

Héctor Gros Espiell*

*Nazioni Unite, diritti umani e democrazia internazionale***

1. È un'idea eccellente quella che ha avuto l'Università di Padova articolando la commemorazione del 50° anniversario delle Nazioni Unite attorno al tema dei diritti umani e della democrazia.

Senza perdere di vista l'importanza degli altri obiettivi delle Nazioni Unite, evocati nell'articolo 1 della Carta, è necessario capire oggi – in questi momenti che stiamo vivendo e di fronte alla realtà internazionale – che il problema del rispetto e della realtà dei diritti dell'uomo e dei popoli e della democrazia a livello internazionale è fondamentale per il progresso della Comunità internazionale, affinché sia possibile instaurare un nuovo ordine in cui la pace e la sicurezza siano una verità universale, fondata sulla giustizia.

2. Nel corso di questi ultimi 50 anni – non senza difficoltà, crisi, arretramenti momentanei e frustrazioni ripetute – le Nazioni Unite hanno sostenuto, spinto e promosso il processo di formazione e di sviluppo di una Comunità internazionale che deve essere universale, solidale e guidata dal diritto ispirato a giustizia e che deve essere l'espressione giuridica dell'Umanità, vero soggetto, oggi, di Diritto internazionale.

L'Umanità non è una semplice giustapposizione di Stati, ma una istituzione che ingloba tutti gli attori della vita internazionale e, in particolare, tutti gli esseri umani, soggetti e destinatari essenziali del Diritto; le comunità politiche e l'ordinamento giuridico sono i garanti della loro dignità, della loro libertà e dell'insieme dei loro diritti inalienabili.

* Professore all'Università di Montevideo, Uruguay; Ambasciatore dell'Uruguay in Francia e presso l'Unesco; già Presidente della Corte Interamericana dei diritti umani.

** Prolusione al VII Corso di perfezionamento sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, 2 marzo 1995. Traduzione dal francese a cura della Redazione.

3. L'accettazione intera e incondizionata dell'importanza della questione dei Diritti umani, del loro riconoscimento e della loro garanzia, così come della necessità di agire perché essi diventino una verità vitale e non soltanto una formula giuridica, risiede nel cuore stesso della Carta delle Nazioni Unite.

È utile ricordarlo e ribadirlo.

Nel Preambolo della Carta, i "popoli delle Nazioni Unite" si dichiarano decisi "a proclamare di nuovo la nostra fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne" nonché "a favorire il progresso sociale e stabilire migliori condizioni di vita in una libertà più grande" e a "praticare la tolleranza".

Tra gli obiettivi delle Nazioni Unite rientrano lo sviluppo e l'incoraggiamento – attraverso la cooperazione internazionale – del rispetto "dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione" (art. 1,3), riconoscendo "l'eguaglianza dei diritti dei popoli e del loro diritto a disporre di se stessi" (art. 1, 2).

Esistono numerose altre norme della Carta, che si riferiscono ai diritti umani: per esempio, gli articoli 13, 1, B; 55; 56; 62.2; 68; 73; 76 C.

Ma non è mio compito approfondire l'analisi di questi testi in questa sede.

Ritengo tuttavia necessario dire che in queste norme, prese nel loro insieme, si trova tutto ciò che è stato oggetto di un successivo sviluppo giuridico e politico in materia.

Emerge, in particolare, che i diritti umani in quanto patrimonio di tutti gli individui hanno un carattere universale, senza alcuna esclusione né discriminazione, e che sono riconosciuti anche alcuni diritti dei popoli in quanto tali. E che questi diritti dell'uomo e dei popoli esigono una promozione e una protezione internazionale.

Tutto ciò che è venuto dopo, e cioè l'adozione da parte dell'Assemblea generale della Dichiarazione universale nel 1948, l'approvazione dei due Patti internazionali e del Protocollo facoltativo nel 1966, la creazione della Commissione dei diritti dell'uomo, della Sottocommissione contro la discriminazione e per la protezione delle minoranze, del Comitato dei diritti civili e politici, del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, l'adozione delle molteplici Convenzioni in materia e la recente creazione, nel 1993, dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, tutto questo esiste già nella Carta delle Nazioni Unite allo stato di germe, di embrione.

È naturalmente impossibile analizzare ora questa evoluzione.

Desidero soltanto dire che questo processo è riassunto e che gli obiettivi conseguiti sono ribaditi nella Dichiarazione adottata nel giugno 1993 dalla Conferenza dei diritti umani celebrata a Vienna.

In questo testo è interessante sottolineare la riaffermazione della dignità umana quale fondamento universale dei diritti umani, l'universalità di questi diritti, pur riconoscendo i "particolarismi nazionali e regionali e la diversità storica, culturale e religiosa", il loro carattere interdipendente e intercondizionato e la loro necessaria applicazione a tutti gli esseri umani, uomini e donne, senza discriminazione né esclusioni.

Ma la Dichiarazione di Vienna si riferisce anche ai diritti dei popoli, al diritto allo sviluppo e alla democrazia. Ritourneremo tra breve su questi punti.

4. Le disposizioni della Carta relative ai diritti umani hanno generato un sistema internazionale che discende direttamente dai principi in essa enunciati (art. 1.3), ma che è andato molto più lontano rispetto a ciò che emerge dalla semplice lettura del testo letterale.

Questo sviluppo eccezionale, i cui orientamenti giuridici e politici sono di una importanza incontestabile, si è non soltanto proiettato nei settori strettamente concernenti i diritti umani, ma ha egualmente pesato in maniera decisiva sull'interpretazione del paragrafo 7 dell'art. 2 e su tutte le materie legate alla giurisdizione interna, sui problemi della soggettività internazionale, del diritto dei trattati, della responsabilità internazionale, del colonialismo, del Nuovo Ordine Economico Internazionale e, in una certa misura, su tutti i grandi capitoli del Diritto internazionale contemporaneo.

È grazie alle Nazioni Unite che si è imposta l'idea che il nucleo essenziale dei diritti umani, quelli che non si possono mai sospendere, costituisce nella Comunità internazionale contemporanea un caso di *jus cogens*, la cui violazione comporta la nullità degli atti giuridici contrastanti e genera un caso particolare e più grave di responsabilità internazionale.

5. La protezione internazionale dei diritti umani riposa oggi, necessariamente, su una adeguata definizione del concetto di sovranità, di giurisdizione interna o di competenza nazionale (art. 2.7 della Carta).

È pertanto fondamentale ricordare e ribadire che oggi la sovranità non è, non può essere, in un mondo interdipendente e solidale, un'idea assoluta, un potere illimitato, un campo cristallizzato in cui ogni Stato è onnipotente.

No, la sovranità, espressione del principio di sovrana eguaglianza degli Stati, è un concetto che qualifica il potere statale esercitato conformemente al diritto internazionale, in un ambito spaziale predeterminato. È la manifestazione della competenza dello Stato. Uno Stato è sovrano "sotto" il Diritto internazionale e conformemente alle disposizioni del Diritto internazionale stesso.

Il concetto di dominio riservato, il campo della giurisdizione interna, non sono assoluti e invariabili. Essi sono, al contrario, essenzialmente relativi e mutevoli.

L'estensione del dominio riservato e la determinazione delle materie che sono o non sono proprie alla giurisdizione interna, variano con le esigenze dell'evoluzione storica e in conformità con il Diritto internazionale.

L'idea attuale di ciò che è la Comunità internazionale, il costante aumento delle materie la cui regolamentazione vitale per l'esistenza dell'umanità nel suo insieme e il mutamento delle idee a proposito delle questioni che non si possono più riservare esclusivamente né essenzialmente alla giurisdizione interna degli Stati, hanno condotto e continueranno a spingere, in futuro, il Diritto internazionale a allargare il suo campo di applicazione e a disciplinare materie che, in altra epoca, sarebbero rientrate nel dominio riservato degli Stati.

La giurisprudenza internazionale ha scartato da molto tempo la dottrina del dominio riservato *per natura*. Già col suo parere consultivo n. 4 del 7 febbraio 1923, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale aveva ricondotto il dominio riservato alla nozione di competenza, determinata dal Diritto internazionale.

I diritti umani non appartengono al dominio riservato, ovvero alla competenza nazionale esclusiva.

La loro protezione internazionale è legata al Diritto internazionale. Ne consegue che la protezione dei diritti umani, universale e regionale, nel quadro del Diritto delle genti, non costituisce un intervento illecito negli affari interni.

6. Passiamo ora ad alcune rapide riflessioni su due diritti che sono allo stesso tempo diritti dell'uomo, diritti di cui ciascun individuo è titolare, e diritti collettivi, diritti di cui sono titolari i popoli: si tratta del diritto allo sviluppo e del diritto alla pace.

Le Nazioni Unite hanno dato un contributo fondamentale al riconoscimento di questi diritti.

Innanzitutto, il diritto alla pace.

È impossibile sostenere che la pace consiste solo in questa assenza di violenza e di confronto bellici. La pace non è un concetto negativo. Considerata sotto un profilo positivo, la pace è l'espressione della giustizia, dello sviluppo, del rispetto del diritto e della tolleranza.

La Carta delle Nazioni Unite offre il fondamento per costruire l'idea della pace in quanto concetto positivo, che significa rispetto dei diritti umani, osservanza del Diritto internazionale, progresso sociale ed elevazione del tenore di vita in un contesto di ampia fruizione della libertà. Si deve parlare di una pace che sia proscrizione della violenza, ma anche e necessariamente sovranità della giustizia.

Se la pace non fosse che l'assenza di violenza, essa non potrebbe significare che mera passività, accettazione dell'immobilismo, sottomissione a una situazione ingiusta, quietismo davanti alla costrizione e alla violazione del diritto. Ma non è così. La pace è non violenza più giustizia. È uno stato dinamico destinato ad assicurare la sovranità del Diritto affinché, come sottolinea il preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, "l'uomo non si veda costretto a ricorrere alla ribellione contro la tirannia o l'oppressione".

Sostenere l'esistenza del diritto alla pace presuppone che si accetti che esiste un diritto collettivo dell'umanità, degli Stati, delle Nazioni e dei Popoli alla pace e anche che c'è un diritto individuale, di tutti e di ciascun essere umano, alla pace.

Il diritto alla pace è un diritto umano sia sul piano nazionale o interno che sul piano internazionale. Si può affermare con certezza che non può esserci pace senza diritti umani e che non possono esserci diritti umani senza pace, che si tratti degli affari interni degli Stati o della situazione internazionale. La violenza dello Stato e nello Stato, sul piano interno, così come la violenza esterna risultante dall'esistenza di un conflitto armato internazionale, costituiscono ambedue una violazione flagrante del diritto alla pace. Pertanto uno studio genuino e sistematico del diritto alla pace comporta l'analisi del diritto alla pace sia sul piano del diritto interno sia sul piano del diritto internazionale.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua Risoluzione 30/11 del 12 novembre 1984 ha proclamato solennemente che "i popoli della terra hanno un sacro diritto alla pace".

I fondamenti giuridici del diritto alla pace figurano in questo testo, così come in altri testi precedentemente approvati dalla Assemblea generale e in altre risoluzioni

della Conferenza generale dell'Unesco che hanno dichiarato il diritto alla pace come un diritto di tutti gli uomini.

Il diritto alla pace, in quanto diritto individuale e diritto collettivo, è un diritto-sintesi. Perché? Perché esso implica e ingloba numerosi altri diritti e la sua concreta applicazione, il cui obiettivo è di lottare per una pace che racchiuda in sé il concetto di giustizia, presuppone la possibilità reale di esercitare tutti i diritti umani. La guerra comporta infatti la violazione essenziale di tutti i diritti umani, mentre la pace, al contrario, è la condizione necessaria perché essi siano applicati. In effetti, la guerra costituisce la violazione flagrante e totale dei diritti umani, mentre la pace è la condizione necessaria, benché insufficiente, per l'attuazione dei diritti umani.

A proposito del diritto allo sviluppo.

Bisogna capire che lo sviluppo non può limitarsi a essere sinonimo di crescita economica, ma che esso implica un'idea multipla e complessa comportante un progresso economico, sociale, culturale e politico, in un'ottica complessiva di giustizia, articolata in modo armonioso ed equilibrato sulle sue varie componenti.

Bisogna considerare che lo sviluppo è un concetto relativo, dinamico e mutevole. Relativo, perché non c'è né ci può essere un modello unico e assoluto in materia di sviluppo. Promuovere lo sviluppo non significa imporre ai popoli e agli individui un modello determinato. Esso è dinamico e mutevole, perché ogni epoca concepisce lo sviluppo in modo non necessariamente identico. E ciò non soltanto perché le possibilità di sviluppo nei vari periodi della storia sono determinate dalle credenze e dalle ideologie dell'epoca nonché dalle possibilità economiche offerte dal progresso scientifico e tecnologico del momento, ma soprattutto perché ogni formula di sviluppo comporta un mutamento o una modificazione del modello proprio. Ne discende che lo sviluppo non può essere concepito come monolitico e invariabile.

Il diritto allo sviluppo potrebbe essere considerato in via di principio, come un diritto soggettivo di tutti gli Stati, ma soprattutto e particolarmente dei paesi in via di sviluppo e dei popoli che non hanno ancora realizzato, a seguito della decolonizzazione, la propria indipendenza politica e l'organizzazione in Stati sovrani.

Al fine di definirlo come un diritto umano individuale, malgrado il suo carattere collettivo, ha cominciato a farsi strada l'idea che il diritto allo sviluppo possa anche essere un diritto della persona umana.

Senza dubbio il documento più importante sul diritto allo sviluppo è la Dichiarazione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 4 dicembre 1986.

Questa Dichiarazione, preceduta da un lungo e robusto Preambolo, proclama che: "Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile, in virtù del quale ogni essere umano e ogni popolo è abilitato a partecipare a uno sviluppo economico, sociale, culturale e politico, nel quale i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali possano realizzarsi pienamente, nonché a contribuire a questo sviluppo e a beneficiarne".

Da ultimo, la Conferenza di Vienna sui diritti umani, del giugno 1993, nella sua Dichiarazione e nel suo Programma d'azione, ha ribadito al paragrafo 10 che "il diritto allo sviluppo, quale enunciato nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, è un diritto universale e inalienabile che fa parte integrante dei diritti fondamentali della persona umana".

La Dichiarazione di Vienna è stata approvata per *consensus*. Cosicché il diritto

allo sviluppo possiede oggi basi giuridiche più solide di quelle offerte dalla Dichiarazione del 1986.

Lo sviluppo è necessariamente legato alla pace. La questione merita una nuova riflessione tenuto conto della realtà attuale. All'epoca della guerra fredda e del bipolarismo, l'eventualità di una guerra globale, del confronto armato delle due superpotenze e del mantenimento della pace fondato sull'equilibrio del terrore, dipendeva in gran parte da altri fattori, politici e ideologici.

Oggi, le guerre periferiche, i conflitti regionali e, soprattutto, lo choc delle civiltà e gli estesi movimenti migratori unitamente al fenomeno del radicalismo integrista e all'intolleranza religiosa, sono direttamente collegati alle differenze dei livelli di sviluppo e a tutte le conseguenze che ne discendono. Così, i rapporti tra lo sviluppo e la preservazione e il mantenimento della pace occupano, oggi, un posto nuovo e un'importanza ancora più grande che nel passato.

7. Le idee di pace e di sviluppo, così come il rispetto dei diritti umani, implicano necessariamente un progresso democratico.

La democratizzazione sul piano interno e l'universalizzazione dei sistemi politici democratici, senza che ciò implichi obbligatoriamente un modello o una forma democratica determinata, costituiscono requisiti essenziali per il conseguimento di un vero sviluppo, della pace e della solidarietà. Parimenti, essi costituiscono un imperativo di giustizia e di umanità. Occorre che si generalizzino e si universalizzino non le forme democratiche – proprie di ciascun modello e necessariamente diverse le une dalle altre – ma i principi democratici, cui fa riferimento, con saggezza, il Preambolo della Costituzione dell'Unesco. Questa generalizzazione e questa universalizzazione devono essere gradualie e progressive, perché il progresso politico è impossibile senza sviluppo socio-culturale. Soltanto questo sviluppo è in grado di consolidare la democrazia, che non può esistere come sistema imposto a una società incapace di comprenderla e di viverla.

La Carta delle Nazioni Unite non ha utilizzato la parola democrazia in nessuna delle sue disposizioni, benché molte di queste facciano riferimento a concetti implicanti l'idea di democrazia e a obiettivi che non possono essere conseguiti senza l'aiuto di istituzioni che adottino l'ideale democratico come filosofia politico-sociale, addirittura come un modello di vita.

La democratizzazione della Comunità internazionale è la base della giustizia, della pace e della sicurezza internazionali. Queste non discendono automaticamente dall'esistenza e dall'applicazione, benché necessarie, di misure simili a quelle che adotta il Consiglio di sicurezza. E questo è vero, a mio giudizio, anche se si riconosce – e non potrebbe essere diversamente – l'importanza della proibizione dell'uso della forza (art. 2.4 della Carta) e la rilevanza di tutti i mezzi previsti nel Capitolo VII della stessa Carta.

L'idea della necessità della democratizzazione si è pian piano imposta alle Nazioni Unite nel corso degli ultimi anni.

L'“Agenda per la pace”, presentata dal Segretario generale dell'Organizzazione Boutros Boutros-Ghali nel 1992, ne è il migliore esempio.

Il tema della democrazia ricorre frequentemente in questo che è un documento

di importanza eccezionale e di alta portata politica e intellettuale. Vi è tra l'altro segnalato che: "I processi di democratizzazione differiscono per forma, ampiezza e intensità ... ma presentano sufficienti somiglianze perché possa vedersi in essi un fenomeno mondiale" (parag. 19).

Nella parte finale (capitolo X) – che può considerarsi come la conclusione del Segretario generale –, un paragrafo è dedicato alla democrazia interna, "strettamente legata al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali" (parag. 81) e un altro alla democrazia internazionale, ove è detto: "La democrazia nel concerto delle Nazioni è l'applicazione dei principi che reggono la stessa Organizzazione. Ciò che occorre è la consultazione, la partecipazione e l'impegno pieni e totali di tutti gli Stati, grandi e piccoli, sotto l'egida delle Nazioni Unite" (parag. 82).

La Conferenza di Vienna del 1993 ha rappresentato un altro passo decisivo nel senso che ha introdotto l'idea della democrazia nel cuore stesso del sistema delle Nazioni Unite.

È per questo che vorrei citare testualmente il paragrafo 8 della Dichiarazione di Vienna, ove è così asserito:

"La democrazia, lo sviluppo e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sono interdipendenti e si rafforzano reciprocamente. La democrazia è fondata sulla volontà, liberamente espressa, del popolo che determina il sistema politico, economico, sociale e culturale che sarà il proprio e sulla sua piena partecipazione a tutti gli aspetti della vita della società. In questo contesto, la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ai livelli nazionale e internazionale, dovrebbero essere universali e intraprese senza condizione. La comunità internazionale deve impegnarsi a rafforzare e promuovere la democrazia, lo sviluppo e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel mondo intero".

8. Questo 50° anniversario delle Nazioni Unite è legato al progresso del rispetto dei diritti umani e all'espansione, concettuale e spaziale, dell'idea della democrazia.

Questo processo, già avviato, deve farsi sempre più concreto, uscire sempre più dal campo formale e giuridico per divenire sempre più vitale e vero.

Anche se i progressi compiuti nel corso degli ultimi 50 anni sono importanti, essi ci lasciano insoddisfatti poiché sono parziali e incompleti. Essi devono essere all'ordine del giorno del nuovo periodo che inizia oggi.

La commemorazione di un anniversario ha senso soltanto se essa diventa il punto di partenza di nuovi avanzamenti e di nuovi progressi. ■

