

Diritti Umani: Ieri, Oggi, Domani

Dicembre 1948: l'individuo entra come soggetto nella storia delle relazioni internazionali: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, giuridicamente *soft* trattandosi d'una Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU (priva in quanto tale di forza giuridica vincolante) è tuttavia percepita pressoché immediatamente come moralmente vincolante per gli stati membri della neonata ONU: l'alto valore etico conduce ben presto a considerarla tra i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti dalla Comunità internazionale (al pari, dunque di norme consuetudinarie che, per la convinzione da parte degli stati del loro valore giuridico e della necessità di osservarle, assurgono a norme cogenti).

Con la Dichiarazione gli Stati sovvertono per la prima volta una tendenza che è possibile far risalire alla Pace di Westfalia del 1648: dalla nascita degli stati-nazione i rapporti internazionali sono intercorsi essenzialmente tra gli stati e il ruolo dell'individuo vi rilevava soltanto qualora si trattasse del rappresentante d'uno stato. Per i rappresentanti degli stati, essenzialmente, sono nati infatti istituti giuridici quali l'immunità o la protezione diplomatica, che pure accordano talune garanzie giuridiche alle persone. La Dichiarazione è però un bel salto in avanti: vi si afferma che i diritti in essa enunciati si riferiscono a "tutti gli esseri umani", nati "liberi ed eguali in dignità e diritti". Per giunta la Dichiarazione va ben oltre: afferma che tutti i diritti e libertà in essa enunciati spettano a ciascun individuo, "senza distinzione alcuna" che sia fondata su razza, colore, sesso, lingua religione, opinioni, origine nazionale o sociale, ricchezza, nascita o altra condizione.

Tutto ciò è bellissimo, ma René Cassin e Eleanor Roosevelt, i principali fautori del testo, erano consapevoli che si trattava d'un "ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli": v'era una lunga strada da percorrere!

Una strada che ancor oggi appare lunga e tortuosa. Basti pensare che nel 1998 l'ONU si fa promotrice della celebrazione del Cinquantenario della Dichiarazione Universale, ma più d'uno insorge a far notare che molti di quei diritti risultano ancora tali solo sulla carta: Amnesty International fa ad esempio notare che la tortura è pratica tutt'altro che desueta in ben 46 paesi; le statistiche indicano che in media ogni giorno muoiono ancora 35000 bambini di fame e malattie che nel frattempo, grazie agli enormi progressi della ricerca medica, sono divenute agevolmente curabili in paesi avanzati. Del resto la situazione mondiale a fine Anni '90 è drammatica: la Jugoslavia non esiste più ma le sofferenze delle popolazioni balcaniche non sono affatto concluse; il Sudan è preda della guerra civile; la Turchia reagisce duramente alle rivendicazioni dell'etnia curda insorta (i cui dirigenti politici pure si sforzano di promuovere il dialogo, giungendo addirittura a dichiarare cessate-il-fuoco unilaterali); la libertà d'espressione a Cuba è tutt'altro che realizzata; in alcuni luoghi (Repubblica Democratica del Congo, Cecenia, Liberia, ...) non si fa a tempo a dichiarare concluso un conflitto che quasi subito se ne accende un altro. E i conflitti assumono connotazioni allarmanti: quelli tradizionali interstatali sono sempre più rari (si ricordano a braccio solo due guerre recenti volte a rivendicare una porzione di territorio: tra Ecuador e Perù e tra Eritrea ed Etiopia), quelli interetnici dilagano sanguinosi, dall'Africa ai Balcani. Non basta: con le "nuove guerre" si diffondono fenomeni aberranti come lo sfruttamento dei bambini-soldato (nel 1998 si stima che fossero almeno 300000 in tutto il mondo, reclutati tanto da eserciti regolari quanto da movimenti di liberazione). E i bambini sono anche, a migliaia, oggetto di traffici, finalizzati a sfruttarne le prestazioni lavorative o, ancor peggio, sessuali. Da ultimo un cenno sul diritto alla vita: la pena di morte è applicata con frequenza non solo in Cina o in Arabia Saudita, ma anche negli Stati Uniti. Sono solo pochi esempi!

In breve: la Dichiarazione nel 1998 compie 50 anni e conserva intatta la sua bellezza... ma non è un compleanno che si possa festeggiare a cuor leggero!

Nel 1941, nel pieno della II Guerra Mondiale, il presidente statunitense Roosevelt

enunciò in un discorso le quattro libertà fondamentali (di credo, di pensiero, dal timore e dal bisogno) nonché il nesso tra il rispetto di tali libertà, intese quali diritti umani fondamentali, e l'obiettivo del raggiungimento della pace durevole. Fu l'avvio di una rivoluzione copernicana.

Nel 1945 fu adottata la Carta delle Nazioni Unite: "incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali" fu indicato come uno dei compiti principali dell'ONU.

Negli anni successivi al 1948 si produsse anche una caratterizzazione teoretica dei diritti umani, di notevole comodità espositiva, che li suddivide in *tre generazioni*:

- della prima fanno parte i *diritti civili e politici* (contenuti nei primi 21 articoli della Dichiarazione Universale e poi nel Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, che è in vigore dal 1976). Al riguardo si parla di diritti o anche di libertà, distinguendo tra *libertà positive* (il poter fare qualcosa: ad esempio la libertà di associazione) e *negative* (l'essere esentati da qualcosa: ad esempio la libertà dalla riduzione in schiavitù o dal subire torture).

- alla seconda appartengono i *diritti sociali, economici e culturali* (la cui tutela fu stabilita nel Patto Internazionale apposito, anch'esso in vigore dal 1976) dopo che già erano stati enunciati negli articoli 22-27 della Dichiarazione Universale. Tipici sono i diritti al lavoro, alla tutela sindacale, alla partecipazione alla vita culturale, all'istruzione.

- nella terza si fanno rientrare diritti pertinenti agli individui in quanto membri di comunità più vaste (dai popoli all'intera umanità): i più noti sono i diritti all'autodeterminazione, alla pace, allo sviluppo economico-sociale, a ricevere aiuto in caso di calamità, a godere appieno delle risorse naturali, alla salubrità e all'equilibrio dell'ambiente.

La prima generazione inerisce alla sfera della *libertà individuale*: si tratta di diritti per i quali si sono sviluppate nel tempo anche forme di tutela giuridica (particolarmente avanzate, ad esempio, in Europa, per la spinta che dal 1949 ha esercitato il Consiglio d'Europa): essi consentono la piena realizzazione dell'individuo nella sfera socio-politica. La seconda generazione fa riferimento alla sfera dell'*uguaglianza*: per realizzare i diritti di questo tipo si richiede però che gli stati svolgano interventi attivi (per garantire ad esempio l'assistenza sanitaria e la formazione di base a tutti i propri cittadini); ciò fa sì che talvolta possano esservi forti dichiarazioni programmatiche riguardo alla loro realizzazione, senza che poi seguano interventi per realizzarli effettivamente da parte degli organi statali. I diritti di terza generazione sono anche detti diritti di *solidarietà*: renderli "azionabili" giuridicamente non è semplice, poiché non avrebbe senso garantirne la tutela al singolo, come se fosse incorporato dalla comunità cui appartiene.

Nel corso del tempo l'interrelazione stretta tra promozione dello sviluppo umano (che le Nazioni Unite intendono come "ampliamento della gamma di scelte della gente") e attuazione dei diritti umani (nella Conferenza Mondiale sui Diritti Umani del 1993 si affermò il principio d'interdipendenza tra sviluppo, democrazia e diritti umani) ha condotto anche a fissare obiettivi assai concreti, in sostanza comuni a entrambe le attività: l'esempio più tangibile è dato dalla Dichiarazione del Millennio, adottata nel corso di un apposito summit ONU nel 2000, al quale erano presenti numerosissimi capi di stato. La "visione globale" impone a tutti i paesi di fare tutto il possibile per eliminare la povertà, promuovere la dignità umana e l'uguaglianza, conseguire pace, democrazia e sostenibilità ambientale. Ciò si è tradotto, nella Dichiarazione del Millennio, nella fissazione di specifici Obiettivi di Sviluppo (per il nuovo Millennio): eliminare la povertà estrema e la fame, conseguire l'istruzione primaria in ambito universale, promuovere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere AIDS, malaria e altre malattie, assicurare la sostenibilità ambientale, sviluppare una *partnership* globale per lo sviluppo. A tali obiettivi generali si accompagna la fissazione di "traguardi", ossia di uno o più risultati concreti da conseguire, in

ambito universale, in relazione a ciascun obiettivo, entro il 2015 (un esempio: riduzione di due terzi del tasso di mortalità dei bambini di età inferiore a 5 anni). Poiché proprio nella Dichiarazione si fa riferimento alla volontà di "cooperare", in ambito nazionale e internazionale, con ogni settore (compreso quello delle imprese private), per raggiungere gli obiettivi indicati, ciò induce a pensare che vi siano notevoli spiragli anche per l'attività delle ONG.

Da quanto si è finora illustrato si evince agevolmente che tutela e promozione dei diritti umani si sono evolute nel tempo:

- *ieri*, sostanzialmente dopo la II Guerra Mondiale, si è assistito a una "codificazione": in ambito internazionale (con la Carta Internazionale dei Diritti Umani), ma anche in ambiti regionali (alla Convenzione per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, adottata in Europa nel 1950, sono seguite convenzioni in Africa e nel continente americano);

- *oggi*, la codificazione non si può dire esaurita: a quella "generale" si sono via via aggiunte norme convenzionali sui diritti umani di particolari categorie: le donne, le minoranze linguistiche, i rifugiati, i bambini (da febbraio 2002 è entrato in vigore un protocollo facoltativo alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, che vieta l'impiego dei minori di 18 anni nei conflitti armati) o volte ad assicurare particolari garanzie di determinati diritti (si pensi alla Convenzione contro la tortura e i trattamenti inumani e degradanti). Quel che ha caratterizzato la fase attuale (potremmo definire tale convenzionalmente quella successiva alla fine della Guerra Fredda, assumendo come data simbolica il 1989, anno del crollo del muro di Berlino) è però l'accrescimento della consapevolezza (dovuto soprattutto a una sempre più capillare diffusione delle informazioni) che i problemi di singole aree del mondo non mancano prima o poi di far sentire le loro ripercussioni anche in luoghi molto distanti. Si pensi al fatto che un conflitto produce fughe di massa delle popolazioni che ne sono vittime verso altri paesi, che dovranno preoccuparsi di garantire a queste persone il soddisfacimento di bisogni primari; o che l'edificazione di una diga, deviando il corso di un enorme fiume, può convogliare l'acqua verso regioni che ne sono prive (beneficiandole), ma occorrerà affrontare in qualche modo i problemi di quanti vivono nel luogo dove è stata edificata la diga (che potrebbero subire l'inondazione dei loro terreni agricoli, ad esempio, o gli effetti negativi d'una diminuzione delle risorse idriche a loro disposizione). Tali situazioni privano, dunque, degli individui, o sempre più spesso delle comunità intere, di loro diritti fondamentali. Alla consapevolezza ha fatto seguito nel corso del tempo una sempre maggiore volontà di rimediare, di non stare a guardare: le agenzie specializzate delle Nazioni Unite e le organizzazioni non governative hanno iniziato tempo fa a sviluppare pertanto progetti concreti.

- e *domani*? È auspicabile che le due linee indicate di *work in progress* relative ai diritti umani (da un lato quella giuridica, basata sulla interdipendenza e universalità dei diritti umani, e dall'altro quella fattiva) riescano a procedere di pari passo, integrandosi al meglio. Per evitare che il discorso al riguardo diventi utopistico preferisco illustrare questo punto facendo riferimento a questioni o problematiche al presente irrisolte o in divenire, ma foriere di sviluppi positivi o negativi a seconda dell'approccio che in futuro si sceglierà per risolverle.

Sul piano strettamente giuridico vi è un problema già in via di risoluzione: l'11 marzo 2003 18 giudici di 4 continenti hanno prestato giuramento, dando vita concretamente alla Corte Penale Internazionale, il cui statuto era stato elaborato nel corso di una conferenza diplomatica tenutasi a Roma nell'estate del 1998. Nei 10 giorni successivi a tale giuramento è tuttavia precipitata la crisi irachena e gli Stati Uniti, spalleggiati dalla Gran Bretagna e da pochi altri paesi, ma senza un mandato del Consiglio di Sicurezza ONU (che invano hanno provato a ottenere) hanno invaso militarmente l'Irak (le ostilità sono state dichiarate ufficialmente concluse dal presidente statunitense Bush il 1° maggio successivo, ma in seguito in Irak non sono mancati altri episodi cruenti.

È però assai positivo l'intento della comunità internazionale di istituire un tribunale chiamato a giudicare violazioni gravissime dei diritti umani (crimini contro l'umanità, crimini di guerra) solitamente frequenti durante i conflitti, soprattutto in anni recenti. Le prime avvisaglie di tale volontà si erano avute con la Convenzione contro il Genocidio, elaborata fin dal 1948; lo sterminio di gruppi consistenti di popolazioni, motivato principalmente dalla loro appartenenza etnica, risale indietro nel tempo (nel 1915 si ebbe quello degli armeni, all'interno dell'Impero Ottomano; successivamente fu il Terzo Reich germanico a procedere sistematicamente all'eliminazione delle persone di origine ebraica: sono i due episodi più agghiaccianti, non gli unici, della prima metà del XX secolo); occorreranno però altri due episodi tragici (le Guerre Balcaniche che alla fine del secolo scorso hanno portato allo smembramento della Jugoslavia e il conflitto interetnico tra Hutu e Tutsi in Rwanda) caratterizzati da stermini di massa e altri crimini efferati (come gli "stupri etnici") per indurre la comunità internazionale a provvedere: si crearono due tribunali ad hoc, uno per la ex-Jugoslavia con sede in Olanda e l'altro per il Rwanda con sede in Tanzania, antesignani dell'odierno Tribunale Penale Internazionale incaricati di accertare tali violazioni e di punirne i responsabili (finalmente chiamati a rispondere specificamente delle atrocità commesse). Non v'è che da attendere che gli stati aderenti si attengano alle disposizioni e consentano che la giurisdizione del Tribunale eserciti pienamente la sua funzione.

V'è però da notare un approccio alternativo, riguardo ai crimini particolarmente efferati: quello di istituire Commissioni per la Verità e la Riconciliazione. La più nota fu istituita nel 1995 in Sudafrica e aveva il compito di far luce sulle violazioni verificatesi durante il regime di *apartheid* che per alcuni decenni è stato in vigore in quel paese. Caratteristica precipua di tale Commissione è stata quella di tenere udienze pubbliche nel corso delle quali si sono ascoltate testimonianze su svariati episodi criminali da parte di chi li aveva commessi (senza distinguere se i responsabili fossero bianchi "segregazionisti" o "neri" "segregati" desiderosi di vendetta): la finalità della Commissione non era di condannare (alla "confessione pubblica" non seguivano sanzioni penali), bensì di far luce definitiva sugli episodi e favorire in tal modo il pentimento degli autori e il perdono delle vittime o dei loro familiari con l'intento più ampio di recuperare la pace sociale e consentire in futuro la convivenza inter-razziale. Commissioni similari erano state istituite in precedenza per documentare le sparizioni di persone avvenute in Paesi latinoamericani (Bolivia, Argentina) durante regimi militari o le violazioni dei diritti umani perpetrate durante lunghe guerre civili (El Salvador, Guatemala, ...).

Tanto i tribunali internazionali che le commissioni per la riconciliazione sono però rimedi; può invece risultare particolarmente utile con finalità preventive l'attività di talune organizzazioni non governative che hanno esteso la loro presenza in numerosi paesi e si sono date come *mission* specifica l'attività di *lobby* e/o *advocacy* per i diritti umani: esse (tra le più note figurano Amnesty International e Human Rights Watch) non solo ribadiscono costantemente che i diritti umani sono universali, inalienabili e indivisibili e come tali da attuare ovunque e da garantire a ogni individuo, ma attuano anche una preziosa attività di monitoraggio costante dei comportamenti degli stati (tanto verso i propri cittadini quanto verso coloro che provengono da altri paesi). Ciò, congiunto a una capacità di far circolare le informazioni raccolte (purché siano documentate con accuratezza!) potrà costituire un freno sempre maggiore nei confronti di stati inclini a comportamenti repressivi o le cui burocrazie tardino ad attuare nell'ordinamento nazionale norme internazionali che lo stato ha sottoscritto aderendo a convenzioni internazionali. Può apparire un'aspirazione troppo idealistica solo a chi non osservi in modo adeguato gli eventi: ad esempio l'attenzione che alcune organizzazioni da anni dedicano alla pena di morte non è stata vana; ad essa si è aggiunta la condizione imposta dal Consiglio d'Europa ai paesi che chiedono di aderirvi di abolire la pena capitale e ciò ha portato nel tempo alla non applicazione e poi all'abolizione di essa in numerosi paesi europei.

Un ulteriore slancio all'applicazione sempre più estesa dei diritti umani può derivare dai fenomeni di integrazione di paesi in entità sovranazionali, come è il caso dell'Unione Europea: una delle condizioni che essa ha richiesto ai paesi che negli ultimi anni hanno chiesto di divenirne membri è stata di adeguare i loro ordinamenti interni alla legislazione internazionale e ai principi in materia di diritti umani (così è avvenuto per i 10 paesi che entreranno a far parte dell'UE nel maggio 2004). In quest'ambito v'è altresì da dire che i paesi dell'Unione, dopo che è stata stilata una Carta dei Diritti Fondamentali (Nizza, 7 dicembre 2000), sono ora impegnati addirittura a discutere il testo d'un trattato costituzionale dell'UE, che dovrebbe esser pronto nel 2004. La spinta che da tutto ciò deriva è notevole: si pensi che la Turchia, desiderosa di ottenere dall'UE il consenso ad avviare negoziati per la propria adesione, ha avviato lo scorso anno la revisione della propria legislazione interna: ne è scaturita la programmazione (nel biennio 2002-2003) di ben 7 "pacchetti legislativi di riforma" e sono state, per fare un esempio, modificate norme fortemente limitative dell'uso di lingue diverse dal turco: è pertanto ora consentita la trasmissione televisiva e radiofonica, pur con tempi contingentati, in altre lingue.

Ciò ci induce ad affrontare un altro aspetto: potrebbe accadere che le riforme legislative siano "di facciata": talvolta accade, come ad esempio in Brasile, che si abbia una legislazione particolarmente avanzata su determinate materie (nel caso specifico la tutela dell'infanzia), ma si continui a sentir parlare di fenomeni aberranti come l'esistenza gramata dei *meninos de rua*. A risollevare da simili situazioni molto contribuisce l'attività delle ONG di sviluppo, con i loro progetti mirati. Essa si presta a un solo rilievo: più d'una volta è accaduto che l'attuazione di progetti abbia comportato notevoli miglioramenti della situazione dei beneficiari; ma una volta che il progetto era concluso, sono rimaste strutture inutilizzate e dopo qualche tempo, tornando in quello stesso luogo si poteva riscontrarne il degrado, con conseguenze rilevanti anche sul piano sociale: tali "regressi" si traducono anche in "regressi" nell'attuazione (*implementation*) dei diritti umani.

Quanto alle ONG si può notare una loro crescente specializzazione: alcune si dedicano ormai esclusivamente a interventi in zone a rischio, non appena è cessata l'escalation violenta d'un conflitto. La loro funzione si concreta in attività di sminamento, di assistenza a rifugiati e sfollati, di ricostruzione delle infrastrutture (non solo case, ma anche ad esempio reti idriche ed elettriche). Altre sono invece tuttora dedite ad attività "tradizionali" come ad esempio quelle volte a favorire l'alfabetizzazione delle popolazioni o la formazione di infermieri, insegnanti, ... del posto. Entrambi i tipi di attività sono strettamente attinenti ai diritti umani.

Nel corso degli ultimi decenni si è progressivamente affermato l'approccio allo sviluppo incentrato sui diritti umani: con l'espressione *Mainstreaming* (dei diritti umani nei programmi di sviluppo) si indica il far confluire verso forme di promozione e garanzia dei diritti umani le dinamiche dei programmi di sviluppo. Concreti obiettivi di sviluppo vengono pertanto definiti facendo anche riferimento a specifici diritti, contenuti in convenzioni internazionali vigenti che tali diritti codificano e definiscono. Si realizza in sostanza l'integrazione di norme, standard e principi (ad esempio: il divieto di operare discriminazioni) enunciati nel sistema internazionale dei diritti umani in piani e progetti di sviluppo. Le azioni volte a promuovere lo sviluppo sono conseguentemente basate su principi: in primis il principio di *accountability*, in base al quale i beneficiari di diritti ne vengono ritenuti portatori, il che comporta dei doveri a carico delle istituzioni (di fare o positivi: garantire, ad esempio, l'istruzione; di non fare o negativi: ad esempio non sottoporre una persona a torture o a restrizioni ingiustificate della libertà personale o d'espressione).

Anche alla comunità internazionale sarà addossato un dovere d'agire qualora una determinata area geografica risulti carente di risorse o capacità. Con i termini *empowerment* e partecipazione si sottolineano alcune caratteristiche "obbligatorie"

dei programmi che conciliano diritti umani e sviluppo, come la necessaria garanzia da fornire ai beneficiari che non solo avranno la capacità ma anche l'effettiva possibilità d'influire sui processi di sviluppo volti a migliorare le condizioni delle comunità alle quali appartengono. Ciò si realizza consentendo a tali comunità di accedere alle istituzioni e dialogare con esse, d'aver accesso a informazioni utili e, pertanto, d'incidere con le proprie scelte sulla direzione verso la quale spingere i programmi di sviluppo.

Riprendo ora un aspetto che mi sta particolarmente a cuore; si è già detto che nel mondo i conflitti si sono purtroppo "evoluiti" rispetto al classico concetto di conflitto tra stati nazionali (alla cui base v'era spesso la necessità d'espansione territoriale d'uno stato, che ne invadeva un altro; quando altri stati ravvisavano in quell'invasione una minaccia per i loro interessi il conflitto spesso si allargava, poiché essi si alleavano con lo stato invaso e a loro volta spronavano altri stati ad allearsi con l'invasore per tutelare a loro volta propri interessi nazionali); inoltre tali conflitti, quando le armi non erano ancora sofisticate come le attuali, si sviluppavano tramite battaglie campali o navali. Per consentire un adeguato trattamento delle varie categorie di persone coinvolte nel conflitto (combattenti che fossero rimasti feriti o fossero stati fatti prigionieri, ad esempio) furono codificate a partire dal XIX secolo le norme del diritto cosiddetto umanitario, che in particolare il Comitato Internazionale della Croce Rossa s'impegna a far sì che siano rispettate. Ma è un'impresa sempre più ardua. Spesso, data la velocità raggiunta nella diffusione d'informazioni, si viene a conoscenza di conflitti intertribali (come quello tra gli Hema e i Lendu attualmente in corso nell'Ituri, provincia nordorientale della Repubblica Democratica del Congo) e di guerre civili (come quella che per anni ha insanguinato la Sierra Leone) svolte seguendo regole antiche e brutali (con truppe che mutilano le popolazioni dei villaggi che attraversano); vi sono poi le guerre di recente combattute con armi sofisticatissime (come è avvenuto in Kosovo e in Afghanistan a cavallo del passaggio di millennio). Gli strascichi si avvertono anche a distanza di tempo, ma per le popolazioni del territorio sono dannosi: si pensi solo alle mutilazioni fisiche dovute allo scoppio di mine (ricordando che tutti gli esseri umani hanno diritto alla salute e all'integrità fisica!); quando le armi sono più sofisticate risultano ancor più deleteri: l'uso di armi contenenti uranio impoverito ha prodotto dopo la Guerra del Kosovo numerosi casi di tumore, spesso anche tra i soldati dei paesi che di tali armi avevano fatto uso; e le tracce che sostanze di quel tipo possono lasciare per anni nell'ambiente sono fonte d'inquinamento (ad esempio delle falde acquifere). Come si può notare, pertanto, occorre una riscrittura delle norme del diritto umanitario (non per cancellarle, ma per adattarle al fatto che esistono ormai molteplici tipi di conflitti, i cui effetti devastanti differiscono), ma anche la consapevolezza che gli effetti di tali conflitti si traducono sempre in violazioni di diritti umani: e non si tratta solo di violazioni efferate, classificabili come crimini di guerra o contro l'umanità, ma anche di diritti individuali (alla salute,...) o collettivi (a un ambiente salubre,...) inficiati.

Nel 1859 Henri Dunant, facoltoso uomo d'affari svizzero, assiste da un colle alla Battaglia di Solferino: rimane scosso dalla crudeltà degli scontri campali, che lasciano inevitabilmente sul terreno cadaveri ammassati e, soprattutto, feriti di cui nessuno si prende cura (a meno che qualche commilitone non compia un coraggioso gesto d'onore) e che al più muoiono perciò dissanguati. Dunant non si ferma all'incredulità ed allo sgomento e la sua azione pratica si traduce, nel 1864, nella fondazione del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), con sede a Ginevra. L'esempio spinge anche la Comunità internazionale di allora ad agire e nascono, sul piano giuridico, le convenzioni sul diritto umanitario: esse, vincolanti per gli Stati aderenti, impongono doveri di cura e protezione nei confronti di particolari categorie di persone coinvolte nei conflitti (feriti e malati, dispersi e naufraghi, prigionieri di guerra), senza che si attuino discriminazioni in base alla loro appartenenza all'uno o all'altro degli stati contendenti. Tenendo presente l'evoluzione dei mezzi e delle strategie belliche si è provato nel XX secolo a stare

al passo coi tempi, aggiornando le Convenzioni (da ultimo, le Quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e successivi Protocolli), conservando però sempre come principio ispiratore basilare quello del rispetto della dignità della persona umana.

Si assiste, dal vertice dell'Organizzazione Mondiale del Commercio a Seattle (1999), ad una contrapposizione tra istituti specializzati (quali Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) e società civile. Da un lato vengono proposti programmi strutturali o progetti faraonici (che non sempre tengono conto delle realtà locali e sono perciò percepiti come imposti); si odono inoltre dichiarazioni intergovernative d'impegno solenni (come nei summit del G8) e non mancano fondi e stanziamenti a pioggia. Dall'altro lato la risposta, dove non sia esclusivamente violenta, si articola in rivendicazioni sostanziali: la società civile chiede d'essere rappresentata durante i summit ed ascoltata laddove si prendano decisioni che influiscono poi incisivamente sulla vita di intere popolazioni; chiede inoltre che le decisioni siano assunte in maniera trasparente; non esita a effettuare ricerche e a presentarne i risultati (un notevole esempio in tal senso è dato dalla Campagna per la Riforma della Banca Mondiale).

Dalla Carta ONU è previsto per le ONG uno status consultivo, che consente loro, una volta che abbiano conseguito tale status, di svolgere non solo le attività di lobbying e advocacy presso le agenzie ONU, ma anche di contribuire fattivamente, con proposte e soluzioni, a sviluppare programmi e risolvere problemi. Le collaborazioni sul campo, soprattutto tecnico-specialistiche, risultano fruttuose; anche i "controvertici" che fanno da cornice ai grandi appuntamenti (conferenze,...) delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite sono in tali casi notevolmente propositivi e raramente "arrocchiati" su rivendicazioni politiche. L'ultimo esempio in tal senso è dato dal parallelismo tra il World Food Summit (Roma, giugno 2002) della FAO e l'NGO Forum on Food Sovereignty svoltosi contemporaneamente, sempre a Roma. Gli interventi timidi o di facciata degli Stati presso la FAO non hanno interrotto il dialogo sul problema mondiale **FAME** tra la FAO stessa e la società civile (al Forum erano presenti ONG e associazioni d'ogni continente), che non solo ha portato avanti battaglie di principio (affermazione del principio della sovranità alimentare) ma si è sforzata di produrre proposte fattive e concrete strategie di soluzione per ovviare a carenze alimentari, soprattutto laddove sono (come in Africa) maggiormente croniche e gravi.

Nel Forum si è in sostanza affermato che il diritto al cibo è fondamentale ai fini del raggiungimento della sicurezza alimentare in ogni luogo; le proposte concrete di soluzione devono però basarsi tutte sul concetto di sovranità alimentare, ovverosia sul principio che le comunità locali, custodi di tradizioni e culture talora ancestrali, hanno conoscenze che consentono di scegliere le coltivazioni più adatte alle proprie necessità alimentari ed al luogo in cui sono stanziate: tali comunità hanno pertanto pieno diritto di partecipare alle decisioni in materia che più da vicino le riguardano e non devono subire passivamente logiche commerciali che permeino la produzione agricola, prevalentemente imposte dalle multinazionali del settore. Come si può notare si tratta d'un passo in avanti significativo, che indica una presa di coscienza profonda dei propri diritti in relazione ad un fondamentale bisogno umano. In precedenza, anche laddove i governanti fossero maggiormente sensibili, i programmi alimentari e le riforme agrarie conservavano comunque la caratteristica di provenire dall'alto e finivano pertanto per produrre malcontento (nelle élites dei latifondisti, ma anche tra i braccianti e le frange della popolazione ridotte allo stremo dalla scarsità di cibo) senza fornire soluzioni realmente efficaci.

Nel tutelare i diritti dal punto di vista pratico, con gli strumenti in precedenza elencati, le problematiche concernenti la tutela individuale si intrecciano di frequente con questioni concernenti i diritti di interi popoli (del resto uno dei

capisaldi consolidati, scaturito dalla Conferenza Mondiale sui Diritti Umani – Vienna, 1993 – è il principio che i diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti).

Esemplare per illustrare una vicenda collettiva potrebbe essere la questione palestinese (dati anche i recenti sviluppi: all'occupazione di territori assegnati ai palestinesi, da ultimo con gli Accordi di Oslo del 1993, Israele aggiunge il perpetuarsi d'una politica che favorisce l'insediamento di propri coloni nei territori stessi; e addirittura, di recente, la costruzione d'una barriera difensiva attorno alla Cisgiordania, per asserite ragioni di sicurezza: l'esigenza israeliana della sicurezza da attacchi terroristici andrebbe però temperata con l'esigenza dei palestinesi di godere delle loro libertà, come ad esempio quella di movimento. Il pensiero di molti, quando si parla della nuova barriera in costruzione corre, però, – chissà perché – al tristemente noto precedente storico del Muro di Berlino!).

Le vicende birmane, invece, denotano l'aspirazione verso la democrazia. Tuttavia lo straordinario carisma di Daw Aung San Suu Kyi induce molti a concentrare l'attenzione quasi unicamente sulle violazioni di diritti individuali che questa donna ha subito; Suu Kyi è leader della Lega Nazionale per la Democrazia (NLD) – importante movimento politico birmano – e fu insignita del Premio Nobel per la Pace nel 1991: si batte da anni per l'avvento della democrazia in Birmania. Non senza difficoltà: nel 1988 una giunta militare assunse il potere nel paese e indisse elezioni per la formazione d'una assemblea costituente nel 1990 (nel frattempo la Birmania fu addirittura ribattezzata: nel giugno 1989 assunse il nome di Myanmar). Lo schiacciante successo elettorale della NLD indusse però i militari a porre fuorilegge ogni partito. Suu Kyi ha affrontato in seguito severe misure volte a limitarne la libertà personale. Fu liberata nel maggio 2002, dopo aver trascorso 19 mesi agli arresti domiciliari, con scarsissime possibilità di comunicare con l'esterno, ma è stata di nuovo arrestata nel nord del paese nel maggio 2003 e detenuta *incommunicado* per l'intera estate: in località segreta, senza che fossero fornite ragioni giuridicamente valide, nonostante le pressioni della comunità internazionale, ONU in testa.

Per meglio illustrare l'intreccio di cui sopra (tra i diritti degli individui e quelli dei popoli) "costringerò" il lettore a un'ultima "digressione temporale", illustrando, seppur sommariamente, la *questione kurda*.

I curdi, dopo la I Guerra Mondiale, sembrarono coronare il sogno di avere un proprio stato. Fu un'illusione di breve durata. I negoziati che determinarono lo smembramento dell'Impero ottomano si conclusero nel 1923 con la nascita di nuovi stati, tra i quali la Turchia, e forme di protettorato in Medio Oriente; il territorio del Kurdistan geografico fu di fatto smembrato e tuttora risulta suddiviso tra 4 stati (Turchia, Iran, Irak e Siria). I curdi sono pertanto tuttora divisi da confini, nonostante l'omogeneità sostanziale della loro cultura.

Questo popolo annovera circa 40 milioni di persone; molti di loro hanno trovato rifugio in paesi UE. Le loro condizioni sono assai differenti a seconda dello stato in cui risiedono: in Irak hanno raggiunto una sostanziale autonomia dopo la creazione della *no-fly zone* nel nord del paese successiva alla Guerra del Golfo del 1991 e rappresentanti curdi hanno già un ruolo politico tutt'altro che trascurabile nell'attuale, pur confusa, situazione seguita all'invasione di truppe anglo-statunitensi e all'esautoramento di Saddam Hussein (che in passato non ha esitato a utilizzare armi chimiche contro i villaggi curdi) nella primavera 2003; in Siria i curdi sono privi di cittadinanza, il che rende loro quasi impossibile trovare lavoro, registrare la nascita dei figli e persino espatriare, dato che sono privi di documenti che ne attestino l'identità. In Iran, invece, v'è una provincia di nome Kurdistan e l'uso della lingua curda è consentito, ma non filtrano molte notizie che consentano di stabilire di quale grado di libertà effettiva godano i curdi iraniani; in Turchia la situazione è divenuta negli anni sempre più intricata.

Nel 1984 fu avviata la lotta armata contro le autorità turche; per circa 15 anni vi furono scontri e rivolte e i curdi furono sottoposti a un regime particolarmente repressivo: nelle province sud-orientali della Turchia (abitate in prevalenza da curdi) vigeva lo stato d'emergenza in maniera pressoché ininterrotta. Il 1° settembre 1999 i curdi dichiararono unilateralmente la tregua (mantenuta per 4 anni), sospendendo la lotta armata (v'erano stati già in precedenza due tentativi simili, ma gli sforzi verso il dialogo furono resi infruttuosi dalla scarsa propensione in tal senso delle autorità turche).

La repressione dei curdi in Turchia è avvenuta in varie forme: sono stati bruciati i villaggi in cui abitavano, costringendoli ad abbandonare le loro terre e le loro case; sono stati imprigionati molti curdi e in carcere (soprattutto se impegnati in attività politiche o sociali) hanno subito torture (la Turchia ha tuttavia ratificato nel 1988 la Convenzione Internazionale Contro la Tortura e Altri Trattamenti o Punizioni Inumane e Degradanti, del 1984); sono state introdotte norme che proibivano l'uso della lingua curda e persino di conferire nomi curdi ("non-turchi") ai neonati.

Particolarmente rilevanti sono risultate le vicende delle figure di spicco che hanno avanzato rivendicazioni in nome del popolo curdo:

- nel 1991 Leyla Zana, esponente del DEP (Partito della Democrazia, bandito dal 1994) ma candidata nelle liste del Partito Socialdemocratico, venne eletta all'Assemblea Nazionale. Già da tempo era tuttavia attiva per favorire forme di associazione da parte delle donne. All'atto di prestare il giuramento di fedeltà alla Costituzione Turca del 1982 si presentò con una fascia tra i capelli che recava i colori della bandiera curda e, dopo aver giurato, pronunciò, anche in lingua curda, una frase sull'aspirazione alla realizzazione della convivenza democratica tra i popoli curdo e turco. In seguito anche il Partito Socialdemocratico la invitò a dimettersi, ma ella portò avanti il suo mandato, lasciando però il gruppo parlamentare l'anno successivo (marzo 1992) insieme ad altri deputati curdi per protestare contro la dura e sanguinosa repressione militare dei festeggiamenti del Newroz (Capodanno Curdo) contro la quale il Partito Socialdemocratico non aveva sollevato alcuna protesta. Da allora, pur se minacciata di morte, portò avanti il suo impegno parlamentare; ma nel 1994, di ritorno da un viaggio all'estero in una delegazione parlamentare, fu arrestata in quanto era stata deliberata la decadenza dell'immunità parlamentare per i membri di tale delegazione. Il processo a carico di Leyla Zana e di altri 3 parlamentari curdi è tuttora in corso, monitorato con attenzione da numerose associazioni, ma anche dal Parlamento Europeo. Si tratta del secondo processo, dato che il primo, che sancì la condanna dei quattro parlamentari a pene detentive da parte del Tribunale per la Sicurezza dello Stato, fu dichiarato irregolare dalla Corte Europea dei Diritti Umani, che ne chiese la ripetizione.

- Abdullah Ocalan, che aveva dato vita al partito PKK per rivendicare in maniera organizzata le prerogative dei curdi e ne era a capo, lasciò la Siria (dove viveva) nell'ottobre 1998. Le pressioni turche sulla Siria rendevano impossibile l'ulteriore permanenza di Ocalan in quel paese; nel novembre dello stesso anno giunse in Italia. In seguito lasciò l'Italia e riprese a peregrinare; fu infine arrestato in Kenya e ricondotto in Turchia (le immagini di Ocalan bendato e ammanettato, seduto in mezzo ad agenti turchi, fecero il giro del mondo), nel febbraio 1999. Da allora è detenuto in isolamento in un carcere di massima sicurezza su un'isola (Imrali). Nel frattempo il Tribunale di Roma ha accolto (ma era ormai tardi!) con sentenza (in base all'articolo 10 della Costituzione Italiana) la richiesta d'asilo politico formulata da Ocalan durante il soggiorno in Italia. Il processo a Ocalan in Turchia si concluse nel giugno 1999 con la condanna a morte (in seguito mutata in condanna al carcere a vita, data l'impellente volontà della Repubblica Turca di entrare nell'UE, che ha portato le autorità turche ad abolire la pena di morte in tempo di pace per soddisfare le richieste europee). La Corte Europea dei Diritti Umani ha accolto (marzo 2003) il ricorso presentato da Ocalan, rilevando in particolare le molteplici violazioni del diritto alla difesa di Ocalan durante il procedimento giudiziario cui è stato sottoposto in Turchia.

Tanto Abdullah Ocalan quanto Leyla Zana sono apparsi più preoccupati della sorte del loro popolo che di quella personale (nonostante le pur numerose violazioni dei diritti civili e politici che hanno subito). Bisogna però fare attenzione al perdurare anche di altre violazioni verso personaggi meno in vista: si pensi che numerosi studenti universitari e di scuole superiori hanno subito sanzioni disciplinari dopo aver chiesto di poter ricevere l'insegnamento anche in lingua curda; o che è apparentemente possibile, a seguito delle riforme legislative dell'ultimo biennio, dare nomi curdi ai neonati – in precedenza le autorità si rifiutavano di registrarli con nomi "non-turchi" – ma occorre sconfiggere la lentezza della burocrazia ad adeguarsi alle novità, dimostrata dalla perdurante diffusione negli uffici pubblici di circolari che contengono liste di nomi non registrabili –; da ultimo che uffici dell'Associazione dei Diritti Umani (IHD, fondata nel 1986: ha uffici in molte città turche e si occupa di raccogliere notizie e documentazione sulle violazioni dei diritti umani che avvengono nel paese) hanno subito irruzioni poliziesche nel maggio di quest'anno. Sono solo pochi esempi.

È possibile pensare a una strategia di tutela complessiva dei diritti del popolo curdo? Nei vari stati in cui sono dispersi, i curdi sembrano aspirare a forme di autonomia all'interno di entità federali più che alla piena indipendenza. Tale aspirazione sarebbe pienamente legittima, in base all'enunciazione del diritto all'autodeterminazione contenuta nell'articolo 1 dei due Patti Internazionali del 1966. Se ciò può risultare soddisfacente dal punto di vista politico, occorre anche tener presente il fine di tutelare i diritti umani individuali nel loro complesso. L'aspirazione della Turchia ad entrare nell'UE potrebbe giocare un ruolo in tal senso: l'UE imporrà alle autorità turche di conformarsi ai Criteri di Copenhagen (così definiti perché fissati, durante un summit UE svoltosi nel giugno 1993 nella capitale danese, quali punti-cardine da valutare al fine di stabilire se un qualunque stato possa aspirare a diventare membro dell'UE: criterio fondamentale è che gli stati in questione si conformino alle regole dello stato di diritto, attuino la protezione delle minoranze e rispettino i diritti umani di quanti risiedono sul loro territorio). Ma altri spunti si possono ricavare da quanto avviene nel resto del mondo.

Un esempio è dato da quanto avvenuto nel 2001 nel Borneo, isola dell'Indonesia che ospita numerosi gruppi tribali. Una delle tribù (gli Iban), che vive di quel che riesce a cacciare, pescare e coltivare, era minacciata dalla progressiva riduzione della superficie della foresta pluviale. Supportati da Survival International e da altre organizzazioni che si occupano di diritti umani, gli Iban hanno chiesto a un giudice di pronunciarsi sul loro diritto a possedere in comune le loro terre e a salvaguardarle, in particolare dallo sfruttamento intensivo degli industriali del legname. Il giudice di Sarawak ha riconosciuto il loro diritto. [Un'altra tribù – i nomadi Awá del Brasile, cacciatori e raccoglitori – ha ottenuto nel 2003 il riconoscimento legale che l'area in cui è stanziata è "area indiana": ciò dovrà servire a tutelare gli Awá da incursioni di tagliatori di legname e coloni].

Questo storico risultato è stato conseguito da una tribù di poche decine di persone. Cosa potrebbe riuscire dunque a conseguire un popolo di 40 milioni di persone? I popoli tribali si rivolgono ai giudici del luogo in cui vivono (rivendicazioni simili a quella degli Iban, al possesso collettivo della propria terra e a gestirla secondo le proprie conoscenze e credenze culturali, sono state avanzate anche in favore di gruppi autoctoni australiani), riconoscendone l'autorità a statuire; gruppi indigeni più cospicui numericamente (ad esempio in America Latina) hanno inserito questo tipo di rivendicazioni in una strategia politico-sociale già più elaborata, che non rifugge nemmeno dall'attività di *advocacy* dei diritti dei popoli indigeni nei confronti delle agenzie specializzate ONU (essi sono agevolati non poco dalla notorietà internazionale d'una loro rappresentante, cui fu conferito nel 1992 il Premio Nobel per la Pace: l'indigena *maya* guatemalteca Rigoberta Menchú Tum).

La sensibilità dell'ONU alla tematica è elevata: il Comitato Economico e Sociale ha istituito un apposito Gruppo di Lavoro sulle Popolazioni Indigene; sta emergendo sempre più forte l'esigenza di salvaguardarne il patrimonio culturale ancestrale. L'ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro) ha elaborato anche una Convenzione sui Popoli Indigeni e Tribali (Convenzione ILO n. 169 del 1989) che conferisce loro tutela riguardo a diritti di tipo socio-economico e culturale. In essa si tiene anche conto, ad esempio, che gruppi autoctoni o tribali vivono spesso in zone di frontiera tra due stati e attraversano spesso il confine (ad esempio per recarsi in luoghi di pascolo), convinti tuttavia di star percorrendo il proprio territorio o più spesso addirittura inconsapevoli del "valore giuridico" delle frontiere internazionali che attraversano.

Nella Convenzione si statuisce pertanto che gli stati debbono adottare forme giuridiche "transfrontaliere" di tutela: in particolare l'art. 32 della suddetta Convenzione impone ai governi di stati (tra loro confinanti), in cui vivono comunità indigene o tribali, di prendere misure appropriate, anche tramite accordi internazionali, volte a facilitare i contatti e la cooperazione tra appartenenti a popoli indigeni che vivono al di qua e al di là del confine; tale cooperazione deve potersi espletare in ogni tipo di attività: economiche, sociali, culturali e spirituali, ambientali.

Questo è uno spunto da approfondire: simili forme di tutela potrebbero trovare applicazione anche riguardo al popolo curdo. E sarebbero forse ben più efficaci della tutela accordata alle minoranze: tale tutela, particolarmente avanzata in Europa grazie all'azione d'elaborazione e promozione di convenzioni sui diritti delle minoranze da parte del Consiglio d'Europa, protegge le minoranze stesse da ogni forma di discriminazione (ad esempio: limitazioni all'uso della propria lingua) attuabile nei loro confronti. Essa si basa tuttavia sul dato di fatto che nell'ambito d'un determinato stato vi è di solito un gruppo numericamente più consistente che condivide caratteristiche di fondo (radici storiche, patrimonio culturale, appartenenza etnica, ...) e talvolta vi sono stanziati uno o più gruppi di minore entità con caratteristiche proprie. Proprio il rapporto numerico è però considerato una sorta di dato imprescindibile: pertanto una minoranza o rimane tale numericamente (e deve essere tutelata affinché la maggioranza non la schiacci, reprimendone ad esempio usi e costumi peculiari) o, a causa d'un incremento demografico ma talvolta anche di sanguinose guerre civili o altre cause, assume maggior peso numerico: ma a quel punto minoranza non lo è più...

Quale che sia la forma di tutela che si sceglie di adottare, è auspicabile che, assumendo i diritti umani come "nuova frontiera" dello sviluppo, si proceda, riguardo ai curdi come in altre situazioni, rifuggendo dall'operare esclusioni, in direzione d'una sempre maggiore integrazione piuttosto che verso forme di assorbimento (più o meno forzose).

René Cassin, il "costruttore" della Dichiarazione Universale del 1948, si definiva sempre e comunque "un principiante" nei campi dei diritti umani e della pace. È bene seguire umilmente il suo esempio e predisporre a lavorare e ad apprendere cose sempre nuove.

La storia, d'altronde, è *work in progress*!

[di Giovanni CAPUTO]