

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

COMMISSIONE STRAORDINARIA

PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

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

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 GENNAIO 2002

Presidenza del presidente PIANETTA

I N D I C E

Audizione del dottor Gianni Magazzeni, dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani e del dottor Giuseppe Calvetta, primo consigliere della Rappresentanza diplomatica permanente d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali

PRESIDENTE	Pag. 3, 23	CALVETTA	Pag. 3, 17
BASILE (FI)	15	MAGAZZENI	9, 19
* BONFIETTI (DS-U)	16		
FEDERICI (FI)	15		
* MANIERI (Misto-SDI)	16		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Intervengono il dottor Gianni Magazzeni, dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani e il dottor Giuseppe Calvetta, primo consigliere della Rappresentanza diplomatica permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali.

I lavori hanno inizio alle ore 13,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del dottor Gianni Magazzeni, dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani e del dottor Giuseppe Calvetta, primo consigliere della Rappresentanza diplomatica permanente d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 23 gennaio.

Onorevoli senatori, do inizio ai nostri lavori informando la Commissione che alcuni commissari non sono presenti perché impegnati nei lavori del Forum sociale mondiale in corso a Porto Alegre. Porgo quindi il benvenuto ai colleghi che non sono componenti della Commissione e partecipano ai lavori ai sensi dell'articolo 31 del Regolamento; un saluto particolare rivolgo al presidente Andreotti.

Oggi è prevista l'audizione del dottor Magazzeni, dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, che ha sede a Ginevra, e del dottor Giuseppe Calvetta, primo consigliere della Rappresentanza diplomatica permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, che ringrazio per aver aderito al nostro invito.

Do quindi la parola al dottor Giuseppe Calvetta che svolgerà un'esposizione introduttiva.

CALVETTA. Signor Presidente, svolgerò una breve esposizione introduttiva di carattere generale, articolata in più parti, per dare più che altro un quadro di riferimento per quanto attiene le relazioni internazionali e la tematica dei diritti dell'uomo.

Quella che è stata definita l'«epoca dei diritti dell'uomo» dalla signora Mary Robinson dopo la caduta del Muro di Berlino si è già conclusa con gli atti di terrorismo dell'11 settembre 2001? È un interrogativo al quale dovremmo cercare di rispondere giacché gli eventi dell'11 settembre hanno enormemente influenzato le relazioni internazionali e la loro ricaduta, in particolare, sui diritti dell'uomo.

Nel corso della mia esposizione non affronterò alcuni argomenti che potranno essere approfonditi successivamente. Mi riferisco, ad esempio, al

rapporto, oserei dire mancato, tra la Commissione per i diritti dell'uomo, istituita nel 1947, e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Definirei tale rapporto *freudiano* viste le scarsissime relazioni intercorrenti tra tali organi, pur essendo gli stessi preposti alla cura dei diritti dell'uomo, della pace e della sicurezza. Non parlerò neppure dei risultati della Conferenza mondiale contro il razzismo, anche se è un argomento che meriterebbe una seduta *ad hoc*. In tale ambito, infatti, si è configurata una sorta di resa dei conti su tre secoli di storia passata e sono emersi veri e propri incontri e scontri tra diverse idee della civiltà. Come sempre avviene in questi casi, il richiamo al razzismo e al passato coloniale e schiavista ha evidenziato, nel bene e nel male, le relazioni esistenti tra la civiltà occidentale e le altre civiltà.

La Commissione dei diritti dell'uomo è il maggior organismo delle Nazioni Unite competente in materia di diritti dell'uomo e deve svolgere due compiti essenziali: monitorare la situazione dei diritti dell'uomo nel mondo e creare il nuovo diritto internazionale. Con nuovo diritto internazionale s'intende un diritto, diverso da quello internazionale classico, in cui l'essere umano è protagonista in contrapposizione anche allo Stato. Nel diritto internazionale classico invece la persona umana non era, al di fuori dello Stato, titolare di diritti.

Il monitoraggio si realizza tramite i cosiddetti *special rapporteurs* o rappresentanti speciali, organismi completamente autonomi perché ricevono il proprio mandato dalla Commissione e agiscono autonomamente senza interferenze da parte dell'Alto Commissariato o di chicchessia. Un difetto essenziale caratterizza però tali figure: la possibilità di visitare o indagare sulla situazione di un Paese solamente con l'accordo del medesimo. In Iran e in Iraq, ad esempio, i rappresentanti speciali non sono riusciti ad entrare perché non sono stati autorizzati a farlo. Ciò impedisce a tali organismi di svolgere la funzione di prevenzione, particolarmente cara alla signora Robinson, che sarebbe invece da privilegiare.

Da anni a Ginevra si sta cercando di definire strumenti atti a prevenire la più abominevole delle violazioni dei diritti dell'uomo, la tortura. Prevedendo, ad esempio, visite obbligatorie che non richiederebbero l'autorizzazione dello Stato interessato, si avrebbe il diritto di visitare i Paesi senza essere autorizzati; sarebbe sufficiente annunciare la visita. Purtroppo, però, non si è ancora giunti ad una determinazione a seguito di un boicottaggio posto in essere, in piena regola, contro l'Unione europea da parte degli Stati Uniti, diventati capofila di un gruppo di Paesi dubbiosi che considerano diversamente i diritti dell'uomo. Si spera nei prossimi mesi di risolvere questo problema; diversamente, si aprirebbe una falla per la mancata collaborazione dei numerosi Stati che praticano la tortura. Il solo annuncio di una visita potrebbe creare di per sé un effetto deterrente molto importante.

L'altra funzione essenziale della Commissione è creare il nuovo diritto internazionale che attualmente consta di sei Convenzioni internazionali e di alcuni protocolli facoltativi, concernenti i diritti politici, civili,

economici, sociali e culturali nonché i diritti delle donne e del fanciullo, la tortura e la discriminazione razziale.

Il Protocollo del Patto internazionale per i diritti civili abolisce la tortura. Ad ogni Convenzione corrisponde un organo, cosiddetto comitato, con funzioni di monitoraggio, che riceve periodicamente i rapporti dei vari Stati. Tali organismi, certamente utili, esplicano però la loro azione a fatti compiuti giacché possono censurare un Paese che ha già leso i diritti umani ma non possono fare nulla per prevenire le violazioni di tali diritti.

In questo quadro generale è molto importante il ruolo svolto dai protagonisti negoziali. Ho predisposto un elenco dei vari raggruppamenti che consegno alla Commissione. Vorrei però mettere in risalto il ruolo veramente unico ed essenziale dell'Unione europea. Nei Paesi a rischio gli ambasciatori dell'Unione europea predispongono insieme un rapporto sulla situazione dei diritti dell'uomo che è trasmesso a tutte le Autorità competenti degli Stati membri e agli organismi dell'Unione presenti a Bruxelles. Si tratta di un'enorme novità, uno dei pochi casi in cui si agisce congiuntamente alla fonte. Si pensi, ad esempio, agli strumenti convenzionali di protezione contenuti negli accordi ACP (Paesi Africa-Caraibi-Pacifico) di ultima generazione, in cui sono inclusi i famosi meccanismi di condizionalità sui diritti dell'uomo. L'aiuto attraverso la cooperazione può essere sospeso qualora il Paese beneficiario si sia macchiato di violazioni delle regole democratiche, dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo e della *good governance* attraverso la corruzione.

Segnalo alla Commissione le cosiddette missioni Petersberg, che sono incluse nella Politica estera di sicurezza comune dell'Unione europea. Tali missioni dovrebbero avere un effetto non solo dissuasivo ma anche preventivo nella gestione delle crisi internazionali, soprattutto in un'epoca in cui la maggioranza delle crisi non è internazionale ma interna agli Stati: l'elemento internazionale si aggiunge *a posteriori*. Abbiamo sentito parlare di guerre civili, ebbene quasi tutte le crisi interne determinano spesso le più feroci violazioni dei diritti dell'uomo. In casi del genere occorrerebbe un'azione di prevenzione tramite, ad esempio, la definizione di accordi regionali che prevedano la possibilità di assistenza anche di forze di polizia dell'Unione europea in un Paese dove sono in atto scontri di minoranze. I Paesi dell'Europa dell'Est, che tra qualche anno saranno membri dell'Unione europea, sono caratterizzati da un coacervo di interessi e di minoranze che alle volte appare indissolubile; in contesti simili, missioni come quelle Petersberg possono avere una grande utilità.

Una funzione essenziale svolta dall'Unione europea nel campo dei diritti umani è quella del dialogo con le altre civiltà per le quali la nozione di rispetto della persona umana ha un valore diverso dal nostro, che proviene dal Cristianesimo e dall'esperienza occidentale. Altri continenti e altre civiltà hanno esperienze differenti altrettanto valide ma che non sempre si pongono nello stesso modo nei confronti della persona umana.

Da un po' tempo a questa parte l'Unione europea svolge anche la funzione di ponte tra i Paesi del terzo mondo e i vecchi alleati fra i quali vi sono i Paesi anglosassoni, che hanno costituito nelle Nazioni Unite un proprio gruppo al quale aderiscono la Nuova Zelanda, l'Australia, gli Stati Uniti e il Giappone. La politica adottata da questo gruppo si differenzia da quella dell'Unione europea: piena convergenza sui diritti politici e civili ma completa divergenza sui diritti economici, sociali e culturali.

In materia di diritti economici, sociali e culturali, cosiddetti diritti di seconda generazione, gli americani non hanno mai ratificato la Convenzione sui diritti economici che considerano un obiettivo politico e non un diritto dell'uomo. La Cina ha ratificato detta Convenzione ponendo però una riserva sul diritto d'associazione, in sostanza sull'esistenza dei sindacati. Ad ogni modo, potremo approfondire i diritti di prima, seconda e terza generazione nella seconda parte del nostro intervento.

Vorrei ora soffermarmi su chi è responsabile delle violazioni dei diritti dell'uomo e soprattutto su alcune antinomie e opposizioni polari del mondo d'oggi, come possono essere, ad esempio, diritti umani e terrorismo, estrema povertà e sicurezza dello Stato. Tre orrori del XX secolo – Gestapo, KGB e Milizia della Repubblica di Salò – nella loro denominazione includevano le parole: «per la sicurezza dello Stato». In presenza di realtà così estreme i diritti dell'uomo corrono pericoli mortali.

Vorrei accennare brevemente alla lista dei *rapporteurs* speciali. Basta la semplice elencazione dei nomi per capire che si tratta di una sorta di discesa agli inferi: la lista dei malanni dell'umanità. Anche quando se ne parla in positivo, si fa sempre riferimento al diritto di chi non ha l'abitazione. La Commissione dei diritti dell'uomo ogni anno approva una risoluzione sul diritto di bere acqua potabile, il che significa che milioni di persone non ne dispongono; come dicevo, una vera e propria discesa agli inferi!

Per quanto riguarda le sei Convenzioni internazionali, mi soffermerei in particolare sui due Patti internazionali che, assieme alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, costituiscono quella che è stata definita la Carta internazionale dei diritti dell'uomo.

Ho già accennato all'esistenza di tre generazioni di diritti. I diritti di prima generazione sono quelli classici, vale a dire i civili e i politici; i diritti di seconda generazione sono quelli economici, sociali e culturali; i diritti di terza generazione sono quelli di solidarietà, ad esempio il diritto allo sviluppo. Come ho prima rilevato, esiste un problema interpretativo: i diritti della terza generazione sono effettivamente diritti o meri obiettivi politici? Gli articoli 2.1 e 11.1 del Patto internazionale sui diritti economici e sociali fanno riferimento al soddisfacimento di alcuni bisogni essenziali. L'articolo 2.1 prevede l'obbligo generico, per gli Stati nazionali e per la Comunità internazionale, di sopperire – nei limiti del possibile – alle esigenze connesse al soddisfacimento dei diritti economici e sociali; l'articolo 11.1 fa riferimento al soddisfacimento di alcuni bisogni essenziali. A mio giudizio si è in presenza di obblighi e non di obiettivi politici trattandosi del soddisfacimento di bisogni che, se non appagati, portano

alla scomparsa dell'essere umano, all'annullamento della sua dignità. Un soggetto se privato dei diritti alla nutrizione, alla sanità, alla scolarizzazione di base e all'abitazione non è più considerato un essere umano. Si arriva così alla soglia dell'intollerabile e diritti politici o economici che siano, quando si supera tale soglia si mette in discussione la persona umana e la sua dignità e si entra nel campo dei veri diritti umani al cui soddisfacimento la stessa Comunità internazionale è obbligata a fare fronte.

Vorrei accennare brevemente al rapporto tra i diritti dell'uomo e i doveri degli Stati, che sono connessi tra loro. Dalla lettura attenta dei due Patti che ho prima citato, dalla previsione che nessuno può essere condannato a morte o torturato si evince un comando rivolto allo Stato. Non siamo in pieno giusnaturalismo, non si tratta di un diritto derivante dalla natura ma di un diritto che dev'essere sancito e difeso dallo Stato. I violatori dei diritti individuali dell'uomo sono solo gli Stati e i loro agenti; lo stesso delitto commesso da un privato non costituisce più una violazione dei diritti dell'uomo ma è un delitto comune.

Questo modo di vedere le cose è cambiato dopo la Seconda Guerra mondiale, soprattutto con il processo di Norimberga, quando si sono profilate le violazioni di massa. Nelle violazioni di massa, come il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra, non ha importanza se chi viola è uno Stato o un suo agente, è il tipo di delitto che definisce il violatore. Nel caso dei diritti individuali il violatore è definito dall'essere un agente ufficiale di uno Stato. È una considerazione molto importante perché introduce l'argomento di grande attualità dei rapporti tra i diritti umani e il terrorismo.

La signora Robinson ha definito gli eventi dell'11 settembre un crimine contro l'umanità e ha chiesto che i colpevoli degli attentati di New York siano puniti da un tribunale internazionale. Naturalmente gli americani non condividono questa veduta. In questo caso però bisogna porsi il problema di come caratterizzare il terrorismo. I Paesi occidentali e soprattutto l'Unione europea hanno parlato dei terroristi come delinquenti comuni che vanno perseguiti tramite gli strumenti dello Stato di diritto, ossia la polizia e il tribunale, assicurando loro il rispetto di tutte le garanzie costituzionali. Riterremmo inconcepibile che la Spagna bombardasse i Paesi baschi per la presenza del terrorismo. In occasione dell'assurdo attentato ad Oklahoma City, per opera di un americano che ha fatto saltare un palazzo e morire 280 persone, nessuno ha parlato di crimine contro l'umanità o della necessità di bombardare. L'11 settembre, pur trattandosi di un attentato tutto sommato non militare, tutti abbiamo reagito sostenendo l'opportunità di dichiarare guerra al terrorismo. Lo statuto della Corte penale internazionale di Roma contiene importanti novità; i diritti umani possono essere violati anche da privati, da gruppi; dopo il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, il quarto crimine previsto è l'aggressione, non ancora giuridicamente definita per mancanza di accordo.

Gli attacchi di New York sono ancora espressione di atti di terrorismo in senso classico o sono aggressioni? L'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite concernente il Consiglio di sicurezza affida a quest'ultimo non solo la competenza sugli attacchi alla pace e alla sicurezza ma anche sull'aggressione che però – ripeto – non è stata ancora definita.

Le risoluzioni approvate dal Consiglio di sicurezza per combattere il terrorismo dopo l'11 settembre sono una risposta ad un'aggressione piuttosto che ad un classico atto terroristico. La reazione dell'Occidente e degli americani è stata legittima? A mio giudizio, lo è stata trattandosi di un'aggressione che ha posto in pericolo l'integrità, la vita di un Paese. L'articolo 4.1 del Patto internazionale prevede lo stato d'eccezione quando è messa in pericolo la vita di un Paese. La reazione quindi è stata legittima, forse non è più normale parlare di terrorismo bensì d'aggressione tramite atti di terrorismo. In questo modo si è abilitati a reagire anche con eserciti e missili.

Agli atti di terrorismo classico, che hanno caratterizzato gli anni '70 ed '80 in Italia, in Germania e in Spagna (dove tuttora continuano a manifestarsi), non si è mai reagito con l'esercito e con i missili trattandosi di un altro tipo di terrorismo. Bisognerà ridefinire tale concetto delimitandolo in modo migliore.

I rapporti tra terrorismo e diritti umani indurrebbero a soffermarsi lungamente sulle misure antiterrorismo, previste dal Patto internazionale nell'articolo appena citato. Alcuni diritti però non possono essere sospesi nemmeno in caso di Stato d'assedio, ad esempio, i maltrattamenti, la tortura e tutto ciò che lede la dignità umana.

Oltre alla dicotomia esistente tra diritti umani e terrorismo, mi sono permesso di segnalare altre zone di confine quali, ad esempio, la sicurezza dello Stato (si ricordavano gli orrori del XX secolo) e le polizie, i diritti umani e la sovranità, i conflitti e l'estrema povertà. La signora Robinson, una decina di giorni fa, a Boston ha precisato che se le dovessero rivolgere la domanda su dove siano lesi in maniera più evidente i diritti umani, la sua risposta sarebbe: nel caso dell'estrema povertà. L'Alto commissario si è limitata a questo semplice riferimento senza minimamente accennare, ad esempio, alla tortura. Se si pensa che un miliardo e mezzo di persone vive al di sotto della soglia di sopravvivenza si capisce quanto abbia ragione.

Una nota generale, nell'auspicio di dover rispondere a delle domande: si deve sempre pensare contro chi si difendono i diritti dell'uomo. L'intera materia dei diritti umani è nata nel dopoguerra a seguito dei misfatti nazisti e della guerra. Per essere letterario e plastico, ricordo un dibattito sviluppatosi nel dopoguerra tra due ex nazisti, Martin Heidegger e Ernst Jünger, riportato in un libro intitolato: «Gli italiani oltre la linea», titolo originario in tedesco dal significato ambiguo giacché poteva anche significare «sulla linea». Ebbene, questi due ex nazisti (Ernst Jünger senza dubbio pentito avendo partecipato all'attentato ad Hitler, Heidegger non si è mai saputo se vi abbia preso parte) discutevano se il nichilismo – mostro aggiratosi per l'Europa per tutto il secolo –, inteso come distruzione dei

valori su cui si basa il rispetto dell'uomo, fosse stato superato o fosse ancora esistente. Su questo punto si differenzia l'interpretazione dei due personaggi: per Heidegger si era ancora sulla linea e si doveva partire per riuscire a debellare il mostro; per Jünger invece si era già oltre la linea. Se ci venisse rivolta oggi una domanda del genere, risponderemmo che, senza dubbio, l'Europa occidentale è oltre la linea e che per esserlo ha subito esperienze tragiche. Questo mostro che distrugge i valori si è spostato però altrove: in Africa, in Asia, in parte in America latina, continenti ancora sulla e non oltre la linea. Questo dovrebbe far riflettere i Paesi occidentali perché in epoca di globalizzazione il male di un qualunque asiatico o latino americano sarà, prima o poi, anche un nostro male; per questo motivo dovremo fare di tutto per spingerli oltre la linea.

MAGAZZENI. L'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani è stato istituito, subito dopo la Conferenza di Vienna sui diritti umani con la Risoluzione n. 48/141 approvata dall'Assemblea generale nel dicembre 1993. Precedentemente vi erano delle unità nell'ambito del Segretariato dell'ONU che si occupavano dei diritti umani, ma non avevano il profilo e i poteri che l'Alto Commissariato ha ricevuto a quell'epoca.

In sostanza, nell'ambito delle Nazioni Unite, l'Alto Commissario è responsabile non solo della promozione e della protezione di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali ma anche del sostegno al cosiddetto diritto allo sviluppo e dell'attività di prevenzione nei confronti delle possibili violazioni dei diritti umani. L'Alto Commissariato non ha il mandato di effettuare inchieste direttamente ma sostiene i lavori della Commissione per i diritti umani. Affronteremo però quest'argomento in un altro momento.

Sostanzialmente, quest'ufficio, che è di recente costituzione, nella forma attuale ha un *budget* di circa 22 milioni di dollari l'anno, 150 persone che lavorano a Ginevra dove risiede la sede principale, un piccolo ufficio a New York ed effettua operazioni sul territorio finanziate da contributi volontari soprattutto dei Governi.

Le funzioni dell'Alto Commissariato sono state definite dopo la riforma delle Nazioni Unite realizzata dal segretario generale Kofi Annan, che ha riconosciuto l'importanza dei diritti umani com'essenziale sia per la pace e la sicurezza sia per uno sviluppo economico e sociale duraturo. Grazie a Kofi Annan i diritti umani sono diventati parte integrante del lavoro delle Nazioni Unite e contribuiscono a delineare le politiche realizzate sia dalle Agenzie ONU sia dalle stesse Nazioni Unite.

Per capire meglio l'azione dell'Alto Commissariato oggi sarebbe bene rivedere le priorità che hanno caratterizzato l'azione delle Nazioni Unite negli ultimi cinquant'anni. La prima fase è stata quella che ha tentato di identificare le norme fondamentali dei diritti umani che devono essere rilevanti per l'azione dell'ONU. Il collega Calvetta ha menzionato i sei strumenti internazionali più importanti, i due Patti e le Convenzioni contro la tortura, sui diritti del fanciullo, sulla discriminazione razziale, e via discorrendo. La prima priorità delle Nazioni Unite è stata quella

di delineare le norme internazionali dei diritti umani. La seconda fase, avviata con la ratifica di questi strumenti, è iniziata negli anni '70 con la creazione di vari comitati che dovevano rivedere l'applicazione a livello nazionale delle norme internazionali in termini sia di legislatura sia di pratiche. Questo sostanzialmente è stato il lavoro svolto dai comitati per i diritti umani e per i diritti del fanciullo, che sono composti da esperti indipendenti che seguono, in un dialogo con i Governi che hanno ratificato tali strumenti, le modalità attraverso le quali gli stessi sono attuati in ambito nazionale.

La Comunità internazionale si è resa conto che questo dialogo non era il modo più adeguato per rispondere a fenomeni difficili di violazione dei diritti umani, quali le scomparse forzate in America latina o le torture. Agli inizi degli anni '80 la Commissione per i diritti umani ha iniziato a creare i *rapporteurs*, che sono osservatori e monitori di violazione dei diritti umani in Paesi specifici (Afghanistan, Iran e Iraq, prima menzionati) ma anche in riferimento a particolari tematiche. L'osservatorio non è limitato ai diritti civili e politici ma anche alla povertà estrema, all'educazione, all'abitazione, al cibo, e via dicendo.

Negli ultimi anni la Comunità internazionale ha visto evolvere il suo interesse dai diritti civili e politici ai diritti economici, sociali e culturali, seguendo non solo le indicazioni della Conferenza mondiale di Vienna ma anche il mandato dell'Alto Commissario di attribuire lo stesso peso non solo ai diritti civili e politici ma anche a quelli economici, sociali e culturali. Sia il primo Alto commissario José Ayala Lasso dell'Ecuador sia la signora Robinson dell'Irlanda hanno dato molta importanza a quest'aspetto.

Nella fase attuale, la priorità delle Nazioni Unite è dare pratica attuazione ai diritti umani a livello nazionale. L'Ufficio dell'Alto Commissariato può favorire tale processo attraverso la cooperazione tecnica; un programma in tal senso esisteva già negli anni '50 ma si è sviluppato soprattutto negli ultimi dieci anni. La cooperazione tecnica risponde alle richieste dei Governi e consente oggi di lavorare in circa 40 Paesi del mondo nei comparti delle riforme delle leggi e delle istituzioni nonché della creazione di commissioni nazionali indipendenti in linea con i principi di Parigi o, in ogni caso, con le norme che l'Assemblea generale ha stabilito. Una volta che un Paese ha ratificato una Convenzione internazionale è, infatti, necessario rivedere la legislazione nazionale vigente nello specifico settore.

Nel contempo, l'Alto Commissariato offre assistenza ai Paesi in relazione non solo all'obbligo di presentare un rapporto ai comitati che si occupano della riforma dei sistemi nazionali ma anche alla formazione e all'educazione. Nel settore dell'amministrazione della giustizia vi è maggiore possibilità di creare e sostenere violazioni di norme internazionali di diritti umani, soprattutto tramite l'attività della polizia o del personale penitenziario. La formazione e l'indipendenza del sistema giudiziario hanno portato l'Alto Commissariato a lavorare in Sudan e, recentemente, in Cina. In Sudan si è cercato di facilitare l'attuazione di norme già rati-

ficato, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici; è necessario invece preparare la Cina alla ratifica di tale Patto.

A parte la cooperazione tecnica, l'altro strumento fondamentale per favorire l'attuazione a livello di legislazione nazionale dei diritti umani internazionali è la presenza sul territorio. L'Ufficio dell'Alto Commissariato negli ultimi dieci anni è passato dalla presenza zero dell'inizio degli anni '90 all'operatività dei 30 uffici oggi presenti nei Paesi in cui la violazione dei diritti umani è all'ordine del giorno; mi riferisco soprattutto alla Colombia, alla Cambogia, al Burundi e alla Repubblica democratica del Congo.

Quelli descritti sono i principali settori d'attività dell'Alto Commissariato; gli strumenti ovviamente sono quelli messi a disposizione dai Governi che operano nell'ambito dell'Assemblea generale o della Commissione per i diritti umani. Per dare piena attuazione ai diritti internazionali nei vari Paesi l'Alto Commissariato svolge di propria iniziativa un'azione non astratta ma tesa a dare seguito alle raccomandazioni degli esperti indipendenti presenti nei comitati e nella Commissione per i diritti umani. I *rapporteurs*, che si occupano di Paesi o tematiche specifiche, indicano, ad esempio, le priorità che identificano i *gaps* fra le norme internazionali e la legislazione e le pratiche vigenti nei Paesi oggetto di osservazione. Sono queste le priorità che l'Alto Commissariato valuta nel momento in cui deve procedere alla definizione dei programmi di cooperazione tecnica atti a risolvere, in modo progressivo, la non applicazione delle norme internazionali a livello nazionale.

Riprenderò due temi principali dell'attività del nostro ufficio: il monitoraggio e la cooperazione tecnica. Nell'ambito del monitoraggio mi soffermerò maggiormente sui *rapporteurs*, prima menzionati, della Commissione per i diritti umani i quali – come ho prima rilevato – necessitano dell'invito del Governo per visitare il Paese in cui operare. In proposito mi preme però sottolineare che all'Alto Commissariato giungono circa 30.000 segnalazioni di casi di violazione dei diritti umani a volte in una sola giornata. Le informazioni quindi sono disponibili e riguardano un enorme numero di casi segnalati da fonti dirette, da organizzazioni non governative, da parenti o da persone che hanno testimoniato le violazioni. Tutto il materiale raccolto è messo a disposizione dei *rapporteurs*, esperti indipendenti della Commissione per i diritti umani che, sia per temi sia per Paesi, predispongono rapporti specifici indipendentemente dall'essersi recati o meno nei Paesi interessati.

Al riguardo, sono lieto di comunicare che il caso Iraq sembra si sia risolto nelle ultime ore, visto che il Governo iracheno ha finalmente autorizzato la nostra missione. La mancanza di invito non preclude ovviamente la possibilità di redigere i rapporti che si basano però su dati che non tengono conto degli eventuali sforzi che il Governo interessato potrebbe compiere al fine di recepire nell'ordinamento giuridico interno le norme internazionali. Tendenzialmente un *rapporteur* che non può recarsi in un Paese redige un rapporto più critico; conseguentemente, un Governo

«osservato» dovrebbe avere interesse a cooperare con gli istituti della Commissione per i diritti umani.

I *rapporteurs* si dimostrano particolarmente efficaci nel dialogo che i Governi hanno con i comitati soprattutto per la rapidità nei tempi d'azione. Se si riceve la segnalazione di un caso di tortura in un Paese che non ha ratificato la Convenzione e che non coopera con il comitato, lo *special rapporteur* contro la tortura può inviare un appello urgente al Ministro degli esteri di quel Paese con il quale dichiara di essere informato di quello che sta accadendo. Se il Paese in questione non ha ratificato la Convenzione contro la tortura, si può anche fare appello ad altre norme internazionali applicabili, ad esempio, al Patto sui diritti civili e politici, alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo o al fatto che quel Paese è membro delle Nazioni Unite. In sostanza, qualsiasi appiglio è buono per dichiarare che la comunità internazionale è a conoscenza di quanto sta accadendo e chiede spiegazioni, oltre che indicazioni, circa le misure che si possono assumere, a breve termine, per risolvere la situazione.

Questi appelli urgenti stanno diventando sempre più frequenti e rappresentano per la comunità internazionale la possibilità di reagire in modo rapido a violazioni che possono coinvolgere individui o gruppi, anche grazie all'attenzione che la stampa rivolge all'azione svolta dai nostri *rapporteurs*. Sarebbe quindi opportuno rafforzare l'efficacia di figure fino a poco tempo fa completamente ignorate. Uno dei nostri *rapporteurs*, ad esempio, in un rapporto presentato nel 1993 segnalò la possibilità che avvenissero genocidi in Ruanda e l'alta probabilità di un conflitto tra le due minoranze ivi presenti. Ebbene, questo rapporto non fu ignorato, l'Assemblea generale e la Commissione ne presero nota nella primavera del 1994 ma non seguì alcun tipo di reazione. Il Ruanda all'epoca era un modello di cooperazione tecnica: la Svizzera dell'Africa centrale dove venivano realizzati importanti investimenti senza minimamente guardare a ciò che si nascondeva sotto la superficie e che è poi esploso distruggendo in pochi mesi il capitale umano e di strutture creato e sviluppato negli ultimi anni.

A seguito della riforma del segretario generale Kofi Annan, i diritti umani sono al centro degli affari politici, di sicurezza, economici, sociali e vi è maggiore integrazione nelle analisi. Tutto ciò rappresenta nelle politiche delle Nazioni Unite un'evoluzione positiva. I rapporti predisposti dai *rapporteurs*, per Paesi e tematiche, sulla base delle innumerevoli informazioni acquisite sono importanti perché consentono di localizzare le priorità. Peraltro, in assenza di limiti geografici soprattutto per i *rapporteurs* tematici, l'osservazione si sviluppa su una larga parte della comunità internazionale che presenta gravi violazioni dei diritti umani. In tal modo, si mette a disposizione dell'opinione pubblica e delle Commissioni parlamentari che si occupano di diritti umani del materiale interessante, che dà indicazione delle priorità individuate nei vari Paesi. Analogamente si evidenzia il *gap* tra le norme internazionali e le realtà legislative e le prassi vigenti a livello nazionale. Tutto ciò acquista ulteriore importanza perché indica le priorità d'azione individuate in caso di cooperazione tecnica e

rappresenta un punto di riferimento per le altre agenzie del sistema delle Nazioni Unite (UNICEF, Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, Alto Commissariato per i rifugiati, e via discorrendo). L'identificazione delle aree critiche di priorità per l'azione dei diritti umani è importante non solo per noi ma sempre di più per l'ONU, per le organizzazioni non governative, per i Governi e tutti gli altri soggetti interessati alla realtà dei diritti umani nelle varie parti del mondo.

Quanto sia effettivamente realizzabile attraverso la cooperazione tecnica dipende dalla richiesta dei Governi. Fino all'inizio degli anni '90 i Governi si rifiutavano di chiedere assistenza tecnica all'Alto Commissariato (all'epoca Centro per i diritti umani) perché ciò significava ammettere implicitamente proprie carenze nel settore dei diritti umani derivanti da problemi interni irrisolti. Tale atteggiamento è cambiato dopo la Conferenza di Vienna e l'istituzione dell'Alto Commissariato per i diritti umani, che opera in circa quaranta Paesi, a livello d'amministrazione della giustizia e di rafforzamento delle capacità e delle infrastrutture interne per rendere più semplice ai Governi, che lo vogliano, l'attuazione delle norme internazionali sui diritti umani o l'armonizzazione dell'ordinamento interno con quello internazionale in vista di una futura ratifica. Questo è appunto il caso della Cina che si presenta piuttosto complesso dal punto di vista politico. L'Alto Commissario Robinson si è recata in Cina sei volte in tre anni, per manifestare la grand'attenzione rivolta allo sviluppo della cooperazione con il Paese. Ciò non significa che l'Alto Commissario non critichi la Cina anzi, se necessario, lo fa sia a Pechino sia fuori. Ciò nonostante, si è creato un approccio parallelo che vede da un lato una posizione critica, dall'altro l'identificazione dei problemi e il sostegno di azioni interne riformatrici. Ha tutto ciò ha fatto seguito nel novembre 2000 la sottoscrizione di un accordo, un *understanding* che ha definito i termini di una cooperazione tecnica con il Governo cinese che tocca tutte le aree fondamentali dei diritti civili e politici. La prima fase è stata caratterizzata da attività nell'ambito sistema della rieducazione tramite il lavoro e l'operato della polizia; in questi giorni ha invece inizio la seconda fase che prevede interventi in settori, prima mai toccati, quali quello giudiziario e quello dell'amministrazione delle prigioni.

Cosa facciamo e come operiamo? In relazione ad altre entità del sistema delle Nazioni Unite il nostro ufficio è indubbiamente molto piccolo. Nel caso della Cina si lavora al fianco di vari Paesi che hanno rapporti bilaterali con la Cina, attraverso una nuova metodologia che cerca di sostenere l'azione interna di riforma. Nel settore della polizia, ad esempio, valutiamo i manuali utilizzati nelle accademie cinesi di polizia, verificando che negli stessi siano contenute informazioni e nozioni di diritto internazionale specificamente dirette all'azione della polizia; ovviamente nei testi cinesi attuali non esistono riferimenti del genere. Nel contempo collaboriamo con i migliori esperti internazionali e cinesi per individuare le possibilità di modifica dei manuali, testandoli attraverso quello che definiamo «*test piloting*»; in sintesi, svolgiamo un'attività di formazione con i loro istruttori in alcune accademie non solo di Pechino ma anche

delle province, verificando il *feedback* di tali attività. Eventualmente si procede prima alla riforma dei manuali e poi alla riforma delle regole di condotta della polizia, i cosiddetti *standing orders*. Considerato che in Cina il corpo di polizia è composto da tre milioni e mezzo di individui, dichiarare di aver formato cinquanta o cento persone qui o lì certamente non risolve il problema. Ad ogni modo, la metodologia da noi adottata si basa sulla modifica degli strumenti utilizzati a livello nazionale, il rafforzamento delle tendenze interne di riforma, il raggiungimento di una corrispondenza tra le regole, la metodologia, i testi utilizzati e le norme internazionali che possono essere applicate, in questo caso, al lavoro della polizia. Un'analoga operazione sarà avviata per l'amministrazione delle prigioni, il settore giudiziario, e via dicendo.

L'altra grande ambizione in Cina è quella di diffondere la conoscenza nelle scuole elementari e medie, nei licei e nelle università, di elementi di diritti umani, partendo dalla Dichiarazione universale dei diritti umani. È nostro auspicio riuscire a svolgere veri e propri corsi di formazione nelle università per preparare il personale che sarà poi coinvolto nell'amministrazione della giustizia e nelle corti, in veste di avvocati o di giudici. Oggi in Cina più del 50 per cento dei giudici non ha un *background* giuridico, trattandosi perlopiù di ex funzionari delle Forze armate che ignorano le minime nozioni di legislazione interna; quest'enorme *gap* di conoscenza attualmente limita nel Paese la capacità e l'effettività del sistema giudiziario.

Quanto ho testé illustrato è realizzato in cooperazione stretta con il Governo; non vi è nulla che l'Alto Commissariato possa fare in qualunque Paese – quindi non solo la Cina – senza la cooperazione governativa. Il dialogo con il Governo, il rafforzamento delle istituzioni nazionali e, laddove è possibile, delle organizzazioni non governative, la creazione o il sostegno di commissioni nazionali indipendenti, ove presenti, servono a rafforzare i legami tra le istanze e le norme internazionali, le aree critiche di non applicazione delle norme identificate dagli esperti e, ovviamente, tutto il lavoro che si può e si deve fare in ambito nazionale per giungere alla ratifica degli accordi internazionali.

La Robinson lavora in relazione sempre più stretta con gli altri organismi delle Nazioni Unite, soprattutto con il Programma allo sviluppo, l'UNICEF, l'HCR e altre grandi agenzie, come l'Unesco, attive in settori vicini ai diritti umani. L'Alto Commissario lavora molto strettamente con le organizzazioni regionali dei diritti umani laddove esistono; ha un rapporto continuo non soltanto nel settore del monitoraggio ma anche in quello dell'educazione e della cooperazione tecnica con le organizzazioni non governative e le altre istanze della società civile. Sta sviluppando sempre più le proprie relazioni con i Parlamenti e le Commissioni parlamentari, che attraverso i propri lavori possono svolgere un ruolo molto importante dal punto di vista strategico nella tutela dei diritti umani nei vari Paesi. Agisce ai fini delle ratifiche degli accordi, della rimozione delle riserve poste a Convenzioni ratificate, della creazione nel settore dell'edu-

cazione di commissioni nazionali, del rafforzamento della capacità interna di gestire questo settore nella società in cui si vive.

FEDERICI (FI). La mia è una domanda molto semplice attinente a un problema che il Presidente conosce. Visto che si è parlato della Convenzione contro la tortura, vorrei sapere se esiste una definizione tecnico-giuridica esatta della «tortura».

BASILE (FI). Abbiamo ascoltato considerazioni interessantissime sia da parte del consigliere Calvetta sia del collega Magazzeni. In apertura il dottor Calvetta ha illustrato alcuni argomenti interessanti soprattutto in riferimento alla diversa posizione degli Stati Uniti, dell'Unione europea e di alcuni Paesi, come il nostro, su un tema così delicato quale quello dei diritti umani.

Mi soffermerò su alcuni punti a mio giudizio di particolare importanza. Mi ha particolarmente stupito la segnalazione di circa 30.000 casi il giorno di violazioni di diversa natura: come fa l'Alto Commissariato a gestire quest'enorme massa di informazioni? Fra l'altro, vi è senza dubbio la difficoltà di verificare se i casi si sono effettivamente svolti nei termini indicati nelle segnalazioni.

La regola generale, se ho ben capito, è che occorre l'invito del Governo per attivare i *rapporteurs*, che sono esperti indipendenti. Esiste una banca dati che collaziona tutte queste informazioni per poi fornirle ai *rapporteurs*? Attraverso quale criterio s'interviene? Dato un certo *budget*, tra l'altro molto importante, si devono scegliere le tematiche sulle quali intervenire: la nutrizione o l'istruzione, il diritto all'abitazione o quello all'acqua potabile, i Paesi nei quali intervenire e quelli da lasciare fuori. L'Alto Commissariato è presente, attraverso proprie strutture, in 40 Paesi: sulla base di quale criterio è stato scelto il Burundi anziché il Congo, la Cambogia o il Ruanda? Se non sbaglio, si tratta di Paesi che sono stati tutti oggetto d'attenzione. La cooperazione tecnica cosa e quale territorio privilegia? In che consistono le condizionalità sui diritti umani contenute negli Accordi ACP (Paesi Africa, Caraibi e Pacifico) di Lomè?

Il consigliere Calvetta ha fatto riferimento ai Paesi dell'Est, in particolare a quelli che hanno presentato richiesta d'adesione e che, in pochi anni, saranno a tutti gli effetti membri dell'Unione: qual è la situazione dei diritti umani in tali Paesi? È vero che i negoziati riguardano i 21 capitoli che concernono soprattutto la materia economica e quella sociale, anche se vi è gran bisogno di conoscere la realtà dei diritti umani *in loco*?

Alcuni Paesi – fra i quali la Turchia che ha chiesto di aderire alla Comunità europea dal 1996 – non sono ancora entrati né è previsto che entrino a far parte dell'Unione. La cooperazione e i *network* tra i Paesi sono molto importanti. L'Alto commissariato, che si occupa dei diritti umani, deve fare affidamento sulla cooperazione che può nascere su tanti fronti, per tante tematiche e tanti Stati. Convengo sulla rilevanza dell'azione di prevenzione per la realizzazione della quale è necessario individuare tutte le possibili sinergie. Il fattore religioso ha una qualche inci-

denza sui diritti umani? Che rapporto esiste tra religione e diritti umani? So bene che si tratta di domande difficili, ma vorrei capire che correlazione esiste fra questi due aspetti.

* BONFIETTI (*DS-U*). Signor Presidente, vorrei preliminarmente chiedere se non vi sia la possibilità di rivederci con i nostri ospiti, perché m'interesserebbe molto ascoltare le risposte che daranno alle domande già formulate e a quelle che seguiranno, e che io non potrò ascoltare per altri impegni. Dopo relazioni interessanti ma angoscianti che pongono molteplici interrogativi sarebbe necessario un momento di riflessione per organizzare le domande ed evitare di esprimere considerazioni più o meno banali.

Ciò premesso, ritengo molto corretta la ricostruzione del dottor Calvetta soprattutto laddove ha indicato il problema strutturale che è a monte: l'esistenza della povertà. Ebbene sì è proprio la povertà che porta dietro di sé tutto il resto; le altre questioni, fra cui anche quella religiosa, vengono dopo.

Il problema è non riuscire a garantire i quattro punti che lei ha così bene enunciato: la salute, la casa, la possibilità di mangiare e di bere tutti i giorni. Leggevo ieri dati strazianti sulle persone che muoiono di sete, il cui numero è difficilmente quantificabile. Anche per questo motivo ci vorrebbe più tempo per valutare come intervenire in tutti i settori di cui v'interessate.

Un'ultima riflessione che volevo sottoporre ai nostri ospiti riguarda i detenuti nella base americana di Guantanamo. Ieri in Commissione affari esteri il Governo ha risposto – a mio avviso in modo molto insoddisfacente – ad un interrogazione presentata sull'argomento, di cui noi abbiamo poi riferito in Aula e alla stampa. Alla luce di una denuncia quale quella che ho testé richiamato, in relazione al rispetto dei diritti umani e delle garanzie giurisdizionali degli afgani, anche non combattenti, là detenuti, quali sono le possibilità d'intervento dell'Alto Commissariato?

* MANIERI (*Misto-SDI*). Signor Presidente, la collega Bonfietti mi ha anticipato per quanto attiene l'esigenza di un ulteriore approfondimento. Ritengo quest'audizione particolarmente importante e decisiva nello snodo nei nostri lavori e del calendario che la Commissione dovrà successivamente definire.

Ringrazio il consigliere Calvetta e il dottor Magazzeni per averci offerto una panoramica ampia, toccando questioni diverse e complesse, ognuna delle quali richiederebbe un accurato approfondimento. Mi hanno particolarmente colpita la battaglia per l'abolizione della tortura e il boicottaggio degli Stati Uniti, che non intendono abolire la pena di morte. L'Italia ha svolto un ruolo di rilievo in Europa, ma non solo, per quanto riguarda la campagna per la moratoria per la pena di morte. L'ostacolo principale è rappresentato dagli Stati Uniti dietro i quali si nascondono tutti gli altri Stati che applicano la pena di morte. La violazione di un diritto umano, quale quello alla vita, sancita in un Paese democratico, avan-

zato e liberale come gli Stati Uniti diventa inevitabilmente lo scudo dietro il quale si nascondono la Cina e tutti gli altri Stati che violano continuamente tali diritti. Fatta questa premessa: la battaglia per la moratoria per la pena di morte sta subendo una battuta d'arresto? Quali sono le forme e i modi in cui può essere rilanciata? Quali suggerimenti potreste darci per riprendere un'iniziativa efficace in questo campo?

Nel mese d'ottobre, come loro sanno, si svolgerà il *Forum* dei parlamentari dell'Euromediterraneo a Madrid. Dieci giorni fa si è insediato il Comitato organizzatore del *Forum* e, dopo un'ampia discussione, sono stati scelti come temi il diritto all'istruzione, la violenza e la tratta degli esseri umani. L'Italia dovrebbe essere *rapporteur* sull'istruzione. Su questo tema specifico esiste già un rapporto dell'Alto Commissariato? Avete informazioni circa la situazione vigente in questo settore in alcuni dei Paesi associati al *Forum* Euromediterraneo?

CALVETTA. Per quanto riguarda le segnalazioni all'Alto Commissariato e il lavoro interno, risponderà il dottor Magazzeni.

Il reato di tortura è definito dagli articoli 1 e 2 della Convenzione contro la tortura, entrata in vigore nel 1987 e ratificata finora da 127 Stati. Ogni due anni quando l'Italia si presenta per il proprio rapporto biennale dinanzi al Comitato incaricato della sorveglianza sull'attuazione di detta Convenzione è rimproverata perché nel codice penale non è previsto il reato di tortura ed è sollecitata ad introdurre nel proprio ordinamento tale previsione. Ogni volta la risposta è che ci si sta per allineare: da questo punto di vista il Parlamento è sovrano.

È stato sollevato il problema del perché si sceglie un Paese e non un altro. Al di là delle segnalazioni su cui riferirà il dottor Magazzeni, i nostri interlocutori del Terzo mondo sostengono che la scelta del Paese da condannare o da prendere in considerazione viene operato secondo il criterio del «due pesi e due misure». Ci rimproverano: perché l'Iraq e non la Corea del Nord o viceversa? Sto citando nomi a caso. Il gruppo europeo a Ginevra in questi giorni sta dibattendo ferocemente l'individuazione dei criteri in base ai quali scegliere i Paesi da prendere in considerazione; e posso assicurare che il compito non è facile. Sono in ballo varie proposte fra le quali, ad esempio, la scelta dei Paesi «peggiori» con ciò intendendo quelli che compiono le violazioni più gravi. Adottando criteri del genere si rischia però di scegliere alla fine sempre la Cina, stante la sua estensione territoriale. Un altro criterio da scegliere potrebbe essere quello di soffermarsi sulle novità che si verificano tra un anno e l'altro e lasciar perdere la realtà. Insomma, si tratta di scelte politiche assunte anche in base alla capacità di raggiungere una maggioranza disposta ad approvare una risoluzione che va contro un Paese. L'argomento non è edificante perché per giudicare un Paese bisognerebbe seguire criteri obiettivi.

Un esempio: Cuba e Colombia. A Cuba vi è un regime dittatoriale ma – in base a quanto ci risulta dai rapporti presentati – non si verifica nulla di arbitrario: la gente conosce le regole, sa che non deve parlare e che, attenendosi a tali regole, non corre alcun pericolo. In Colombia in-

vece si rischia di essere eliminati in qualunque momento solo perché si fa il giudice, il poliziotto o il sindacalista, senza sapere quale sia la regola violata: in sintesi, ci si deve rinchiodare in casa e non parlare. In un incontro avuto a Ginevra, i rappresentanti sindacali della Colombia ci hanno riferito che rischiano in ogni momento di essere eliminati per avere detto una frase o per aver preso le difese di qualcuno: in pratica, tutto è arbitrario. Questa è la differenza.

Le condizionalità (strumenti convenzionali di protezione dei diritti umani) rappresentano una rilevantissima novità contenuta negli Accordi ACP dell'ultima generazione, il cui disegno di legge di ratifica giace presso il nostro Parlamento, stante che l'Italia non ha ancora proceduto alla relativa ratifica. Tali strumenti sono indicati negli articoli 2, 9 e 96 degli Accordi tra l'Unione europea e i Paesi ACP. L'articolo 96 è il più importante perché fa scattare la condizionalità. Esempio: se il Pakistan nel corso di un accordo commerciale con l'Unione europea non osserva uno dei quattro punti (diritti umani, stato di diritto, buon governo e democrazia) elencati negli Accordi ACP, l'Unione consulta il Paese e se quest'ultimo non si mette in regola può sospendere l'accordo. Si chiama condizionalità perché è una sorta di piccolo ricatto, in ogni modo benvenuto se si tratta di difendere gli esseri umani.

I Paesi dell'Est – che ora si chiamano associati e che saranno membri dell'Unione europea – oltre agli accordi di carattere commerciale (mercato interno, libera circolazione, persone), prima di essere ammessi come candidati, hanno dovuto soddisfare i cosiddetti criteri di Copenaghen. Tali criteri, che sono stati stabiliti nel Consiglio europeo di Copenaghen, prevedono, tra l'altro, la democrazia, il rispetto dei diritti e un mercato libero, nel senso di non regolamentato dallo Stato, come invece avveniva nei vecchi Paesi comunisti. Nel caso dei Paesi dell'Est è previsto anche – punto importante cui facevo prima riferimento – il rispetto delle minoranze. Se vi è un elemento che può essere esclusivo in queste realtà è il rapporto tra minoranze o tra maggioranze e minoranze di un dato Paese. Questa è stata una delle condizioni perché tali Paesi fossero ammessi non come membri ma come candidati membri. Quindi tutta la materia dei diritti dell'uomo è inclusa nei criteri di Copenaghen che, in sostanza, sono ora ripresi in un nuovo articolo del Trattato dell'Unione europea che elenca i criteri che ogni Stato deve osservare, pena la sospensione della qualità di membro.

Circa la base di Guantanamo, in base alle relazioni predisposte da vari *rapporteurs* speciali, nel trattamento dei prigionieri non sono state osservate alcune norme internazionali, la prima delle quali è la non discriminazione. Nel patto internazionale sui diritti civili è previsto lo stato d'eccezione, ossia sospendere le libertà non limitatamente ad uno o ad un altro gruppo etnico bensì *erga omnes*, in altre parole tutti; non si può fare distinzione tra stranieri e cittadini. La posizione americana è già venuta meno a questo criterio. Il secondo punto è l'indipendenza della magistratura che deve essere garantita per assicurare un giusto processo; in questo caso, trattandosi di tribunali militari che dipendono da militari, non vi è alcuna garanzia.

Ultima parte, nella Convenzione contro la tortura, oltre alla tortura vera e propria, sono previsti i cosiddetti trattamenti inumani o poco dignitosi. Già dalle riprese televisive appare evidente quanto tutto sia poco umano e dignitoso. Bisognerà vedere nei prossimi giorni cosa succederà; se ne discuterà molto nei mesi prossimi in occasione della Commissione per i diritti dell'uomo.

In riferimento alla pena di morte, all'inizio del mio intervento ho chiesto: dall'11 settembre è finita l'epoca dei diritti dell'uomo? La caduta del muro di Berlino ha liberato imponenti energie nei Paesi e ha fatto emergere i diritti dell'uomo. Con le misure antiterrorismo si corre il rischio che si verifichi una sorta di stasi nella promozione dei diritti umani. Indicazioni più chiare verranno comunque dalla prossima Commissione per i diritti umani che inizierà i suoi lavori il 18 marzo prossimo.

Il tema del diritto all'istruzione è stato posto nei giusti termini ma con tutto il sottofondo tragico in una Conferenza, tenutasi a Madrid nel mese di novembre, nel corso della quale sono stati oggetto di attenzione i rapporti esistenti tra il diritto all'istruzione e la libertà religiosa. Cito questo caso in relazione a domanda formulata in tal senso dalla senatrice Manieri. Nei rapporti con i Paesi arabi e islamici vi è il problema delle scuole coraniche, vale a dire confessionali, se così possiamo definirle. Il principio base che regola l'educazione, è indicato nell'articolo - 13.3 del Patto internazionale sui diritti civili. Citando quest'articolo introduco una piccola polemica italiana sulle scuole. Si tratta soltanto verificare quello che tale articolo prevede per la libertà d'istruzione. Il problema si pone nel caso delle scuole confessionali dei Paesi arabi. Un genitore deve essere libero di scegliere la scuola che preferisce per il proprio figlio. Lo Stato che impone un certo tipo di scuola va però contro il dettato dell'articolo - 13.3 del Patto, che garantisce la piena libertà di scelta da parte dei genitori per quanto attiene l'educazione dei figli.

MAGAZZENI. Signor Presidente, vorrei tornare su alcuni dei punti sollevati negli interventi dei commissari. Innanzi tutto, l'Ufficio dell'Alto Commissariato non dispone di risorse sufficienti per trattare un numero così elevato di casi, né ha la possibilità di verificare che l'informazione pervenuta sia corretta. In genere diamo fiducia ad alcuni grandi gruppi internazionali, come Amnesty, Human Rights Watch ed altri, che filtrano le informazioni e fanno un'analisi dei casi di cui giunge notizia da fonti nazionali, che non potremmo verificare o da persone che sono state direttamente oggetto o testimoni di violazioni.

Non sta a noi decidere quale settore coprire: è la Commissione per i diritti umani che definisce i temi di cui ci dobbiamo occupare e che, come ricordava il consigliere Calvetta, sono attualmente una ventina, a livello tematico e non di Paese. A mio giudizio, tali temi coprono un numero enorme di potenziali casi in luoghi e situazioni diverse, dalla prostituzione dei bambini alla tortura, dalle esecuzioni sommarie alle detenzioni arbitrarie, e via discorrendo. Non spetta a noi definire il settore d'intervento ma ai Governi nell'ambito della Commissione o dell'Assemblea generale.

Solo il Segretariato sostiene l'attività degli esperti indipendenti nominati dalla Commissione. È importante tenere in giusta considerazione questo punto perché non vi è alcun'iniziativa propria dell'Alto Commissariato bensì un'opera di sostegno a meccanismi creati dai Governi. Per realizzare ciò, deve esserci la volontà politica di occuparsi di un settore e non di un altro o la non volontà politica di occuparsi o no di un Paese.

Sul piano della cooperazione tecnica o delle operazioni sul terreno la nostra azione è abbastanza semplice: possiamo muoverci soltanto se esiste una richiesta del Governo interessato. È anche vero, però, che si può instaurare con questo o quel Governo un dialogo che faciliti la comprensione di ciò che si vuole fare e determini poi la volontà da parte dello stesso Governo di accedere o meno al sostegno dell'Ufficio dell'Alto Commissariato.

La cooperazione tecnica tiene in considerazione ciò che viene fatto da altre entità a livello internazionale o nazionale. Le sinergie sono necessarie e fondamentali. Nell'Alto Commissariato a Ginevra creiamo le capacità per conoscere il sistema di polizia operante in Cina o in Sudan. Successivamente, individuamo e reclutiamo gli esperti, a livello mondiale, all'altezza di svolgere tale compito. Facciamo in modo che la metodologia adottata corrisponda a quello che vogliamo realizzare e che gli stessi conoscano esattamente i punti di riferimento per le Nazioni Unite e per l'Alto Commissariato in quel determinato settore. Quindi, sono ingaggiati per realizzare delle operazioni di cui sono gli esperti migliori a livello internazionale.

Per quanto riguarda le operazioni sul terreno, l'iniziativa può essere dei Governi. Nel caso del Burundi, la Commissione per i diritti umani ha creato un *rapporteur* speciale, quindi un meccanismo di monitoraggio e ha poi raccomandato che lo stesso fosse affiancato da una presenza costante sul terreno, stante la complessità della situazione in cui il Paese versava. Un esempio completamente diverso è invece quello della Colombia. La Commissione e i Governi sapevano che non ci sarebbe stata cooperazione da parte del Paese alla realizzazione di un'attività di monitoraggio attraverso un *rapporteur*. Si è allora preferita la strada di un accordo tra il Governo della Colombia e l'Alto Commissariato per creare una presenza permanente, un ufficio situato inizialmente a Bogotà (da sei mesi anche a Cali e a Medellin).

Compito di tale ufficio è, in primo luogo, il monitoraggio delle violazioni dei diritti umani. In Colombia la situazione è molto complicata, si arriva al 90 per cento d'impunità per quanto riguarda atti di violazione dei diritti umani o d'omicidio e le strutture, pur essendo presenti, non sono efficaci. Vi sono poi le violazioni perpetrate da entità non statali, cioè dai terroristi che controllano zone molto estese, grandi quanto Stati come la Svizzera. In passato non ci si occupava del fatto che in queste realtà si potessero violare i diritti umani perché si pensava che tali violazioni fossero solo una prerogativa degli Stati. La Colombia da questo punto di vista costituisce un recente esempio d'apertura in quanto si pone l'accento su chi subisce la violazione e non su chi la commette.

L'obbligo della comunità internazionale è di agire e di intervenire rispetto alle violazioni, non ignorando quelle commesse da entità non statali.

Il terzo settore d'attività del nostro ufficio in Colombia è offrire cooperazione tecnica, quindi sostenere le attività delle organizzazioni non governative e del Governo, al fine di delineare un piano d'azione nazionale per i diritti umani. Questa è una delle raccomandazioni della Conferenza di Vienna del 1993 che soltanto pochi Governi (12 o 13) hanno messo in pratica negli ultimi dieci anni. Comunque, può essere un esempio interessante per quelle realtà in cui i Parlamenti sono in grado di delineare una strategia di cinque, dieci anni sulle priorità del Paese in questo settore. Non mancano esempi in tal senso e noi stessi abbiamo predisposto un manuale su come delineare e realizzare un programma d'azione per i diritti umani, su che tipo di cooperazione e di processo creare a livello nazionale tra Governo, organizzazioni non governative ed altre entità importanti. In sintesi, l'Ufficio ha realizzato qualcosa. Nel contesto colombiano rivestono carattere prioritario l'educazione, la formazione e il rafforzamento del settore giudiziario. Le operazioni sul terreno sono il risultato di un'interazione tra il nostro Ufficio e, eventualmente, i Governi direttamente responsabili, ad esempio quello del luogo in cui l'ufficio si è creato.

Il caso della Cambogia è abbastanza chiaro. Nel contesto degli accordi di Parigi si prevedeva che al termine della missione UNTAG avesse inizio l'attività di un Centro per i diritti umani, per monitorare il settore e avere un rappresentante del Segretario generale che seguisse la situazione. Ciò è avvenuto negli ultimi anni e ci ha dato il senso delle priorità per il nostro Ufficio in Cambogia.

In merito alla prevenzione, tutta l'informazione disponibile all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani e il lavoro svolto dai vari organi di trattato, i comitati, i meccanismi della Commissione nel loro complesso rappresentano molto in termini di potenziale per la prevenzione. È possibile identificare le aree critiche dove vi è discordanza tra le norme internazionali e la legislazione e le pratiche vigenti in ambito nazionale e quelle dove, se non c'è già una crisi, è possibile che si sviluppino.

Esistono violazioni dei diritti umani non solo massive ma anche sotto la superficie, com'è avvenuto in Ruanda, dove un problema etnico, non così evidente da determinare reazioni, era alla base di quell'emergenza umanitaria. Analoghe situazioni si sono riscontrate in Kosovo e in Timor orientale. È quindi necessario analizzare in modo più approfondito, dandone indicazione all'Alto Commissariato, i casi di violazione individuale che arrivano all'attenzione dei vari meccanismi della Commissione, che costituiscono uno strumento importante per analizzare i settori di priorità per quanto riguarda l'azione di prevenzione nel settore dei diritti umani.

Mery Robinson partecipa direttamente alle attività dei comitati esecutivi nell'ambito umanitario, della sicurezza, della pace e di altri settori dove prima l'Alto Commissariato non era presente. Siamo finalmente presenti nelle istituzioni a New York che si occupano di analisi dei dati in Paesi in cui vi è un potenziale di conflitto, dove i diritti umani, ignorati

qualche anno fa, non solo sono ora presi in considerazione ma rappresentano anzi uno dei punti principali nell'analisi e nell'identificazione delle priorità di azione.

Per quanto riguarda la religione e i diritti umani, l'Alto commissario Robinson ha cercato di facilitare il dialogo tra l'Islam e i diritti umani in generale. Vi è stata una prima riunione l'anno scorso sulla compatibilità tra l'Islam e le norme dei diritti umani, in particolare la Dichiarazione universale dei diritti umani. Avendo lavorato personalmente alla definizione dei bisogni nel settore dei diritti umani in due Paesi in parte islamici, Sudan e Iran, posso assicurare che vi è molto potenziale di cooperazione nel settore dell'educazione e della formazione e in molti altri comparti. Vi è compatibilità tra norme dei diritti umani e l'Islam in generale. Vi sono settori molto complicati nei quali non è possibile intervenire immediatamente.

Auspichiamo che una maggiore comprensione e disponibilità di elementi e di analisi comparative per quanto riguarda le esperienze di altri Paesi, magari più avanzati di quelli nei quali operiamo, possano essere esempi utili per far avanzare questo processo di armonizzazione delle leggi e delle pratiche interne rispetto alle norme internazionali. In questi Paesi si può operare anche se vi sono aree che non possono essere il punto di partenza essendo caratterizzate dalle realtà più difficili.

Per quanto concerne Guantanamo, l'Alto Commissariato ha espresso il suo chiaro punto di vista: le Convenzioni di Ginevra devono essere applicabili e le persone lì detenute devono essere sottoposte ad un trattamento perlomeno equivalente a quello previsto per i prigionieri di guerra. L'Alto Commissariato può fare dell'altro? Probabilmente no, però ci sono dei meccanismi che potrebbero essere attivati. Il *rapporteur* contro la tortura potrebbe indagare *in loco*, chiedendo il permesso alle Autorità americane. La Croce Rossa, ad esempio, è stata autorizzata ad andare lì e ad avere interviste private con i detenuti, per verificare se rispetto alle norme internazionali dei diritti umani (a prescindere dalla ratifica da parte degli Stati Uniti della Convenzione contro la tortura) vi è stata tortura o meno. I *rapporteur* tematici possono operare dappertutto nel mondo senza limiti geografici. Ci potrebbero essere anche casi in cui il *working group* per le detenzioni arbitrarie potrebbe intervenire, se si provasse che non vi è una ragione, a livello giuridico spiegabile, per mantenere queste persone in detenzione al di là di un certo tempo. Quindi non mancano gli strumenti che potrebbero consentire di verificare più da vicino la condizione in cui versano queste persone.

Per quanto riguarda l'istruzione, in questo decennio l'Alto commissario Robinson è la coordinatrice per l'educazione in ambito Nazioni Unite; ha realizzato molte iniziative a livello internazionale e nazionale in cooperazione con vari Governi. Nel nostro programma di cooperazione tecnica l'educazione rappresenta un settore molto importante anche in posti come la Cina. Stiamo cercando di facilitare l'incorporazione di elementi di diritto umani internazionali nei testi scolastici e ci proponiamo di realizzare veri e propri programmi di diritti umani a livello universitario. Ab-

biamo sviluppato dei manuali che sono disponibili e che possono facilitare la strada, anche se devono essere adattati ai vari Paesi e alle situazioni specifiche. L'Alto Commissario è molto interessato e disponibile a realizzare attività in questo settore, come parte della decade lanciata dall'Assemblea generale e dell'attività del nostro Ufficio.

La tratta degli esseri umani è un altro settore che riveste grande priorità per Mary Robinson e non solo per il nostro Ufficio. Nell'ambito delle attività che possiamo svolgere, solo grazie al sostegno di fondi volontari da parte dei Governi, questo è però uno dei settori che cade. Abbiamo definito «Appello annuale del 2002» il programma di azioni che l'Alto Commissariato si propone di realizzare in questo settore e che potrà svolgersi soltanto con un sostegno finanziario dei Governi, che vada al di là di quello che l'Assemblea generale dà e che è minimo, come prima abbiamo sottolineato.

Vi è un progetto che riguarda la tratta delle persone che prevede un sostegno per l'attività da svolgere nel 2002. Abbiamo avviato un'azione di coordinamento tra il nostro Ufficio e gli uffici più direttamente coinvolti, l'HCR, quello dell'emigrazione e l'ufficio del lavoro (AELO). Lo scopo è creare un *focal point*, un consigliere nell'ambito dell'Ufficio dell'Alto Commissariato che si occupi di quest'argomento specifico, un gruppo di contatto che metta insieme l'entità del sistema delle Nazioni Unite, le organizzazioni non governative e altri soggetti che s'interessano di questo fenomeno, per stabilire norme di diritti umani applicabili in tale ambito. Bisogna fare in modo che vi sia maggiore attenzione ai fenomeni, così come sono osservati nelle diverse parti del mondo. Ai nostri uffici abbiamo indicato come priorità l'osservazione per redigere rapporti chiari sui fenomeni di questo tipo. Una volta disponibile questo materiale, sarà possibile utilizzare tutti i meccanismi che possono essere più rapidi ed efficaci per ridurre il fenomeno o promuovere legislazioni che proteggano le persone vittime di questo genere di violazioni.

L'Alto Commissariato sostiene anche la Conferenza su quelle che si chiamano le *best practices* – ossia le migliori pratiche nell'uso dei diritti umani per affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani –, che dovrebbe avere luogo nel 2003. Sosteniamo quest'iniziativa soprattutto per rafforzare il sistema giuridico internazionale e proteggere le vittime di questo fenomeno.

PRESIDENTE. Certo di interpretare il pensiero di tutti commissari, rilevo l'importanza dell'audizione odierna e ringrazio di ciò il consigliere Calvetta e il dottor Magazzeni.

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

I lavori terminano alle ore 15,15.

