

cedere delle prerogative sovrane proprie a un organo superiore a quello nazionale.

In questo difficile frangente, l'Unione Europea deve muoversi conciliando insieme la necessità di ricondurre al più presto gli Stati Uniti entro la CDU (Spagna e Italia hanno reso ciò possibile acquisendo un merito non indifferente), salvaguardando al contempo l'originalità, che pur faticosamente emerge, di una propria identità di visione in tema di diritti umani.

Non è stato facile alla 58ma Sessione consolidare l'identità europea attraverso la messa a punto di posizioni comuni ai Quindici. Quando ciò è stato possibile, e lo si vedrà in dettaglio nelle note che seguono, l'effetto di trascinarsi di gruppi e paesi esterni è stato quasi sempre grande. Ma è anche vero che tale uniformità è stata raggiunta talvolta allineando le posizioni della maggioranza dei partners dell'Unione a quelle minoritarie e più conservatrici : la regola del consenso falsa talvolta il legittimo sforzo di uniformità della posizione europea.

Ma pur attraverso i contrasti l'Europa cresce come soggetto autonomo del grande dibattito sui diritti umani, con una disponibilità ad accettare e preservare un ruolo della comunità internazionale al di sopra degli Stati che non è seconda ad alcun altro soggetto politico.

L'Italia è la punta avanzata di questa ricerca di un diritto internazionale rinnovato, che corrisponda meglio alla domanda di universalità che nasce dalla realtà delle cose e dal senso di corresponsabilità dell'opinione pubblica mondiale.

Abbiamo dunque di buon grado collaborato e tuttora collaboriamo con i " meccanismi " della CDU che chiedevano notizie sui fatti di polizia al vertice G8 di Genova e sulla indipendenza della nostra magistratura, in linea con l'impegno corale assunto dai Quindici alla 56ma sessione della CDU.

L'Italia e l'Europa possono far molto per disincagliare gradualmente i contrasti politici alla CDU da una ripetitività che non giova a nessuno, forse neanche alle vittime delle violazioni più gravi, di cui vorremmo anche noi, come la Robinson, far sentire meglio la voce. Ma sarebbe inutile essere aperti al dialogo, quando un vero dialogo sui diritti dell'uomo non è ancora veramente iniziato. Cosa sappiamo noi di una società complessa come quella indiana che considera il visibile segno delle cose invisibili ; o della storia dell'Africa subsahariana, con i valori ancestrali della famiglia e del clan, che pongono al centro l'età avanzata come massima espressione di saggezza ; o dell'Islam, che mai accetterebbe, per esempio, il parcheggio dei vecchi in un ospizio, sradicandoli dai gesti rassicuranti della loro quotidianità ; e chi di noi diplomatici può dire di possedere gli elementi necessari a un esame oggettivo dell'atteggiamento della Cina, senza conoscere l'importanza di Confucio e dei suoi insegnamenti o la tentazione latente del particolarismo che frammenta ?

Un vero dialogo tra civiltà e culture diverse attorno ai diritti umani deve ancora cominciare. Ciò che è iniziato 50 anni fa è un grande dibattito molto politicizzato e molto ideologico sulla risposta da dare a parametri di valutazione che contengano un nucleo intangibile di valori universali, dell'individuo e della socie-

tà ; ma che ne contengano anche altri che trovano legittimazione nella peculiarità delle realtà regionali e delle culture diverse.

È per iniziare a colmare questa lacuna che il Governo italiano, attraverso il Sottosegretario On. Boniver, ha annunciato alla 58ma Sessione l'intenzione dell'Italia di organizzare un primo incontro in Italia, nel corso del secondo semestre del 2003, volto a avviare un dialogo sui diritti umani, al riparo dagli eccessi dei capi carismatici o da quelli di pur illuminati profeti di un mondo che verrà. Il dialogo che abbiamo in mente di propiziare nell'anno di non-membership italiana nella CDU, dovrebbe appunto situarsi a metà tra politica e cultura, essere cioè non un dibattito politico ma un cominciare a conoscersi meglio sapendoci ascoltare gli uni gli altri. Ma con un occhio attento ad aiutare e a preservare all'ineluttabile carattere politico del dibattito sui diritti umani in seno alla CDU, dove trova ascolto e protezione " la voce delle vittime ".

1. LA 58a SESSIONE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE ED IL CONTRIBUTO DELLA DELEGAZIONE ITALIANA: INTRODUZIONE DEL MINISTRO ALESSANDRO FALLAVOLLITA

Pur in un clima generale assai difficile a causa dei tragici avvenimenti in Medio Oriente, la partecipazione italiana alla 58^a sessione della Commissione per i Diritti Umani (CDU) è stata particolarmente qualificata sia in termini di contributi dati alla definizione delle posizioni europee che in chiave di responsabilità dirette nella preparazione e nella conduzione dei negoziati relativi alle Risoluzioni sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan e in Somalia. Ambedue le Risoluzioni, malgrado toccassero temi suscettibili di provocare divergenze fra i Paesi più direttamente interessati, sono state infatti approvate per consenso, a testimonianza di un efficace lavoro di mediazione svolto dalla nostra delegazione, di cui ci è stato dato atto dallo stesso Alto Commissario Signora Robinson.

L'impegno del nostro Paese in favore della tutela e della promozione dei diritti umani è stato ribadito anche dal Sottosegretario agli Affari Esteri On. Margherita Boniver nel suo intervento in Plenaria. Riferendosi alla situazione determinatasi dopo gli attentati dell'11 settembre, l'On. Boniver ha in particolare posto l'accento sull'importanza che la lotta contro il terrorismo venga portata avanti in modo inflessibile ma nel pieno rispetto dei diritti umani (principio peraltro che è stato inequivocabilmente riaffermato anche dalla Sig.ra Robinson nei suoi interventi di apertura e chiusura dei lavori della Commissione). Dopo aver ricordato la decisione dell'Italia di non presentare la propria candidatura a membro della CDU del 2003 per favorire una equa rotazione dei Paesi occidentali nella Commissione, l'On. Boniver ha espresso l'auspicio che il gesto italiano possa agevolare il ritorno nella CDU degli Stati Uniti, nella speranza di creare le condizioni per un proficuo lavoro in comune finalizzato alla promozione dei diritti umani. Il Sottosegretario ha inoltre posto l'accento sul problema dei rifugiati e sulle responsabilità che incombono sulla comunità internazionale per garantire agli oltre dodici milioni di rifugiati che vivono nei campi profughi un'assistenza decorosa, fornendo loro concrete prospettive di ritorno in patria o, qualora ciò fosse impossibile, permettendo loro di ricominciare una nuova vita nel paese di accoglienza. La situazione umanitaria si presenta particolarmente difficile in Afghanistan – ha sottolineato l'On. Boniver – dove occorre operare per garantire non solo il pieno rispetto dei diritti umani ma anche l'insediamento di istituzioni democratiche che introducano lo stato di diritto e consolidino la fiducia reciproca fra le varie componenti etniche del paese. Un momento qualificante della visita del Sottosegretario a Ginevra è stato l'incontro con l'Alto Commissario Signora Mary Robinson, nel corso del quale l'On. Boniver ha fra l'altro confermato l'impegno del Governo italiano a contribuire finanziariamente al progetto dell'Alto Commissariato di istituire una Commissione Nazionale per i Diritti Umani in Afghanistan. All'incontro con la Signora Robinson ha parteci-

pato anche una Delegazione della Commissione del Parlamento Italiano per i Diritti Umani, guidata dal Presidente Sen. Pianetta, che ha avuto anche interessanti colloqui con i rappresentanti delle altre istituzioni delle Nazioni Unite, presenti a Ginevra.

Nel quadro dei contatti per risolvere i problemi connessi alle cosiddette "Risoluzioni Paese", la Delegazione italiana si è adoperata in particolare per favorire la ricerca di un terreno d'intesa con iraniani e russi, nel tentativo di ottenere delle c.d. Dichiarazioni della Presidenza consensuali sulla situazione dei diritti umani rispettivamente in Iran e in Cecenia. La scarsa disponibilità delle controparti ad entrare in un costruttivo processo negoziale e la posizione di netta chiusura della maggior parte dei nostri partner comunitari hanno reso impraticabile questa strada, col risultato che le due Risoluzioni presentate dall'UE sono state poste ai voti e respinte sia pure con minimo scarto.

Del resto che il clima generale della CDU non fosse particolarmente propizio alle iniziative dell'Unione Europea e dei Paesi occidentali in generale lo si è capito sin dall'inizio dei lavori della Commissione, come detto fortemente influenzato dagli avvenimenti in Medio Oriente.

I drammatici sviluppi nei Territori Occupati e gli attentati suicidi contro civili israeliani hanno infatti condizionato non soltanto la discussione sui temi che si prestavano ad una contrapposizione fra paesi apertamente sostenitori dei palestinesi e paesi fautori di posizioni più equilibrate, ma anche su molti altri punti dell'agenda non direttamente legati al Medio Oriente. In coincidenza con la fase più acuta della crisi la CDU ha inoltre deciso di dedicare una Sessione Speciale alla situazione dei diritti umani nei Territori Occupati, conclusasi con l'approvazione di una Risoluzione che invitava l'Alto Commissario Sig.ra Robinson ad effettuare una missione nella regione (missione che purtroppo non ha avuto luogo in quanto non è mai pervenuto il benessere delle autorità israeliane). Alla Sessione Speciale hanno fatto seguito numerose altre sedute dedicate al *follow up* della Risoluzione stessa. Il risultato è stato che fra Risoluzioni e decisioni dedicate al Medio Oriente la CDU ha approvato ben otto documenti, alcuni dei quali frutto di un sofferto consenso raggiunto al termine di difficili negoziati con i Paesi islamici, altri invece adottati a maggioranza dopo un animato confronto che talvolta ha visto l'Unione Europea spaccarsi in due e in alcuni casi tre tronconi.

La crisi mediorientale ha in altri termini acuito le tensioni fra i Paesi occidentali ed il gruppo degli islamici e più in generale dei Paesi in Via di Sviluppo, già di per sé forti a causa delle denunce di violazioni di diritti umani sotto forma delle note "Risoluzioni Paese", mettendo peraltro a nudo anche sostanziali divergenze all'interno dell'Unione Europea. Di questa netta polarizzazione degli schieramenti ha fatto le spese in primo luogo proprio l'Unione Europea, che si è vista bocciare alcune delle sue proposte di Risoluzione più importanti, trovandosi spesso in posizione difensiva di fronte a proposte, tesi e comportamenti, nei quali si riconoscevano tutti quei gruppi che, sia pure con motivazioni diverse, avevano interesse a contrapporsi ai Paesi occidentali. In questo gioco si è inserita anche la Russia che si è fatta spesso paladina delle posizioni dei paesi in via di sviluppo ottenendo in cambio un sostegno fondamentale per bloccare la Risoluzione sulla Cecenia. L'assenza degli Stati Uniti fra i membri della CDU,

che in teoria avrebbe potuto ridurre il livello dello "scontro" con i Paesi in Via di Sviluppo, ha paradossalmente contribuito ad aumentare la tensione, in quanto da un lato ha costretto l'Unione Europea ad esporsi in prima linea su molti dossier e dall'altro ha fatto venir meno l'azione di lobbying che gli americani svolgono tradizionalmente e che invece quest'anno hanno deciso di mantenere ad un livello assai modesto o addirittura di non svolgere affatto (con l'eccezione di qualche isolato tema come la Risoluzione sul terrorismo e quella sul Protocollo addizionale sulla Tortura, che li ha visti schierarsi su posizioni contrapposte a quelle europee).

La drammatica sequenza di eventi nei Territori Occupati ha fatto passare in secondo piano quello che alla vigilia sembrava essere il tema principale su cui si sarebbero articolati i lavori della CDU - rapporti fra diritti umani e terrorismo - e che invece non è mai veramente stato al centro del dibattito se non nelle sue inevitabili implicazioni sull'esame della situazione in Medio Oriente.

La Commissione si è limitata infatti ad approvare la tradizionale Risoluzione presentata dall'Algeria che si propone essenzialmente di sostenere i Governi impegnati nella lotta contro il terrorismo: risoluzione che ha sempre creato difficoltà ai Paesi dell'Unione Europea, in questa occasione unanimemente astenutisi, in quanto considera violazioni dei diritti umani anche gli atti di terrorismo compiuti da singoli, mentre l'UE sostiene che tale definizione possa applicarsi solo ad azioni degli Stati. Una seconda risoluzione, di nuova formulazione, presentata dal Messico, che poneva invece l'accento sulla necessità di rispettare i diritti umani anche nel quadro della lotta contro il terrorismo, co-patrocinata dai Quindici e avversata dagli USA, è stata alla fine ritirata dai presentatori, quando l'Algeria, appoggiata da un'agguerrita coalizione di Paesi in Via di Sviluppo (nella quale si sono distinte India e Cina) e godendo di una spregiudicata azione di sostegno esterno degli americani, ha presentato un "*killer amendment*" diretto a reintrodurre la controversa definizione degli atti di terrorismo dei singoli come violazione dei diritti umani.

Le difficoltà determinate dalla contrapposizione Nord-Sud, alle quali sono certamente da addebitare le preoccupanti divisioni nel voto sul razzismo e sul diritto allo sviluppo, non hanno comunque impedito alla Commissione di approvare alcune importanti Risoluzioni, spesso su impulso determinante dell'Unione Europea. Fra queste una menzione particolare spetta all'approvazione della Risoluzione sulla pena di morte (anche se con un minor numero di voti favorevoli) e all'adozione del Protocollo addizionale sulla Tortura, che, dopo un negoziato protrattosi per quasi un decennio, apre finalmente le porte alla messa in opera, sebbene nei limiti imposti dall'opzione facoltativa e dall'assenza di alcuni grandi paesi (fra cui Stati Uniti e Giappone), a meccanismi ispettivi e di controllo di carattere internazionale. Oltre alle tradizionali Risoluzioni sui diritti delle donne e del fanciullo, sono stati fatti significativi progressi anche in altri settori, che l'Alto Commissario ha evidenziato nel bilancio tracciato al termine della Commissione: disabili, sparizioni forzate, diritto alla salute, diritti sociali, culturali ed economici.

Riferendosi alla gravissime violazioni dei diritti dell'uomo che continuano ad essere perpetrate in varie parti del mondo, la Sig.ra Robinson ha inoltre

rivolto un forte richiamo alle responsabilità della Commissione per una più incisiva azione di prevenzione, protezione e indagine, insieme all'invito ad una approfondita riflessione su come migliorare gli strumenti di cui la CDU dispone: riflessione che dovrebbe coinvolgere gli Stati, gli Special Rapporteurs, i rappresentanti delle istituzioni nazionali dei diritti umani e le organizzazioni non governative.

1.1 L'emergenza in Medio Oriente

I lavori della Commissione per i Diritti Umani sono stati quest'anno pesantemente influenzati dall'aggravarsi della crisi in Medio Oriente, che ha monopolizzato il dibattito in plenaria, sconvolto l'agenda dei lavori e inciso profondamente su altri punti all'ordine del giorno, non strettamente inerenti al Medio Oriente, contribuendo ad irrigidire gli schieramenti.

Il dispiegamento dell'operazione "Scudo difensivo" con cui l'esercito israeliano ha rioccupato le principali città e villaggi della Cisgiordania e circondato il quartiere generale del Presidente Arafat a Ramallah; i nuovi attentati suicidi contro civili israeliani; l'assedio al campo profughi di Jenin e alla Basilica della Natività; l'uccisione di un fotoreporter italiano: i drammatici eventi di cronaca hanno fatto irruzione nell'agenda della Commissione, spingendola, nella fase più acuta della crisi, ad organizzare il 5 aprile una seduta speciale sulla situazione dei diritti umani nei Territori Occupati.

La seduta speciale si è conclusa con l'adozione di una risoluzione, presentata dal Pakistan a nome dell'Organizzazione dei Paesi Islamici, che invita l'Alto Commissario Mary Robinson ad effettuare al più presto una missione speciale nella regione, per riferire alla Commissione in merito alla situazione dei diritti umani nei Territori Occupati, come lo stesso Alto Commissario aveva proposto aprendo i lavori della sessione Speciale. I Paesi dell'Unione Europea membri della Commissione al momento del voto si sono divisi tra favorevoli (Austria, Belgio, Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Svezia) e astenuti (Gran Bretagna e Germania).

L'Alto Commissario ha successivamente individuato nello spagnolo Felipe Gonzales, ex Primo Ministro spagnolo e nel sudafricano Cyril Ramphosa, ex Segretario Generale dell'African National Congress del Sud Africa, le due eminenti personalità indipendenti che l'avrebbero accompagnata e coadiuvata nella missione. I preparativi del viaggio si sono protratti per diverse settimane, a causa dell'aggravarsi della situazione sul terreno e della riluttanza israeliana a collaborare con la missione. In reazione a questo ritardo, la Commissione adottava il 16 aprile una decisione con cui si richiedeva l'immediata attuazione della risoluzione del 5 aprile sulla missione speciale e si invitava l'Alto Commissario a riferire alla Commissione riguardo l'aggravata situazione dei diritti umani nei Territori Occupati sulla base dei rapporti di tutte le organizzazioni coinvolte e presenti sul terreno. Il 19 aprile i componenti della missione apprendevano, in una conversazione telefonica con il Ministro degli Affari Esteri israeliano, che la missione speciale non avrebbe avuto l'appoggio delle autorità israeliane e annunciavano di conseguenza l'annullamento del viaggio.

Nella settimana seguente, Mary Robinson ha presentato alla Commissione il suo rapporto sulla situazione dei diritti umani nei Territori Occupati, realizzato sulla base delle comunicazioni e dei documenti pervenuti dalle rappresentanze permanenti israeliana e palestinese, dagli uffici delle Nazioni Unite attivi nella regione, dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, dalle organizzazioni non governative e dalle associazioni professionali presenti sul terreno. Nel rilanciare il dialogo e la negoziazione quale unica via per il raggiungimento della pace, il rapporto esorta entrambe le parti a soste-

nere i principi dei diritti umani e del diritto umanitario, ponendo fine sia all'occupazione militare che agli attentati suicidi contro la popolazione civile israeliana. Viene affermato inoltre che un approccio basato sui diritti umani implica l'accertamento delle responsabilità in merito agli avvenimenti accaduti nelle ultime settimane: a tal fine viene ribadita la necessità di una missione investigativa sulle violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario, da condursi in loco, secondo criteri di indipendenza e con la cooperazione di entrambe le parti in conflitto.

La proposta contenuta nel rapporto è stata prontamente sostenuta dai Paesi islamici, che, alla conclusione del dibattito, hanno presentato un progetto di risoluzione in cui si stigmatizza il rifiuto da parte del governo israeliano di accogliere la missione speciale, si esprime preoccupazione per la grave situazione umanitaria nei Territori Occupati, con particolare riferimento al campo di Jenin, e si appoggia la proposta dell'Alto Commissario di realizzare un'indagine di vasta portata sulle violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario. A conclusione di un negoziato particolarmente travagliato, e di un confuso dibattito in aula, l'Unione Europea si è attestata, non senza difficoltà, su un'astensione comune. L'inserimento di emendamenti all'ultimo minuto da parte del Pakistan, non è risultato convincente per quei Paesi europei – Portogallo, Svezia e Belgio – che avevano fino all'ultimo difeso l'opportunità di un voto favorevole.

Parallelamente al dibattito generato dalla seduta speciale e dalla mancata visita di Mary Robinson nei Territori Occupati, la Commissione ha discusso e votato i progetti di risoluzione che tradizionalmente vengono presentati sulla questione dei diritti umani in Medio Oriente.

Quest'anno i Paesi dell'Unione Europea, diversamente dal passato, hanno co-patrocinato la risoluzione presentata al punto 5 dell'ordine del giorno sul diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese. L'esplicito sostegno europeo alla risoluzione è stato determinato dall'inserimento nel testo di un riferimento alla recente risoluzione 1397 del Consiglio di Sicurezza, nella quale si afferma la visione di due Stati, Israele e Palestina, che convivano nella stessa regione con confini sicuri e riconosciuti.

Il progetto di risoluzione presentato dall'Unione Europea sugli "Insediamenti israeliani nei Territori Palestinesi Occupati" ha perso invece il tradizionale co-patrocinio da parte dei Paesi arabi, per via dell'inserimento nel testo della dura condanna degli attentati terroristici suicidi, in particolare contro la popolazione civile. Entrambe le risoluzioni sono state comunque approvate con un'ampia maggioranza: 52 voti a favore e il solo voto contrario del Guatemala. Particolarmente deprecabile è apparsa la decisione del Guatemala di impedire l'adozione per consenso del progetto di risoluzione europeo, soprattutto alla luce del fatto che nella scorsa sessione lo stesso Guatemala aveva votato a favore di questa risoluzione e il testo di quest'anno non si discostava in maniera significativa da quello precedente.

I progetti di risoluzione sui "Diritti umani nel Golan siriano occupato" e sulla "Situazione dei diritti umani dei detenuti libanesi in Israele" sono stati invece approvati con una maggioranza di circa due terzi della Commissione e l'astensione dei Paesi dell'Unione Europea.

Negoziati più lunghi e complessi hanno infine riguardato il progetto di risoluzione sulla “Questione delle violazioni dei diritti umani nei territori arabi occupati, inclusa la Palestina”, presentato dalla delegazione pakistana a nome dell’Organizzazione dei Paesi Islamici. Un testo dal linguaggio controverso e l’intransigenza dei promotori, che per tre settimane non hanno risposto alle proposte di modifica presentate dall’Unione Europea, hanno favorito l’emergere e il palesarsi delle divisioni esistenti in ambito comunitario sulla questione del Medio Oriente. Così, al momento del voto, i nove Paesi dell’Unione Europea membri della Commissione si sono divisi in tre tronconi: Austria, Belgio, Francia, Spagna, Portogallo e Svezia hanno votato a favore; Germania e Gran Bretagna hanno votato contro, mentre l’Italia si è astenuta, ribadendo la sua viva preoccupazione per la situazione dei diritti umani nei Territori Occupati, ma biasimando la mancanza di equilibrio del testo e alcune espressioni “eccessive” che non riflettono in maniera obiettiva la situazione in loco. Paradossalmente, dalle dichiarazioni di voto dei Paesi europei sono emerse motivazioni comuni a sostegno di posizioni differenti.

Considerando che la questione mediorientale è stata il principale problema dibattuto nel corso della Commissione, la divisione dei Paesi europei appare particolarmente grave e sintomatica delle difficoltà di elaborare e promuovere un’organica ed incisiva politica estera comune. Nel corso delle negoziazioni informali, così come in plenaria, l’Unione Europea è stata di rado percepita come un gruppo omogeneo e compatto, e raramente ha preso l’iniziativa, limitandosi a reagire a proposte e progetti provenienti da altri Paesi. Di queste divisioni e di questa mancanza d’iniziativa hanno saputo approfittare abilmente gli interlocutori. A testimonianza della necessità di rielaborare e rilanciare la presenza e il ruolo europeo in Medio Oriente va infine ricordato il fallimento della missione intrapresa dalla Presidenza dell’Unione e dall’Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, Javier Solana, in Israele, proprio durante lo svolgimento della Commissione. La mancata autorizzazione da parte del governo israeliano ad incontrare il presidente dell’Autorità Palestinese Arafat ha comportato infatti il rientro anticipato della delegazione europea.

1.2 Alcune delle risoluzioni-paese: le risoluzioni geografiche

Gli effetti della crisi mediorientale, così come gli echi dell’11 settembre, hanno contribuito a far emergere forti tensioni tra i Paesi occidentali ed i Paesi in Via di Sviluppo, alimentando un acceso dibattito sulla situazione dei diritti umani in varie parti del mondo.

In relazione a questo punto dell’ordine del giorno, l’Unione Europea come da tradizione ha sempre presentato una serie di progetti di risoluzione, relativi ad alcuni Paesi all’interno dei quali le violazioni dei diritti umani appaiono particolarmente gravi e preoccupanti.

Quest’anno il clima di scontro e contrapposizione non ha certo giovato alle iniziative europee, alcune delle quali sono state clamorosamente bocciate. Tra queste figurano anche quelle relative ad Iran e Cecenia, in cui l’Italia si è adoperata per trovare un terreno di incontro, che consentisse l’adozione consensuale dei progetti di risoluzione. Senonché la ferma chiusu-

ra di molti partner comunitari, la mancanza di collaborazione degli Stati interessati – Russia e Iran - e le attività di lobbying non hanno reso percorribile questa strada, con il risultato che le due Risoluzioni, presentate dall'Unione Europea, sono state poste ai voti e respinte, sia pure con uno scarto minimo.

La risoluzione sulla situazione dei diritti umani in **Cecenia** si è posta come un barometro nei rapporti tra Unione Europea e Russia. Al termine di un difficile negoziato, che ha fatto emergere l'impossibilità di raggiungere una soluzione consensuale, la risoluzione è stata posta ai voti ottenendo solo 15 voti a favore, 16 contrari e 22 astensioni. Determinanti sono stati i voti africani e soprattutto le astensioni di alcuni Paesi quali la Croazia ed il Giappone, insieme a quelle di quasi tutti i Paesi islamici, che l'anno scorso avevano invece votato a favore della risoluzione in esame per solidarietà con la popolazione cecena. Tale risultato è il naturale pendant di un'abile azione negoziale condotta dalla maggior parte degli Stati-membri della Commissione, in particolare Paesi islamici e Paesi in Via di Sviluppo. Infatti già nel corso delle votazioni per le decisioni e le risoluzioni adottate, quali per esempio la risoluzione sulla Guinea Equatoriale, il Sudan e la "no action motion" sullo Zimbabwe, il sistema di negoziazione suindicato era stato ampiamente adottato al fine di favorire la ben nota prassi del cd. "voto di scambio".

Altra proposta dell'Unione Europea concerneva la risoluzione sulla situazione dei diritti umani in **Iran**, per la quale, invano, si è cercata l'adozione per consenso. Sin dall'inizio, il governo iraniano aveva manifestato la volontà di porre un termine al mandato del relatore speciale M. Copithorne che ad oggi non è mai stato invitato dal governo di Khatami a visitare il Paese. Nonostante una forte attività di lobbying condotta nelle capitali, la Risoluzione è stata poi bocciata in sede di votazione, soprattutto, a causa dell'astensione di alcuni Paesi appartenenti al GRULAC (Gruppo dei Paesi latino-americani e dei Caraibi) e al voto contrario di quasi tutti i membri dei gruppi asiatico ed africano.

Significativa è stata poi la Dichiarazione del rappresentante iraniano che ha rivendicato con forza i progressi compiuti nel suo Paese, ed ha invece accusato gli Stati promotori della Risoluzione di far ricorso a strumenti obsoleti e unilaterali, rifiutando di avviare un dialogo basato sulla cooperazione e non sul confronto.

A livello internazionale, non pochi sono stati i malcontenti. Un elevato numero di Paesi occidentali ha lamentato che le critiche nei confronti di inadempienze, anche macroscopiche, non diano più luogo a condanne, ma che si risolvano, il più delle volte, in un mero invito all'osservanza degli articoli delle Convenzioni relative, o addirittura, al ricorso, sempre più frequente, alla cd. "no-action motion", una sorta di azione per il non luogo a procedere sulla situazione dei diritti umani nel Paese da esaminare. La "no action motion", nata come strumento tecnico della Commissione per evitare il sovrapporsi di diversi progetti di risoluzione su uno stesso Paese, si è successivamente trasformata in strumento politico degli Stati interessati (i cosiddetti *concerned countries*) per non essere sottoposti ad esame.

La proliferazione della pratica della “no action motion” offre dunque una chiara indicazione della tendenza a voler evitare il dialogo e ad affermare una politica difensiva e poco costruttiva, così come sottolineato dallo stesso Alto Commissario per i diritti umani Sig.ra Robinson nel discorso pronunciato al termine dei lavori della Commissione. In tale contesto, sono da segnalare la “no action motion” che ha impedito il voto sullo Zimbabwe (la cui risoluzione era stata promossa su iniziativa comunitaria) e la mancata presentazione della tradizionale “no action motion” sulla Cina a causa della mancanza di volontà generale di elaborare e presentare una risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Cina. Nondimeno deve essere menzionato il tentativo di tutti quei “concerned countries” che hanno richiesto di ricondurre la trattazione della situazione dei diritti umani nei loro Paesi (come nel caso della Guinea Equatoriale) nella cornice del punto 19 dell’agenda, relativo ai “Servizi di Assistenza e Cooperazione Tecnica”, o che quantomeno si sono adoperati per ottenere una più morbida “Dichiarazione della Presidenza” in luogo di una dura risoluzione di condanna (vedi il Sudan).

A differenza degli anni precedenti, quest’anno la risoluzione sulla situazione dei diritti umani a **Cuba** è stata presentata da un gruppo di Paesi latino-americani (Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Perù e Uruguay). La votazione è stata preceduta dalla proposta di una “no action motion”, respinta con lo scarto di un solo voto, dopo una lunga ed animata disputa procedurale provocata dall’atteggiamento del rappresentante della Repubblica Democratica del Congo che, a risultati già proclamati, chiedeva di modificare la sua astensione in voto positivo.

Il contenuto della Risoluzione, pur mantenendo in materia di diritti umani la pressione su Cuba, risulta assai più moderato rispetto ai testi di risoluzione degli anni precedenti e soprattutto riporta un’indiretta menzione del lungo persistere delle misure di embargo: tali considerazioni avevano indotto la maggioranza dei Paesi dell’Unione Europea, ad eccezione di Austria, Belgio, Francia, Grecia, Lussemburgo e Portogallo, a co-patrocinarne il progetto di risoluzione. La risoluzione è stata così adottata con 23 voti a favore, 21 contrari e 9 astensioni. Oltre all’Unione Europea e agli altri Paesi occidentali, hanno votato a favore i latino-americani con l’eccezione del Venezuela, che ha votato contro, e del Brasile e dell’Ecuador che si sono invece astenuti.

Sin dalle prime fasi della trattazione della situazione dei diritti umani in **Sudan**, il governo ha rifiutato di negoziare sulla base del testo di risoluzione proposto dai Quindici. Sostenuto dal gruppo africano, il Sudan aveva fissato tre pre-condizioni: in primis, l’esame della situazione del Paese nella cornice del punto 19 dell’ordine del giorno (Assistenza Tecnica); quindi la trasformazione del progetto di risoluzione in “Dichiarazione della Presidenza”; infine la promessa di non rinnovare il mandato dello Special Rapporteur. Paventata la possibilità di una “no action motion”, la Risoluzione, seppur con uno stretto margine di voti, è stata poi adottata. Con tale risoluzione, la Commissione (CDU) ha espresso viva preoccupazione per le popolazioni civili, in particolare quelle del *Sud* del Paese, ed ha invitato il governo sudanese ad assicu-

rare il pieno rispetto della libertà religiosa, della libertà di opinione e della libertà di associazione.

Il progetto di risoluzione sulla situazione dei diritti umani nello **Zimbabwe**, presentato dall'Unione Europea, è stato elaborato soprattutto per stigmatizzare le costanti e persistenti denunce di violazioni commesse dal regime di Mugabe. Il testo di risoluzione non ha tuttavia raggiunto la fase deliberativa. Il gruppo africano, guidato dalla Nigeria, ha infatti utilizzato l'espediente procedurale della "no action motion", che è stata infatti adottata con 26 voti a favore, 24 contrari e 3 astensioni.

Quest'anno la risoluzione sulla situazione dei diritti umani nei **Balcani** è stata proposta dall'Unione Europea e approvata per consenso. Nonostante l'approvazione ad unanimità, il rappresentante dei Quindici ha tenuto a precisare che lo scopo primario in corso di negoziazione era stato il co-patrocinio, da ultimo non ottenuto da parte della Repubblica Federale della Ex-Jugoslavia. Il mancato co-patrocinio ha trovato una sua ragione d'essere, a detta del rappresentante della Repubblica Federale della ex Jugoslavia, nel contenuto del progetto di risoluzione. Difatti, la Commissione ha sì espresso apprezzamento per il grado di sviluppo raggiunto in Bosnia-Erzegovina, ma ha anche ribadito il duplice obbligo per gli Stati dell'area in esame di rispettare gli standard internazionali, soprattutto nei confronti delle minoranze, oltre ad incrementare la cooperazione transfrontaliera per il ritorno delle popolazioni sfollate e dei rifugiati. La Commissione ha, altresì, esortato le autorità governative a cooperare con il Tribunale per la Ex-Jugoslavia.

La risoluzione sulla situazione dei diritti umani in **Myanmar**, proposta dall'Unione Europea ed approvata per consenso, rileva per la pronta collaborazione offerta dal governo birmano allo Special Rapporteur, S. Pinheiro. Tuttavia, i redattori della Risoluzione non hanno potuto omettere di denunciare il persistere di politiche e pratiche repressive dei diritti civili e politici.

Nonostante la dichiarazione polemica pronunciata dal rappresentante del governo congolese, anche quest'anno, la risoluzione sulla situazione dei diritti umani nella **Repubblica Democratica del Congo** è stata presentata dall'Unione Europea ed approvata per consenso. La Commissione per i Diritti Umani, pur riconoscendo gli sforzi governativi, non ha mancato di esprimere la propria preoccupazione per le aree del Paese ancora soggette ad occupazione straniera e per il drammatico sfruttamento dei fanciulli impiegati per scopi bellici.

1. 3 Le risoluzioni promosse e presentate dalla Delegazione italiana: Afghanistan e Somalia

Nel corso della 58a sessione della Commissione per i Diritti Umani, l'Italia ha curato la preparazione e la negoziazione di due progetti di risoluzione: quello sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan e quello sulla cooperazione tecnica in

materia di diritti umani in Somalia. Trattandosi di due Paesi al centro dell'attenzione mondiale nel contesto della lotta al terrorismo era più che lecito aspettarsi un negoziato particolarmente delicato, anche alla luce delle tradizionali divergenze dei Paesi più direttamente coinvolti in queste due regioni problematiche.

Nonostante ciò, entrambe le Risoluzioni sono state adottate per consenso, a testimonianza dell'efficace lavoro di mediazione svolto dalla Delegazione italiana. Tale sforzo è stato sottolineato dall'Alto Commissario Mary Robinson, che nel suo intervento di chiusura della Commissione ha citato la risoluzione sull'Afghanistan (la cui elaborazione e negoziazione è stata seguita in particolar modo dal Segr. di Leg. L. De Chiara) fra i risultati più significativi dell'intera Commissione. Analogamente, i rappresentanti permanenti di Afghanistan e Pakistan, in occasione dell'adozione della Risoluzione, sono intervenuti per ringraziare la Delegazione italiana per il risultato raggiunto. Risultato ancora più significativo se si tiene conto del clima di scontro e tensione che ha caratterizzato la negoziazione e il voto di altri progetti di "Risoluzione Paese" presentati dall'Unione Europea.

Il testo della risoluzione sui diritti umani in Afghanistan è stato elaborato lavorando in stretto contatto con l'ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, con il relatore speciale sull'Afghanistan, Kamal Hossein e con i rappresentanti di altre agenzie delle Nazioni Unite attive nel Paese, come l'UNHCR. Ne è così risultata una risoluzione che concentra l'attenzione sulle questioni relative al rispetto dei diritti umani, tralasciando gli aspetti più politici che offrivano lo spunto per polemiche tra quei Paesi, in particolare India e Pakistan, che tradizionalmente utilizzavano questa occasione come terreno di scontro bilaterale. Il raggiungimento dell'accordo con i Paesi donatori e i principali attori regionali ha permesso inoltre – così come già avvenuto l'anno scorso – di proporre il testo per l'adozione da parte della Commissione come "dichiarazione del Presidente", ovvero con la forma di consenso più forte possibile.

La Risoluzione sostiene l'applicazione degli accordi di Bonn e l'opera dell'Autorità ad Interim, in particolare per quanto concerne la promozione e la protezione dei diritti umani. Al tempo stesso si esprime preoccupazione per i recenti casi di arresti e detenzioni arbitrarie e di processi sommari in alcune aree del Paese. Particolare enfasi è stata posta sulla necessità di promuovere i diritti delle donne e dei bambini e di tutelare i rifugiati e gli sfollati.

Per quanto riguarda la Somalia, i negoziati informali per arrivare ad un testo consensuale sono stati più complessi rispetto all'anno precedente, quando tutti i co-patrocinatori dividevano ancora la speranza che il processo nato dalla Conferenza di Arta avrebbe potuto condurre gradualmente alla pacificazione del Paese. Quest'anno diversi Paesi donatori, che considerano ormai chiuso quel processo, si sono opposti ad un riferimento troppo esplicito alla Conferenza. Nonostante queste difficoltà, a livello generale la Risoluzione ha incontrato un ampio sostegno, registrando un numero di co-patrocini maggiore rispetto a quello della precedente Commissione: tra i firmatari del Resto figurano ormai tutti i Paesi donatori e tutti i membri dell'Unione Europea. Va inoltre segnalato, tra i nuovi co-patrocinatori della risoluzione, il Sudan, paese mandatario dell'IGAD (l'Autorità Intergovernamentale per lo Sviluppo), nell'abito del quale è maturata la nuova iniziativa di riconciliazione somala intrapresa dal Kenya, anch'esso tra i

firmatari della risoluzione. Lo stesso esperto indipendente per la Somalia, il kuwaitiano Ghanim Alnajjar, ha espresso il suo apprezzamento in merito al testo.

La Risoluzione esprime profonda preoccupazione in merito ai rapporti relativi a esecuzioni sommarie ed arbitrarie, tortura, assenza di un sistema giudiziario effettivo, essenziale per assicurare il diritto ad un giusto processo in accordo con gli standard internazionali. Il progetto di risoluzione condanna altresì le diffuse violazioni e abusi dei diritti umani e del diritto umanitario, in particolare nei confronti di minoranze, donne e bambini, così come la cattura di ostaggi e i rapimenti, specialmente nel caso di operatori umanitari.

Nel presentare la risoluzione, prima del voto, il capo della Delegazione italiana, l'Ambasciatore Andrea Negrotto Cambiaso, ha sottolineato che, nell'ambito del processo di pacificazione e di ripresa dello sviluppo in Somalia, "il fatto di assicurarsi che le questioni relative ai diritti umani diventino sempre di più un elemento chiave nel processo di riconciliazione, rappresenta una priorità per la Commissione per i Diritti Umani. La decisione presa di insediare un funzionario per i diritti umani a Nairobi si è rivelata particolarmente significativa per l'elaborazione di una strategia globale volta a far aumentare il rispetto dei diritti umani in Somalia. Ma molto resta ancora da fare".

2. Le risoluzioni tematiche

2.1. I diritti umani e la lotta al terrorismo

Soltanto il tragico evolversi della situazione nei Territori Palestinesi Occupati e la conseguente grande enfasi posta sulla questione mediorientale ha impedito che il rapporto fra diritti umani e lotta al terrorismo diventasse la questione principale all'esame della Commissione, come invece si prevedeva alla vigilia. Le settimane che hanno preceduto l'apertura dei lavori erano state infatti animate dal dibattito e dalle polemiche sul trattamento riservato ai detenuti *taliban* e di Al Qaeda nella base militare americana di Guantanamo a Cuba. L'Alto Commissario Mary Robinson, così come molti attivisti e organizzazioni per i diritti umani, avevano pesantemente criticato la decisione del governo americano di non applicare la Convenzione di Ginevra, che avrebbe comportato il riconoscimento dello status di prigionieri di guerra per i detenuti.

La stessa Mary Robinson è ritornata più volte sull'argomento nei suoi discorsi davanti alla Commissione. Dopo aver condannato con fermezza gli attentati dell'11 settembre - nuovamente definiti come crimini contro l'umanità - l'Alto Commissario ha ribadito la tesi secondo cui solo il rispetto di diritti fondamentali della persona può a lungo termine creare le necessarie condizioni di sicurezza per far fronte alle minacce del terrorismo. "Purtroppo – ha quindi ricordato - le strategie anti-terrorismo messe in atto negli ultimi mesi da diversi Paesi si sono talvolta tradotte in misure che violano o restringono alcuni diritti fondamentali, come la libertà di espressione, la presunzione d'innocenza, il diritto alla richiesta d'asilo, il diritto ad un giusto processo. Vittime di tali violazioni sono spesso le categorie più deboli".

L'appello dell'Alto Commissario non è rimasto isolato. Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan ha significativamente intitolato il suo intervento davanti alla Commissione "I diritti umani non devono essere sacrificati nella lotta al terrorismo". D'altra parte anche nel discorso dell'On. Margherita Boniver, così come in quello di tutti gli altri dignitari europei intervenuti davanti alla Commissione, è stato sottolineato come la legittima emozione suscitata dagli atti terroristici non debba essere utilizzata dai governi per adottare misure irrispettose dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Nonostante le positive premesse rappresentate da questi autorevoli interventi, la Commissione per i Diritti Umani non è riuscita ad elaborare una posizione consensuale in materia, giungendo alla fine dei suoi lavori all'adozione di una risoluzione su "Diritti Umani e Terrorismo" con un voto a maggioranza che ha evidenziato i contrasti esistenti, e rinviando alla prossima sessione l'esame del testo "Promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo" presentato dal Messico. Si tratta sicuramente di un risultato poco gratificante, soprattutto se comparato alle larghe convergenze che si registrano invece a livello internazionale in tema di lotta al terrorismo.

Il raggiungimento del consenso non è stato certo agevolato dalla presentazione da parte dell'Algeria dell'ormai tradizionale progetto di risoluzione su "Terrorismo e Diritti Umani". Si tratta di un testo introdotto per la prima volta nel 1999 dalla Turchia, e in seguito sostenuto da diversi Paesi che, invocando la condanna di tutte le attività terroristiche, intendono giustificare l'adozione di drastiche misure repressive e di limitazione delle libertà civili e politiche da parte dei governi. L'inserimento della lotta al terrorismo ai primi posti dell'agenda politica internazionale, all'indomani dell'11 settembre, ha influito profondamente sulla negoziazione, smussando la rigidità dei promotori della risoluzione, che si sono impegnati in un confronto leale e costruttivo. L'accettazione nel testo di diversi emendamenti proposti dall'Unione Europea ha permesso ai Quindici di sottolineare i progressi compiuti astenendosi al momento del voto, diversamente dall'anno precedente in cui vi era stato un unanime voto negativo da parte dei Paesi europei.

D'altra parte va sottolineato come i promotori della risoluzione non abbiano eliminato il punto più controverso ed inaccettabile per l'Unione Europea: il fatto che gli atti terroristici vengano qualificati come violazioni dei diritti umani, mentre da parte europea si sostiene che tale qualifica è applicabile soltanto ad atti compiuti dagli Stati. Nella dichiarazione di voto con cui presentava le ragioni dell'astensione, l'Ambasciatore spagnolo, intervenendo a nome dell'Unione Europea, ha ricordato che "una netta distinzione deve essere fatta tra atti attribuibili agli Stati, e atti criminali che tali non sono, in modo da evitare di conferire ai terroristi lo status di soggetti di diritto internazionale".

Ben diversa era invece la posizione dell'Unione Europea in merito al progetto di risoluzione presentato dal Messico e intitolato significativamente "Promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo". Il titolo stesso chiariva come il testo facesse proprie le proposte lanciate dall'Alto Commissario Mary Robinson - e fatte proprie da una coalizione di organizzazioni non governative, tra cui in prima fila figuravano Amnesty International e Human Rights Watch - con lo scopo di far sì che le misure anti-terrorismo adot-

tate dai singoli governi siano in piena conformità con il rispetto dei diritti umani. A tal fine la Risoluzione chiedeva all'Alto Commissario di farsi carico della questione, promuovendo studi sul problema e fornendo a Stati ed Agenzie internazionali interessate assistenza, indicazioni e consigli in merito. Il progetto di risoluzione messicana ha ricevuto immediatamente il pieno appoggio dei Paesi dell'Unione Europea, che hanno co-patrocinato il testo, anche perché riprendeva e traduceva in proposte concrete i concetti riaffermati in plenaria da tutti gli interventi dei dignitari europei in tema di diritti umani e lotta al terrorismo.

D'altra parte, contro la risoluzione si sono attivati tutti quegli Stati non disposti a limitare le prerogative dei governi nella lotta al terrorismo, tra cui Cina, India, Russia e Stati Uniti, che nelle consultazioni informali per la negoziazione hanno proposto pesanti modifiche al testo, presentando obiezioni addirittura sul titolo stesso. Agendo in stretta coordinazione con i sostenitori della risoluzione algerina, gli oppositori al progetto messicano hanno paventato la presentazione in aula di un emendamento che introduceva anche in questo testo la controversa definizione degli atti terroristici quali violazioni dei diritti umani. Di fronte alla sicura adozione dell'emendamento, che avrebbe stravolto il testo e costretto i Paesi europei a ritirare il loro co-patrocinio ed astenersi al momento del voto, i promotori della risoluzione hanno preferito ritirare il progetto, rinviandone l'esame alla prossima sessione della Commissione. Lo stesso Alto Commissario aveva chiaramente fatto intendere lo scarso interesse del suo ufficio a ricevere l'investitura per affrontare il problema della protezione dei diritti umani nella lotta al terrorismo da parte di una Commissione spaccata in due. La questione è quindi rimandata al prossimo anno, con la significativa incognita della propensione del futuro Alto Commissario per i Diritti Umani ad impegnarsi in prima persona su questo tema scottante: le posizioni di Mary Robinson in merito hanno attirato le critiche, neanche troppo velate, da parte degli Stati Uniti. Con la scadenza del mandato di Mary Robinson, nell'autunno prossimo, l'Unione europea perde di sicuro un alleato prezioso.

Il bilancio dei lavori della Commissione in materia di diritti umani e terrorismo, con l'approvazione della controversa risoluzione algerina e il rinvio dell'esame del testo messicano è sicuramente negativo per quanti si aspettavano un'azione più incisiva a favore della tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. All'indomani degli eventi dell'11 settembre, i singoli Stati sembrano essere meno sensibili ai richiami al rispetto dei diritti umani, trincerandosi dietro la rinnovata priorità assegnata al problema della sicurezza nazionale e alla difesa delle prerogative dei governi nazionali in materia di lotta al terrorismo. Esempio evidente di questa tendenza sono il dibattito e il voto sulla risoluzione sui diritti umani in Cecenia. Prendendo la parola prima del voto, il rappresentante russo ha citato la lotta al terrorismo internazionale avviata dopo l'11 settembre, tracciando un parallelo tra i separatisti ceceni e i *Taliban* e invitando quindi tutti i Paesi desiderosi di combattere il terrorismo a votare contro il testo presentato dall'Unione Europea. Il successo della posizione russa testimonia come l'assenza di una definizione del concetto di terrorismo universalmente accettata non favorisca l'emergere di un quadro normativo internazionale entro cui conciliare le esigenze di sicurezza e la tutela dei diritti umani.