



Documentazione di Commissione

Diritti umani
e politiche estere
tra principi
e *realpolitik*

Senato
della Repubblica

Commissione
straordinaria per
la tutela e la
promozione dei
diritti umani

n. 9
luglio 2012

XVI Legislatura



Eppur si muove

di Pietro Marcenaro

Le politiche estere tra principi e *realpolitik*, tra valori e interessi: è dal riconoscimento di questa tensione e delle contraddizioni che essa genera e continuerà a generare che è mossa l'indagine conoscitiva della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato.

Che si tratti di una tensione permanente, in un certo senso strutturale, può determinare un atteggiamento rassegnato e accentuare i comportamenti opportunistici oppure può spingere a ricercare le vie per ridurla, governarla e riportarla entro limiti sostenibili. Riconoscerne esplicitamente l'esistenza, farne oggetto di una valutazione critica e del dibattito pubblico è il primo e indispensabile passo per chi voglia andare in questa seconda direzione. È in questo contesto che il problema della difesa e dell'affermazione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto può essere affrontato in modo costruttivo. Esso è un aspetto importante di una riflessione più generale: quali passi è necessario compiere per far corrispondere ai processi di internazionalizzazione delle economie, della finanza e dei mercati la graduale costruzione di forme di partecipazione e di governo democratico? E a che punto siamo nel processo di ridefinizione di un sistema di regole più universale, più globale?

Contrariamente a quanto spesso si ascolta non siamo all'anno zero. "Eppur si muove", verrebbe da osservare. La rappresentazione di un mondo caratterizzato da un lato, dalla globalizzazione dell'economia e dalla crescita del potere della finanza e dall'altro, da un vuoto di politica, di regole, di democrazia, non corrisponde al vero e dimostra solo una – questa sì – sconsolante pigrizia intellettuale.

Con fatica, con contraddizioni, con lentezza è invece in corso, con un'ampiezza che sarebbe stata impensabile pochi decenni fa, la costruzione di nuovi sistemi di regole, di moduli di *governance* globale, di nuove istituzioni. Anzi, la lentezza di questa trasformazione, che riguarda l'affermazione di un sistema di regole più universale, più globale, è forse, in una certa misura, necessaria se si vuole che tale processo avvenga in pace. Se si vogliono affrontare questi problemi senza che precipitino in conflitti drammatici, c'è bisogno di una fisiologica lentezza che produca al tempo stesso profondità e gradualità. Sul tappeto c'è una ridefinizione davvero epocale dei rapporti tra gli stati con il venir meno, su una serie di questioni essenziali, del principio della sovranità nazionale. Solo se non ci si rende conto di tutte le implicazioni di questa vera e propria rivoluzione, che punta a trasferire su alcuni punti decisivi le prerogative e i poteri dei singoli stati a istituzioni sovranazionali, si può essere impazienti. Davvero si può pensare che anche la semplice concettualizzazione di un principio ordinatore diverso da quello che con varie evoluzioni ha costruito i pilastri dell'ordine internazionale dopo la guerra dei trent'anni e la pace di Vestfalia del 1648, sia una cosa semplice e lineare?

Anche sul piano culturale non c'è un'unica soluzione al dilemma tra universalità e specificità, tra uguaglianza e differenze. È una tensione continua, da governare, da gestire, con la



quale convivere: e questa convivenza non è fatta solo di armonia e di felicità ma anche – e più spesso – di dolore e di fatica. E naturalmente i progressi nella costruzione di elementi di democrazia sovranazionale e i suoi risultati appaiono ancora più importanti se si tiene conto che ognuno di essi è frutto di una lotta, di un confronto con un sistema di potere che ha dalla sua, oltre al resto, anche la straordinaria forza dell'inerzia.

Ma contraddizioni, contrasti e conflitti non hanno impedito la formazione nel giro di pochi decenni di una realtà completamente nuova e che sarebbe stata non molto tempo fa semplicemente impensabile. E quelle stesse istituzioni, come ad esempio le Nazioni Unite, che guardate da una parte appaiono come archeologica sopravvivenza di un lontano dopoguerra, guardate da un'altra parte mostrano una fisionomia completamente diversa.

Commentando negli anni '50 la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata il 10 dicembre del 1948, Norberto Bobbio avanzava il timore che si trattasse di dichiarazioni di principio tanto importanti quanto destinate purtroppo a rimanere sulla carta come semplici dichiarazioni di intenti. La realtà oggi è profondamente cambiata. Quei principi non sono rimasti sulla carta. Essi si sono tradotti in pratica e hanno dato vita a una trama di convenzioni, di trattati, di accordi internazionali, sottoscritti da diversi paesi e ratificati dai parlamenti, che costituiscono, oggi, fonte di legalità internazionale.

Esiste evidentemente un'altra faccia della situazione: un Consiglio di Sicurezza ONU ancora intriso della logica e dei rapporti di potere di Yalta, i diritti di veto, i doppi standard, la logica di potenza. Ma, come quando si guarda uno stereogramma, se lo sguardo e la mente riescono a penetrare in una profondità a prima vista invisibile e a dare senso, prospettiva e animazione a figure prima insignificanti, così si può cogliere dentro il brontosauo delle grandi istituzioni internazionali un movimento produttivo di nuove esperienze.

Nei mesi scorsi, concludendo un rapporto di questa commissione sulla situazione nelle carceri italiane, ho potuto scrivere che la violazione dei diritti umani non è solo una violazione di una legge morale, ma una vera e propria violazione della legalità, perché i diritti umani non sono solo un buon sentimento etico ma, per fortuna, sono diritti riconosciuti, sanciti, protetti e garantiti da trattati, normative, accordi internazionali che hanno valore di legge.

Oggi tendiamo a considerare come scontata la tutela dei diritti umani, ma non è così. Bisogna guardare i fenomeni sociali, e anche quelli istituzionali, attraverso i processi che li hanno resi possibili e riconoscere il difficile e controverso percorso che ha dato origine a trattati e convenzioni che segnano oggi i nuovi confini della legalità internazionale. Tali trattati sono sottoscritti da molti paesi e, anche se alcuni di questi si guardano bene dal rispettarli, si tratta di strumenti che permettono alla comunità internazionale di agire nella direzione di una maggior tutela dei diritti umani nel mondo.

È così che si sono formate e si sono via via affermate nuove istituzioni: si guardi alla Corte Penale Internazionale, della cui nascita ricorre il decimo anniversario, e ai tribunali *ad hoc*, come quello sui crimini di guerra della ex-Jugoslavia, sul Darfur, sul Libano. So benissimo che il percorso non è sempre lineare e accade ad esempio che grandi paesi, come gli Stati Uniti, la Russia e la Cina,



chiedano l'intervento della Corte Penale Internazionale nei confronti di altre nazioni ma rifiutino di esservi sottoposti a loro volta.

E così c'è molto da imparare se si guarda ai criteri costitutivi e alle modalità di funzionamento di una istituzione importante come il Consiglio dei Diritti Umani, che ha sede a Ginevra ed è stato istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La struttura agisce con gli strumenti dell'osservazione, del rapporto, della contestazione e del confronto. Tutti i paesi aderenti alle Nazioni Unite vengono sottoposti ogni quattro anni alla cosiddetta Upr (*Universal Periodic Review*): per l'Italia questo è capitato nel 2010. Il percorso avviene così: il paese presenta un rapporto sulla situazione dei diritti umani; le associazioni della società civile di quel paese propongono un loro documento; il Consiglio dei Diritti Umani compie un lavoro istruttorio e presenta le sue osservazioni; il Governo in causa offre risposte motivate alle osservazioni e alla fine il Consiglio produce con una serie di raccomandazioni. Si tratta di una procedura pubblica, a cui tutte le organizzazioni della società civile possono partecipare, sollevando questioni e esprimendo raccomandazioni. Nel giugno del 2010 all'Italia sono state avanzate 92 osservazioni che riguardavano, tra i vari argomenti, anche la situazione delle carceri e le politiche dell'immigrazione. Da questa modalità emerge quanto sia fondamentale, se si vuole affermare un principio di *governance*, sconfiggere l'idea e la pratica del *double standard* che è stata ed è uno dei problemi più seri e rappresenta uno degli ostacoli più gravi per la politica dei diritti umani. È necessario che siano garantiti criteri uguali nella valutazione dei diversi paesi, che siano più ricchi o più poveri, che siano cristiani o musulmani, che facciano parte dei paesi alleati o no.

E chi, qualche decennio fa, avrebbe immaginato un ruolo così importante della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, che si fonda sulla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e alla quale possono rivolgersi per chiedere giustizia i cittadini dei 47 paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa e che comprendono tra gli altri, Russia, Turchia, Ucraina, Azerbaigian, Armenia, Georgia, Moldavia? Alla Corte si può rivolgere qualsiasi cittadino di questi paesi, nel rispetto di un principio tutt'altro che scontato: i diritti umani si difendono attraverso lo Stato ma si difendono anche contro lo Stato. Alla Corte di Strasburgo si può ricorrere contro il proprio Stato, a certe condizioni e naturalmente sulla base di determinate procedure. Oggi pendono 150 mila cause di cittadini europei contro il proprio Stato per violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: l'Italia, come anche altri paesi, è stata condannata in numerose occasioni, con sentenze passate in giudicato della *Grand Chambre*. Per tutti questi Stati, compreso il nostro, le Corti Costituzionali hanno stabilito che le sentenze della Corte di Strasburgo "fanno giurisprudenza" e, attraverso di esse, si è formato e stabilizzato un forum di giustizia sovranazionale che è sovraordinato rispetto ai singoli Stati e al quale questi devono via via adeguare la propria legislazione e i propri comportamenti.

Istituzioni analoghe sono nate e si stanno affermando in altre parti del mondo, a partire dall'America Latina. Penso al ruolo svolto, ad esempio, dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani.

E non si può descrivere il processo di formazione di una nuova *governance* internazionale senza nominare il ruolo che svolgono le più importanti Agenzie delle Nazioni Unite, istituzioni



come il Global Fund per la lotta contro le grandi pandemie, ascoltata in commissione in un altro contesto, o quello di grandi organizzazioni, espressione della società civile.

Ricordo qui, tra le tante, solo l'Unhcr, che come è noto si occupa dei rifugiati e dei profughi e che, oltre a gestire per conto della comunità internazionale un fenomeno dalle dimensioni apocalittiche, ci ricorda che i grandi temi dell'immigrazione, dell'asilo, dei diritti dei rifugiati non possono più essere considerati semplicemente materia di politica interna.

E ricordo come nel tempo diverse organizzazioni e associazioni di volontariato siano diventate importanti punti di riferimento e vere proprie autorità pubbliche e siedano in numerose sedi istituzionali internazionali, a partire dalle Nazioni Unite. La voce di Amnesty International è diventata una tra le più influenti nel campo dei diritti umani e non c'è stato che non debba misurarsi con i suoi rapporti e con le sue denunce. Ma lo stesso vale per Human Rights Watch, per Medici senza frontiere o per Giornalisti senza frontiere. Il ruolo di queste organizzazioni è la dimostrazione più evidente del peso dell'opinione pubblica. Qual è infatti la loro forza se non il ruolo sempre più rilevante che le opinioni pubbliche esercitano nella società dell'informazione e nel mondo della rete? Ovviamente, il rilievo varia nei diversi paesi, ma neppure le dittature possono ignorare questa forza e sono obbligate a tenerne conto nelle loro scelte. Ed è anche grazie al peso delle opinioni pubbliche che sempre più frequentemente nelle intese internazionali di cooperazione economica, di partenariato, di sostegno allo sviluppo, compare il metodo della condizionalità, che prevede l'inclusione negli accordi di impegni al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Gli studiosi e le agenzie specializzate sostengono che non c'è mai stato, nel mondo, un numero così alto di democrazie. E questo si vede, in Europa e altrove. Si pensi ai risultati delle trasformazioni seguite alla fine dell'Unione Sovietica in Europa e in Asia Centrale, che hanno modificato così profondamente la stessa esperienza del Consiglio d'Europa. O anche a quelle avvenute in America Latina: era il continente dei colpi di stato e delle dittature militari ed è diventato la terra di alcune delle democrazie più vivaci. Per non parlare del processo che si è aperto nel 2011 con le primavere arabe.

Queste trasformazioni chiamano in causa il ruolo delle democrazie più mature: che cosa possono fare per sostenere i diritti umani e l'affermazione della democrazia e dello stato di diritto? La sacrosanta affermazione che la democrazia non si esporta non può tradursi in una passività di fronte alle violazioni dei diritti umani che continuano ad essere molto gravi in tanti paesi.

Forse per ordinare la discussione potrebbe essere utile distinguere piani diversi. Con l'annuncio del ritiro, nei prossimi due anni, delle truppe USA e Nato è avviata a conclusione quella lunga e drammatica fase iniziata con gli attentati dell'11 settembre 2001, al cui centro sono state le guerre in Iraq e in Afghanistan. Il bilancio di questo lungo decennio è davanti agli occhi di tutti ed è fortemente negativo.

Ma se non si vuole che questo bilancio critico conduca a una rinuncia all'impegno della comunità internazionale per lo sviluppo della democrazia e dei diritti umani e al ripiegamento su se stessi di tutti i paesi, a partire da quelli più grandi e più forti, sono necessari una riflessione e una



discussione pubblica. Se si considera che nell'intervento in Afghanistan il rapporto tra risorse destinate a spese militari e quelle a spese civili è stato di 95 a 5 si capisce certamente che sono molto importanti i mezzi e le forze a disposizione per una politica che allontani la difesa dei diritti umani dalla guerra e operi per riconciliarla con la pace.

Lo sviluppo delle primavere arabe avrebbe potuto e potrebbe costituire l'inizio di una fase nuova nella quale stato di diritto e rispetto dei diritti umani tornino a camminare sulle gambe dei popoli e della dialettica democratica. Ma gli sviluppi della situazione siriana, e anche il modo in cui l'intervento in Libia è stato gestito, fanno emergere la legittima preoccupazione di una ripresa di vecchie logiche di potenza (grande, piccola, media) e del prevalere degli interessi particolari dei diversi paesi.

L'alternativa alla logica dell'esportazione della democrazia è il riconoscimento e il sostegno alle forze che all'interno di ciascun paese si battono per difendere i diritti umani e ampliare gli spazi di libertà. La democrazia cresce quando cresce la sua forza nella società. È per questo che l'impegno per la difesa dei difensori dei diritti umani – gli *human rights defenders* – è così importante e occupa tanto spazio nel dibattito delle istituzioni internazionali. E su questo piano si possono compiere altri passi in avanti, seguendo la strada del riconoscimento, della legittimazione, dell'ascolto, della consultazione sistematica delle forze che nei diversi paesi sono impegnate per i diritti umani e la democrazia.

È evidente che gli strumenti prioritari di una tale politica estera sono le relazioni, il dialogo, il negoziato, il sistematico monitoraggio del rispetto degli impegni e la capacità di associare alla discrezione e alla riservatezza delle relazioni diplomatiche la forza di un dibattito pubblico e trasparente che permetta alle opinioni pubbliche di formarsi e di esprimersi e allarghi gli spazi della partecipazione.

Se su queste scelte l'Unione Europea e il nuovo Servizio esterno del quale il Trattato di Lisbona ha deciso l'istituzione agissero per coordinare e rendere coerenti le scelte e i concreti comportamenti dei diversi stati membri, sarebbe una scelta di straordinaria importanza ed efficacia.

Anche in scelte apparentemente banali come il disegno dei siti internet, l'organizzazione delle visite di stato e delle celebrazioni nazionali, la redazione delle relazioni periodiche degli ambasciatori sui singoli paesi, l'agenda delle riunioni periodiche dei diplomatici, l'Unione europea, attraverso il suo Servizio esterno, potrebbe contribuire alla definizione di standard comuni degli Stati membri che darebbero molta maggiore forza all'iniziativa politica e diplomatica a sostegno dei diritti umani e dello stato di diritto. Ma lo stesso ministero degli esteri italiano può compiere in questo campo scelte innovative.

Su un altro piano, gli accordi di partenariato che l'Europa discute e definisce sia con i paesi delle primavere arabe che con quelli dell'Asia centrale sono un'occasione importante. La discussione delle condizioni di adesione è un modo attraverso cui questi paesi possono essere spinti a compiere passi verso una più solida democratizzazione. D'altra parte basterebbe pensare al ruolo che l'adesione all'Unione europea ha giocato nei processi di democratizzazione di tanti paesi dell'Europa centrale e orientale dopo la caduta del muro di Berlino. Non era scontato che Polonia,



Ungheria, Romania, Lettonia, Lituania e Estonia, Bulgaria, Cechia e Slovacchia diventassero delle democrazie a tutti gli effetti.

Al centro dell'indagine svolta dalla Commissione dei diritti umani c'è una domanda: quale equilibrio nella politica estera, in Italia e in Europa, fra principi e *realpolitik*? Equilibrio, sottolineo, perché l'idea di cancellare la *realpolitik* dalla politica estera è un'idea totalmente infondata. Se si dovesse arrivare a una contrapposizione fra valori e interessi nel campo delle parole e della retorica assisteremmo al trionfo dei valori, ma nella realtà dei fatti gli interessi vincerebbero a man bassa. La ricerca di un equilibrio è l'unica via per tentare di avere qualche concreto risultato.

D'altra parte lo stesso principio dell'universalità dei diritti umani non può essere considerato come un fatto scontato. Molti paesi del mondo considerano quello occidentale sui diritti umani un discorso aggressivo, di chi continua a voler imporre al mondo i suoi modelli particolari. Anche tra universalità dei diritti umani e rispetto delle differenze culturali un equilibrio va ricercato. È una condizione indispensabile proprio per non cadere in quel relativismo culturale che a parole si esorcizza. La condizione dell'universalità è che il tema dei diritti umani si tenga all'essenziale, alla difesa della dignità e della libertà degli individui, alle condizioni essenziali della convivenza umana. Conviene sapere che se tutto diventa diritti umani nulla è più diritti umani.

E un equilibrio va ricercato tra i diritti politici e di libertà, che la tradizione democratica occidentale mette al primo posto, e i diritti economici e sociali, che sono considerati una priorità in buona parte del mondo. Se i diritti umani non parlano dell'acqua e dell'accesso al cibo e alla salute non si potrà mai parlare a una parte importante del mondo.

Infine, troppo spesso in questi anni la parola diritti umani è stata associata all'esperienza della guerra e dei bombardamenti. Avere approvato l'intervento in Libia non può nascondere di quali contraddizioni e di quali errori esso fosse figlio. La Libia conferma che quando la politica cancella il problema dei diritti umani e guarda solo agli interessi economici, al petrolio, alle forniture, alla costruzione delle autostrade, finisce che la questione dei diritti umani ingrossi, esplode e diventi così enorme che nessuno può far finta di non vederla.

Perché l'Europa non può più permettersi che si ripeta Srebrenica, non può più consentire che a pochi chilometri dalle sue case vengano sterminate migliaia di persone. Ma se la questione dei diritti umani non agisce come un aspetto permanente e strutturale dell'azione politica, se non si misura con i processi di medio e lungo periodo provando a orientarne o a condizionarne gli sviluppi o almeno a moderarne le conseguenze, si rinuncia a svolgere una funzione preventiva. E i diritti umani emergono e si presentano allora come emergenze umanitarie, come tragedie di fronte alle quali alla politica non resta che l'alternativa tra la guerra e la viltà.

Ricostruire il rapporto fra diritti umani e lotta per la pace è uno dei problemi essenziali, forse il più importante, che sta di fronte alle politiche estere e alla comunità internazionale nella nuova fase che si sta aprendo.

La costituzione del Servizio esterno dell'Unione europea rischia di essere la perdita di una grande occasione se non si riuscirà a mettere al centro della politica estera europea un'azione



sistemica, permanente, coordinata per la difesa dei diritti umani, lo sviluppo della democrazia, della pace, dello sviluppo, della lotta contro la fame.

Se l'affermazione di Nadia Urbinati che la democrazia non è un'armonia ma una cacofonia vale all'interno di ciascun paese, questa è mille volte più vera a livello sovranazionale. La lentezza, le contraddizioni hanno quindi molte ragioni. Ma mi spingo addirittura a sostenere che questa lentezza, questo cammino sghembo, che ci sembrano a volte insopportabili e condannano la lotta per i diritti umani e la democrazia a vivere in uno stato di permanente sofferenza, sono forse, in una certa misura, la condizione necessaria per evitare – come spesso è capitato negli anni recenti – che l'azione per i diritti umani sia identificata con l'azione militare e con la guerra. Forse si può dire che la trasformazione dei diritti umani in emergenza umanitaria – con le conseguenze che spesso ciò comporta in termini di ricorso all'uso della forza essendo ormai impossibili altre vie – non è che l'atto conclusivo – in una drammatica eterogenesi dei fini – di una *realpolitik* che riduce a pura questione di interessi la gestione delle relazioni internazionali.

La lentezza è invece il contrario dell'emergenza. Il suo tempo non è il breve, ma il medio e lungo periodo: scoprendo la lentezza, i diritti umani diventano la materia strutturale, sistemica di una politica estera che non contrappone principi e interessi, realismo politico e valori. E che evita le secche dell'ingerenza perché conosce i soggetti sociali e politici del cambiamento, agisce in relazione con loro, ne riconosce l'esistenza e ne ricerca l'opinione e il concerto.