

*Riflessioni sul diritto internazionale dei diritti umani, diritto panumano***

1. L'attuale condizione del sistema giuridico internazionale è segnata da schizofrenia: da una parte, stanno le vecchie norme (non scritte) basate sul principio di sovranità dello stato (che significa: interesse nazionale, sicurezza nazionale armata, guerra giusta e legittima, giurisdizione domestica o dominio riservato, non ingerenza negli affari interni, cittadinanza nazionale), dall'altra stanno le nuove norme (scritte) basate sul principio della innata, eguale dignità di tutte le persone umane. Le nuove norme costituiscono un diritto che è radicalmente antinomico rispetto al tradizionale diritto interstatuale. Esse sono contenute nelle Convenzioni e nei Protocolli internazionali sui diritti umani. La data di nascita di questo nuovo diritto, annunciata nel 1945 dalla Carta delle Nazioni Unite, coincide con l'adozione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, operata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Pertanto, la Dichiarazione universale deve essere considerata come la madre feconda del **diritto internazionale dei diritti umani - o diritto dell'umanità o diritto panumano** -, i cui pilastri sono: le due Convenzioni giuridiche o Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali del 1950, l'analoga Convenzione interamericana del 1969, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981. Tra le altre importanti fonti giuridiche internazionali sono da ricordare le Convenzioni sulla prevenzione e la punizione del crimine di genocidio, sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, sulla prevenzione e punizione della tortura, sui diritti dei bambini.

* Professore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova; Direttore della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani della stessa Università.

** Il presente testo è stato elaborato, in forma di Nota, per i lavori della Giuria del Tribunale Permanente dei Popoli, Sessione speciale "Conquista dell'America e diritto internazionale" (Padova-Venezia, 5-9 ottobre 1992).

Benché si tratti di un diritto “convenzionale” o “pattizio” avuto riguardo alle procedure con cui viene elaborato e formalmente sancito – le sue norme sono infatti negoziate e stipulate dai rappresentanti degli stati e pertanto devono essere ratificate da ciascun stato per poter entrare in vigore –, il suo contenuto è assolutamente originale. Esso attiene infatti al “riconoscimento” giuridico, sul piano internazionale, dei diritti innati delle persone e dei popoli, non già al miglioramento della protezione diplomatica dei cittadini all'estero. A dispetto dei vari approcci di vetero-formalismo o neopositivismo giuridico, non c'è dubbio che sul piano dei rapporti internazionali stia avvenendo ciò che avviene dentro gli stati quando i parlamenti adottano norme di natura costituzionale. In altre parole, il “costituzionalismo” ha cominciato a pervadere il sistema dei rapporti internazionali.

2. Il diritto internazionale dei diritti umani contiene principi di *ius cogens*, quindi vincolanti *erga omnes*. Le sue norme hanno il medesimo valore che inerisce alle norme che fondano il “contratto sociale”, si pongono alla base del “patto sociale planetario” e non possono essere revocate né dagli stati che le hanno originariamente stipulate né dagli altri che vi hanno successivamente aderito. Questa tesi, che chiaramente assume che i diritti umani sono innati e quindi, come prima ricordato, inviolabili e inalienabili, è suffragata dalla lettera dell'articolo 1 della Dichiarazione universale che proclama: “Tutti gli esseri umani *nascono* liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri con spirito di fratellanza” (corsivo aggiunto).

3. Il diritto internazionale dei diritti umani costituisce il Cavallo di Troia dentro la fortezza del sistema giuridico e politico interstatale, è il germe di una capillare rivoluzione giuridica e culturale – ovviamente, nonviolenta – su scala planetaria, una rivoluzione copernicana che capovolge, anche sul piano dei rapporti esterni degli stati, la relazione fra lo stato e la singola persona umana, tra gli stati e i popoli.

Partendo dalle norme giuridiche internazionali sui diritti umani, deve assumersi che anche nel sistema mondiale la sovranità appartiene *pro quota*, a titolo originario, a ciascuna persona umana e, *in toto* e sempre a titolo originario, alla famiglia umana universale. La centralità è della persona umana, non dello stato sovrano. Le persone e i popoli sono “soggetti originari” del diritto e della politica, dentro e fuori dello stato; gli stati e gli organismi intergovernativi sono “sistemi derivati”, quindi agenzie costituite per essere funzionali al soddisfacimento (garanzia) di quei bisogni essenziali, materiali e spirituali – non, ovviamente, ai capricci – delle persone e dei popoli, che la legge internazionale “riconosce” come diritti fondamentali e obbliga, precettivamente, a rispettare.

4. Oggi, il principio “*humana dignitas servanda est*” è un principio *giuridico*, oltre che *morale*, e sta a fondamento del nuovo ordinamento panumano. Questo è destinato a sostituire il vecchio diritto delle **sovranità-statali-nazionali-armate**, il diritto della conquista e della sottomissione dei più deboli ai più forti. La lotta per la vita, e quindi per l'effettività, delle nuove norme “buone e giuste” è appena iniziata. Per i tempi millenari della storia, siamo ai primi (ma quanto forti) vagiti!

I principi fondamentali del diritto panumano sono i seguenti (elenco non esaustivo):

- vita individuale (la vita come principio, oltre che come diritto fondamentale);
- vita collettiva o principio di pace positiva: *si vis pacem para pacem*;
- dignità della persona umana;
- sostanziale eguaglianza di tutte le persone (eguaglianza ontica);
- sostanziale eguaglianza di tutti i popoli (eguaglianza ontica);
- priorità o primazia della persona umana e dei popoli rispetto ai sistemi derivati, compreso lo stato e il sistema interstatuale;
- indivisibilità e interdipendenza di tutti i diritti umani;
- cittadinanza planetaria e quindi, all'interno dello stato, multinazionale;
- giustizia sociale ed economica a tutti i livelli, nazionale e internazionale;
- democrazia globale: politica ed economica; rappresentativa e diretta; nazionale e internazionale;
- interdipendenza e indivisibilità fra stato di diritto e stato sociale;
- solidarietà transnazionale e intergovernativa;
- sicurezza collettiva mondiale (con contenuti sociali, economici, di ordine pubblico);
- autorità sopranazionale democratica.

L'esistenza di norme giuridiche internazionali scritte, le quali riconoscono i diritti fondamentali delle persone, rafforza l'approccio "pace positiva" delineato, pur se con qualche contraddizione, dalla Carta delle Nazioni Unite i cui canoni sono: rispetto dei diritti umani, proscrizione della guerra, divieto di usare la forza per la soluzione delle controversie internazionali, soluzione pacifica delle medesime, autodeterminazione dei popoli, autorità "sopranazionale", democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite.

5. Il diritto internazionale dei diritti umani è veramente un diritto universale? Non c'è dubbio che la Carta delle Nazioni Unite – che, giova sottolineare è uno strumento giuridico bivalente, sia interstatuale sia panumano – fu adottata in un consesso internazionale accentuatamente "occidentale". Dobbiamo tuttavia ricordare che durante la Conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945) una forte, significativa pressione fu esercitata, proprio sul terreno assiologico che qui interessa, da un cartello di circa 40 organizzazioni nongovernative, molte delle quali ebraiche. La memoria dell'olocausto e la profonda fede in valori universali quali pace, non discriminazione, solidarietà, più che la dottrina "liberistica" occidentale dei (soli) diritti civili e politici, sono alla sorgente del diritto panumano.

Dobbiamo ulteriormente ricordare un importante dato storico: durante gli anni 50 e 60 i rappresentanti dei sistemi politici e culturali dell'Est e del Sud furono attivamente coinvolti nel complesso processo di elaborazione dei principali strumenti giuridici internazionali sui diritti umani. Va sottolineato che l'enunciazione del fondamentale principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani – per cui il diritto al lavoro è fondamentale quanto il diritto alla libertà di riunione e di associazio-

ne – e la crescente attenzione rivolta ai diritti di terza generazione (pace, ambiente, sviluppo) si devono al contributo specifico delle culture non occidentali.

6. Il diritto internazionale dei diritti umani contiene tuttora – non potrebbe essere altrimenti, tenuto conto della natura dei soggetti che lo hanno finora stipulato – quelle che sono le scorie del vecchio diritto delle sovranità statuali nazionali armate, in particolare:

i) il fatto che il riconoscimento formale dei due gruppi di diritti umani – civili e politici da un lato, economici, sociali e culturali dall'altro – è operato attraverso due distinti strumenti giuridici i quali offrono un diverso grado di protezione internazionale: allo stato attuale i diritti civili e politici internazionalmente riconosciuti sono più “giustiziabili” dei diritti economici, sociali e culturali;

ii) la previsione dello “stato di emergenza” allo scopo di giustificare “legalmente” la temporanea sospensione di talune garanzie;

iii) la mancanza di qualsiasi tipo di protezione internazionale per quanto riguarda l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione;

iv) il non ancora avvenuto riconoscimento legale, come diritti umani fondamentali, dei diritti cosiddetti di solidarietà o di terza generazione: al riguardo, la Carta africana, pur con le deboli garanzie che offre, rimane tuttora una eccezione.

7. Il diritto internazionale dei diritti umani è importante per quello che è, per la sua essenza. Ancora più importante è per ciò che esso implica, operativamente, in termini di nuove istituzioni, programmi, comportamenti.

L'agenda delle implicazioni pratiche contiene, tra gli altri, i seguenti punti:

a) l'obbligo giuridico degli stati di revisionare i rispettivi ordinamenti giuridici al fine di renderli coerenti e compatibili con i principi di diritto panumano;

b) il diritto-dovere di qualsiasi soggetto (individuo, gruppo, stato o agenzia intergovernativa) di intervenire negli “affari interni” quando si tratti di promuovere e rispettare i diritti fondamentali delle persone e dei popoli; giova precisare che la cosiddetta **ingerenza umanitaria** è un istituto di diritto panumano, e quindi un'operazione legittima, alle seguenti condizioni: (i) che essa sia realizzata con procedure e mezzi pacifici (mediante l'impiego di una *machinery* “civile”); (ii) che avvenga sotto controllo di autorità sopranazionale democratica;

c) la diversificazione e l'arricchimento qualitativo della gamma dei soggetti giuridici e politici sul piano delle relazioni internazionali: individui e popoli quali soggetti primari; stati, istituzioni intergovernative, organizzazioni nongovernative quali soggetti derivati e strumentali; il nuovo scenario della soggettività internazionale attiva dimostra che è in atto la rottura del monopolio statale e interstatale delle relazioni internazionali;

d) la dilatazione, dal villaggio fino alle Nazioni Unite, della soggettualità giuridica e politica di individui, popoli e gruppi;

e) l'obbligo di trasformare lo “stato-nazione sovrano armato” in “**stato sostenibile**”, i cui principali elementi costitutivi sono:

i) esplicito riconoscimento, nelle Carte costituzionali, del primato del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto interno;

- ii) stato di diritto;
- iii) stato sociale;
- iv) autonomia territoriale e funzionale diffusa (pluri-partitismo, pluri-associacionismo, regionalismo, federalismo);
- v) cittadinanza multinazionale;
- vi) definitiva e totale rinuncia all'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali e devoluzione all'Onu di parte degli eserciti nazionali per la loro "conversione" in forze di pubblica sicurezza internazionale;
- vii) appartenenza al sistema di autorità soprannazionale democratica delle Nazioni Unite;
- viii) riconoscimento dello status di "territorio transnazionale" (province, regioni, stati) a quelle regioni o province in cui coesistono più gruppi etnici o micro-nazionalità: questi territori devono essere assunti, ed esplicitamente dichiarati, come "bene comune dell'umanità".

8. Lo sviluppo del diritto panumano, quale ordinamento giuridico che è intrinsecamente alternativo rispetto al tradizionale sistema interstatuale, dovrebbe essere facilitato da due ordini di circostanze storiche:

i) esistono organismi "ufficiali" (mondiali e regionali), deputati a controllare l'implementazione degli strumenti giuridici internazionali sui diritti umani; l'esperienza dimostra che questi organismi stanno migliorando le loro prestazioni a garanzia dei diritti umani;

ii) migliaia di organizzazioni nongovernative e movimenti solidaristi sono attivamente impegnate in questo campo e la loro cultura politica si sta rapidamente affinando. Questi due ordini di fatti alimentano il processo di internazionalizzazione dei diritti umani nella sua triplice dimensione: giuridica, politica, organizzativa (intergovernativa e nongovernativa).

9. La sorte degli strumenti giuridici internazionali sui diritti umani sfugge alla logica e alle regole del gioco del diritto pattizio interstatuale per le seguenti ragioni:

i) l'implementazione di ciascuna convenzione internazionale è controllata, pur se in diversa misura, da un organo internazionale *ad hoc*;

ii) questi organi, che costituiscono la "international machinery" (strumentazione internazionale per l'effettività) dei diritti umani sono ordinariamente composti da persone indipendenti e presentano pertanto i segni della soprannazionalità per quanto riguarda la loro struttura se non, ancora, i loro poteri e il valore formale dei loro atti (ma le Corti europea e interamericana dei diritti umani sono *già* organi autenticamente *giurisdizionali*);

iii) con questi organi soprannazionali stanno collaborando, quali *amici curiae*, numerosi movimenti sociali e organizzazioni nongovernative, le quali contribuiscono a sottrarre, nel lungo periodo, il destino delle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani al volere arbitrario dei governi;

iv) per quanto riguarda l'effettività di questi strumenti giuridici, non può farsi ricorso alla clausola "*sic stantibus rebus*" – spesso invocata per far decadere i trattati ordinari –, cioè addurre da parte di questo o quello stato-parte che nuove circostanze so-

pravvenute (“stando così le cose”) fanno venire meno l’interesse dello stato ad osservare le norme internazionali. Questo è confermato dal fatto che gli stati hanno tentato di salvaguardare – una volta per tutte – un margine di sovranità inserendo nelle principali convenzioni sui diritti umani una disposizione che consente loro di “sospendere” alcune garanzie fondamentali in presenza dei cosiddetti “stati di emergenza” o di “pericolo pubblico eccezionale” (clausola di salvaguardia). Si veda per esempio l’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che recita:

« 1. In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l’esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull’origine sociale. 2. La suddetta disposizione non autorizza alcuna deroga agli articoli 6, 7, 8 (par. 1 e 2), 11, 15, 16 e 18. 3. Ogni stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, gli altri stati parte del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare ».

Dalla lettera di questa disposizione deve inferirsi che: a) per quanto attiene a certi diritti fondamentali, qualsivoglia sospensione è assolutamente vietata; b) la sospensione riguardante altri diritti fondamentali deve essere rigorosamente temporanea e provvisoria; c) lo stato interessato è giuridicamente obbligato a rendere pubblica la sua decisione. Il più importante limite di questa “clausola di salvaguardia” deriva dalla sua intrinseca contraddizione, cioè dal tentativo di formalmente discriminare tra diritti tutti egualmente riconosciuti come innati, quindi fondamentali, inalienabili e inviolabili. Questa contraddizione è implicitamente denunciata dal Documento finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE, sulla “dimensione umana” (Mosca, ottobre 1991) e, esplicitamente, dalle Risoluzioni sui diritti umani adottate dal Parlamento europeo negli ultimi due anni. Una ancor più forte denuncia è contenuta nel documento elaborato dalla Commissione diritti umani della Helsinki Citizens Assembly, HCA, e presentato alla suddetta Conferenza della CSCE.

10. La dinamica della effettività del diritto panumano è dunque *strutturalmente* diversa da quella degli accordi di diritto interstatuale per queste ulteriori ragioni: a) la materia trattata dal diritto internazionale dei diritti umani è di natura “costituzionale” e i relativi principi, come già precisato, sono di *ius cogens*: il loro contenuto è ben altra cosa di quello degli accordi internazionali sul commercio, le dogane, i trasporti, ecc.; b) la non applicazione delle norme giuridiche internazionali dei diritti umani non significa “desuetudine” e conseguente perdita del loro valore giuridicamente vincolante: trattandosi di diritti umani fondamentali potrà esserci violazione, mai desuetudine; c) chi pilota o condiziona la dinamica dell’effettività delle norme giuridiche internazionali sui diritti umani non è più un ristretto club fatto di ministri, diplomatici, esperti governativi: una crescente opinione pubblica transnazionale e decine di migliaia di Ong e movimenti sociali sono sempre più interessati a rendere effettivi i principi di diritto panumano.

11. Il diritto internazionale dei diritti umani offre il paradigma giuridico, politico e morale sul quale costruire un ordine mondiale veramente nuovo e giusto, un **Nuovo Ordine Internazionale Democratico**, NOID.

Ciò che le Amministrazioni americane e i loro "alleati" avevano in mente parlando di "nuovo ordine mondiale", all'indomani della caduta dei "muri", è una strategia intesa a conservare lo status quo ed è quindi in ottica *statocentrica*, non *umanocentrica*, avendo come legge di riferimento il diritto delle sovranità statuali nazionali armate.

Orbene, l'attuazione dei principi e delle norme di diritto panumano implica la *democratizzazione* non solo delle istituzioni nazionali ma anche di quelle internazionali, a cominciare dal sistema delle Nazioni Unite. Il deficit democratico dell'Onu non è meno grave di quello che da sempre denunciavamo con riferimento al sistema della Comunità Europea.

Democrazia internazionale significa:

a) legittimazione popolare di primo grado, cioè elezione diretta, dei più importanti organi "rappresentativi" delle istituzioni internazionali (per es., l'Assemblea generale delle Nazioni Unite);

b) partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle istituzioni internazionali (per es., permettendo che le Ong con status consultivo giochino un più efficace ruolo, di orientamento e controllo, anche 'dentro' le istituzioni internazionali).

Giova precisare, una volta per tutte, che *democrazia internazionale* è un istituto del tutto diverso da *sovrana eguaglianza degli stati* (questo principio si esprime nella formula di voto: ogni stato, un voto). Beninteso, anche il principio di eguaglianza fra stati va realizzato, con urgenza, all'interno di istituzioni costitutivamente a-democratiche e prevaricatrici - finché resteranno in piedi - quali il Fondo Monetario e la Banca Mondiale.

12. Quello che mi sono proposto di elucidare, in termini molto sintetici, non è un sogno o una costruzione fantastica. Vuole essere un'interpretazione di ciò che significa ed implica il diritto internazionale dei diritti umani in quanto *ius positum*.

Questo nuovo diritto esiste realmente, è in cammino, è già storia, la nuova storia.

Il suo successo o, più precisamente, la rapidità del suo radicamento dipende più dall'informazione e dall'educazione che da qualsiasi altro programma e comportamento istituzionale.

In questa prospettiva, un insegnante-educatore o un buon leader di Ong (un "persuasore", direbbe Aldo Capitini) è più strategicamente importante di un ministro o di un giudice. ■

