

EDITORIALE

DIRITTI UMANI E NUOVO ORDINE MONDIALE

Non può sfuggire, anche all'osservatore meno attento, che nella realtà internazionale contemporanea è ormai divenuto ricorrente il richiamo ad un nuovo ordine mondiale, con riferimenti che sembrano interpretare differenti stati d'animo o situazioni. Il nuovo ordine mondiale è segno di auspicio, quando si hanno di fronte i mali del mondo, di necessità quando si vogliono indicare i profondi mutamenti in atto, fino a diventare persino un alibi di fronte alle crescenti crisi che vedono coinvolti Popoli, Paesi, gruppi di Stati, fino ad interessare sia pur per specifici profili l'intera Comunità internazionale.

Lo slogan: «Il mondo non è più lo stesso», dal suo uso corrente è entrato a far parte delle categorie delle relazioni internazionali, anzi con la presunzione di affermare in tal modo una novità. Appare sempre con maggiore chiarezza quanto la ricerca di nuovi modelli di riferimento, per la politica, per il diritto, per l'economia, e più ampiamente per le relazioni internazionali caratterizzi la fase storica presente definita – forse con troppa genericità – da studiosi e protagonisti delle relazioni internazionali come momento di transizione. Un termine quest'ultimo, che se in una riflessione più vasta può colorarsi di significati diversi, nel linguaggio delle relazioni internazionali assume e sottolinea un'esclusiva valenza negativa: fasi di transizione sono i momenti che precedono le grandi crisi politiche e istituzionali, che preludono a nuovi assetti territoriali, a nuovi scenari di conflitto o ridiscutono un particolare *status quo* ritenuto ormai consolidato. Ele-

menti che se a prima vista appaiono applicabili all'attuale scenario mondiale, non reggono al confronto con un'analisi approfondita dei rapporti in atto tra i diversi soggetti protagonisti della vita internazionale.

Nell'interpretare l'attuale fase delle relazioni internazionali, infatti, bisognerebbe chiedersi realmente che cosa sta avvenendo e interpretarlo non con il tono apocalittico o di fine millennio, quanto con un occhio che nei fatti del mondo legga non la Storia, ma l'umanità che fa storia, l'umanità che è storia. Una lettura che parta cioè dai protagonisti, ricca di tanti segni positivi che anche nella «transizione» spingono i Popoli verso una crescente integrazione e un apporto reciproco, nonostante tutto lasci presagire il contrario. Una lettura, quindi, che non può che essere «positiva», e cioè capace di ritrovare anche nel «negativo» la forza e la spinta a continuare.

I DIRITTI UMANI TRA VECCHIO E NUOVO ORDINE MONDIALE

Per cogliere questa prospettiva è necessario dare delle risposte – sia pure iniziali – almeno a due quesiti fondamentali: che cosa spinge a ricercare un nuovo ordine mondiale, quasi ritenendolo unico rimedio? E poi: esistono realmente dei segni positivi nello scenario delle relazioni internazionali?

Un tentativo di risposta può essere dato seguendo come particolare chiave di lettura quanto matura sul piano internazionale in un settore considerato portante a motivo del ruolo *strategico* giocato nel contesto delle relazioni e del diritto internazionale: la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e dei Popoli. Infatti proprio nell'attuale fase di «transizione» si delineano nuovi orizzonti nell'attività in questo settore, con una realtà che presenta alcuni elementi comprensibili solo se inseriti nel più generale contesto delle relazioni internazionali.

Immediatamente, infatti, si evidenzia una stretta correlazione tra l'affermarsi di prospettive diverse per i diritti fondamentali

– riconoscimento, tutela... ma anche violazioni – e la fine del «vecchio» ordine mondiale incentrato sul bipolarismo delle due superpotenze e le connesse sfere di influenza, sulla guerra fredda est-ovest e su un sistema di sicurezza basato sulla deterrenza nucleare.

Come pure sulle stesse prospettive pesa il «nuovo» ordine mondiale: non più un modello da ricercare ma ormai una realtà di fatto, che ruota intorno al ruolo paradossale assunto dalle piccole e medie potenze protese a creare delle proprie sfere di influenza, alla contraddizione tra processi di integrazione – regionali e sub-regionali – e forti spinte centrifughe nazionalistiche, ad un rinnovato slancio delle Istituzioni internazionali – l'ONU in testa – che, da sempre auspicato, si ritrova oggi ridotto ad un pericolo da arginare con l'arma della sovranità dei singoli Stati. Ma in particolare il «nuovo» ordine mondiale incombe sul futuro dei diritti umani con un numero crescente di Paesi portatori di una cultura ed una concezione alternativa e spesso antitetica rispetto a quella definitasi a livello internazionale a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'ONU nel 1948.

Questa, in sintesi, la realtà, mentre la Comunità internazionale nel suo complesso – Stati, Istituzioni internazionali, Organizzazioni non-governative – è alla vigilia di un importante appuntamento: la Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, prevista a Vienna nel prossimo giugno. E per la prima volta un confronto generale sulle tematiche dei diritti e delle libertà della persona e dei Popoli avrà luogo in un «mondo diverso». Anzi, il nostro passato prossimo, già diventato storia, consente di affermare che solo un «mondo diverso» ha reso possibile tale confronto.

Le radici di questo evento vanno ricercate nella fase conclusiva del «vecchio» ordine mondiale, quando nel 1989 alle Nazioni Unite l'Unione Sovietica, attraverso il suo Presidente Michaeil Gorbaciov, proponeva una Conferenza tra tutti i Paesi del mondo sul tema dei diritti fondamentali della persona e dei Popoli. In quell'occasione all'interno dell'ONU si aveva la concreta percezione che veramente nell'est europeo tutto stava cambiando: tra

l'altro la proposta faceva seguito alla ratifica da parte dell'URSS di tutti i principali strumenti internazionali per la protezione dei diritti umani, dopo che per anni quel Paese li aveva ignorati considerandoli solo degli strumenti dell'Occidente per intervenire negli affari interni di un Paese. Il mutato atteggiamento sovietico, culminato nella proposta della Conferenza, allargava la strada dei cambiamenti in tutto l'est europeo, come pure irrigidiva l'atteggiamento di Paesi come la Cina: i fatti di Tien An Men risalgono infatti all'89.

Di fronte alla proposta sovietica l'Occidente parlò di ulteriore passo dell'*impero del male* verso la piena condivisione della propria esperienza: dopo aver posto in discussione la validità del modello economico centralizzato e delineato un graduale passaggio al sistema di mercato, la *perestroika* abbatteva un altro elemento di conflitto tra Est e Ovest, il rispetto dei diritti umani. Non va dimenticato infatti che nel dibattito politico internazionale che segue la seconda guerra mondiale, una delle accuse rivolte dagli occidentali al blocco sovietico riguardava proprio il riconoscimento dei diritti della persona. Soprattutto quelle libertà «civili e politiche» frutto dell'esperienza e della cultura occidentale: dal *Bill of Rights* inglese del 1689, alla *Dichiarazione americana* del 1776, alla *Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino* della Francia del 1789, fino alla più recente *Dichiarazione Universale* del 1948 e al successivo *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 emanati in seno alle Nazioni Unite. Un'accusa a cui i Paesi del comunismo reale hanno sempre contrapposto il riconoscimento e la tutela al loro interno dei diritti economici e sociali, accusando di contro l'Occidente di minimizzarli e non rispettarli. Una linea quest'ultima che, tra l'altro, trovava concordi anche i Paesi emergenti, la cui particolare situazione socio-economica esprime la preoccupazione di vedere riconosciuto anzitutto il diritto allo sviluppo, prima ancora di ogni altro diritto o libertà.

La proposta di Gorbaciov della Conferenza tendeva a far conoscere al mondo intero che l'URSS era cambiata, e quindi Mosca poteva ospitare un dibattito sui diritti fondamentali. Solo

in un momento successivo si pensò ad una sede dei lavori che maggiormente potesse significare la fine del conflitto est-ovest: la scelta ricadeva su Berlino, il cui muro era crollato proprio sotto la spinta delle rivendicazioni dei diritti fondamentali per persone e Popoli sottoposti a regimi che tali diritti e libertà negavano.

PROBLEMI APERTI E NUOVI CONTRASTI

Ma il corso della storia degli ultimi anni ha subito una accelerazione inaspettata. Lo hanno registrato tutti i settori della vita sociale, lo ha risentito anche il lavoro preparatorio avviatosi in seno all'ONU nel marzo 1991 per concretizzare la Conferenza sui diritti umani. Infatti è subito apparso evidente che il crollo dei muri aveva trascinato con sé non solo i contrasti e le divisioni est-ovest, ma anche uomini e Stati, e forse lo stesso interesse ad un dibattito mondiale sui diritti fondamentali: ma soprattutto la fine del «vecchio» ordine mondiale aveva drammaticamente riproposto un mondo lacerato tra Nord e Sud, lasciando questa triste eredità, con dei tratti ancor più accentuati, al nascente «nuovo» ordine mondiale. E sulla contrapposizione Nord-Sud, sino ad oggi sperimentata dalle relazioni internazionali per il profilo politico generale, dell'economia, dello sviluppo, della cooperazione, ha iniziato a delinearsi il dibattito intorno ai diritti umani.

Una prospettiva che ampiamente sostengono alcuni elementi ricavabili da una lettura esclusivamente «politica» della preparazione della Conferenza. In primo luogo ad essere modificata è la sede dei lavori prescelta: venuto meno il simbolo di Berlino ormai ridotta a testimoniare un Occidente che marcia a due velocità – la scelta è ricaduta su una sede «istituzionale», Vienna, che già ospita numerose strutture delle Nazioni Unite.

Poi si è aperto un lungo e conflittuale dibattito sui contenuti da dare alla Conferenza. Fin dalla prima riunione del Comitato Preparatorio del settembre 1991 sono emersi due diversi approcci. Una posizione espressa dal Nord del mondo finalizzata a fare

della Conferenza un momento celebrativo ed evocativo di quanto fatto a partire dalla Dichiarazione Universale del 1948, con la conclusione di oltre 40 atti internazionali di diversa natura volti alla tutela dei diritti fondamentali e l'istituzione di appositi meccanismi di tutela: l'obiettivo è di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali sul piano internazionale come attualmente definita. Sul fronte opposto sono i Paesi del Sud, che intravedono nella Conferenza un possibile foro in cui proporre accanto alle considerazioni sui diritti fondamentali le loro vive preoccupazioni per il mancato sviluppo, la crescente povertà, la condanna a condizioni di vita in cui diritti e libertà «non hanno cittadinanza».

Su questa stessa linea si è mossa anche la seconda riunione del Comitato Preparatorio, conclusa nell'aprile 1992, e la terza tenutasi nel settembre 1992: il risultato è stato il mancato consenso tra gli Stati partecipanti, ben 173, circa i temi da trattare nella Conferenza e quindi da inserire nel calendario dei lavori.

Contrasti evidenti, quindi, segno di una sempre più ampia differenziazione tra Nord e Sud del mondo sui principali settori del diritto e delle relazioni internazionali, di fronte alla quale appare insufficiente una giustificazione che si richiami esclusivamente ad un mutato ordine mondiale.

L'INCULTURAZIONE DEI DIRITTI UMANI

Infatti se nel proseguire in questa analisi si affronta la lettura della realtà del mondo contemporaneo, appaiono evidenti le aspirazioni di singoli, di Popoli a vedere tutelati i propri diritti, a far riconoscere nuovi diritti e quindi nuovi soggetti, a denunciare le continue violazioni ed a richiedere per tali casi appoggi ed interventi della Comunità internazionale. Non bastano, quindi, le sole ragioni «politiche» a spiegare il rischio di una paralisi della maturazione dei diritti umani a livello internazionale.

Una prima pista di riflessione riguarda la concezione occidentale dei diritti umani che stenta ormai ad essere consensual-

mente accolta da Paesi di storia e di tradizione culturale diverse: gli stessi standard codificati nella Dichiarazione Universale del 1948, anche se direttamente non rigettati da alcun Paese, rispecchiano un mondo costituito da un terzo degli Stati sovrani attualmente esistenti. Elemento che se è meno evidente per i Paesi dell'America Latina e dell'Africa – più vicini alla visione occidentale e quindi alla sua *filosofia* dei diritti fondamentali – mostra una conflittualità a volte insormontabile con i Paesi dell'Asia: dai sub-continenti dell'India e della Cina, fino a realtà come quella dell'area indocinese e del Sud-Est asiatico.

Un secondo elemento è la differente interpretazione data dai Paesi del Sud del mondo di alcuni diritti fondamentali: e non si tratta di diritti «nuovi» e che quindi richiedono un accertamento della loro effettività, ma di diritti ritenuti ormai consolidati nel loro contenuto, efficacia ed osservanza. Per cogliere tale differenza bastano alcuni esempi, forse i più radicali, della «rilettura» in atto: il diritto di singoli e Popoli a non essere sottoposti a *discriminazione razziale* non può limitarsi a quei Paesi che tradizionalmente praticano una segregazione tra «bianchi» e «neri», ma va applicato alla mancata integrazione delle persone di etnie diverse che dall'Asia, dall'Africa, e dall'America Latina approdano nel mondo sviluppato dell'Occidente; il diritto all'*autodeterminazione*, non va riconosciuto solo ai Popoli che accedono all'indipendenza da un dominio ad essi esterno, come è stato nel periodo della decolonizzazione, ma ad ogni Popolo che aspiri a darsi una propria forma di governo e di controllo delle risorse, anche in presenza di una consolidata indipendenza; il rapporto tra *democrazia e diritti umani*, ritenuto in Occidente la vera «discriminante» nel confronto dialettico con i Paesi dell'Est, deve essere riletto in relazione all'effettivo godimento di tutti i diritti: non solo quelli civili e politici, ma anche quelli economici, sociali e culturali.

Non può tralasciarsi, poi, il problema del profilo culturale dei diritti fondamentali, e quindi l'apporto dato da culture diverse per definire delle norme internazionali. È in questo senso che va letta la richiesta dei Paesi del Sud del mondo perché sia riconosciuto un profilo «regionale» dei diritti umani, che si tengano

cioè presenti le «diversità» in cui vanno ad «inculturarsi» gli standard di diritti elaborati sul piano mondiale.

Un atteggiamento che ha trovato conferma nella riunione regionale africana convocata a Tunisi nel novembre 1992 in preparazione della Conferenza mondiale: l'Africa ha dato l'immagine di una complessità di esperienze culturali portatrici di diverse immagini della persona e quindi dei suoi diritti. Come conciliare, ad esempio, la prevalenza dei diritti considerati comunitari – propri cioè della famiglia, del gruppo, della tribù, dell'etnia – con la visione individuale – e spesso individualistica – dei diritti della tradizione occidentale? Inoltre la riunione di Tunisi – seguita a breve da quella di S. José de Costa Rica per i Paesi Latino Americani e Caraibici, e di Bangkok per l'Asia – ha evidenziato un ruolo attivo del mondo islamico nell'elaborazione di standard comuni in materia di tutela dei diritti umani, fondato direttamente su una visione religiosa: una realtà che non può essere semplicemente liquidata con il riferimento ad un fondamentalismo musulmano crescente, quanto piuttosto spiegata dalla necessità di un confronto tra posizioni culturalmente differenti, che oggi è certamente più accentuato rispetto al contesto in cui maturò la Dichiarazione Universale del 1948.

Le diversità di interpretazione, la spinta alla regionalizzazione e la necessità di favorire una inculturazione dei diritti umani hanno trovato i Paesi occidentali in una posizione esclusivamente di difesa della situazione esistente, lontana dall'essere propositiva. Quasi a mostrare l'imbarazzo nel proporre nuovi standard, nel ricercare un vasto consenso su aspetti maturati solo recentemente – si pensi solo al diritto all'ambiente – i Paesi tradizionalmente sostenitori di una regolamentazione internazionale dei diritti fondamentali, continuano a ribadire concetti e principi ormai acquisiti dalla coscienza comune dell'umanità. Eppure per questi Paesi i diritti umani – loro riconoscimento e tutela – sono stati considerati come la «differenza» con i Paesi del comunismo reale, e continuano ad essere un «test di legittimità» per le giovani democrazie africane, asiatiche, latino-americane.

Dall'altra parte i Paesi del Sud, mostrando una crescente intransigenza rischiano di snaturare il dibattito della prossima Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, puntando quasi esclusivamente a evidenziare una loro visione dell'uomo e dei suoi diritti che considerano alternativa a quella occidentale.

LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E L'INGERENZA UMANITARIA

Forse il primo segno di un ritrovato interesse comune può essere letto nella recente risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 4 dicembre 1992, condivisa e sostenuta da 126 Stati, del Nord e del Sud del mondo, con cui è la stessa Assemblea a definire i temi della Conferenza di Vienna di fronte al mancato accordo tra gli Stati partecipanti.

Tra l'altro, proprio nella risoluzione, spicca il riferimento alle «tendenze in atto e alle nuove sfide per la completa attuazione di tutti i diritti umani». Il nesso con un ordine mondiale rinnovato è evidente: resta il problema di precisare quali siano le «sfide in atto» in grado di permettere una piena attuazione delle garanzie fondamentali per le persone e i Popoli.

Non è difficile intravedere il vero nodo del problema: rendere effettivo il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali, fino ad oggi inteso quasi esclusivamente come un compito che gli stessi Stati realizzano al loro interno, nonostante le limitazioni imposte dal diritto internazionale che vengono discrezionalmente – o purtroppo, arbitrariamente – attese o disattese. La linea che sembra profilarsi è quella di sostenere l'attività dei meccanismi di controllo istituiti a livello internazionale per sorvegliare sull'osservanza dei diritti umani e, in parallelo, di prevedere un'azione diretta della Comunità internazionale in un Paese quando sussistono palesi violazioni dei diritti fondamentali: la cosiddetta *ingerenza umanitaria*. Un tema quest'ultimo ostacolato dall'atteggiamento degli Stati pronti a preservare da controlli esterni i propri «affari interni», nonostante a livello internazionale si sia consolidato

il principio che la garanzia dei diritti umani non può appartenere all'esclusiva competenza interna degli Stati.

Eppure, anche in questo caso la storia accelera: all'ingerenza umanitaria l'ONU ha ispirato l'invio di «caschi blu» nella ex-Jugoslavia per garantire il diritto fondamentale delle popolazioni ai soccorsi d'urgenza. Ma ancor più la storica decisione di intervenire con i «caschi blu» per salvare le popolazioni della Somalia dallo sterminio e dalla morte per fame per la negazione dei fondamentali diritti alla vita ed alla nutrizione.

Dell'ingerenza umanitaria ha parlato Giovanni Paolo II apprendo il 5 dicembre 1992 a Roma la Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, affermando che è ormai la coscienza comune dell'umanità a ritenere un obbligo per la Comunità internazionale di intervenire in caso di conflitti bellici che mettono in discussione i più basilari dei diritti di persone e gruppi etnici: il diritto alla vita, alla sopravvivenza ed alla nutrizione. Un'ingerenza chiaramente finalizzata a garantire la tutela dei diritti fondamentali e non a limitare, discrezionalmente, i singoli Paesi: ecco perché definita come obbligo con evidenti richiami etici e non come diritto del più forte. Una linea che il Papa ha ribadito nel Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace del 1° gennaio 1993, sottolineando come la negazione di un fondamentale diritto dei Popoli, quello allo sviluppo, pone «il dovere di intervenire in loro soccorso».

Per i diritti umani e la loro tutela si apre ormai un capitolo nuovo che sfugge al dibattito in corso, forse troppo legato ad un nuovo ordine mondiale preoccupato di difendere le «divisioni» piuttosto che sottolineare le «condivisioni».

Ma visto il rapido correre degli avvenimenti, c'è da aspettarsi che la Conferenza di Vienna del giugno prossimo realizzi una lettura dei diritti umani proiettata verso le effettive aspirazioni della famiglia umana universale e diventì così un segno d'unità.

VINCENZO BUONOMO