

Diritti dei popoli: Seminario di esperti UNESCO

Dal 27 al 30 novembre 1989 si è svolta a Parigi, presso la sede dell'UNESCO, la riunione internazionale di esperti "sull'approfondimento della riflessione sul concetto di diritti dei popoli". Vi hanno partecipato una trentina di esperti e di osservatori provenienti da vari paesi del mondo, nonché i rappresentanti dell'ONU e dell'Organizzazione dell'Unità Africana, OUA. Vi hanno anche partecipato Marco Mascia e Antonio Papisca, del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova.

A cura del Segretariato generale dell'UNESCO, e in particolare di G.B. Kuktjdjian, specialista principale del programma "Diritti dei popoli", è stato redatto il seguente Rapporto sui lavori, che pubblichiamo nella versione italiana curata dalla redazione della Rivista (Doc. SHS-89/CONF. 602/7, Parigi, 22 febbraio 1990).

I. Riaffermazione dei diritti dei popoli

1. Nello stesso momento in cui si riunivano presso la sede dell'UNESCO a Parigi i partecipanti a questa riunione internazionale, si notavano in numerosi paesi clamorosi e tangibili segni dell'affermazione dei diritti dei popoli, il più spettacolare di questi era il grande movimento popolare in favore della democrazia e dell'apertura governativa nei paesi dell'Europa dell'Est. Proprio mentre si svolgeva la riunione, in questi paesi avevano luogo ampie manifestazioni popolari, pacifiche e democratiche. Questi movimenti popolari sono composti di individui che affermano i loro diritti umani fondamentali; ma la dimostrazione di volontà collettiva che anima tali movimenti non potrebbe essere l'espressione di individui operanti da soli o in piccoli gruppi. La loro spontaneità e ampiezza non si spiegano se non con riferimento alla affermazione di diritti collettivi.

2. Questi avvenimenti non devono far passare in secondo piano altre affermazioni, altrettanto recenti ma molto differenti, dei diritti dei popoli, ancora ben

presenti allo spirito dei partecipanti alla riunione. La recente accessione della Namibia all'indipendenza – mediante un atto di autodeterminazione e nel quadro di elezioni democratiche – ha costituito la più tradizionale e la più familiare delle forme di affermazione del principio dell'autodeterminazione dei popoli, consacrato nel paragrafo 2 dell'articolo primo della Carta delle Nazioni Unite e nel primo paragrafo dell'articolo primo dei Patti del 1966 relativi ai diritti umani.

3. Queste affermazioni – eccezionali e benvenute – del diritto dei popoli all'autodeterminazione e a un governo democratico che autorizza la diversità delle opinioni, rischiano di far dimenticare altre manifestazioni di questo stesso fenomeno, meno spettacolari. Così, al momento della riunione si svolgevano in Brasile elezioni democratiche le quali, con le prossime elezioni in Cile, segnano il raggiungimento di una rimarchevole democratizzazione dell'America del Sud nata dalla volontà dei popoli di questo continente. In India, elezioni democratiche pacifiche hanno condotto a un mutamento di governo. In altri paesi, purtroppo, la via di un mutamento pacifico di questo genere non è aperta a tutti i popoli. Come il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite lascia capire, questi popoli non sono tenuti ad accettare per sempre una forma di governo inaccettabile, regimi insensibili ai diritti fondamentali degli individui e alle aspirazioni e ai diritti collettivi dei loro popoli. Numerosi esempi attuali di affermazione dei diritti dei popoli, specialmente del diritto all'autodeterminazione e all'autonomia in regime democratico, sono stati evocati durante la riunione; i diritti dei popoli dell'Africa del Sud, dei Palestinesi e dei Kurdi sono stati tra i più richiamati.

4. In via di principio, i diritti dei popoli sono rappresentati nel diritto internazionale dallo Stato in cui i popoli vivono. Spesso, negli stessi paesi la cui popolazione non è omogenea, il rispetto della diversità – linguistica, culturale e altra – dei popoli, unitamente al principio democratico che vuole che i governi debbano rendere conto dei loro atti, offre sufficienti mezzi al livello nazionale perché i diritti dei popoli, per esempio il diritto all'esistenza e quello all'autodeterminazione, siano affermati e protetti. Ma non è sempre così. Lo Stato può essere insensibile alle legittime aspirazioni e ai diritti di taluni, cioè dell'insieme, dei popoli che vivono sul proprio territorio. Esso può (come dimostra l'esempio degli Stati coloniali) servire unicamente gli interessi della metropoli. Esso può essere indifferente alla sorte delle minoranze, soprattutto se si tratta di un popolo autoctono impotente, i cui diritti sono apparentemente in conflitto con le esigenze dello sviluppo economico quali lo Stato le percepisce. Lo Stato può non potere o non volere rappresentare correttamente un popolo disperso in più Stati contigui. Questi popoli diventano allora delle minoranze nei vari Stati in cui vivono per il capriccio di antichi tracciati di frontiera che non tengono conto del loro sentimento di unità e di identità. Taluni Stati sono molto attenti a garantire la protezione dei diritti legati a queste questioni. Ma può anche verificarsi che lo Stato sia lento nel raccogliere il sentimento della popolazione riguardante pressanti questioni di interesse mondiale come la pace, il disarmo, l'ambiente (effetto serra).

5. Il diritto dei popoli all'autodeterminazione è ora acquisito (*bien établi*) nel diritto internazionale per quanto riguarda i popoli coloniali, i popoli dei territori non autonomi e i popoli che vivono sotto regimi razzisti. Il diritto dei popoli

all'autodeterminazione in altri Stati può talora entrare in conflitto con il principio di sovranità dello Stato, principio che costituisce un importante elemento dell'ordine giuridico internazionale mirante ad assicurare la protezione del diritto alla pace. Esiste il timore – ed è comprensibile – che, interpretato in una certa maniera, il diritto dei popoli all'autodeterminazione comporti la frammentazione degli Stati, il rovesciamento delle esistenti frontiere internazionali, la disaggregazione dell'autorità dei governi, cioè che il diritto all'autodeterminazione sia una manipolazione dei popoli allo scopo di disorganizzare gli affari interni degli Stati. È appunto questo timore a giustificare l'approfondimento della riflessione sul concetto di diritti dei popoli e a conferirle importanza. È particolarmente necessario applicarsi a precisare quali sono le caratteristiche di un "popolo" cui il diritto internazionale riconosce diritti quali il diritto all'esistenza in quanto popolo e il diritto all'autodeterminazione. Questo punto ha suscitato un ampio dibattito nel corso della riunione. La storia ci insegna che quando uno Stato non è legittimamente abilitato a rappresentare un popolo o dei popoli che vivono sul suo territorio, questi popoli possono, per rivendicare il loro diritto a disporre di sé medesimi, fare ricorso alla agitazione, alla rivoluzione, cioè alla guerra.

6. Gli esperti hanno riconosciuto che queste questioni sollevano problemi molto delicati e suscettibili di controversia, alcuni dei quali rientrano nella competenza degli organi politici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Molti di essi non rientrano nella competenza dell'UNESCO in quanto istituzione specializzata nell'educazione, nella scienza e nella cultura; questo non significa però che essi non la riguardino. La guerra e i conflitti hanno origine nello spirito degli uomini; nello spirito degli uomini, ancora oggi, devono essere costruite le difese della pace. Poche idee sono così vivaci e potenti come quelle che riguardano la cultura, la religione, la lingua, la razza e altre forme di identità collettiva. Tuttavia, la questione dei diritti dei popoli, compreso il diritto all'autodeterminazione, implica dimensioni che vanno al di là dell'azione immediata che l'UNESCO può utilmente condurre. Conseguentemente gli esperti, pur consapevoli di queste più vaste dimensioni, hanno deciso di interessarsi essenzialmente di quegli aspetti della questione che in modo più specifico rientrano nella competenza dell'UNESCO.

II. Precedenti attività dell'UNESCO nel campo dei diritti dei popoli

7. L'interesse dell'UNESCO per la questione dei diritti dei popoli risale indietro negli anni. Senza pretendere di stabilire una cronologia completa delle attività dell'Organizzazione in questo campo, conviene ricordarne alcune particolarmente significative:

– nel 1982, la Conferenza generale ha deciso di includere nel secondo Piano a medio termine (1984-1989) un grande Programma denominato "Pace, comprensione internazionale, diritti dell'uomo e diritti dei popoli";

– nel 1984, su invito del Consiglio esecutivo, il Direttore generale ha costituito un gruppo di riflessione su questo tema. Questo gruppo è pervenuto alla conclusione che gli sembrava giustificato continuare lo studio della questione dei diritti dei popoli, anche se è precluso all'UNESCO di stabilire nuove norme giuridiche. Esso ha anche raccomandato che sia posto l'accento su una migliore cono-

scenza degli strumenti internazionali pertinenti. In seno a questo gruppo, una minoranza è stata del parere che il concetto di "diritti dei popoli" non era ancora definitivamente fissato nel diritto internazionale e ha insistito affinché l'azione dell'UNESCO in questo campo tenga conto della pluralità di punti di vista già espressi;

– nel 1985, su invito del governo dello Zimbabwe, l'UNESCO ha organizzato una riunione internazionale di esperti a Harare. Nel loro rapporto finale, i partecipanti a questa riunione hanno raccomandato di continuare l'analisi scientifica della questione ponendo l'accento sugli scambi interculturali. Essi hanno anche raccomandato di studiare taluni particolari temi allo scopo di dare una definizione più precisa dell'espressione "diritti dei popoli";

– ancora nel 1985, in occasione della ventitreesima sessione della Conferenza generale, il Presidente della V Commissione ha riassunto il dibattito consacrato ai diritti dei popoli sottolineando l'ampio consenso realizzato intorno a questo concetto. I diritti dei popoli, ha sottolineato, non sono i diritti degli Stati e l'UNESCO deve incoraggiare l'approfondimento della riflessione sui rapporti fra diritti dei popoli e diritti dell'uomo;

– nel 1986, su invito del governo australiano, l'UNESCO ha organizzato a Camberra un colloquio internazionale sulla questione. I partecipanti hanno concluso che l'UNESCO dovrebbe cercare di intensificare la cooperazione internazionale e incoraggiare la discussione scientifica, lasciando ad altri organi competenti del sistema delle Nazioni Unite il compito di eventualmente elaborare nuovi strumenti normativi;

– nel 1989, un seminario regionale sull'applicazione, nei campi di competenza dell'UNESCO, delle disposizioni della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ha avuto luogo a Kampala (Uganda). Questa riunione è stata soprattutto consacrata al diritto all'educazione e ai diritti culturali.

8. Altre attività sono state realizzate dalle Commissioni nazionali per l'UNESCO o da varie Organizzazioni internazionali nongovernative sotto gli auspici dell'UNESCO o col suo appoggio. Si ricorda in particolare che:

– nel 1982, la Commissione nazionale di San Marino ha organizzato in collaborazione con l'UNESCO un colloquio internazionale di esperti sul tema "Diritti di solidarietà, diritti dei popoli";

– pure nel 1982, l'Istituto internazionale Jacques Maritain ha organizzato a Parigi, nella stessa sede e sotto gli auspici dell'UNESCO, un colloquio internazionale sul tema: "Diritti dei popoli, diritti dell'uomo";

– nel 1985, la Commissione nazionale australiana per l'UNESCO ha patrocinato due riunioni di esperti miranti a fare il punto sul dibattito in corso. I documenti presentati nel corso di queste riunioni sono contenuti nel volume *The Rights of Peoples*, pubblicato sotto la direzione di J. Crawford (Clarendon Press, Oxford) nel 1988;

– nel 1986, su invito dell'Istituto internazionale dei diritti dell'uomo di Strasburgo, un colloquio europeo è stato organizzato a Klingenthal, a seguito di un colloquio nazionale della Commissione tedesca per l'UNESCO svoltosi a Munich (1982);

– sempre nel 1986, l'Associazione latino-americana per i diritti umani ha organizzato, in collaborazione con l'UNESCO, un seminario internazionale sui rapporti tra i diritti dell'uomo e i diritti dei popoli cui ha fatto seguito, nel dicem-

bre 1988, un altro seminario su "I diritti dell'uomo e lo sviluppo" organizzato, con il concorso dell'UNESCO, dalla Associazione di Studi Internazionali (Tunisi);

– nel 1988, la Commissione olandese per l'UNESCO, di concerto con il Roosevelt Study Center e con l'appoggio dell'UNESCO, ha convocato a Middelburg (Paesi Bassi) una riunione su "I diritti umani – diritti dell'individuo – diritti della collettività";

– sempre nel 1988, una Commissione mista di cooperazione fra l'Organizzazione dell'Unità Africana e l'UNESCO ha lanciato una serie di attività per lo studio dei diritti dell'uomo e dei diritti dei popoli;

– con la collaborazione dell'UNESCO, l'Associazione di Studi Internazionali di Tunisia ha organizzato a Tunisi un seminario dal 23 al 25 novembre 1989. Questo seminario ha trattato della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Tra i temi discussi in profondità è stato il concetto di diritti dei popoli.

9. La lista di cui sopra è lungi dall'essere completa. Per esempio, nel novembre 1989 una riunione di studio si è tenuta a Banjul (Gambia) sotto gli auspici della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e dell'Associazione africana di diritto internazionale. Il tema generale era costituito dai rapporti tra i diritti dell'individuo internazionalmente riconosciuti e i diritti delle collettività. I partecipanti hanno espressamente esaminato il concetto di diritti dei popoli.

10. Tutte queste attività dimostrano il vivo interesse che la comunità scientifica internazionale rivolge ai diritti dei popoli, interesse che, in parte sotto l'influenza delle riunioni sopra indicate, trova riscontro nelle opere scientifiche specializzate.

III. *Mandato del gruppo di esperti*

11. È in questo contesto che il Direttore generale dell'UNESCO ha convocato la presente riunione di esperti. Nel 1987, la Conferenza generale ha invitato il Direttore generale a contribuire alla riflessione sui diritti dell'uomo e alla elucidazione e a una migliore comprensione del concetto di diritti dei popoli e delle relazioni tra diritti dei popoli e diritti dell'uomo quali sono definiti negli strumenti internazionali universali esistenti.

12. Rispondendo a questo invito, il Direttore generale ha convocato la presente riunione di esperti. Così facendo, egli ha attirato l'attenzione su un'altra risoluzione della Conferenza generale (13.3 – Diritti dell'uomo e identità culturale negli strumenti internazionali universali esistenti). Al paragrafo 1 di questa risoluzione il Direttore generale era invitato:

"Nel contesto del contributo dell'UNESCO alla riflessione sui diritti umani e alla elucidazione e a una migliore comprensione del concetto di diritti dei popoli, così come alla chiarificazione delle relazioni tra diritti dei popoli e diritti dell'uomo quali sono definiti negli strumenti internazionali universali esistenti (...), a procedere a una analisi delle disposizioni di questi strumenti aventi riferimento alla preservazione, alla salvaguardia e alla valorizzazione delle culture e delle identità culturali".

13. La riunione ha avuto luogo come previsto. Gli esperti hanno eletto alla presidenza il giudice Michael Kirby (Australia) e come vicepresidenti i signori Vamireh Chacon (Brasile), Walter Poeggel (Repubblica Democratica Tedesca) e Guy Rajaonson (Madagascar). Il Prof. Charles Leben (Francia) è stato eletto "rapporteur". Gli esperti beneficiavano della assistenza del Centro delle Nazioni Unite per i diritti umani. Essi disponevano, oltre che di un documento del Segretariato che illustrava per grandi linee le attività dell'UNESCO sulla questione dei diritti dei popoli, di due documenti espressamente commissionati per la riunione:

- "Relazioni tra i diritti dei popoli e i diritti dell'uomo", di L. Matarasso;
- "Raccolta delle disposizioni relative ai diritti dei popoli negli strumenti internazionali esistenti, universali e regionali", di A. Kaboré.

Essi disponevano anche dei rapporti delle precedenti riunioni dell'UNESCO. Altri documenti sono stati distribuiti durante la riunione, alcuni di essi esprimevano riserve o inquietudine circa il concetto di diritti dei popoli e della sua incidenza sul diritto internazionale dei diritti umani.

IV. La controversia sui diritti dei popoli

14. Gli esperti hanno deciso di esaminare senza mezzi termini i timori circa la nozione di diritti dei popoli espressi nel corso della riunione o contenuti nei documenti distribuiti. Tenuto conto della recente esperienza dell'UNESCO, era il solo approccio valido. Gli esperti hanno preso in considerazione questi timori, che hanno giudicato giustificati in taluni casi. Essi hanno riconosciuto che il concetto di diritti dei popoli non doveva in alcun caso essere utilizzato come un mezzo per indebolire i diritti dell'individuo o per violarli. Disgraziatamente, nei dieci anni trascorsi talune delle espressioni utilizzate nei contributi al dibattito sui diritti dei popoli, si erano, forse involontariamente, prestate a confusione. Così l'espressione diritti umani di "terza generazione" comprendente i diritti dei popoli, rischia di essere mal compresa nel senso di lasciare intendere che si può oggi fare tabula rasa delle precedenti generazioni di diritti, per esempio la "prima generazione" di diritti civili e politici. Niente potrebbe essere più falso. Le nozioni di diritti dei popoli e di diritti dell'uomo sono distinte. Ciascuna è un aspetto del dibattito internazionale sui "diritti" e ciascuna, in ultima analisi, riguarda la persona umana, ma questi due concetti non devono essere confusi. Ciascuno ha la propria storia e le sue proprie fonti giuridiche. L'esercizio dei diritti che l'uno ricomprende è condizione pregiudiziale per l'esercizio dei diritti legati all'altro, e viceversa. L'essere umano non può pienamente godere dei suoi diritti se il popolo al quale appartiene non può esercitare i suoi, come il diritto all'esistenza, alla autodeterminazione, all'identità culturale, allo sviluppo economico, ecc. Parimenti, i diritti dei popoli, per esempio il diritto all'autodeterminazione, non possono essere esercitati senza la libertà di espressione e il godimento di altri diritti dell'individuo.

15. Gli esperti hanno ricordato che tra le ragioni addotte dagli Stati Uniti e dal Regno Unito per ritirarsi dall'UNESCO figuravano riserve riguardanti la nozione di diritti dei popoli quale esaminata nel contesto dell'Organizzazione. Si può leggere in un riassunto del rapporto preparato dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti sulle relazioni Stati Uniti-UNESCO (1984), che l'UNESCO era dive-

nuta "l'oggetto di pressioni... che l'hanno condotta ad attribuire ai diritti dei popoli altrettanto o maggiore attenzione (che ai diritti dell'uomo)". I diritti dei popoli erano descritti come "generalmente economici, ... eccessivamente vaghi e mal definiti ... con l'accento posto su dei 'diritti collettivi' che tendono a rafforzare le prerogative di uno Stato non democratico, a detrimento dei diritti dell'individuo". Gli esperti hanno esaminato con cura queste e altre riserve formulate per iscritto soprattutto, ma non soltanto, dagli Stati Uniti. Essi reputano che il momento sia venuto di rivedere queste obiezioni nel contesto degli sforzi, precedentemente evocati, che mirano a attenuare nel mondo le tensioni ideologiche e a potenziare la democrazia così come il rispetto dei diritti dell'uomo e della diversità di opinioni.

16. Nella misura in cui si obietti che la nozione di diritti dei popoli è uno slogan che serve a giustificare talune *démarches* internazionali, politiche o economiche, gli esperti hanno ritenuto che essi non avevano nulla da apportare al dibattito; invece, nella misura in cui le riserve espresse discendono da una reale differenza di approccio intellettuale, essi hanno reputato di dovere rispondere alle principali obiezioni formulate sulla questione.

17. Innanzitutto, si dichiara in certi ambienti che i diritti dei popoli non esistono o, quanto meno, non hanno una esistenza distinta a quella dei diritti dell'individuo. Questa obiezione non è più ammissibile oggi. Se è vero che il contenuto dei diritti dei popoli non è definitivamente stabilito e che sta continuando lo sforzo per formularne con precisione la lista completa, è innegabile che essi sono oggi riconosciuti nel diritto internazionale. In effetti, il citato documento del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti lo ammette allorché dichiara: "L'esistenza di un diritto politico all'autodeterminazione è da lungo tempo riconosciuto e sanzionato dagli Stati Uniti". Affermazione che non si potrebbe seriamente contestare alla luce della storia di questo paese. La Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti è forse il primo testo in cui sono simultaneamente proclamati i diritti dell'uomo e i diritti dei popoli. Questo testo, universalmente conosciuto, inizia così: "Quando, nel corso degli eventi umani, diventa necessario per un *popolo* di sciogliere i vincoli politici che lo hanno legato ad un altro e di prendere, tra le potenze della terra, il posto separato ed eguale cui le leggi della natura e del Dio della natura gli danno diritto, il rispetto dovuto all'opinione dell'umanità lo obbligano a dichiarare le cause che lo determinano alla separazione" (corsivo aggiunto).

18. L'insistenza con cui i Presidenti Wilson e F.D. Roosevelt hanno chiesto che l'esercizio del diritto dei popoli oppressi all'autodeterminazione figurasse nella lista di obiettivi perseguiti dagli alleati durante la prima e la seconda guerra mondiale, testimonia dell'attaccamento degli Stati Uniti ai diritti dei *popoli*, distinti dagli *Stati*, di disporre di se medesimi. Questa insistenza ha profondamente e felicemente influito sul corso degli eventi di questo secolo. L'influenza del principio della autodeterminazione dei popoli, soprattutto la sua applicazione ai metodi democratici di governo, nulla ha perduto della sua carica nel mondo. È grazie alla insistenza degli Stati Uniti che la Carta delle Nazioni Unite si apre con le parole: "Noi popoli delle Nazioni Unite, risolti a...".

L'autorità della Carta si fonda dunque non sugli Stati, in quanto tali, ma sui

popoli. La seconda parola dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è di "sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'egualianza dei diritti dei popoli e del loro diritto *di disporre di se medesimi*" (corsivo aggiunto). L'importanza prioritaria accordata a questo diritto dei popoli si ritrova nei Patti relativi ai diritti umani.

19. Dunque, i diritti dei popoli esistono. Altrettanto chiaro è che essi non si limitano al diritto all'autodeterminazione ma comprendono il diritto all'esistenza (Convenzione sul genocidio) e altri diritti ora riconosciuti negli strumenti universali. Questi diritti stanno per essere sanciti in strumenti regionali, come la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, e in pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. L'oggetto del dibattito tra esperti non è dunque più quello di sapere *se* i diritti dei popoli sono riconosciuti dal diritto internazionale, giacché senza dubbio alcuno essi lo sono, ma di determinare *ciò che essi comprendono*. Argomento, questo, che si presta a buon diritto a differenze d'opinione, tanto più che esso non è statico e che il contenuto dei diritti dei popoli evolve e si amplifica. Altrettante evidenze che giustificano la prosecuzione del dialogo sui diritti dei popoli nell'ambito di appropriate sedi internazionali. L'UNESCO è una di queste. È attraverso lo scambio delle idee e delle opinioni che si precisano e si elucidano i concetti, non già rinunciando al dibattito o commettendo l'errore di rigettare, semplicemente, una idea.

20. Si dice anche che il concetto di diritti dei popoli è un concetto "statualista" che rischia di condurre a una accentuazione eccessiva dei doveri, a un indebolimento dei diritti dell'individuo e alla giustificazione di una politica di oppressione di uno Stato non democratico.

A questo riguardo, gli esperti tengono ad affermare ancora una volta che i diritti dei popoli:

- non sono i diritti dello Stato;
- non devono in alcun modo attentare ai diritti dell'individuo;
- pongono, al contrario, le preliminari condizioni necessarie al pieno esercizio dei diritti dell'individuo; e
- lungi dal giustificare misure governative antidemocratiche contro i popoli, affermano i diritti di questi popoli e li proteggono contro tali misure, prese da un governo non democratico o illegittimo per altri motivi.

I recenti avvenimenti di cui l'Europa dell'Est è stata il quadro hanno fatto progredire i diritti dei popoli senza restringere la democrazia. Lo stesso accade in altre parti del mondo. Nei paesi poveri, assillati dal debito, dalla fame, dalla povertà e da altri mali, è vano voler parlare di diritti degli individui senza instaurare le condizioni politiche, economiche e ecologiche necessarie all'esercizio di quei diritti che esprimono i diritti dei popoli.

21. Si dice poi che i diritti dei popoli sono vaghi e rappresentano una proliferazione inutile di diritti nonché una mancanza di "rigore" nella loro formulazione. È certo che la definizione e il contenuto di molti dei diritti talora designati come diritti dei popoli non sono ancora stabiliti con precisione. È anche vero che taluni di essi non raccolgono l'unanimità. Ma non c'è nulla da meravigliarsi per questo. Nel passato, la definizione dei diritti dell'individuo ha dato luogo a con-

troverse della stessa natura. Così, si è a lungo contestato che i diritti dell'uomo dovessero estendersi agli schiavi, alle donne, agli handicappati mentali o ad altri gruppi. La chiarificazione della nozione di diritti dell'individuo e la messa in opera di istituzioni incaricate di farli applicare e di proteggerli ha richiesto da parte della comunità internazionale, soprattutto in questi ultimi 40 anni, un considerevole sforzo. Elucidare il concetto di diritti dei popoli, compito al quale ci siamo ora dedicati, è una impresa della stessa portata. Che la strada sia lunga e cosparsa di incertezze non dovrebbe sorprendere nessuno, ancor meno uno spirito allevato nella tradizione del diritto consuetudinario. Il diritto internazionale presenta le stesse caratteristiche di dinamismo. Lo sviluppo del concetto di diritti dei popoli non è che un esempio della costante evoluzione del diritto interno e internazionale.

22. Si dice infine che la definizione del termine "popolo" è vaga e che la nozione di diritti dei popoli potrebbe condurre a una pericolosa proliferazione di rivendicazioni che rimettono in questione frontiere consolidate, attentano alla sovranità nazionale e compromettono la pace e la sicurezza internazionali. I diritti dell'individuo, anche essi, sono stati e sono ancora oggi reputati sovversivi e pericolosi per l'ordine pubblico. È certo che occorrono accresciuti sforzi per definire il termine "popolo" nell'espressione diritti dei popoli. È possibile che talune dimensioni di questo termine siano universali. Per esempio, nel corso della riunione le seguenti caratteristiche sono state evocate come inerenti a una descrizione (non una definizione) del termine "popolo" nel contesto che ci interessa:

1. un gruppo di esseri umani che hanno in comune numerose o la totalità delle seguenti caratteristiche:

- a) una tradizione storica comune;
- b) una identità razziale o etnica;
- c) una omogeneità culturale;
- d) una identità linguistica;
- e) affinità religiose o ideologiche;
- f) legami territoriali;
- g) una vita economica comune;

2. il gruppo, senza bisogno che sia numericamente considerevole (per esempio, la popolazione dei micro-Stati), deve essere più che una semplice associazione di individui in seno ad uno Stato;

3. il gruppo in quanto tale deve desiderare di essere identificato come un popolo o avere coscienza di essere un popolo – restando inteso che gruppi o membri di questi gruppi, pur condividendo le caratteristiche sopra indicate, possono non avere questa volontà o questa coscienza; e eventualmente

4. il gruppo deve avere istituzioni o altri mezzi per esprimere le proprie caratteristiche comuni e il suo desiderio di identità.

23. Può darsi che, ad altri fini in diritto internazionale, gruppi differenti possano essere considerati come un "popolo". Forse la comprensione di ciò che bisogna intendere per "popolo" nel contesto dei diritti dei popoli passa per una definizione più chiara della funzione che mira a proteggere tale o talaltro diritto, o ancora per lo stabilimento di una distinzione tra le rivendicazioni riguardanti obiettivi desiderabili e i diritti che possono essere chiaramente espressi e accettati in quanto norme giuridiche. Gli esperti hanno stimato che questa questione richie-

deva una riflessione e un esame più approfonditi, che tenessero conto della diversità dei punti di vista già espressi e ai quali l'UNESCO offre un quadro appropriato. Questo studio dovrebbe beneficiare dell'apporto non soltanto di esperti giuridici, ma anche di antropologi, sociologi, psicologi e specialisti di altre discipline al fine di definire il senso del termine "popolo" nel contesto di certi diritti particolari che è suggerito di riconoscere ai popoli, e ciò che contengono questi diritti in quanto norme giuridiche.

V. Conclusioni

24. Alla fine di questi dibattiti, gli esperti sono pervenuti alle seguenti conclusioni:

1. La nozione di diritti dei popoli è ora stabilita nel diritto internazionale universalmente riconosciuto. Essa non può dunque essere rimessa in discussione;

2. alcuni diritti dei popoli sono universalmente accettati. Essi comprendono il diritto all'esistenza, il diritto all'autodeterminazione e altri diritti;

3. un giustificato dibattito è tuttavia in corso sulla precisa definizione di altri diritti rivendicati come diritti dei popoli;

4. questa nozione è una nozione evolutiva in corso di elucidazione e di chiarimento negli strumenti giuridici internazionali, nelle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nelle costituzioni nazionali, negli scritti di specialisti e in altri testi;

5. l'UNESCO costituisce l'ambito appropriato per questo sforzo di elucidazione e chiarimento, soprattutto del legame diretto che esiste tra diritti dei popoli e identità culturale, pratiche educative e altre questioni che ricadono incontestabilmente nella competenza di questa Organizzazione.

VI. Raccomandazioni generali

25. L'UNESCO dovrebbe continuare il lavoro intrapreso in vista di elucidare e chiarire la nozione di diritti dei popoli, tenendo conto delle diversità di punti di vista espressi sull'argomento. Essa non dovrebbe lasciarsi fermare in questo compito dai problemi cui la nozione di diritti dei popoli, utilizzata come slogan, ha dato vita nel passato.

Essa deve dedicarsi, come hanno fatto gli esperti in questa riunione, a rispondere, nella misura del possibile, ai timori espressi riguardo ai diritti dei popoli. Essa deve tentare di trovare un terreno di intesa che – gli esperti ne sono convinti – esiste.

26. La qualità di questo compito non dovrebbe essere, almeno per l'immediato, di elaborare misure normative. Tuttavia, appoggiandosi sulla preziosa esperienza della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e sui lavori del Centro per i diritti umani sempre delle Nazioni Unite, di cui ci si è avvalsi in questa riunione, l'UNESCO dovrebbe continuare la riflessione affrontando i mezzi istituzionali per definire o descrivere un popolo in questa prospettiva, elaborare i

diritti dei popoli, studiare più avanti i rapporti tra diritti dell'uomo e diritti dei popoli e valutare le allegazioni che attestano del diniego di certi diritti dei popoli.

27. Nel contesto dell'attuale evoluzione dei dibattiti ideologici che ha così profondamente toccato la comunità internazionale e, quindi, l'UNESCO, questa Organizzazione dovrebbe estendere la riflessione sui diritti dei popoli a nuovi temi che dovrebbero includere, senza che questa indicazione abbia un carattere limitativo, l'esame di ciò che comportano:

a) il diritto dei popoli all'autodeterminazione interna, in particolare a forme di governo democratico;

b) il diritto dei popoli a un ambiente naturale mondiale sicuro, in relazione con altri problemi quali l'effetto serra e il surriscaldamento del clima mondiale o in risposta a catastrofi di importanza internazionale come quella di Chernobil;

c) il diritto dei popoli alla pace (v. risoluzione 39/11 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite).

VII. Raccomandazioni riguardanti le attività future dell'UNESCO

1. *Elucidazione del concetto di diritti dei popoli*

28. È apparso necessario, per i lavori futuri dell'UNESCO, di non dedicarsi unicamente a una discussione troppo generale sulla nozione di diritti dei popoli, ma di cercare di progredire delimitando temi di ricerca specifica.

a) *Diritto internazionale degli Stati, diritto internazionale dei popoli*

29. A partire dal momento in cui constata la presenza della nozione di diritti dei popoli negli strumenti giuridici internazionali, la riflessione dovrebbe orientarsi verso i rapporti che possono esistere tra il soggetto per eccellenza del diritto internazionale classico, lo Stato, e i nuovi soggetti (secondo numerosi osservatori) del diritto internazionale, i popoli. In particolare, esiste a fianco dell'ordinamento giuridico interstatuale un ordinamento giuridico internazionale dei popoli? Se esiste, deve questo restare per sempre autonomo oppure i principi che lo fondano devono penetrare la società interstatuale e essere da questa assimilati?

b) *Rappresentanza dei popoli*

30. La nozione di popolo, come la nozione di Stato, designa una collettività che non può agire che per rappresentanza. Ma mentre i modi di rappresentanza dello Stato in diritto internazionale sono ben conosciuti, quelli concernenti i popoli sono mal classificati. Esistono casi in cui la rappresentanza è stata riconosciuta: è l'ipotesi dei movimenti di liberazione nazionale in lotta contro la colonizzazione, l'apartheid o la dominazione straniera. Tuttavia, il problema è più generale e riguarda i modi di rappresentanza dei popoli all'interno degli Stati, perfino in assenza di una volontà separatista, nel quadro della rivendicazione pacifica di certi diritti specifici.

31. L'UNESCO dovrebbe esplorare le possibili modalità di una rappresen-

tanza legittima dei popoli e dei vari tipi di minoranze (linguistiche, etniche, religiose, ecc.). Nel quadro di questa ricerca, sarebbe necessario mettere in luce le relazioni esistenti tra il riconoscimento dei diritti dei popoli e il funzionamento del sistema democratico all'interno degli Stati e in seno agli stessi popoli.

c) Fondamenti dei diritti dei popoli

32. Partendo dal censimento delle diverse categorie dei diritti dei popoli negli strumenti giuridici internazionali e interni (v. *infra* 3), sarebbe bene ricercare i fondamenti filosofici, politici e giuridici che sono alla base del riconoscimento dei diritti dei popoli e della loro protezione nei sistemi giuridici.

33. Sarebbe egualmente auspicabile riflettere sul nesso tra il particolarismo che può discendere dall'affermazione dei diritti dei popoli e la difesa, più necessaria che mai, dell'universalità dei grandi principi di libertà, eguaglianza e rispetto tra gli uomini.

d) Identità culturale

34. Uno dei più importanti compiti da realizzare nelle future ricerche è l'approfondimento della nozione di identità culturale e la presa in considerazione delle difficoltà che essa può suscitare sia dal punto di vista della difesa dei popoli e delle minoranze sia dal punto di vista degli Stati nei quali questi popoli e queste minoranze si trovano. Non bisogna tuttavia perdere di vista che la preservazione delle identità culturali può anche favorire la protezione dei diritti dell'uomo. ■