

## *La politica dell'Italia nel campo dei diritti umani alle Nazioni Unite*

Un esame del ruolo dell'Italia in materia di diritti umani implica, a titolo di introduzione appropriata, un sintetico richiamo alle strutture messe in opera dalle Nazioni Unite ed alle linee maestre indicate dall'Organizzazione agli Stati membri.

A partire dal 1946, quando l'ONU iniziò il suo impegno ormai quarantennale rivolto alla promozione dei diritti dell'uomo ed alla creazione di un sistema internazionale di difesa delle fondamentali libertà dell'individuo, si possono distinguere, grosso modo, due periodi.

Il primo è caratterizzato dallo sforzo diretto a mettere a punto quegli strumenti, in particolare la storica Dichiarazione Universale e i due Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, che costituiscono un vero e proprio "corpus" verso il quale la comunità internazionale può considerarsi definitivamente impegnata.

Questo lavoro imponente di codificazione è in permanente sviluppo. La Commissione per i diritti dell'uomo che è l'organo prioritario e più qualificato nella materia, ha varato, quale sua ultima fatica, la convenzione internazionale contro la tortura, già sottoscritta da numerosi stati tra cui l'Italia e per la quale è stata recentemente raggiunta la soglia delle ratifiche necessarie per la sua entrata in vigore.

La Commissione sta ora lavorando alla stesura di un progetto di convenzione sui diritti del bambino, ad una dichiarazione sui diritti delle minoranze, ad una dichiarazione in materia di diritti e responsabilità di individui e gruppi (ONG) che svolgono la loro attività per la difesa e lo sviluppo dei diritti umani (i c.d. "Human Rights Defenders"). A questi lavori di ampio respiro e notevole portata, l'Italia sta dando il suo contributo partecipando ai rispettivi gruppi di lavoro.

Altri organismi delle Nazioni Unite, anche se in misura minore rispetto alla Commissione, si occupano della stesura di nuovi strumenti giuridici. L'Assemblea generale, ad esempio, sta considerando una convenzione sui diritti umani dei lavoratori migranti, che è di rilevante interesse per il nostro paese, mentre la

\* Ambasciatore, Rappresentante dell'Italia alla Commissione dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite.

Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, la cui competenza si è molto ampliata rispetto all'origine, sta studiando tutta una serie di problemi nel campo delle popolazioni indigene, degli handicappati, del minimo sostentamento alimentare.

Questo incessante processo di elaborazione e produzione giuridica, mentre da un lato pone il problema, già avvertito – tra l'altro – dall'Assemblea generale con una sua risoluzione, di un razionale coordinamento, implica dall'altro l'esigenza dell'applicazione delle norme già in vigore che è lungi dall'essere soddisfacente.

Si entra così nella seconda fase del programma di azione per i diritti umani al quale si è fatto cenno. Essa ha visto l'attuazione di meccanismi e procedure per richiamare il rispetto degli strumenti internazionali di fronte a presunte violazioni e per assicurare una adeguata supervisione.

Espressione caratteristica ed efficace in questo contesto sono i Comitati previsti dai Patti che hanno anzitutto il merito di mantenere aperto un dialogo con i singoli governi per l'applicazione delle norme internazionali nel loro ordinamento interno e non sono rari i casi in cui uno Stato è indotto alla modifica della propria legislazione quando non risponde ai livelli di tutela dei diritti umani prescritti dai Patti.

Interventi sono inoltre programmati, sia pubblici che confidenziali, quando vengono denunciate violazioni gravi. Casi di esecuzioni sommarie ed arbitrarie, di intolleranza religiosa, di torture sistematiche, di schiavitù ed altri sono stati investigati per gli opportuni accertamenti ed hanno formato oggetto di rapporti che hanno costituito efficace strumento di pressione sui paesi violatori. Si muove nella stessa ottica ed allo stesso fine l'istituzione dei relatori speciali.

Tutto questo lavoro ha prodotto – tra l'altro – conseguenze sull'evoluzione in atto nel diritto internazionale in vista dell'obiettivo di trasformare i principi fondamentali in tema di diritti umani in vero e proprio "*jus cogens*" per i membri della comunità internazionale.

Ovviamente un efficace sistema di protezione non può prescindere da una diffusa informazione. È indispensabile pertanto sviluppare sistemi di educazione per creare una vera e propria cultura dei diritti umani.

E questa esigenza ci porta a considerare quella che potrebbe diventare la terza fase nel programma delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, dopo le due già menzionate, centrata sulla messa a disposizione di servizi consultivi per facilitare, soprattutto nei paesi del terzo mondo che per ragioni evidenti incontrano le maggiori difficoltà, l'attuazione di quel "*corpus*" giuridico già così complesso ed in via di ulteriore sviluppo. È nel processo di applicazione delle norme sia consuetudinarie che pattizie in materia di diritti umani che le Nazioni Unite possono essere di prezioso aiuto agli Stati che di tali norme sono i destinatari.

Spingendo lo sguardo verso il futuro (e la crescente presa di coscienza e sensibilità delle opinioni pubbliche verso i diritti dell'uomo induce all'ottimismo), si può ipotizzare che i programmi dell'ONU in una terza fase incidano più ampiamente e più direttamente negli ambiti nazionali. Il traguardo potrebbe essere scandito dalle seguenti tappe: legislazione adeguata per la protezione dei diritti umani; istituzioni giudiziarie ed amministrative competenti per i problemi concreti di tale protezione; inclusione della materia umanitaria nei programmi di insegnamento; creazione di organismi locali sul tipo delle commissioni nazionali per i diritti umani.

Soltanto in questo modo si potrà sempre più soddisfacentemente colmare il divario tra teoria e pratica e, in un mondo in rapida e profonda trasformazione anche tecnologica, incanalare il progresso nell'alveo della promozione e della tutela dei fondamentali valori umani.

Quale è l'atteggiamento dell'Italia di fronte a tali prospettive ed il suo comportamento nei riguardi di tale sfida? Prima di rispondere all'interrogativo, non sembra inopportuno ricordare che il nostro Paese, dandosi una costituzione democratica e repubblicana nel 1946, ha, segnatamente con la formulazione dell'art. 3, in certo senso previsto ed anticipato di due anni quella che sarebbe stata la storica presa di posizione delle Nazioni Unite con l'approvazione della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo alla quale hanno fatto seguito, nel 1976, i due Patti fondamentali.

L'ONU, anche per ragioni connesse alla complessità dell'elaborazione, ha distinto i diritti civili e politici da quelli economici, sociali e culturali.

Una corretta impostazione, alla quale l'Italia costantemente si ispira, riconosce che i primi, fondamento della democrazia, non sono condizionabili nel tempo e nello spazio. Costituiscono un minimo irrinunciabile e rigorosamente individuato.

I secondi sono invece praticamente illimitati, rappresentano un prodotto massimo dell'attività umana. È evidente infatti che ogni progresso compiuto dal genere umano offre all'individuo nuove possibilità e definisce l'estensione di nuovi diritti.

Essenziale è il coordinamento tra le due categorie poiché non esiste separazione tra di loro, ma complementarietà, anche se i diritti civili e politici sono una priorità che non può essere posta in stato di subordinazione ai diritti economici e sociali.

Ciò detto, ogni paese dovrebbe avere l'umiltà di riconoscere che i diritti umani rappresentano un ideale che non si può presumere di avere totalmente raggiunto.

Anche gli Stati più profondamente e genuinamente democratici e più evoluti possono conoscere delle vischiosità e delle sbavature. Ciò che conta in questi casi è la loro denuncia ferma ed inequivocabile.

L'Italia condivide il principio che denunciare violazioni di diritti dell'uomo dovunque si verificano, non costituisce interferenza negli affari interni di un altro Stato e nuova forza a questa posizione è venuta dalla Dichiarazione dell'Aja del luglio 1986, approvata dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri della Comunità Europea.

È su questo sfondo che si colloca l'azione dell'Italia in tema di diritti umani, azione che trova nelle Nazioni Unite il foro di maggiore prestigio e risonanza. Attraverso il meccanismo societario si opera il collegamento con quelle strutture interne che fungono da sostegno all'impegno internazionale del nostro Paese e gli consentono di adempiere agli obblighi che derivano dai Patti.

Alcune di queste strutture meritano di essere menzionate.

Cito "in primis" il Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo, istituito nel 1978 e che agisce sotto l'egida del Ministero degli Affari Esteri. Ad esso partecipano i rappresentanti di numerose Amministrazioni interessate, dalla Presidenza del Consiglio ai Ministeri di Grazia e Giustizia, della Pubblica Istruzione, dell'Interno e altre ancora. Compito del Comitato è sia di favorire nell'ordinamento interno l'attuazione degli impegni internazionali assunti dall'Italia in materia

di diritti dell'uomo con specifico riguardo a quelli di competenza delle Nazioni Unite sia di procedere alla redazione dei rapporti periodici previsti dagli strumenti sottoscritti dal nostro Paese e che devono essere sottoposti all'esame dei competenti organi internazionali.

Come noto infatti, i due Patti fondamentali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali prevedono la presentazione a scadenze periodiche di rapporti che sono lo specchio nazionale della situazione per quanto concerne il rispetto dei diritti umani e l'attuazione degli indirizzi dettati dalle norme internazionali.

Tali rapporti sono poi esaminati da appositi Comitati in sede ONU ed i risultati dell'esame formano oggetto di pubblicazione da parte delle Nazioni Unite in modo che a tutti è dato di vedere quale è il livello di aderenza di uno Stato agli impegni assunti. Superfluo sottolineare il valore di questa "pagella" sicché l'impegno del Comitato interministeriale è molto delicato.

Analoga procedura è prevista dalla Convenzione contro la discriminazione razziale ed il rapporto presentato dall'Italia a febbraio è l'ultima fatica del Comitato. Le più recenti, liberali misure italiane in materia di trattamento degli stranieri, tanto per fare un esempio, ampiamente illustrate nel rapporto, le più recenti disposizioni in materia di minoranze contribuiscono a offrire un'immagine non solo moderna dell'Italia, ma aperta e sensibile alle esigenze di riservare uno spazio sempre più ampio alla tutela e al rispetto dell'individuo.

Il quadro non sarebbe completo se non venissero menzionate le numerose Commissioni nazionali competenti per i diritti umani. Si tratta di organismi consultivi, ma non per questo meno importanti nella formulazione delle politiche in materia. Cito la Commissione istituita nel 1984 presso la Presidenza del Consiglio, la Commissione Nazionale per la parità uomo-donna, il Comitato di eguaglianza tra uomo e donna in materia di rapporti di lavoro.

Infine, la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione per l'eliminazione di ogni discriminazione contro le donne nel cui ambito agisce un Comitato competente per l'esame dei rapporti nazionali, ha dato nuovo impulso ad un settore che mostra crescente dinamismo e che vede l'Italia fortemente impegnata. La difesa della donna, i problemi che scaturiscono da una sempre più impellente e più che giustificata esigenza di migliorare la sua posizione ed eliminare quelle forme di discriminazione che ancora sussistono, sono di grande attualità anche politica. Ci apprestiamo a preparare il primo rapporto nazionale sulla condizione della donna da presentare all'esame delle Nazioni Unite e questo impegno del Comitato interministeriale suscita, anche per la novità, comprensibile interesse.

Abbiamo visto in questo modo come azione internazionale dell'Italia ed azione interna nel campo dei diritti umani siano strettamente collegate. Sul piano esterno vero e proprio è alla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo che gli Stati che ne fanno parte, in tutto 43, esercitano più direttamente la loro capacità di iniziativa. Cominciamo col dire che l'Italia è tornata alla Commissione come membro pieno a partire da gennaio di quest'anno e per un periodo di tre anni. La sua elezione ad opera del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, avvenuta in concorrenza con altri paesi anche occidentali di tutto rispetto, dimostra anzitutto il credito di cui il nostro paese gode in ambito internazionale anche in questo specifico settore e costituisce una prova della fiducia che ad esso è conferita dalla comunità internazionale nella difesa dei diritti umani.

Questa nuova responsabilità dell'Italia implica accresciuto dinamismo ed immaginazione se si vuole che la nostra presenza in seno alla Commissione sia fruttuosa. Beninteso la Commissione non è il solo organo societario nel quale si trattano problemi sociali ed umanitari. L'Assemblea generale, in particolare la III Commissione, è uno dei fori così come lo è il Consiglio Economico e Sociale nella sua sessione primaverile.

Ma è alla Commissione che l'impegno assume maggiore rilevanza. I temi che vi sono dibattuti annualmente nella sessione di sei settimane tra febbraio e marzo a Ginevra sono giuridico-politici e questo carattere bivalente va tenuto presente per meglio comprenderne i significati.

L'ordine del giorno della Commissione include infatti punti di rilevanza specifica, i c.d. "items" tematici e punti di più spiccato aspetto politico.

Tra i primi merita menzione l'esame dello stato dei Patti a proposito del quale l'Italia si è fatta portatrice di un suggerimento, volto ad attuare un migliore collegamento tra gli ordinamenti interni dei singoli Stati in modo da controllare in quale maniera tali ordinamenti adattino le rispettive norme ai parametri di difesa dei diritti umani sanciti dai Patti. È facile vedere come questo spunto, qualora si concretasse in una decisione societaria, offrirebbe un valido strumento per stabilire quali siano gli ordinamenti nazionali carenti ed in quale misura.

Sempre in ambito di adempimenti, ci siamo fatti lo scorso anno promotori di una risoluzione, approvata per consenso, mirante a facilitare l'oneroso compito, oneroso in misura maggiore per i paesi in via di sviluppo, di predisporre in tempo con le scadenze periodiche, i rapporti nazionali previsti dai Patti.

Scorrendo l'elenco dei ritardi nella presentazione dei rapporti; non si può non rilevare come il meccanismo predisposto dall'ONU, a seguito del rodaggio sperimentato in tutti questi anni di applicazione, suggerisca la necessità di qualche ritocco. A ciò mira la citata iniziativa italiana ed essa si collega ad un altro tema, quello dei servizi consultivi in materia di diritti umani, che è regolarmente all'esame della Commissione.

Avvertiamo la necessità che l'assistenza tecnica fornita ai paesi in via di sviluppo comprenda anche l'aiuto ad una migliore tutela dei diritti umani. È un fatto di notevole rilevanza grazie al quale l'Italia si pone all'avanguardia nella materia, che la nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo preveda espressamente all'art. 1 il perseguimento di obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo. Al paragrafo 4 dello stesso articolo si afferma che la cooperazione allo sviluppo deve essere altresì finalizzata al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia.

Si aprono dunque alla politica estera italiana orizzonti e spazi di grande attualità e tocca ora agli organi competenti predisporre gli strumenti per attuare tale politica.

In materia di progresso umano, sociale ed economico, è opportuno richiamare uno dei temi più scottanti che le Nazioni Unite e la Commissione in particolare si sono trovati a dibattere: il diritto allo sviluppo. Dopo anni di discussioni è stato approvato a larghissima maggioranza, con il voto favorevole dell'Italia, la solenne Dichiarazione sul diritto allo sviluppo. Essa è stata preceduta da accesi dibattiti che riflettono due diverse concezioni: una che privilegia l'individuo secondo la tradizione classica delle storiche dichiarazioni sui diritti dell'uomo e l'altra che assegna priorità ai diritti collettivi.

Il documento approvato ha risentito di questa contrapposizione recependo le due concezioni e tentandone un compromesso. Ma tra due vie potrebbe, ora che si dovrà passare alla fase di attuazione della Dichiarazione, farsi strada una terza via che assegni al diritto allo sviluppo una valenza di sintesi nel senso che, senza collocarsi gerarchicamente al di sopra degli altri diritti, ne costituisca il presupposto per la loro attuazione. L'Italia è cosciente del fatto che sarebbe poco realistico pretendere il rispetto rigoroso dei diritti umani quando il diritto allo sviluppo non sia in qualche modo salvaguardato. È una impostazione che ha valso al nostro Paese simpatia e consensi nel variegato ventaglio del terzo mondo. Si tratta in altre parole di dare prova di una certa elasticità, essendo ragionevole ritenere che un popolo che manchi del minimo essenziale di sussistenza o sia comunque confrontato da immani problemi economici non possa essere, in materia di diritti umani, posto sullo stesso piede di una grande democrazia occidentale. Ciò non significa ovviamente considerare la democrazia una opzione solo quando un paese disponga di un certo livello economico-sociale. I fatti del resto provano che gli Stati in via di sviluppo meglio piazzati in materia di decollo economico sono in generale proprio quelli che rispettano i diritti civili e politici.

Ma tenuto fermo questo punto, la politica italiana è capace di pragmaticità quando le circostanze lo richiedono. È ciò che avviene in relazione all'aiuto alimentare d'urgenza nel dispensare il quale il nostro Paese da prova di grande generosità. L'Italia si è trovata di fronte a casi nei quali i beneficiari degli aiuti contro la fame erano accusati di violazioni dei diritti fondamentali della persona umana ed ha saputo trovare da queste situazioni partito per indurre i violatori a comportamenti più confacenti agli impegni internazionali che avevano assunto.

Addentrarci in tutti i temi sui quali è competente la Commissione ci obbligherebbe a dilungarci oltre misura. Tra i molti argomenti non si può non citare la libertà religiosa che ha avuto recentemente un rilancio con l'approvazione data alla nomina di un relatore speciale contro l'intolleranza religiosa al quale spetta il compito di raccogliere informazioni in materia di rispetto di tale libertà e accertare la situazione nei paesi in cui esistono sospetti di violazione. Nel corso dell'ultima sessione della Commissione la delegazione italiana ha effettuato un'intervento, seguito con molto interesse, nel quale ha illustrato i più recenti accordi stipulati nel nostro Paese in fatto di libertà religiosa delle varie confessioni.

Non potrei tralasciare infine di ricordare la collaborazione prestata per l'elaborazione della Convenzione contro la tortura che l'Italia ha firmato e di cui è prossima la ratifica parlamentare. A prova del nostro interessamento e partecipazione, è stato deciso di contribuire sostanzialmente al Fondo volontario dell'ONU per le vittime della tortura.

Un rapido ed ultimo accenno è d'obbligo all'azione del nostro Paese su quei temi più precipuamente politici che toccano situazioni specifiche di singoli paesi.

L'Italia ha preso e mantiene una posizione chiara e precisa sull'Afghanistan sostenendo le iniziative delle Nazioni Unite per ottenere l'arresto delle violazioni massicce dei diritti umani che vengono perpetrate in quel Paese. La pressione mantenuta sul regime di Kabul ha portato quest'anno ad uno sviluppo positivo: è stato rimosso per la prima volta il diniego afgano alla visita del relatore speciale della Commissione che invano aveva per anni sollecitato la collaborazione dell'Af-

ghanistan per indagare sul posto. Nei prossimi mesi il relatore dovrebbe essere in grado di entrare nel paese e svolgere la missione assegnatagli.

Altrettanto chiaro l'atteggiamento italiano nei riguardi del Sud-Africa. Non solo la Delegazione italiana ha ribadito la sua totale opposizioni al regime dell'*apartheid*, ma, innovando rispetto al passato, ha votato a favore di alcune risoluzioni, promosse dai Paesi africani, di condanna del Sud-Africa. Questi sviluppi, che erano stati preceduti dal significativo voto italiano al Consiglio di sicurezza sulle sanzioni contro Pretoria, hanno provocato reazioni molto positive nei nostri riguardi da parte delle delegazioni africane e non sono rimasti senza influenza sull'atteggiamento di altri Paesi occidentali.

Particolarmente attiva la nostra presenza nell'ambito dell'ampia tematica sud-americana, favorita dal ritorno alla democrazia di Paesi a noi legati da vincoli di intensa amicizia e collaborazione. La fermezza italiana nel condannare le violazioni del regime cileno è totale. Ci siamo con successo adoperati affinché venissero superate alcune residue titubanze occidentali nel sostenere il documento di condanna del Governo di Santiago in modo da propiziare l'approvazione per consenso di una risoluzione che costituisce un valido incoraggiamento per l'opposizione democratica cilena nella sua lotta contro la dittatura.

L'incarico all'Italia di coordinare l'azione del gruppo occidentale sui problemi latino-americani ci ha posti in singolare evidenza e ha consentito alla Delegazione italiana di svolgere una fruttuosa e capillare azione volta a superare sterili divaricazioni. Il risultato è stato particolarmente pagante nella discussione dei casi del Salvador e del Guatemala.

Chi ha la possibilità di vivere l'esperienza internazionale dei diritti umani, trae una serie di impressioni che potrebbero essere poste a conclusione di questa esposizione.

Sarebbe ingenuo negare il persistente divario tra teoria e pratica. Ma questa constatazione non deve giustificare pessimismi e frustrazioni, ma anzi raddoppiare l'impegno. Soprattutto nel campo delle Organizzazioni Internazionali si sa quando si semina, ma sovente il raccolto tarda a maturare.

Una difficoltà contro la quale si scontrano gli operatori dei diritti dell'uomo è quella della politicizzazione dei dibattiti che può talvolta ripercuotersi a scapito delle istanze umanitarie. Il fatto che la problematica dei diritti umani sia sempre di più avvertita sia ad Ovest che ad Est tanto da diventare ormai un aspetto qualificante della politica estera di ogni paese, è indubbiamente positivo. Ma tale fenomeno aumenta i rischi di privilegiare gli aspetti politici, essendo tutta la materia inevitabilmente collegata a sensibilità nazionali e ad orientamenti ideologici.

Ciò nonostante progressi notevoli sono stati fatti e continuano a verificarsi.

Anzitutto l'ampliarsi del dibattito internazionale, la solerzia e l'interesse con i quali i problemi riguardanti i diritti umani vengono recepiti, riportati, analizzati dai mezzi di informazione sono altrettanti elementi di propulsione e di influenza. Ne consegue che le stesse opinioni pubbliche sono da considerarsi garanti indirette delle norme internazionali perché sono in grado di influire sui rispettivi governi affinché questi osservino i parametri internazionali e pretendano dagli Stati inadempienti il rispetto degli obblighi in materia di diritti umani.

Lo spazio crescente che questa tematica occupa nell'ambito delle Nazioni Unite porta a mettere in discussione il principio secondo il quale il rapporto tra

Stato e individuo è di esclusiva competenza interna. Norme e regolamenti internazionali sono sempre più estesamente recepiti nella vita interna di ogni Stato.

Ancora: il trasferimento sempre più esteso sul piano internazionale della protezione dei diritti umani impone il riconoscimento universale di alcuni valori fondamentali della persona e contribuisce a diffondere una profonda coscienza di giustizia sociale che trova vasta eco a livello dell'opinione pubblica mondiale.

In ogni caso, la nobiltà della causa deve essere sprone alla nostra azione per giungere ad un sempre più soddisfacente sistema internazionale di tutela dell'individuo e dei popoli al fine di rafforzare i diritti là dove sono deboli e ripristinarli ovunque siano violati, rendendo anche per questa via un prezioso servizio alla pace ed alla sicurezza internazionale. ■