazioni fra i paesi indu-

strializzate atte ad inasprire le sanzioni sugli investimenti, oltre all'importazione da quel paese di carbone, acciaio, ferro e oro.

L'anno seguente si è vissuta invece una specie di "pausa istituzionale" nelle attività del vertice, incentrata soprattutto sull'implementazione dell'Atto Unico e su alcuni problemi che hanno condizionato l'incontro di Copenhagen (budget, politica agricola comune e fondi strutturali). Al contrario il 1988 ha rappresentato una ripresa decisa dell'impegno internazionale all'interno delle riunioni dei capi di stato e di governo della Comunità. Se il vertice di Bruxelles (11-13/2/1988) era tutto teso a risolvere i tre problemi rimasti aperti a Copenhagen, quello seguente svoltosi ad Hannover (27-28/6) ha potuto dedicarsi anche al problema del rispetto delle libertà fondamentali. In primo luogo si è segnalato un appello dei dodici rivolto a Botha, il presidente sudafricano, acciòché intervenga per sospendere la pena capitale assegnata ai sei di Sharpeville e per liberare Mandela e tutti gli altri prigionieri politici. In secondo luogo l'attenzione si è concentrata sull'America Latina dove si è sentita la necessità di ribadire che "the continuity of the peace process in Central America is essential for achieving peace, justice and the observance of human rights in the whole region". Al Consiglio Europeo di Rodi del dicembre del 1988 nasceva un documento estremamente interessante indirizzato a tracciare il ruolo internazionale della Comunità Europea. Al suo interno si ribadivano gli obiettivi classici dell'organizzazione europea e si tracciavano i percorsi principali attraverso cui affermare quei valori democratici occidentali di cui la Comunità si faceva portavoce. In particolare si individuavano quattro percorsi in grado di stabilizzare l'intero continente: il rispetto dell'atto finale di Helsinki, un equilibrio stabile delle forze armate convenzionali, lo sviluppo del dialogo politico e il rispetto dei diritti umani. Su questo punto le parole del Consiglio Europeo erano chiare: "promotion of human rights and fundamental freedoms, free circulation of people and ideas and the establishment of more open societies; promotion of human and cultural exchanges between East and West".

3. *La svolta del 1989*

Il 1989 non poteva lasciare indifferente il Consiglio Europeo. L'esplosione delle contraddizioni nell'impero sovietico e il tumultuoso procedere del processo di democratizzazione hanno inevitabilmente intaccato l'agenda degli incontri dei vertici europei. Già nel summit madrileno (26-27/6) in una nota sulle relazioni est-ovest ci si rammaricava della persistenza di gravi violazioni dei diritti umani ("serious violations of human rights") e di come queste potessero pesare sul processo di distensione. Anche in merito all'America Latina si ribadiva la necessità di favorire il processo di pace come la sola via per giungere al compimento democratico e al rispetto delle libertà ("a just stable and lasting solution must be found through diplomatic action, regional dialogue, economic cooperation and national reconciliation based on respect for democracy and human rights"). Ciononostante l'argomento principale di quel Consiglio Europeo non poteva non essere la tragica evoluzione della situazione cinese dopo i fatti di piazza Tien An En. Riprendendo la forte condanna già espressa in sede di Consiglio dei Ministri, il vertice spagnolo decideva pertanto le seguenti misure: "1) raising the is-

sue of human rights in China in the appropriate international forums; asking for the admittance of independent observers to attend the trials and to visit the prisons, 2) interruption by the Member States of the Community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China, 3) suspension of bilateral ministerial and high level contacts, 4) postponement by the Community and its Member States of new cooperation projects, 5) reduction of programmes of cultural, scientific and technical cooperation to only those activities that might maintain a meaning in the present circumstances, 6) prolongation by the Member States of visas to the Chinese students who wish it.”.

I diritti umani sono ritornati con decisione anche all'interno del Consiglio di Strasburgo (8-9/12/1989). Inevitabilmente non si poteva trascurarli all'interno della dichiarazione sull'Europa orientale dove si diceva appunto che in quei momenti “a powerful aspiration toward freedom, democracy, respect for human rights, prosperity, social justice and peace is being expressed”. Il Consiglio Europeo esprimeva anche la sua preoccupazione per le violazioni dei diritti umani commesse nei Territori Occupati della Palestina. Tuttavia su questo fronte il momento più significativo del meeting di Strasburgo lo si è avuto con una dichiarazione scritta rilasciata alla stampa proprio sulle attività dei dodici nel campo della difesa dei diritti umani. In questa presa di posizione si sottolineava come “this has been a year of contrasts in human rights, marked by progress, particularly in some East European countries, but also disappointed hopes and the continuation of disturbing situations” e anche come la Comunità fosse intervenuta nei vari consessi internazionali (Csce, Onu) con voce e con misure ad hoc (Iran, Romania, Cina, Panama). In aggiunta si affermava che “the question of human rights has become an important element in the dialogue and cooperation entered into with the developing countries. Respect of human rights is essential to lasting development”. L'attività comunitaria nel campo dei diritti fondamentali dell'uomo, secondo questa dichiarazione, non si sarebbe limitata ad una serie di atti e prese di posizione ufficiali, ma avrebbe riguardato alcuni passi diplomatici confidenziali compiuti dalla troika con l'intento di “protect or save persons who were victims of arbitrary treatment or racial discrimination, in particular apartheid”. Sempre all'interno di questa dichiarazione si è voluto inoltre ricordare come l'adozione di una procedura speciale all'interno del contesto della Csce nel 1988 avesse permesso ai dodici di agire congiuntamente su questi problemi, in particolare alla presidenza di turno che ha sfruttato questa possibilità ben quattro volte nel solo 1989.

L'interesse sul processo di democratizzazione in atto nei paesi dell'Europa orientale era naturalmente destinato ad influenzare tutto il lavoro “estero” dei vertici europei seguenti. Si sono così avute numerose prese di posizione e dichiarazioni che hanno seguito di pari passo l'evolversi della situazione nei paesi dell'ex blocco comunista e all'interno della stessa Unione Sovietica. Fra i tanti testi adottati dai vari Consigli Europei la presa di posizione di Dublino (25-26/6/1990) sull'area centro-orientale dell'Europa appariva abbastanza emblematica. Al suo interno si riconosceva infatti a tutti gli individui di quei paesi il diritto di partecipare pienamente al processo in atto e si mettevano in guardia i vari governi sul rispetto senza riserve di questo principio.

La particolare e naturale propensione verso questi processi di democratizzazio-

ne non ha però distolto completamente del Consiglio Europeo da altre questioni presenti sul tappeto internazionale. Fra queste si segnalava l'evoluzione politica del Sud Africa. Il vertice dei capi di stato e di governo della Comunità era pronto a registrare sia "the successful conclusion of the process of bringing Namibia to independence with a constitution based on multy-party democracy and human rights" sia "the release of Nelson Mandela and of other political prisoners; the unbanning of political organizations; the substantial lifting of the state of emergency; the commitment by the Government to abolish the apartheid system and to create a democratic and non-racial South Africa" (Dublino, 25-26/6/1990). Visti i miglioramenti della situazione sudafricana il Consiglio Europeo di Roma (14-15/12/1990) decideva pertanto "that as soon as legislative action is taken by the South African Government to repeal the Group Areas Act, the Community and its Member States will proceed to an easing of the set of measures adopted in 1986".

Anche la situazione mediorientale doveva condizionare i lavori dei Consigli Europei compresi fra il 1989 e il 1992. In particolar modo tre sono state le questioni al centro del dibattito dei vertici di quel periodo: l'invasione del Kuwait e la guerra contro l'Irak, la questione delle libertà e dei diritti fondamentali nei Territori occupati della Palestina e l'inizio del processo di pace arabo-israeliano. A questi si doveva aggiungere una dichiarazione sui rapporti fra Comunità e paesi del Magreb che prevedeva esplicitamente al suo secondo punto la promozione delle libertà civili, politiche, economiche, sociali e culturali e dei valori democratici esemplificati dall'esercizio di libere e regolari elezioni.

Accanto a queste tre grandi tematiche politiche e regionali si è sviluppata tutta una costellazione di interventi che hanno riguardato più o meno i diritti umani, incentrati su casi abbastanza specifici, ma anche interventi di indirizzo più generale che trovavano proprio nei diritti umani uno dei loro perni centrali. A questo proposito si sono segnalati i Consigli Europei di Lussemburgo (28-29/6/1991) e di Lisbona (26-27/6/1992). Durante la prima di queste riunioni è stata adottata una vera e propria dichiarazione congiunta interamente dedicata alle questioni dei diritti umani. In essa si ribadiva che "respecting, promoting and safeguarding human rights is an essential part of international relations and one of the corner-stones of European cooperation as well as relations between the Community and its Member States. In this regard the European Council stresses its attachment to the principles of parliamentary democracy and the primacy of law". Inoltre sottolineava la positività degli sviluppi internazionali e dei progressi realizzati nel campo della democratizzazione, ricordando però allo stesso tempo che rimanevano ancora numerose le flagranti violazioni ai diritti fondamentali dell'uomo praticate in molti paesi. All'interno di questo testo si è cercato di tracciare le linee guida principali dell'azione comunitaria nel campo dei diritti umani fissando i seguenti punti, teorici e pratici, che pare opportuno qui elencare:

a) La Comunità e i suoi stati membri perseguono il rispetto universale dei diritti umani, soprattutto attraverso l'implementazione di strumenti come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

b) Questo campo politico rappresenta una priorità per i dodici. Su questo punto il Consiglio Europeo si è dichiarato "well disposed toward the possibility of enabling individuals to be involved in the protection of their rights", oltre ad aver manife-

stato l'intenzione di accentuare le azioni di monitoraggio su questi diritti nel quadro dell'apposita Commissione Onu.

c) Le violazioni sistematiche dei diritti umani rappresentano spesso minacce alla pace e alla sicurezza internazionale.

d) Questi diritti hanno un carattere indivisibile e sono indissolubilmente legati alla democrazia, al pluralismo e all'istituzione di un assetto costituzionale.

e) Alle violazioni delle libertà fondamentali dell'uomo si associano nella preoccupazione del Consiglio Europeo le situazioni di carestia, povertà e analfabetismo che privano milioni di individui anche dei primari diritti socioeconomici. Una speciale attenzione anche per le categorie più vulnerabili, come le donne, i bambini, gli anziani, gli immigrati e i rifugiati.

f) Tutti i passaggi di cooperazione politica ed economica della Comunità con stati terzi non devono incoraggiare lo sviluppo del rispetto dei diritti umani e della libertà di partecipazione alla vita politica, specialmente da parte delle donne.

g) Tutto il processo di democratizzazione non può quindi prescindere dall'individuo e dalla sfera dei suoi diritti.

h) Si riconosce al Consiglio d'Europa il ruolo centrale e l'esperienza nella difesa dei diritti, con particolare riferimento alla Convenzione europea sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

i) Si ribadisce infine l'impegno a collaborare e appoggiare il rispetto di questi diritti nei contesti regionali e internazionali, in modo più specifico in quello avviato con la Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa.

Il Consiglio di Lisbona riprendeva gli enunciati della precedente dichiarazione in un rapporto dedicato ai possibili sviluppi della politica estera e della sicurezza comuni. Infatti all'interno di questo documento si identificavano alcune aree di intervento per lo sviluppo delle azioni comuni. Fra gli obiettivi specifici al primo punto risultava proprio la tutela dei diritti fondamentali: "strengthening democratic principles and institutions, and respect for human and minority rights".

4. *Gli ultimi due anni*

Gli ultimi due anni hanno visto una fase di rallentamento nelle attività del Consiglio Europeo e più in generale della ribattezzata Unione europea. Passata l'euforia della caduta del muro e del varo di Maastricht, le istituzioni comunitarie si sono trovate a dover affrontare due ordini di problemi. In primo luogo l'avvento di una forte crisi economica e di violente perturbazioni monetarie, avvenimenti che in un certo senso hanno messo in crisi alcune certezze del processo di integrazione e hanno contribuito ad una sorta di "ripiegamento" dell'Unione. A questi fatti vanno aggiunte due modifiche strutturali: l'implementazione delle direttive sancite a Maastricht (approfondimento verticale) e l'entrata di altri quattro paesi nell'Unione (allargamento orizzontale).

In questo scenario si sono amplificate gli ostacoli alla realizzazione compiuta di una politica estera e della sicurezza comuni e di poter quindi prendere posizioni chiare, anche dal punto di vista della prassi, relativamente alla tutela dei diritti umani. Em-

blematico in questo senso il caso dell'ex Jugoslavia. Ancor prima che la crisi nei Balcani maturasse fino al punto di non ritorno, il Consiglio Europeo di Roma (10/1990) si augurava che "the economic reforms and democratic developments in Yugoslavia would meet with success within the framework of increased respect for human rights and the preservation of the country's unity and territorial integrity". Chiaramente l'argomento della guerra civile, o delle guerre civili, nell'ex federazione jugoslava era destinato a rientrare spesso nell'agenda dei vertici europei. Tuttavia la priorità si andava progressivamente spostando dal rispetto dei diritti fondamentali alla necessità di porre fine alle ostilità. Ciononostante nell'incontro di Copenhagen (21-22/6/1993) si sentiva il bisogno di ribadire che un appoggio al piano Vance-Owen doveva riflettere oltre all'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina anche "the protection of human rights and the rights of minorities" e "the prosecution of war crimes and breaches of international humanitarian law".

Sempre a Copenhagen sono state stabilite delle regole ben precise in merito ai criteri di associazione e su questo punto si sono enunciate anche delle procedure specifiche sul rispetto dei diritti umani, in particolare queste sono state rivolte soprattutto ai paesi dell'Europa centrale e orientale. A questo proposito si è affermato che: "Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union".

Gli ultimi due anni hanno visto anche altri interventi dei Consigli Europei sulle tematiche dei diritti fondamentali. Questi hanno riguardato principalmente il Sudan, il Malawi, lo Zaire, la Nigeria e l'Ucraina e in un certo modo hanno riconfermato l'attenzione dei vertici europei per questo tipo di problemi.

5. Un possibile termine di raffronto: il summit dei paesi più industrializzati

Parallelamente ai vertici interni della Comunità Europea, si sono istituzionalizzati anche gli incontri fra i capi di stato e di governo delle nazioni più industrializzate dell'Occidente. L'impronta di questi summit è stata fin dall'inizio di tipo economico, ma non ha potuto prescindere dal considerare anche gli aspetti politici dello scacchiere internazionale. Dovendo considerare quindi tutte le problematiche globali, non potevano sfuggire accenni e prese di posizione sulle questioni relative alla tutela dei diritti umani. Sembra quindi utile a questo punto passare brevemente in rassegna alcune dichiarazioni rilasciate da questi incontri per poi eventualmente compararle con quelle adottate in seno ai Consigli Europei.

Si potrebbe partire dal vertice di Ottawa (19-21/7/1981) che accoglieva con sollievo le proposte enumerate all'interno della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione svoltesi a Madrid a favore delle libertà individuali. In seguito è stata elaborata tutta una serie di prese di posizione su questi argomenti; ma per lo più si trattava di enunciati abbastanza superficiali e retorici in appoggio ad iniziative di altri organismi internazionali. Si possono citare a questo proposito gli incontri di Bonn (1985), con una dichiarazione sui 40 anni della fine della guerra e sull'importanza fondante delle libertà

fondamentali, o di Venezia (1987), dove si riconosceva nel rispetto di quei diritti il valore fondante della società occidentale, oppure quello di Toronto (1988). A queste posizioni si possono accostare le riunioni di Huston (1990), in cui è stata adottata una dichiarazione politica sul rafforzamento della democrazia che incoraggiava il rispetto dei diritti umani in Cina, e di Monaco (1992), dove si affermava esplicitamente che la nuova partnership fra est e ovest "will flourish as common values take root, based on the principles of political and economic freedom, human rights, democracy, justice and the rule of law".

Sembrano invece di ben altra portata le dichiarazioni costruite in altri quattro vertici. La prima (Londra, 1984) riguardava i valori della democrazia e si connotava come un vero e proprio decalogo che nel secondo punto proclamava: "we believe in a rule of law which respects and protects without fear or favour the rights and liberties of every citizen, and provides the setting in which the human spirit can develop in freedom and diversity"; mentre al sesto affermava: "we believe in the need for peace with freedom and justice". A Tokio due anni dopo gli stessi concetti venivano ripresi e formulati in questo modo: "we reaffirm our common dedication to preserving and strengthening peace, and as a part of that effort ... We shall work for improved respect for the rights of individuals throughout the world ... We owe it to the future generations to pass on healthy environment and a culture rich in both spiritual and material values ... We proclaim our commitment to work together for a world which respects human beings in the diversity of their talents, beliefs, cultures and traditions ... In a such world based upon peace, freedom and democracy, the ideals of social justice can be realized".

Nel 1991 (Londra) questi argomenti sono stati ripresi in una dichiarazione politica sul rafforzamento dell'ordine internazionale. Questo rafforzamento secondo i sette paesi più industrializzati doveva passare attraverso quattro principi di condotta fra gli stati civili: 1) nel prendere misure collettive contro le minacce alla pace e le aggressioni, 2) nella ricomposizione pacifica delle dispute, 3) nel sostenere lo stato di diritto e 4) nel tutelare i diritti umani.

Infine l'incontro di Napoli (1994), dove nella dichiarazione conclusiva della presidenza italiana si poteva leggere il sostegno portato "al miglioramento dei meccanismi e delle procedure di controllo internazionale per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo in tutte le parti del mondo, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali," e l'appoggio manifestato a favore "dell'Agenzia creata di recente dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo". Inoltre i sette si sono detti decisi "a intensificare gli sforzi nella lotta contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia, il nazionalismo aggressivo, l'antisemitismo e tutte le altre forme di intolleranza".

6. *Alcune osservazioni conclusive*

L'interesse dei vertici fra capi di stato e di governo comunitari, ma il discorso potrebbe essere esteso anche ai summit dei paesi più industrializzati, nei confronti dei diritti umani si è sempre ammantata di una forte connotazione retorica. Non ci si può

infatti nascondere come nella maggior parte dei casi le prese di posizione e le dichiarazioni a favore della tutela dei diritti umani nei vari paesi fossero quasi esclusivamente un atto dovuto. Esistono ovviamente delle eccezioni come il caso sudafricano, dove l'intervento si è presentato costante nel tempo e di una notevole efficacia. Tuttavia pochi sono i casi in cui si possa effettivamente affermare di trovarsi di fronte ad una coerente politica dei diritti umani del Consiglio Europeo.

Allo stesso tempo però emerge su questo argomento sia all'interno dei vertici europei sia nei summit del G7 un'esigenza profonda condivisa da tutti i governi dell'Occidente ed accentuatasi qualitativamente e quantitativamente dopo il crollo del muro di Berlino. Il bisogno che si avverte in tutte le dichiarazioni e ancor più in quelle specificamente dedicate ai diritti umani sembra essere quello di ribadire attraverso la difesa di queste libertà la natura più intima dell'Europa e dell'Occidente nel suo complesso. L'evolversi della situazione internazionale e la fine del confronto ha in qualche modo spinto i paesi occidentali a porre e a ribadire continuamente la propria fedeltà ad alcuni valori primari come la democrazia e i diritti umani; un modo questo per riaffermare in un momento di incertezza la propria identità, il proprio senso di appartenenza. Nelle ultime dichiarazioni sia del Consiglio Europeo sia del summit dei paesi più industrializzati è emersa quindi prepotentemente la necessità di porre i diritti umani come una "certezza" data, un metro di giudizio (*corner-stone*) attraverso cui considerare tutto lo scenario mondiale. Esemplificativo a questo proposito il Consiglio Europeo di Copenhagen (1993) che poneva il rispetto dei diritti fondamentali fra i requisiti irrinunciabili all'associazione con la Comunità.

Pertanto se non è ancora possibile affermare l'esistenza di una coerente politica dei vertici intergovernativi occidentali su questi temi, all'interno di quei consessi si è venuta affermando con sempre maggiore forza la coerenza di articolare tutti i propri interventi su alcune premesse fondamentali (diritti umani, democrazia, stato di diritto ecc.) che sono l'architettura interna degli stati e delle organizzazioni occidentali e che in qualche modo possono diventarle anche per le altre aree del mondo. ■

