Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 84

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

94ª seduta: martedì 6 dicembre 2011

Presidenza del presidente MARCENARO

IC 1395

TIPOGRAFIA DEL SENATO (83)

I N D I C E

Audizione dell'ambasciatore Laura Mirachian, capo della rappresentanza d'Italia presso le organizzazioni internazionali a Ginevra, sul tema Politica estera e diritti umani

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 10, 13 e *passim*
* GARAVAGLIA Mariapia *(PD)* 6, 10, 11
* LIVI BACCI *(PD)* 10, 12
MIRACHIAN . . . . . *Pag.* 4, 7, 10 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Interviene l'ambasciatore Laura Mirachian, capo della rappresentanza d'Italia presso le organizzazioni internazionali a Ginevra, sul tema Politica estera e diritti umani.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'ambasciatore Laura Mirachian, capo della rappresentanza d'Italia presso le organizzazioni internazionali a Ginevra, sul tema Politica estera e diritti umani

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 30 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione dell'ambasciatore Laura Mirachian, capo della rappresentanza italiana presso le organizzazioni internazionali delle Nazioni Unite a Ginevra. Laura Mirachian, che personalmente considero tra i più importanti ambasciatori italiani, vanta un'ampia e lunga esperienza, la ricordo a capo della Direzione generale per i Paesi dell'Europa presso il Ministero degli affari esteri e – se ricordo bene – ambasciatore in Siria e in molti altri Paesi.

L'abbiamo invitata in virtù del suo ruolo di responsabile della rappresentanza d'Italia presso le organizzazioni internazionali a Ginevra – in tema di diritti umani il luogo per eccellenza – ma anche per la sua vasta esperienza.

Nell'ambito del ciclo audizioni che la Commissione ha organizzato sul tema della politica estera e dei diritti umani nelle scorse settimane abbiamo ascoltato già molti ospiti ed al centro della nostra riflessione si colloca un interrogativo, al contempo semplice e complesso, che attiene all'equilibrio tra realismo politico e principi nella politica estera in materia di diritti umani. Svolgiamo questo lavoro con vero spirito di approfondimento a fronte di una questione complessa, rispetto alla quale si misurano punti di vista diversi, non solo tra persone differenti, ma talvolta anche nella stessa persona.

Lascio quindi la parola all'ambasciatore Mirachian.

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

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

Si tratta di un processo molto interessante, che però non si comprende a pieno finché non si prende in considerazione il concetto di globalizzazione, che è molto chiaramente identificabile a Ginevra e che attraversa tutte le organizzazioni internazionali e le agenzie con sede a Ginevra e che, come sapete, sono più di 30. Gli effetti della globalizzazione, cumulati a quelli delle nuove tecnologie, stanno costringendo gli Stati, i Governi e le *leadership* alla rincorsa degli eventi. Nessuna *leadership* può dunque arroccarsi dentro le proprie frontiere; la partecipazione della società civile diventa massiccia e capillare e lo scorrimento trasversale delle notizie e delle idee limita inevitabilmente e ineluttabilmente la sovranità dei singoli Stati. I residui della sovranità nazionale stanno pertanto per essere spazzati via. I confini degli Stati sono continuamente «violati» da commerci sempre più trasversali, da movimenti di capitali, dall'interdipendenza bancaria e finanziaria, da movimenti massicci di persone da un Paese all'altro e da un continente all'altro, nonché dalla contaminazione culturale. In questo quadro la strumentazione classica di politica estera, fatta di supremazia militare e di diplomazia delle cancellerie, si rivela pertanto assolutamente inadeguata. Non sono più gli eserciti o le cancellerie diplomatiche a fare la politica estera, ma è la gente del mondo. È possibile osservare quanto detto nel grande travaglio della cosiddetta primavera araba (o primavere arabe), che ha contaminato quasi immediatamente i giovani spagnoli e quelli di altri Paesi europei, così come i giovani e meno giovani americani che stazionano a Zuccotti Park e, persino, i giovani israeliani. Notiamo questo aspetto anche nell'impatto dei fenomeni finanziari ed economici che rapidamente si propagano da un Paese all'altro in una sequenza senza fine. Come tutti, anche io vedo un rischio in questo fenomeno: mi riferisco alla eventualità che il vuoto della sovranità

degli Stati sia intercettato dalla voracità dei mercati finanziari e che il disordine mondiale crei le premesse per il propagarsi di malavita e terrorismo. Dio non voglia che i due fenomeni stringano un matrimonio insano!

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

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

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

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

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

Parlando di diritti umani, è possibile che l'Organizzazione Mondiale della Sanità, visto che la salute è un diritto umano per eccellenza, non col-

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

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

GARAVAGLIA Mariapia *(PD)*. Sì, noi italiani in particolare siamo la culla di una concezione umanitaria.

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

Ebbene, che cosa allora ci chiedono i nostri *partner* internazionali? Ci chiedono di valorizzare ed esprimere appieno la nostra capacità d'interlocuzione con culture diverse. Su questi grandi valori di cui siamo portatori da secoli e su questa capacità d'interlocuzione fondiamo le lotte quotidiane alle Nazioni Unite per l'abolizione della pena di morte, per i diritti dei minori, delle donne, per la libertà di religione, di espressione, di associazione, per le minoranze e per la non discriminazione.

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

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

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

Sono felice di constatare che proprio questa impostazione – sicurezza, diritti umani, interessi economici, come facce di una stessa medaglia – venga assunta nel nuovo Documento Programmatico del Ministero

Affari Esteri, che pone proprio i diritti umani al primissimo posto tra le principali direttrici di politica estera, affiancandoli alla sicurezza «per sostenere» il rafforzamento della credibilità dell'Italia.

Affronterò ora questioni specifiche che mi stanno molto a cuore e che penso siano molto importanti alla luce di quello che ho segnalato a proposito dell'immagine e della credibilità dell'Italia. Ci sono almeno due questioni specifiche che desidero affrontare: quella degli immigrati (sviluppata anche nella relazione dell'onorevole D'Alema alla Commissione) e quella dei Rom. Questi due temi, trattamento degli immigrati e trattamento dei Rom, ci vengono continuamente sottoposti a Ginevra in sede di Consiglio dei Diritti Umani e in altre sedi (per esempio l'Alto Commissariato per i Rifugiati, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), perché vengono percepiti dai nostri *partner* come un *vulnus* nei nostri *standard* nazionali. Sono due temi (non sono gli unici) che ricorrono e sono trasversali nell'ambito di tutte le Agenzie internazionali del sistema Nazioni Unite quando si parla di Italia e di *standard* italiani. I nostri *partner* sanno bene che i nostri *standard* in tema di diritti umani, di libertà democratiche, di rispetto degli altri sono elevati, tuttavia si soffermano particolarmente su queste due questioni perché vi percepiscono un *vulnus*.

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

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

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

Questa, in sintesi, la problematica che attiene alla percezione che gli altri hanno dell'Italia quando parlano di questi due aspetti. Semplificando un po' credo che ci sia un problema di integrazione degli immigrati e dei Rom e un problema di accelerazione delle procedure di concessione dello *status* di rifugiato che – come sappiamo – richiedono interviste singolarizzate e individuali, persona per persona. Quindi si tratta di un lavoro enorme se pensiamo alle migliaia di persone che chiedono ogni anno o che confluiscono cercando di ottenere lo *status* di rifugiato in Italia.

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

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

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

È importante riconoscerlo perché tradizionalmente noi ci occupiamo ad esempio di monitoraggio delle elezioni il cui svolgimento deve essere perfetto, mentre altri Paesi, ovvero gli africani o asiatici o latino-americani, ci fanno osservare che le libertà civili sono senz'altro importanti, ma che, al contempo, occorre anche che la gente abbia accesso all'acqua, che si nutra e che sia in salute. Ci stiamo quindi riferendo al diritto allo sviluppo. Questo è un grande capitolo che al momento divide la comunità internazionale tra coloro che privilegiano i diritti civili e politici e coloro per cui è più importante lo sviluppo. In realtà, in questi termini la questione è mal posta, perché le due categorie di diritti cui si fa riferimento sono paritari e, quindi, l'Occidente deve riconoscere che il diritto allo sviluppo in senso lato e i diritti all'acqua pulita, al cibo e al soddisfacimento dei bisogni fondamentali della persona sono importanti tanto quanto le elezioni perfette. Dall'altra parte, si deve comprendere l'importanza di un corretto svolgimento delle elezioni, così come delle libertà di associazione, di parola e di religione e del rispetto delle minoranze. C'è un grande dialogo che su questo tema stiamo cercando di promuovere a Ginevra proprio per conciliare queste due ottiche che rischiano continuamente di essere in contrasto.

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

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

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

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

Mi scuserà, Signor Presidente, se l'ultima considerazione che mi accingo a fare è abbastanza grave. Spesso noi occidentali siamo accusati di doppio *standard* nella tutela dei diritti umani e quindi di non applicare lo stesso metro di giudizio a tutti i *partner* e a tutte le situazioni di violazione dei diritti umani. Questa è l'accusa che spesso ci viene rivolta, alcune volte in buona fede, in altre meno.

GARAVAGLIA Mariapia *(PD).* È la verità.

LIVI BACCI *(PD).* Non è infondata.

MIRACHIAN. L'avete detto voi. È un'accusa grave, riferita anche agli sviluppi in corso nella sponda sud del Mediterraneo e in Medio Oriente. Desidero solo menzionarla in questa sede per le riflessioni del caso. Non serve a mio avviso nascondere quanto gli altri vedono, occorre invece riflettere e forse rimediare e cominciare a pensare in termini più oggettivi.

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

PRESIDENTE. Ambasciatore Mirachian siamo noi a ringraziarla.

Cedo ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

GARAVAGLIA Mariapia *(PD).* Ambasciatore Mirachian, purtroppo lei ha messo un po' di sale su ferite già aperte. Una domanda che spesso mi pongo è come mai non si riesca a porre fine alla «confusione» delle agenzie dell'ONU e ad un sorpassato modello organizzativo che rende difficile operare anche in quegli ambiti in cui questa organizzazione ed i suoi operatori danno invece buona prova di sé. Basti pensare al diritto di veto, ancora vigente, e ai danni che l'esercizio di questo potere ha determinato recentemente. Mi chiedo in che modo si potrà giungere all'abolizione del diritto di veto che è in mano proprio agli Stati più potenti e che creano i blocchi *ad hoc* e questo è ormai un fatto, diversamente oggi non ci sarebbe più ragione per categorie come i Paesi non allineati, in via di sviluppo e via dicendo.

Nell'ultimo anno abbiamo avuto modo di constatare che ciò che lei ha descritto corrisponde al vero. La nostra Commissione acquisisce molti elementi di conoscenza per poi metterli a disposizione. Noi però ci sentiamo – non so cosa al riguardo pensino i miei colleghi e soprattutto il Presidente – davvero limitati nella nostra azione perché la *realpolitik* ha il sopravvento. Con riferimento ad alcuni Paesi, ad esempio, a causa degli scambi commerciali, ci si limita a tacere. Sono invece del parere che la difesa dei diritti umani sia funzionale, non solo alla sicurezza, ma anche allo sviluppo: più istruzione significa mettere i Paesi con cui collaboriamo in condizioni di gestirsi meglio e quindi di diventare *partner* anche di carattere commerciale. Ritengo che i diritti siano, non solo prioritari, ma addirittura funzionali a sviluppi migliori anche dal punto di vista delle relazioni commerciali.

Al riguardo sono certa che i miei colleghi saranno più bravi di me nel fornire suggerimenti. Personalmente ambasciatore Mirachian ho percepito nelle sue parole una grande volontà che si esplica nella azione che già portate avanti con le vostre forze. Non credo che i Governi in passato abbiano operato sempre a sostegno di questa azione. L'attuale Governo, invece, ha istituito il Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione, e questa determinazione ci ha veramente aperto il cuore.

Sono quindi fiduciosa che non solo quanto sta emergendo nell'odierna discussione, ma anche ciò che passa direttamente attraverso i canali formali possa rappresentare un'occasione per l'Italia di continuare a fare scuola nel mondo, perché se è vero che siamo percepiti come la fonte culturale dell'umanesimo che ha dato forza alle affermazioni e alle dichiarazioni dei diritti, va detto però che talvolta alle parole non sono seguiti i fatti. Le chiedo quindi dei suggerimenti di cui potremmo avvalerci approfittando di questo momento contingente in cui l'attuale Governo «tecnico» ci sta offrendo delle belle sorprese anche sul piano politico, oppure intervenendo direttamente come *lobby* dei diritti umani ai quali i commissari presenti dedicano grande attenzione.

Colgo l'occasione per ringraziare l'ambasciatore Mirachian per le sue considerazioni che vediamo tradotte anche nella sua concreta azione.

LIVI BACCI *(PD).* Signor Presidente, ringrazio la nostra illustre ospite, ambasciatore Mirachian, per aver aderito ancora una volta al nostro invito e per averci parlato con il linguaggio – a me caro – delle scienze umane e sociali più che della diplomazia internazionale.

Nel mio intervento si mescolano scetticismo e speranza. Quanto al primo, ho dei dubbi che le agenzie delle Nazioni Unite possano un giorno parlare e agire con una voce sola. Mi ricordo che nel 2003 Kofi Annan istituì – ricevendo critiche da più parti dato che l'argomento delle migrazioni internazionali era espunto da tutti i consessi ONU e anche quando se ne parlava lo si faceva in maniera limitativa – la Global Commission on International Migration (GCIM), composta da 20 illustri persone che dopo ponzamenti durati tre anni partorì una relazione in cui venivano avanzate proposte timidissime. Nello specifico la proposta operativa era quella di creare una *facility* con il compito di coordinare le eventuali azioni prese in campo migratorio sia dalle differenti agenzie delle Nazioni Unite, sia da altre agenzie quali ad esempio il WTO. Quel suggerimento è rimasto lettera morta, dal momento che non c'è nessuna intenzione da parte dei 200 Stati del globo di cedere anche una minima frazione della sovranità per coordinare le migrazioni internazionali. Questo è uno di quegli argomenti su cui ogni Paese mantiene il 100 per cento di sovranità, salvo poi cederlo quando si parla di controllo delle frontiere, ma questo è un altro discorso.

Vengo ora alla questione delle grandi migrazioni con tutto quello che esse comportano in termini di rischio per i diritti umani.

Nel merito, ricordo che la Commissione europea si era ripromessa di riformare il sistema d'asilo entro il 2012, ma purtroppo credo che non ci siano i tempi perché ciò possa avvenire ed a mio avviso se tale riforma potesse avere luogo entro il 2014 rappresenterebbe già un enorme passo avanti. Si è inoltre ipotizzata una revisione delle famose regole previste da Dublino II. Al riguardo vorrei fare una domanda specifica. Oggi un migrante per chiedere asilo in Italia deve essere presente sul nostro territorio. In Italia, però, si può arrivare se si ha un visto regolare, oppure, in sua assenza, attraversando il Mediterraneo e in tutti gli altri modi pericolosi che conosciamo. Mi domando perché – si tratta di un quesito che ho posto più volte al ministro Frattini in Commissione esteri – non si sia approfittato del conflitto in Libia per assumere la *leadership* nella protezione dei diritti umani dei migranti, per esempio, coordinandosi con gli altri Paesi dell'Unione europea o della coalizione anti-Gheddafi al fine di costituire dei presidi in Libia o in tutta la costa del Nord Africa ove rendere possibile la presentazione di domanda d'asilo senza dover essere costretti a traversate rischiose che nei fatti hanno comportato e comportano migliaia di morti affogati nel Mediterraneo (più di 2000 accertati nei primi sette mesi del 2011, che in termini di perdite sono ascrivibili a quelle di un conflitto). Non vedo perché non si possano creare dei presidi nelle aree cruciali di transito con l'UNHCR, l'Unione Europea o le agenzie delle Nazioni Unite onde evitare questo pericolo e questo massacro continuo.

Un'altra possibilità – che molti considerano impraticabile e che credo sia effettivamente molto difficile – potrebbe essere quella di inoltrare richiesta d'asilo presso le rappresentanze diplomatiche dei Paesi di transito, se non addirittura nei Paesi di origine. Al riguardo però vengono segnalate delle difficoltà di tipo tecnico, anche se ritengo che forse anche questa ipotesi potrebbe rappresentare un'altra via da percorrere. Mi piacerebbe avere l'opinione della nostra ospite a questo riguardo.

Un'ultima considerazione sulla traccia di quanto sottolineato sia dall'ambasciatore Mirachian che dalla collega Garavaglia. L'ambasciatore ha dichiarato che siamo di fronte ad un smantellamento dei confini nazionali, personalmente più che di smantellamento parlerei di qualche breccia che ha permesso di fare degli interventi d'«ingerenza umanitaria». Mi domando se questa espressione non sia un ossimoro, visto che il termine «ingerenza» in genere ha un brutto significato e per «umanitario» normalmente si intende qualcosa di positivo.

L'ingerenza umanitaria si fa nei Paesi deboli e mai in quelli forti: si fa in Libia, ma non in Siria dove forse la situazione lo richiederebbe maggiormente, considerato che in Libia i bombardamenti di Gheddafi sopra le popolazioni civili non sono stati verificati come invece lo sono gli atti di repressione che Assad ha messo in atto e sta tuttora mettendo in atto in Siria.

Questo però è un problema rispetto al quale non vedo soluzione. Tanto per fare un esempio concreto, se un grande Paese come la Cina, al di là delle violazione dei diritti umani che già le vengono imputate, si mettesse ora a bombardare i tibetani, mi chiedo chi farebbe ingerenza umanitaria? So che questa domanda non ha risposta, ma la pongo comunque perché è oggetto della nostra discussione.

PRESIDENTE. Reputo particolarmente importanti molti degli spunti che l'ambasciatore Mirachian ha segnalato e che mi permetto di riassumere per fissarle in primo luogo nella mia memoria.

Il superamento della sovranità nazionale è ormai quasi un fatto compiuto e questo mi sembra un dato molto convincente. Altrettanto importante è la constatazione del fatto che l'ONU, pur con tutti i suoi limiti, rimanga comunque l'unico strumento di cui si dispone. Molto spesso l'ONU viene preso come bersaglio quale esempio di elefantiasi burocratica e di indecisione. Tutti tendono a porre in luce il fatto che la struttura del Consiglio di sicurezza sia legata a una fase storica completamente diversa ed ormai superata. Ciò detto, credo che alla fine sarebbe bene ricordare che, nonostante i problemi ancora irrisolti, dei progressi si sono comunque avuti anche se in termini diversificati, disuguali e contradditori come sempre accade in questi ambiti (nello specifico mi riferisco alla istituzione della Corte penale internazionale ed alle risoluzioni come quella che ha riguardato la Libia, che in fondo ha rappresentato un altro passo avanti in una certa direzione).

Penso pertanto che sarebbe importante andare a verificare anche al di sotto di una superficie che appare immodificabile, quali sono state le trasformazioni che hanno avuto luogo.

Ad esempio, considero il modello dell'Universal periodic review (UPR) uno strumento molto interessante; questa procedura, attraverso l'ascolto, il coinvolgimento dei Paesi e della stessa società civile, la formulazione di osservazioni e di raccomandazioni, la risposta dei Governi, costituisce comunque un tentativo positivo.

Sulla base della mia pur limitata esperienza reputo assai difficile poter affermare i diritti umani in situazioni di radicale contrapposizione, o meglio, è possibile, ma ricorrendo comunque alla guerra, all'intervento militare. D'altra parte, non è neanche plausibile che l'unico modo per affermare i diritti umani sia l'intervento militare. Ma allora quale è l'altra via? Questo a mio avviso rimane un grande interrogativo.

Secondo me, alcune di queste procedure onusiane rivestono un certo interesse, così come altrettanto interessante sarebbe un riesame della situazione proprio a partire dalle piccole cose della diplomazia.

Forse a conclusione del nostro lavoro varrà la pena affrontare anche questo aspetto. Sono infatti convinto che ci siano anche delle piccole azioni da intraprendere: ad esempio in tal senso l'Unione europea potrebbe organizzare un coordinamento tra Paesi, così come sarebbe utile che nella *home page* dei siti delle ambasciate fosse posta in evidenza la questione dei diritti umani e questa possibilità se si vuole essere credibili andrebbe estesa dalla Birmania all'Inghilterra, perché deve risultare chiaro che si tratta di uno *standard* utilizzato in modo omogeneo.

Oggi sicuramente la questione dei diritti umani trova più spazio anche nell'ambito del Ministero degli affari esteri italiano, ritengo però che si potrebbe dare vita ad ulteriori iniziative; penso ad esempio ai rapporti che gli ambasciatori stilano sui diversi Paesi nell'ambito dei quali sarebbe bene che la questione dei diritti umani fosse sempre contemplata, così come sarebbe positivo se un punto dell'agenda della riunione che gli ambasciatori svolgono sempre nei mesi di settembre-ottobre alla Farnesina, fosse dedicato a tale questione. Ci sono delle azioni, anche piccole e forse elementari che a mio avviso potrebbero contribuire a dare un indirizzo su cui sarebbe possibile costruire anche quei comportamenti omogenei che naturalmente non sono una risposta al *double standard* nelle sue grandi componenti strategiche, ma che contribuirebbero a gettare le basi in una certa direzione.

Infine, anch'io, come il senatore Livi Bacci, vorrei un'opinione circa la possibilità di creare delle sedi nei Paesi di provenienza dei migranti, nelle quali rendere possibile la presentazione della domanda di asilo e per la concessione dello *status* di rifugiato. Questa opportunità non eliminerebbe del tutto i traffici clandestini e le morti ad essi collegate, ma forse contribuirebbe a migliorare la situazione.

Peraltro, in occasione dell'Assemblea generale di quest'anno a New York ho incontrato l'alto commissario per i rifugiati Guterres il quale mi ha riferito di un negoziato in corso con il nuovo Governo libico per

l'apertura in Libia di una sede UNHCR, il che significa che il nuovo Governo libico per garantire le condizioni di base per cui l'UNHCR possa agire, sarà tenuto a riconoscere e sottoscrivere la Convenzione di Ginevra.

Se l'ipotesi cui facevo riferimento fosse realizzata, spingerebbe l'Europa nel suo insieme ad interrogarsi e a rimettere in discussione il Regolamento Dublino II, che è oggi uno degli aspetti – non l'unico – che rende difficile la costruzione di una politica europea di solidarietà e di condivisione attorno a queste problematiche. Volevo sapere se su questo terreno si sia andati avanti e quali risultati siano stati conseguiti.

MIRACHIAN. Questo evidentemente è un nodo fondamentale, non si capisce infatti perché i richiedenti asilo debbano rischiare la vita per venire ad essere interrogati nei nostri centri sottoponendosi a procedure lunghissime che peraltro non si riescono a smaltire. Accedere ad una ipotesi come quella prospettata dal Presidente Marcenaro sarebbe una azione di buon senso.

Penso che le «primavere arabe» abbiano insegnato molto sotto tanti profili, ma anche sotto questo specifico aspetto. C'è stato un momento in cui gli immigrati sono usciti dalla Libia in numero esorbitante ed io mi sono anche chiesta quanti fossero gli immigrati presenti in Libia...

PRESIDENTE. Circa 1.800.000.

MIRACHIAN. Certamente in Libia lavoravano molti immigrati, soprattutto arabi, ma anche africani.

Quando all'inizio della fase più acuta del conflitto queste persone sono uscite dalla Libia per recarsi in Tunisia o in Egitto, l'Alto Commissariato per i Rifugiati si è trovato a dover gestire centinaia di migliaia di persone che poi sono state alloggiate in tende al di là dei confini della Libia, nei territori tunisini (peraltro la stessa Tunisia aveva appena vissuto una situazione di travaglio) ed egiziani. In quell'occasione forse per la prima volta nel Mediterraneo l'Alto Commissariato per i Rifugiati ha cominciato ad interrogare *in loco* le persone per verificare il possesso o meno dei requisiti necessari ad ottenere lo *status* di rifugiato e lo ha fatto insieme ad un'altra Organizzazione internazionale – più snella e discreta – l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) il cui direttore generale è William Lacy Swing. Queste due Organizzazioni hanno lavorato praticamente in simbiosi, a lungo, *in loco*.

Proprio in ragione della massa esorbitante di persone da gestire, le due organizzazioni non sono riuscite a bloccare i barconi della criminalità organizzata che nel frattempo hanno continuato a trasportare le persone e il risultato è stato che sulle nostre coste sono sbarcati circa 28.000 tunisini (questo è il dato ufficiale ma ne sono arrivati senz'altro di più) il cui *status* di rifugiato dovrà essere accertato dal nostro Paese. Ciò detto, questo è stato un primo esempio di «uffici da campo», organizzati *in loco*, anziché nei nostri Paesi e credo che occorrerà percorrere questa stessa strada, anche in situazioni di minore emergenza, semplicemente di migrazione.

Questa, infatti, è stata una situazione di emergenza e quindi molte tra queste persone erano rifugiati e avevano diritto al relativo *status*. Noi stiamo però parlando anche di normali migrazioni, ossia dei milioni e milioni di persone che si spostano nel mondo. Aggiungo che se si parla con i colleghi brasiliani, ci si sentirà dire che dai Paesi confinanti tutti confluiscono in Brasile, mentre se si parla con i colleghi indiani emergerà che tutti emigrano in India! Noi prendiamo in esame l'area del Mediterraneo perché è qui che vediamo i flussi migratori direttamente, ma dobbiamo considerare che ci sono milioni di persone che girano per il mondo in cerca di fortuna. Dico questo, non per sdrammatizzare, quanto piuttosto per rimarcare il fatto che bisogna affrontare la questione in modo più razionale e uno dei modi è quello già richiamato.

L'Unione Europea al riguardo è ancora in una fase di riflessione, ma per la prima volta qualcosa si muove nella giusta direzione. Entro poche settimane dovrebbe essere varato un pacchetto di provvedimenti e tra questi anche l'organizzazione delle interviste dei migranti nei luoghi di origine o di transito. Questo è stato proprio un problema che l'Italia ha posto.

Quanto all'ingerenza umanitaria, mi auguro sempre che non si debba arrivare a situazioni estreme, come quella che ha portato al bombardamento della Serbia o all'azione militare in Libia. Analogo discorso va fatto per le misure sanzionatorie. Nel tragitto che corre parallelo all'erosione della sovranità degli Stati e che porta a tutte le forme di monitoraggio della comunità internazionale (tra cui quello operato dal Consiglio dei Diritti Umani) ciò che conta è il «processo». Ad esempio per la Siria si è parlato di doppio *standard*, rispetto a quanto invece avvenuto per la Libia. Vorrei comunque precisare che in cinque mesi il Consiglio dei Diritti umani ha convocato ben tre sessioni speciali sulla Siria, in cui il Paese cui quest'ultima ha dovuto partecipare e ascoltare tutto ciò che gli altri Paesi hanno sottolineato in merito alle dinamiche e ai comportamenti. La Siria è stata chiamata a dare delle spiegazioni. Con ciò intendo sottolineare come questo processo «*educational*», attuato prima di arrivare ad un'ingerenza umanitaria più pesante e intrusiva rivesta in realtà un grande valore. Mi piace evidenziare questo *educational process* e, soprattutto, l'opportunità che il Paese ha la possibilità di collaborare con l'Alto Commissariato per i Rifugiati e con l'Alto Commissariato per i Diritti Umani, migliorando comportamenti e immagine.

È quindi possibile per il Paese percorrere questa strada, gradualmente attraverso un processo in collaborazione con la comunità internazionale.

Sotto questo profilo l'UPR può risultare molto interessante, proprio perché trattasi di condurre un «processo» assieme e d'intesa con il Paese in questione.

Quanto all'Unione Europea, il Presidente ha prima menzionato l'ipotesi che la questione dei diritti umani possa trovare spazio nella *home page* delle rispettive Ambasciate. Dovrebbe effettivamente essere possibile immaginare un'unica *home page* per tutti i 27 Paesi dell'Unione. Non siamo ancora arrivati a questi risultati. Il Servizio Esterno Europeo è an-

cora in fase di rodaggio. Tra l'altro, la delegazione europea a Ginevra è guidata da una bravissima collega italiana.

PRESIDENTE. Ambasciatore Mirachian, la ringrazio per l'interessante e utile contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,20.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 2,00