

Diritti dell'uomo e diritti dei popoli

I. Convergenza e complementarità tra diritti dell'uomo e diritto dei popoli

1. Bisogna innanzitutto sottolineare la differenza terminologica e l'inversione del singolare e del plurale nelle due espressioni.

I diritti dell'uomo sono molteplici perché in origine erano concepiti come diritti soggettivi individuali e l'essere umano, che ne è titolare, è esso stesso concepito come un individuo atipico, privo di qualsiasi tratto collettivo che lo distingua dalle altre persone umane. Nelle lingue latine, la parola "uomo" designa addirittura qualsiasi essere umano, indipendentemente dal sesso¹.

L'espressione «diritto dei popoli» indica, invece, un ordine giuridico oggettivo che implica la pluralità dei popoli e la loro necessaria diversità.

2. L'individualismo soggettivista dei diritti dell'uomo deve essere ricondotto alle condizioni storiche della fine del XVIII secolo e all'influenza della morale kantiana.

Di fronte all'Ancien Régime che racchiudeva gli individui in corpi o "Stati" stratificati, la concezione rivoluzionaria dei diritti dell'uomo ha trovato la sua via nella affermazione dell'esistenza delle libertà individuali all'interno di uno Stato unitario, estremamente sospettoso nei confronti di qualsiasi collettività infra-statale.

Ci si accorge oggi che le libertà fondamentali e i diritti individuali hanno senso solo se possono essere esercitati collettivamente, indipendentemente dallo Stato. Una libertà fondamentale, il cui rilievo è costantemente sottolineato, è la libertà di associazione: non apprezzata dai regimi nati dalla Rivoluzione francese, più considerata (almeno secondo Tocqueville) fin dai primi tempi della democrazia americana, la libertà di associazione è, dalla fine del XIX secolo, il motore del progresso democratico.

La conquista della libertà sindacale è stata l'oggetto essenziale della lotta operaia ed essa sola ha consentito di migliorare le condizioni di vita della maggioranza della popolazione. Non è un caso se la parola "popolo" indica contemporaneamente una collettività intera, spesso nazionale e, in una accezione più corrente, quella parte di popolazione che

* Ordinario di Diritto internazionale, Università di Lovanio; Presidente del Tribunale Permanente dei Popoli.

¹ È molto significativo che la parola latina "homo" da cui derivano *homme*, *uomo*, *hombre*, indichi l'essere umano in generale, comprendente i due sessi. E solo in un'epoca più avanzata che alle antiche contrapposizioni *mas-femina* o *vir-mulier* si sostituirà a volte la coppia *homo-mulier*.

le borghesie rivoluzionarie del XIX secolo erano riuscite ad escludere dall'esercizio del potere statale.

Qualunque sia il passato, la forza associativa è, oggi, una delle espressioni della democrazia ed è direttamente legata alla lotta per i diritti dell'uomo. La dimensione collettiva di tali diritti si rivela attraverso questa forza che ne permette anche la compenetrazione nel diritto dei popoli.

Le grandi libertà tradizionali (di informazione, di espressione delle opinioni, di culto, di insegnamento) si esprimono necessariamente attraverso manifestazioni collettive.

L'attributo essenziale della libertà umana è la capacità di comunicare liberamente con altri, di formare una società degli spiriti, di costituire partiti o sindacati.

3. Non essendo possibile qui delineare una rigorosa definizione del concetto di "popolo", sarà sufficiente considerarlo come l'ambito collettivo all'interno del quale ogni essere umano è nato e dove è stato socializzato attraverso l'apprendimento di una lingua, l'iniziazione ad una cultura, l'adozione di credenze e di divieti, l'inserimento in certe strutture economiche, la condivisione di un territorio ... Il popolo non si confonde con lo Stato e bisogna respingere l'identificazione tra popolo e Stato (*Staatsvolk*) con la stessa forza che porta a condannare l'identificazione tra Stato e diritto. Sul territorio di ciascuno Stato vivono dei popoli (o se si preferisce, dei gruppi sociali) che si distinguono per certi tratti collettivi.

L'oggetto essenziale del diritto dei popoli è riconoscere i diritti fondamentali di queste collettività e, in questo senso, tale diritto completa o perfeziona la dottrina tradizionale dei diritti dell'uomo.

4. È possibile analizzare la complementarietà tra diritti dell'uomo e diritto dei popoli su due piani: quello dell'analisi dottrinale e quello della effettiva attuazione delle libertà e dei diritti fondamentali.

a) La dottrina tradizionale dei diritti dell'uomo pecca di eccessivo individualismo o piuttosto di astrattezza. Essa concepisce i diritti individuali in funzione di esseri umani che hanno come unica connotazione collettiva quella di appartenere ad un determinato Stato (sia come cittadini che come stranieri). Essa ignora una dimensione essenziale dei diritti fondamentali, cioè la facoltà di esercitare collettivamente quei diritti propri di un gruppo sociale determinato. Nella misura in cui lo Stato, anche bene intenzionato, si presenta come l'unico protettore dei diritti dell'uomo sul suo territorio e intende ridurre il modello societario a una sola collettività, quella dello Stato-nazione, esso è portato a privilegiare indebitamente i valori di una collettività dominante che non è necessariamente quella maggioritaria.

b) Anche per quel che concerne i diritti individuali fondamentali e le libertà tradizionali, è necessario opporre alla potenza statale dei contropoteri collettivi. Non è sufficiente fornire ciascun individuo di mezzi d'azione che gli sono propri: certi diritti possono essere difesi, e soprattutto conquistati, solo per mezzo dell'azione collettiva. A questo proposito l'insegnamento delle lotte operaie non dovrebbe essere dimenticato. Lo Stato di diritto non è un conglomerato di individui isolati di fronte alla potenza pubblica, la partecipazione collettiva alla cultura e alla vita politica è essenziale alla democrazia. Più esattamente, è il vigore della società civile – e, senza dubbio, delle società civili – che rende sana la società politica.

5. Il popolo e gli esseri umani che lo compongono sono gli attori della storia. La filosofia politica che ha ispirato i cambiamenti avvenuti dopo il 1688 si è espressa, in particolare, attraverso l'affermazione di diritti conferiti agli attori sociali. Diritti dell'uomo e diritti dei popoli sono due concetti distinti i cui fini si intrecciano. Non c'è motivo per contrapporli come avviene a volte, conviene piuttosto analizzare ciascuno dei due concetti in rapporto all'altro, studiare in cosa sono complementari e in cosa convergono e come,

sui rispettivi piani, l'elaborazione concettuale che ne fu fatta sia stata progressiva. Occorre altresì ricercare ciò che ha ostacolato la loro realizzazione.

6. Gli ultimi due problemi devono, in via preliminare, essere nettamente distinti: una cosa è riconoscere certi diritti alle persone e ai popoli, altra cosa assicurare loro il godimento effettivo di tali diritti. Il progresso dei diritti dei popoli e dei diritti delle persone si sviluppa su due piani che coincidono solo parzialmente. Invero, l'ambiguità della parola "diritto" dovrebbe perfino condurre a distinguere tre piani piuttosto di due: nella sua accezione più usuale questa parola indica un ordine giuridico positivo (come quello di uno Stato) dotato di una effettività sufficiente perché i diritti conferiti a certi soggetti possano essere esercitati dai loro titolari. Non solo nessun sistema giuridico raggiunge un grado di effettività tale da consentire il riconoscimento di ogni diritto soggettivo, ma bisogna anche domandarsi se la duplice categoria dei diritti dei popoli e dei diritti dell'uomo appartenga al diritto positivo o non siano, almeno per certe parti, solo un progetto etico. In questo modo il diritto dei popoli e i diritti dell'uomo si svilupperebbero su tre piani: una concettualizzazione di natura etica o filosofica, l'inserimento dei diritti così concepiti in un sistema di diritto positivo, i mezzi di azione realizzati da un tale sistema per garantire il godimento effettivo dei diritti riconosciuti.

II. Diritti individuali e diritti collettivi

7. Dal fatto che lo Stato ci appare come il modello dell'organizzazione collettiva e societaria, non si dovrebbe dedurre che esso costituisca una società perfetta, capace, attraverso una adeguata strutturazione dei propri organi, di garantire i diritti fondamentali dei suoi cittadini. Senza dubbio, sotto l'influenza di Kant prima e di Hegel poi, le teorie dello Stato e del diritto che abbiamo ereditato dal XIX secolo sono al medesimo tempo statalistiche e individualistiche. Da esse nasce il concetto di Stato di diritto (*Rechtsstaat*): si tratta di uno Stato che è riuscito ad autolimitarsi grazie all'azione dell'ordine giuridico con il quale si identifica². Le tre principali componenti dello Stato di diritto sono: l'organizzazione mediante libere elezioni del potere di Stato, quale emanazione del popolo o della nazione, la separazione dei poteri e l'attribuzione a un potere giudiziario indipendente, delle competenze necessarie a garantire i diritti individuali di ciascun cittadino.

8. Per la verità, anche questi diritti, qualificati come individuali, hanno una connotazione sociale o collettiva. Né la libertà di espressione né quella religiosa sono, in senso proprio, dei diritti individuali. La loro essenza è la libertà di comunicare con gli altri, di condividere la frequentazione di un culto, di diffondere le proprie convinzioni religiose o filosofiche, di propagare le varie forme di fede in Dio o di ateismo. E il diritto di associazione, che le costituzioni liberali e gli strumenti internazionali di protezione dei diritti dell'uomo presentano a torto come un diritto individuale distinto, in aggiunta agli altri, è in realtà inseparabile da ciascuno di essi. Il diritto alla solitudine o a un domicilio inviolabile sono sicuramente libertà fondamentali, ma non sono certo le più pericolose per uno Stato. Non è data vera libertà se i cittadini non hanno la facoltà di vivere ed esprimere in comune, fuori da qualsiasi controllo dell'autorità pubblica, le loro credenze, le loro opinioni, le loro convinzioni.

9. Il miglioramento della condizione dei lavoratori, che resta un esempio-test della lotta per la democrazia, non sarebbe stato possibile senza la conquista di diritti collettivi:

² Una simile identificazione fra Stato e diritto ha una doppia portata: l'azione dello Stato è interamente guidata dal diritto (cosa che garantisce i diritti fondamentali dei cittadini) e non esiste ordine giuridico positivo al di fuori di quello che emana lo Stato.

l'organizzazione in sindacati, lo sciopero, l'occupazione dei posti di lavoro. Il diritto al lavoro è rimasto, in parte, fedele alle sue origini perché la negoziazione collettiva del contratto di lavoro e l'adozione di convenzioni anch'esse collettive hanno introdotto una nuova dimensione nel diritto individualista dei contratti. Fuori da questo settore particolare, i diritti dell'uomo sono stati costruiti sul modello individualista e privatista del diritto di proprietà. I titolari ne sono dei soggetti particolari, ciascuno dei quali ha la facoltà di far valere un proprio diritto davanti alle autorità amministrative o ai tribunali in quanto la difesa del cittadino contro lo Stato e i suoi organi obbedisce a dei procedimenti che non sono radicalmente distinti dal processo privato.

10. Una simile individuazione dei diritti fondamentali è molto più profonda di quanto dia ad intendere la sola natura tecnica degli strumenti giuridici messi in opera. Non v'è dubbio che, un po' sull'esempio di quanto hanno fatto i lavoratori del XIX secolo, sono state istituite recentemente varie forme di azione collettiva: comitati di quartiere per la protezione dell'ambiente, comitati scolastici, organizzazioni di consumatori, leghe per i diritti dell'uomo. La "class action", come viene chiamata nel diritto americano, introduce nel funzionamento dello stato di diritto dei meccanismi collettivi che si sforzano di controbilanciare l'isolamento dell'individuo di fronte al potere: potere di Stato senza dubbio, ma anche quei poteri economici privati la cui natura propria è annullata dalla definizione stessa dell'ordine giuridico liberale.

Esiste infine, non dimentichiamolo, una forma molto più tradizionale di organizzazione collettiva non statale, quella delle confessioni religiose che ha preceduto anche la formazione dello Stato moderno.

11. Ma la nozione di "diritto dei popoli" obbliga a porsi una domanda anche più fondamentale: quali relazioni intrattengono con lo Stato i popoli o il popolo? Lo Stato nato dalla rivoluzione francese è profondamente unitario. E non ammette, tra i suoi cittadini, dei criteri di differenziazione diversi da quelli individuali. Esistono, è vero, degli Stati federali, ma spesso sono costituiti da entità territoriali che riproducono su loro scala lo schema unitario dello Stato nazionale. Lo Stato multinazionale, nel senso di una confederazione di popoli, e non già di un assemblaggio di territori, non appartiene alle figure classiche della scienza politica. Anche gli Stati la cui costituzione riconosce l'esistenza di numerosi popoli sul loro territorio (ad esempio la Spagna) devono necessariamente attribuire a ciascuno di questi uno spazio territoriale proprio. Lo Stato nazionale unitario, lo Stato che ha ammesso l'autonomia delle regioni e delle entità territoriali che compongono uno Stato federale si fondano tutti, in diversi gradi, su una forma di identificazione tra Stato e popolo (*Staatsvolk*).

Ora, qualsiasi forma di suddivisione territoriale, per quanto precisa e raffinata sia, non potrà evitare di mantenere all'interno delle frontiere dello Stato unitario, della regione autonoma o della entità federale, gruppi sociali che hanno maggiori affinità col popolo dominante di una entità vicina. Fin dal XIX sec., il diritto internazionale si è sforzato di proteggere tali "minoranze". La difficoltà, tuttavia, è fondamentalemente legata alla natura stessa dello Stato moderno: l'ideologia nazionale che ispira lo Stato afferma l'esistenza di un popolo o di una nazione i cui criteri di appartenenza societaria (origine etnica, cultura, lingua, religione, pratiche collettive) non si differenziano, globalmente, da un modello unico. Lo Stato nazionale, certo, può tollerare limitate differenziazioni, come la diversità delle religioni in uno stato secolarizzato che abbia solide tradizioni democratiche. L'incapacità del Regno Unito di risolvere la questione irlandese dimostra tuttavia, come anche i benefici della secolarizzazione abbiano i loro limiti. In compenso, la convergenza di numerosi fattori comuni (per esempio la lingua e la religione) che si scostino dai tratti caratteristici del gruppo dominante, rischia di suscitare la convinzione di appartenere ad un popolo distinto che intende esercitare i suoi diritti collettivi contro lo Stato.

12. Quando lo Stato si identifica troppo strettamente con la cultura e la lingua del popolo dominante, esso utilizza le sue forze di costrizione e di repressione per eliminare qualsiasi espressione collettiva degli altri popoli di cui si compone. Così facendo viola i diritti umani e le libertà fondamentali di ciascun membro di queste collettività o, più precisamente, tali trasgressioni configurano una violazione dei diritti collettivi del popolo stesso. Come abbiamo detto precedentemente (§ 8), le libertà fondamentali implicano l'uso di un linguaggio (non solo in un senso propriamente linguistico), di un modo di comunicazione che ogni essere umano mutua necessariamente dalla collettività dalla quale discende. Il fatto che l'uomo e la donna siano esseri sociali, o come afferma Aristotele, politici, significa che la nostra umanizzazione è frutto della matrice socio-culturale che ci ha formati.

Il concetto di "diritti dei popoli" corregge l'eccesso di individualismo proprio della nozione tradizionale di "diritti degli uomini". Non vi è alcuna contraddizione tra questi due concetti: in un certo senso, il secondo ingloba in sé il primo, sul piano dell'analisi scientifica esso ha una potenzialità esplicativa, che riconduce alla trasgressione di diritti collettivi una molteplicità di violazioni di diritti individuali.

13. Da quanto precede risulta che lo Stato totalitario è quello che pretende di esaurire tutte le espressioni collettive degli uomini e delle donne che, in quanto individui, sono sottomessi alla sua giurisdizione. Organizzarsi in collettività autonome, all'interno della società statale globale, significa essere in grado di istituire degli ordini giuridici che non mutuano questa qualità da una forma derivata di diritto statale. Ciò conduce a negare la fallace identificazione tra stato e diritto. La lotta per i diritti dell'uomo è inseparabile da una forma di autonomia collettiva: se lo Stato pervenisse a sopprimere qualsiasi spazio di libertà per i gruppi, esso diverrebbe veramente totalitario, sussumendo nel proprio ordinamento giuridico tutta l'effettività disponibile sul suo territorio. Nessun Stato, finora, ha portato a termine, in modo durevole, un simile progetto che implicherebbe lo sradicamento di qualsiasi creazione spontanea di ordini societari infra-statali.

III. Carattere evolutivo e inadempimento dei diritti dell'uomo e del diritto dei popoli

14. Tra la concezione individualista dei diritti dell'uomo e il diritto dei popoli, esiste un'altra analogia strutturale e una convergenza che conviene ora approfondire. L'analogia verte sulla determinazione della prerogativa essenziale alla quale si possono ricondurre tutte le altre: si tratta, per ogni essere umano, della libertà e, per i popoli, dell'autodeterminazione.

La convergenza ha per oggetto il carattere evolutivo della sostanza dei diritti riconosciuti.

15. Sia nelle dichiarazioni di diritti del XVIII sec. che nei "*bills of rights*" che le hanno precedute, la libertà occupa un posto centrale. A condizione che venga coniugata con un correlato principio per lo meno formale di uguaglianza, la libertà ingloba l'essenziale dei diritti che il cittadino può far valere contro le autorità pubbliche.

Uguaglianza qui significa che la libertà di ciascuno non ha altri limiti all'infuori di quelli che risultano dall'esercizio correlativo della medesima libertà da parte di tutti gli altri cittadini. Una libertà regolata dalla società civile (nel senso di Hobbes o di Locke) stabilisce tra i diversi membri di tale società quell'armonia che consente di conciliare i diritti naturali e imprescrittibili di ogni essere umano. Ciò non significa che l'aggressività e il desiderio di conquista e di dominio siano negati: esercitati senza ostacoli nello stato di natura, vengono disciplinati dall'istituzione della società civile che, principalmente in Locke, è associata alla garanzia dei diritti di proprietà. Il rispetto di questi ultimi, secondo le

leggi, tende a disarmare qualsiasi forma di aggressione o di conquista che distruggerebbe i fondamenti stessi della società civile.

16. La società civile, così come viene razionalizzata da Hobbes o Spinoza o Locke, coincide con lo Stato moderno. Gli stessi autori, soprattutto Hobbes e Spinoza, che si sono ampiamente preoccupati di questo problema, reputano che le relazioni che le diverse società civili – gli stati – intrattengono tra loro non sono ancora uscite dallo stato di natura, dove perdurano le forme primitive di aggressione e di violenza che ogni società civile è invece riuscita a estirpare dal proprio ordine interno.

Spinoza, per esempio, è più arretrato rispetto a Grozio e agli stessi teologi spagnoli del secolo precedente, allorché rifiuta di sottomettere lo Stato – la Potenza sovrana secondo la terminologia del *Tractatus Politicus* – a qualsiasi obbligo di rispettare il diritto. Bisognerà attendere il Patto Briand-Kellogg (26 agosto 1928) e soprattutto la Carta delle Nazioni Unite, perché la guerra di aggressione cessi di essere un mezzo di azione lecito il cui esercizio è a discrezione dello Stato.

17. Il “diritto dei popoli”, cioè un diritto esercitato fuori da qualsiasi particolare società civile – o statale – è, per quel che riguarda la sua elaborazione, molti secoli in ritardo rispetto alle dottrine dei diritti delle singole persone. In compenso, certi momenti privilegiati attestano la convergenza tra il diritto di un popolo all'autodeterminazione e la lotta per i diritti individuali. Uno di questi momenti è la Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti, il cui preambolo è molto significativo a questo riguardo: «quando, nel corso degli avvenimenti umani, diventa necessario per un popolo recedere dai vincoli politici che lo hanno legato ad un altro, e occupare, tra le potenze della terra, un posto separato e uguale al quale le leggi di natura e di Dio gli danno diritto, il rispetto dovuto all'opinione dell'umanità lo obbliga a dichiarare le cause che lo conducono alla separazione. Consideriamo come evidenti di per se stesse le seguenti verità: tutti gli uomini sono creati uguali; il Creatore dona loro certi diritti inalienabili; tra questi diritti stanno la vita, la libertà e la ricerca della felicità...». Così le verità evidenti che giustificano ciò che allora venne chiamato “diritti dell'uomo” servono ad asserire anche ciò che ancora non si chiamava “diritto dei popoli”. È da notare anche che Jefferson, redattore del testo, aveva sostituito «la ricerca della felicità» alla proprietà. Segue una Dichiarazione di diritti che ispirerà la Costituzione americana del 1787 e la Dichiarazione francese del 1789.

A differenza della Rivoluzione Francese, il cui obiettivo era puramente interno, la maggior parte delle rivoluzioni del XIX secolo (per esempio la rivoluzione americana) associano l'emancipazione di un popolo al rifiuto dell'assolutismo: l'indipendenza delle colonie spagnole d'America è, a questo proposito, la più significativa. Si può notare però lo stesso parallelismo in Europa: i Greci che si liberano dalla Porta Sublime, i Belgi che si ribellano al Re dei Paesi Bassi, i Milanesi e i Veneziani che lottano contro la dominazione austriaca. Basata su antichi vincoli di conquista, di evoluzione dinastica o di colonizzazione, la dominazione straniera opprime al tempo stesso la nazione e ciascuno dei suoi membri.

18. Le Dichiarazioni di diritti, le Costituzioni repubblicane o quelle che istituiscono una monarchia parlamentare di tipo inglese (come la Costituzione Belga) sono inseparabili dalla violenza rivoluzionaria o dall'espulsione di truppe straniere. Gli strumenti giuridici razionalizzano l'uscita da un conflitto armato e fissano l'equilibrio istituzionale su un nuovo rapporto di forze. Tuttavia, sia le forze economiche o politiche che dominano il corpo sociale epurato da certi elementi prerivoluzionari, sia il prestigio delle idee acquisite, riescono a racchiudere l'interpretazione dei nuovi principi in limiti che, col passare del tempo, oggi appaiono inaccettabili. Sia l'ordine interno dei diritti degli individui, sia le relazioni tra i popoli attestano il carattere evolutivo o progressivo della realizzazione dei principi fondativi.

19. Nell'ordine interno è ancora l'esempio americano ad imporsi: tra coloro che, fino dal 1776, proclamarono che «tutti gli uomini sono creati uguali e sono dotati dal Creatore di certi diritti inalienabili», ci sono rappresentanti di Stati le cui leggi garantiscono la proprietà di schiavi; è solo dopo la guerra di secessione che il Congresso aggiunge un emendamento che abolisce la schiavitù su tutto il territorio dell'Unione. Inoltre, sia negli Stati Uniti che in Europa, il godimento dei diritti politici fu per lungo tempo prerogativa di una classe di cittadini maschi (i "censitari") e la lotta per il suffragio universale lasciò al di fuori dei suoi obiettivi più della metà della popolazione, le donne. Se si dovesse estendere l'analisi ai diritti della seconda generazione (diritto all'educazione, al lavoro, all'abitazione, al tempo libero), la perpetua incompiutezza dell'elenco dei diritti dell'uomo sarebbe molto più significativa sia sul piano della concettualizzazione sia sul piano della effettiva realizzazione.

20. Si osserva una evoluzione parallela, anche se più tardiva, nel campo del diritto dei popoli. Il XIX secolo conosce il principio delle nazionalità, in quest'epoca più politico che giuridico. Una svolta decisiva si ebbe nel programma di 14 punti che il Presidente Wilson rese pubblico l'8 gennaio 1918. Il «diritto dei popoli a disporre di se stessi» vi è chiaramente enunciato e, nella misura in cui questo principio sembra imporsi alle disposizioni dei trattati di pace relativi ai territori delle potenze vinte, costituisce una vera regola di diritto internazionale. La restaurazione della Polonia, la creazione di uno Stato cecoslovacco, la costituzione del Regno dei Serbi-Croati-Sloveni, la delimitazione delle nuove frontiere degli altri Stati dell'Europa centrale e orientale, furono guidate dalla pretesa di circoscrivere i limiti territoriali degli Stati attorno a "popoli" la cui omogeneità culturale, religiosa o linguistica permetteva di sperare nella formazione o nella consolidazione di Stati-nazioni.

Senza troppo insistere sulla difficoltà del compito dovuta principalmente alla permanenza inevitabile di minoranze allogene, bisogna soprattutto constatare che il principio fu applicato solo al territorio europeo delle potenze vinte: né i popoli che occupavano i territori non europei dell'antico Impero Ottomano, né i popoli coloniali dei possedimenti tedeschi d'oltre mare sottomessi al regime di mandati divisi tra i vincitori, si videro riconosciuto il diritto a disporre di se stessi. La Repubblica Armena fu effimera e il Kurdistan fu oggetto di una divisione analoga a quella della Polonia nel XVIII secolo.

Dopo la seconda guerra mondiale, bisogna ancora attendere la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali (Risoluzione 1514 - XV dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 14/12/1960) perché venga affermato che «tutti i popoli hanno il diritto di libera determinazione» (art. 2). Tuttavia allo stato attuale del diritto internazionale, al quale questo principio appartiene senza alcun dubbio³, il diritto dei popoli all'autodeterminazione non si estende a situazioni diverse da quelle di una dominazione coloniale o straniera.

21. Dalle osservazioni che precedono si possono trarre due conclusioni. La prima conduce a valutare con circospezione le acquisizioni attuali della concezione dei diritti dell'uomo e del diritto dei popoli. Esse sono certamente preziose, ma incomplete e incompiute. Gli uomini e le donne che ci hanno preceduti non erano né più ipocriti né meno intelligenti di noi, eppure verità che oggi appaiono folgoranti sono sfuggite alla loro perspicacia. Per questo è prudente non dare un valore assoluto a certi attuali limiti del diritto dei popoli e dei diritti dell'uomo.

La seconda conclusione riguarda il dinamismo inerente alla regola di diritto. Qualsiasi norma aspira all'universalità; ciò significa soprattutto che essa è ricca di applicazioni insospettabili nel momento in cui fu formulata.

³ V. in questo senso, i due pareri consultivi della Corte Internazionale di Giustizia, citati nella nota 6.

Attraverso le interpretazioni successive che l'arricchiscono, la norma non cambia di natura e nemmeno di contenuto: il diritto, essendo un fenomeno sociale, è necessariamente legato al linguaggio e alla cultura di ogni società particolare da cui ricava il suo senso, ma che esso contribuisce nello stesso tempo a informare e a orientare. Uno dei ruoli dei giuristi è di percepire, anticipandoli, i significati futuri del precetto che annunciano altre realtà sociali sia culturali che politiche.

IV. Popoli e stati

22. Così come lo stato è la principale fonte di diritto nello spazio sottoposto alla sua competenza, le relazioni fra le collettività statali costituiscono l'oggetto di un ordine giuridico specifico, essendo gli stati stessi soggetti del diritto internazionale. Ciò significa che solo gli stati controllano le fonti che costituiscono l'ordine giuridico internazionale. L'identificazione fra stato e popolo in uno stato-nazione, che rischia di soffocare qualsiasi espressione collettiva, infra-statale, si riproduce al livello delle relazioni internazionali: i popoli e gli individui sono rappresentati dallo stato al quale essi appartengono. In principio, la società degli stati non accetta di porsi come arbitro delle relazioni tra uno stato e le collettività di cui questo stato si compone. Non più di quanto lo stato di diritto accogla le aspirazioni collettive dei popoli o dei gruppi sociali che, sul suo territorio, pretendono di essere riconosciuti come tali, l'ordine giuridico internazionale ha investito i popoli soltanto di diritti che costoro potrebbero far valere nei confronti di uno stato. I principi applicabili alla decolonizzazione sono finora rimasti l'eccezione che conferma la regola contraria. Il diritto internazionale è, nel senso proprio del termine, un diritto interstatale, che si accontenta dell'identificazione fra popolo e stato.

23. Su questo punto ancora, la convergenza tra il diritto dei popoli e i diritti dell'uomo è molto stretta. Ogni volta che i diritti individuali e le libertà fondamentali sono più gravemente violate, lo stato colpevole di queste violazioni attenta ai diritti fondamentali del popolo: sia il diritto di determinare liberamente il suo statuto politico, cosa che, nel caso di certe dittature, riguarda una nazione intera, sia i diritti collettivi di popoli o di gruppi sociali particolari, vittime di discriminazioni all'interno dello stato. Come dimostra l'esempio attuale dell'*apartheid* in Africa del Sud, il popolo dominato non è sempre minoritario, e lo stesso esempio illustra la capacità esplicativa del diritto dei popoli per rendere conto delle violazioni di diritti individuali (vedi *supra*, paragrafo 12).

24. Se si ricorda che diritti dell'uomo e diritto dei popoli sono, essenzialmente, diretti contro gli stati, non bisogna stupirsi che l'ordine giuridico internazionale, istituito da questi stati stessi, sia poco capace di garantire il godimento di tali diritti. Molti strumenti internazionali, e particolarmente la Carta delle Nazioni Unite, affermano che il rispetto dei diritti dell'uomo appartiene ai fondamenti e agli obiettivi dell'ordine internazionale. Il preambolo della Carta inizia con queste parole: «Noi, Popoli delle Nazioni Unite, decisi a ...». Ma questo inizio altisonante è immediatamente riportato alla realtà: «Di conseguenza, i nostri rispettivi governi, per mezzo dei loro rappresentanti, hanno adottato la presente Carta delle Nazioni Unite». In questo compendio si concentra l'ambiguità della funzione dei popoli nell'ordine giuridico internazionale: i popoli sì, ma a condizione che si esprimano solo per bocca di rappresentanti dello stato-nazione e che i diritti il cui godimento gli è in principio riconosciuto, siano esercitabili solo dagli stati.

La situazione non è migliore per quel che riguarda i diritti dell'uomo. L'impotenza, così spesso denunciata, delle istituzioni internazionali è facilmente spiegabile: a parte alcune eccezioni, quale il sistema di ricorso individuale organizzato dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, gli stati non

hanno mai riconosciuto alle istituzioni che essi hanno creato il potere di far rispettare i diritti dell'uomo.

25. Nella maggior parte dei paesi nati dalla decolonizzazione, esiste un ostacolo supplementare, senza dubbio più pernicioso, rispetto ai diritti individuali. Lo stato lì è fragile, sia sul piano interno (perché le nuove istituzioni si sono difficilmente liberate della burocrazia coloniale e perché un potere democratico di tipo occidentale non vi ha basi profonde), sia sul piano internazionale, a causa dell'influenza economica spesso predominante mantenuta dai governi degli stati sviluppati e dai poteri economici privati che si legano a questi stati, e talvolta anche a causa degli interventi diretti di questi governi nei paesi in via di sviluppo. Bisogna quindi domandarsi se questi paesi siano in grado di resistere alle scosse che la lotta per le libertà fondamentali deve necessariamente comportare. È molto chiaro, per esempio, che lo stato francese era abbastanza solido per sopportare lo shock della Rivoluzione del 1789, e la storia ha dimostrato che la maggior parte delle istituzioni dell'Ancien Régime ha attraversato quasi intatta la tempesta rivoluzionaria; non è un caso se il Console e l'Impero hanno "consolidato" qualche conquista della rivoluzione innestandola sul vecchio albero statale⁴. Non si trova nulla di simile nei paesi decolonizzati: la fragilità dei giovani stati ha fatto percepire come prioritario il consolidamento della nuova struttura statale. Come conciliare questo imperativo con la natura essenzialmente "anti-statale" della lotta per i diritti dell'uomo, così come noi l'abbiamo vissuta e la comprendiamo in Occidente?

V. L'ambiguità dell'incorporazione dei diritti dell'uomo nel diritto statale e della ricezione del diritto dei popoli ad opera dell'ordine giuridico internazionale

26. Giova ripeterlo ancora una volta: l'ordine giuridico interno di numerosi stati, gli uni liberali, gli altri socialisti, si è appropriato di frammenti notevoli di un modello ideale, quello dei diritti dell'uomo. Nessuno di questi stati sarebbe in grado di presentare una realizzazione adeguata o perfetta del modello, e sarebbe vano assegnare un punteggio o classificare le loro rispettive prestazioni in questo campo. Anche se si qualifica esso stesso stato di diritto, lo Stato chiude il proprio ordine giuridico in modo da impedire che qualsiasi dubbio sia gettato sulla sua legittimità. Il concetto di "diritti dell'uomo" ha senso solo attraverso l'autonomia che esso manifesta rispetto all'ordinamento statale, qualsiasi esso sia; esso porta con sé necessariamente un progetto dirompente, si introduce nelle faglie dell'ordine positivo esistente e dal momento in cui è riuscito ad aprirsi un varco e si è trasformato in una nuova regola di diritto incorporata nell'ordine statale, bisogna che riprenda la sua inadempienza e segua la sua lotta in qualche altro luogo della cittadella statale.

Può sembrare che le libertà fondamentali, particolarmente quelle di espressione delle opinioni e di associazione, favoriscano la lotta per i diritti dell'uomo. Ciò è solo parzialmente vero.

27. Nell'ordine interno degli stati europei, i rapporti di lavoro sono stati l'oggetto essenziale della lotta per i diritti fondamentali nel XIX secolo. Ciò non si verificò senza lotte, spesso represses sanguinosamente: in ogni paese industrializzato si potrebbero citare dei luoghi dove le forze dell'ordine hanno caricato scioperanti inermi, ma il ricordo si è fissato molto meno di quello della presa della Bastiglia. L'immaginario collettivo delle

⁴ Le perturbazioni arrecate all'ordine precedente dalla gloriosa rivoluzione del 1688 sono ancora minori. Se si estende il confronto alla rivoluzione sovietica o alla rivoluzione cinese, si può credere che il carattere molto più radicale delle rivoluzioni socialiste trovi una spiegazione parziale nell'assenza di un precedente apparato di Stato sufficientemente solido e radicato.

nostre società è rimasto più impregnato delle vittorie della borghesia che delle lotte del proletariato. Sul piano dell'analisi giuridica, bisogna ben comprendere che i lavoratori coalizzati in un'epoca in cui l'ordine statale borghese impediva loro lo sciopero e le altre forme di azione collettiva, avevano, nella società che gli era propria, già conquistato tali diritti, molto prima che l'ordinamento statale non venisse, attraverso la ricezione dei diritti così conquistati, a spogliarsi dell'essenza della loro forza.

Con la sua complessità e i suoi affinamenti tecnici il diritto del lavoro attualmente in vigore in Francia o nella Repubblica Federale Tedesca⁵ è ben lontano dal sogno che animò le forze operaie nel XIX secolo. Nella sua qualità di diritto proprio alla collettività dei lavoratori, il diritto sociale conserva tutta la sua potenzialità solo se si sviluppa fuori dall'ordinamento statale. Inoltre, l'ideologia dell'identificazione tra stato e diritto ha contribuito alla convinzione illusoria secondo cui l'ordine giuridico statale fosse il solo in grado di consacrare i diritti dei lavoratori.

28. Come nel caso del diritto sociale, nel riconoscere il diritto all'autodeterminazione dei popoli coloniali, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite è riuscita a circoscrivere l'incendio: nel 1960, numerosi popoli coloniali erano stati emancipati o avevano conquistato la loro indipendenza, altri lottavano per questa, altri ancora avrebbero trovato nella Dichiarazione 1514 (XV) il sostegno giuridico della loro azione. Il diritto internazionale si era quindi allineato ai fatti. Tuttavia, gli stati non erano disposti a riconoscere senza riserva il diritto dei popoli, di tutti i popoli all'autodeterminazione, a tutte le forme di autodeterminazione. Un solo tipo di dipendenza è prevista dalla risoluzione: «la soggezione dei popoli a una sottomissione, a una dominazione, e a uno sfruttamento stranieri», la quale «costituisce una negazione dei diritti fondamentali dell'uomo» (art. 1°), ciò a cui mira la dominazione coloniale, benché quest'ultima qualificazione appaia solo nel titolo della risoluzione. Non si dovrebbe, quindi, assegnare ai termini molto più generali dell'art. 2 una portata che gli deve essere rifiutata nel loro contesto e che l'articolo 6 contribuisce ad escludere:

«Qualsiasi tentativo mirante a distruggere parzialmente l'unità nazionale e l'integrità territoriale di un paese è incompatibile con i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite».

È sintomatico che nell'articolo 6 la parola "Stato" non sia utilizzata e che il concetto di unità nazionale si riferisca allo Stato-nazione, allo *Staatsvolk*.

VI. La Dichiarazione universale dei diritti dei popoli

A. Introduzione

29. Proclamata ad Algeri il 4 luglio 1976, la Dichiarazione universale dei diritti dei popoli non appartiene formalmente all'ordinamento giuridico internazionale. Essa deriva dalla volontà di persone che non erano delegate né da Stati né da organizzazioni internazionali, senza tuttavia che si possa ridurle al piccolo gruppo di intellettuali, di rappresentanti di movimenti di liberazione e di dirigenti politici esiliati i quali, sotto l'impulso di Lelio Basso e dopo l'esperienza di tre sessioni del Tribunale Russell II sull'America Latina, avevano ritenuto di dover incorporare in uno strumento specifico i principi fondamentali del diritto dei popoli.

⁵ Ci sarebbe un'analisi da fare delle condizioni nelle quali fu adottata la legislazione sociale dell'Impero tedesco, ritenuta la più progressista dell'epoca: questa legislazione fu concepita da Bismarck e in seguito sviluppata nello stesso spirito sotto il regno di Guglielmo II, per disarmare la classe operaia. In uno Stato che non conobbe mai una vera democrazia, qualche diritto sociale concesso da un potere paternalista contribuì senza dubbio a impedire ai lavoratori di formare, sotto la Repubblica di Weimar, una forza sufficiente per controbilanciare la nostalgia del passato monarchico.

Sostenuta da due enti privati, la Fondazione internazionale Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli e la Lega internazionale per i diritti e la liberazione dei popoli (la prima aveva istituito il 24 giugno 1979 il Tribunale permanente dei popoli), la Dichiarazione di Algeri è, al di sopra delle frontiere nazionali, un'espressione del movimento associativo la cui funzione nell'ordinamento interno degli Stati è stata precedentemente commentata (paragrafo 10).

Come si vedrà nel paragrafo seguente, i principi enunciati nella Dichiarazione riproducono per larga parte norme appartenenti al diritto internazionale positivo. La fonte non statale e non interstatale del documento permette tuttavia di dare ai principi che esso contiene un significato molto più considerevole di quello che generalmente si attribuisce alle norme apparentemente identiche del diritto internazionale. Per esempio, anche se affermato in termini generali da numerosi strumenti internazionali, il diritto dei popoli all'autodeterminazione è circondato da restrizioni (v. sopra paragrafo 20) sconosciute al diritto dei popoli. Allo stesso modo, un certo numero di risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, riconosce ai popoli di scegliere liberamente il loro sistema politico ed economico, tuttavia, l'esercizio di tale diritto è limitato dalla forma di struttura statale effettivamente adottata senza che l'ordinamento giuridico internazionale offra un criterio di legittimità dello Stato o del suo governo. Comunque sia, lo Stato il cui apparato controlla effettivamente un territorio è il solo rappresentante qualificato del popolo o dei popoli di cui si compone.

I principi che sembrerebbero formulati in termini identici, quando promanano da forze politiche o movimenti di opinione pubblica indipendenti dallo Stato, sono fundamentalmente differenti poiché non tollerano l'identificazione formale tra il popolo e lo Stato e permettono al diritto dei popoli di separarsi dal diritto internazionale su due piani: da una parte il significato dei precetti è allargato e amplificato e d'altra parte il diritto dei popoli non si rassegna alle carenze istituzionali del diritto internazionale, dato che un'istituzione quale il Tribunale permanente ha per missione proprio quella di aprire l'accesso dei popoli a una forma di giustizia che il diritto internazionale riserva agli Stati.

B. Analisi delle disposizioni contenute nella Dichiarazione

a) Il diritto all'esistenza

30. I quattro primi articoli della Dichiarazione affermano il diritto di tutti i popoli all'esistenza (art. 1) includendovi il diritto al rispetto dell'«identità nazionale e culturale» (art. 2), il diritto al «pacifico possesso del proprio territorio» (art. 3) e la protezione contro qualsiasi forma di genocidio (art. 4).

In questo modo vengono nettamente delineati i tratti distintivi del popolo come entità collettiva: da una parte l'«identità nazionale e culturale» indica i segni di mutuo riconoscimento degli esseri umani nella loro singolarità collettiva, mentre, dall'altra parte, nessun popolo oggi potrebbe esistere senza insediamento territoriale. Il concetto di *esistenza* non si riferisce solo alla sopravvivenza biologica degli individui di cui il popolo si compone, esso qualifica anche i dati culturali di relazioni collettive. All'esistenza di un popolo appartengono necessariamente i mezzi di riproduzione sociale grazie ai quali le generazioni successive si trasmettono un patrimonio ancestrale, con la parte inevitabile di ritocchi, modifiche, alterazioni.

Siccome molti aspetti della natura societaria del popolo vengono ripresi in altre sezioni della Dichiarazione con più precisione, ci si ritornerà al momento dell'esame dei diritti specifici inclusi nella Dichiarazione stessa. Per il momento è sufficiente trattare gli elementi più generali del diritto all'esistenza.

31. È all'interno degli stati che i popoli possono essenzialmente esercitare il diritto all'esistenza.

Per le situazioni coloniali alle quali si applica il diritto all'autodeterminazione, la Corte internazionale di giustizia, in due pareri consultivi⁶, ha mutuato dalla risoluzione 1514 (XV) una triplice alternativa: perché un territorio raggiunga la piena autonomia può sia «divenire uno Stato indipendente e sovrano» sia «associarsi liberamente a uno Stato indipendente» sia «integrarsi ad uno Stato indipendente».

Rispetto al linguaggio della Dichiarazione di Algeri, il diritto internazionale in vigore presenta una duplice differenza: il diritto internazionale parla di "territori" piuttosto che di "popoli" e considera che l'esercizio del diritto all'autodeterminazione si esaurisca nel momento in cui un popolo ha liberamente aderito ad una forma statale. Per la verità, questa è una prima fase, necessaria ma non sufficiente, del diritto all'autodeterminazione. Quando tutti i popoli ancora sottomessi a un dominio coloniale avranno esercitato il loro diritto all'autodeterminazione così configurato, sussisterà un problema che l'esperienza attuale della decolonizzazione permette già di inquadrare, problema che discende immediatamente dal diritto dei popoli: come garantire ai popoli, all'interno delle frontiere statali, il godimento effettivo di loro diritti fondamentali?

32. Le difficoltà sono considerevoli poiché la maggioranza dei popoli sono minacciati nella loro esistenza. Alle aggressioni subite nell'epoca coloniale e le cui conseguenze sono spesso irreparabili, si aggiungono i vincoli ai quali sono oggi sottomessi i popoli pur costituiti in «Stato indipendente e sovrano». L'esistenza di un popolo quale entità collettiva si svolge nel tempo e nello spazio.

Si è già accennato all'aspetto diacronico, cioè al fatto che un popolo ha una storia e costruisce il suo avvenire. Il linguaggio collettivo che è l'essenza del popolo è parlato da uomini e donne che nascono, crescono, invecchiano e muoiono. Un popolo cesserebbe di esistere se non ideasse più il proprio avvenire, e sarebbe ridicolo racchiudere l'identità di un popolo nei soli elementi ereditati dal passato.

Appare qui l'elemento spaziale o sincronico. Molti popoli sono contemporanei, succede che condividano lo stesso territorio, e che subiscano influenze reciproche. Le guerre di conquista e la colonizzazione hanno distrutto popoli interi sia eliminando fisicamente le persone che li costituivano sia assimilandole più o meno profondamente al popolo dominante. Il risveglio dei popoli a lungo soggiogati, la cui cultura è stata negata o repressa, è uno dei tratti caratteristici della nostra epoca. Ma allo stesso tempo, dopo che le conquiste territoriali, particolarmente sotto la forma coloniale, sono state messe fuori legge dall'ordinamento internazionale, l'esistenza dei popoli non resta per ciò stesso meno precaria. Conviene quindi individuare le aggressioni che minacciano oggi i popoli.

33. Oltre a certi aspetti particolari che saranno sviluppati più avanti, bisogna menzionare, per ciò che riguarda particolarmente l'autodeterminazione politica, i diritti economici, la cultura e l'ambiente, le migrazioni dei lavoratori che hanno l'effetto di allontanare questi ultimi dal territorio che loro appartiene per trasferirli in situazioni precarie su un altro territorio. Le cause delle migrazioni sono molteplici. Spesso sono di natura economica, dovute all'insufficienza del lavoro esistente in molte regioni del mondo. Non si può nemmeno sottovalutare l'elemento di costrizione che accompagna la decisione di emigrare quando questa è presa in un luogo dove i bisogni essenziali dell'esistenza non possono essere soddisfatti. L'elemento di coercizione si rileva maggiormente quando un gruppo di popolazione è costretto a lasciare il suo paese per motivi politici o a causa di discrimina-

⁶ Parere consultivo del 21 giugno 1971 sulle conseguenze giuridiche, per gli Stati, della presenza continua dell'Africa del Sud in Namibia (Sud-Ovest africano), nonostante la Risoluzione 276 (1970) del Consiglio di Sicurezza (C.I.J. Raccolta 1971, pp. 31-32) e Parere consultivo del 16 ottobre 1975 sul Sahara occidentale, dal parag. 54 al 56 (C.I.J. Raccolta 1975, pp. 31-33).

zioni collettive alle quali è sottomesso. Questa categoria di migranti che vengono qualificati come rifugiati non è sempre facile da delineare con precisione: si constata in effetti che i lavoratori immigrati appartengono spesso a gruppi etnici o culturali che costituiscono una minoranza nei loro paesi di origine.

Le migrazioni dovute a cause economiche sono sia interne che internazionali. Al di là della precarietà propria dello status di immigrato di nazionalità straniera, si è potuto osservare in certe circostanze l'esistenza di vere situazioni di schiavitù e talvolta anche in paesi di cui il lavoratore ha la nazionalità. Certi Stati praticano anche una sistematica politica di trasferimento delle popolazioni all'interno del territorio nazionale per rompere l'omogeneità culturale o linguistica di certe regioni del Paese.

34. Non si possono concludere le considerazioni relative al diritto all'esistenza senza dare rilievo a tre elementi essenziali dell'esistenza di un popolo come entità collettiva, cioè: il problema della fame e della malnutrizione, la minaccia di sterminio causata dagli armamenti nucleari, la scelta di una propria via verso la modernità.

35. La fame e la malnutrizione sono oggi uno dei flagelli dell'umanità. Spesso colpiscono popolazioni intere e, in molti Paesi, la totalità dei gruppi sociali più sfavoriti. Anche quando la sopravvivenza biologica non è direttamente minacciata, la malnutrizione segna i bambini con carenze talmente profonde da compromettere irrimediabilmente il loro sviluppo intellettuale. Il male allora colpisce il popolo come entità collettiva e produce effetti analoghi a quelli di un genocidio. Anche se gli uomini e le donne che compongono il popolo o il gruppo sociale che soffre di malnutrizione non sono fisicamente eliminati, la condizione abietta nella quale sono ridotti a vivere li distrugge come entità collettiva. La loro sopravvivenza precaria è totalmente dipendente. In questo senso la soddisfazione dei bisogni alimentari fondamentali è una condizione dell'esistenza del popolo.

36. Tutti i popoli rischiano di essere annientati da un'esplosione nucleare. Dato che non è che una minaccia, essa è avvertita come tale solo dai popoli che hanno le condizioni di vita sufficienti per poter pensare al proprio avvenire. Per i suoi effetti immediati, la distruzione dell'uomo per carestia è peggio di una semplice minaccia. Esiste un altro legame tra i due mali se si pensa che la corsa agli armamenti dilapida delle risorse che potrebbero essere usate per migliorare le condizioni di vita di una grande parte dell'umanità.

37. Tenuto conto della sua natura fondamentale diacronica, l'esistenza di un popolo è necessariamente rivolta all'avvenire. La nozione di "progresso", così come concepita dalla filosofia dell'Illuminismo nell'Europa occidentale (*Aufklärung*) ci ha reso particolarmente sensibili all'idea del mutamento sociale. Tanto che il pensiero occidentale ha spesso accusato le grandi civiltà europee di "immobilismo" non rispettando assolutamente un'analisi più precisa della realtà. La «sacra missione di civilizzazione» che, dopo la secolarizzazione dell'espansione missionaria cristiana, ispira ancora molte disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, particolarmente agli articoli 73 e 74 applicabili fino al 1960 ai «territori non autonomi», consiste nell'offrire a tutti i popoli del mondo un modello unico di civiltà, un progetto di avvenire globale.

La nozione di "modernità" come quella di "sviluppo" con le sue tradizioni negative ("sotto-sviluppo") o evolutive ("paesi in via di sviluppo") afferma l'esistenza di un modello superiore, dato come oggettivo, che tutti i popoli del mondo devono raggiungere. Molti popoli oggi vogliono resistere al modello occidentale di "crescita" o di "sviluppo". Tale resistenza – e questo non è un paradosso – è tanto più forte quanto più è incoraggiata dalla riscoperta di un patrimonio culturale prestigioso ed è facilitata dall'agiatazza procurata da condizioni economiche relativamente favorevoli. Per i popoli privi dei mezzi di

sussistenza elementari, la nozione di progresso e la scelta di un "modello di sviluppo" non hanno senso, non avendo raggiunto nemmeno il livello della semplice esistenza. Quando questo livello viene superato, l'entrata nella modernità dei paesi che hanno sofferto un passato coloniale è, nel 1986, una posta così alta quanto poteva essere nel 1960 la costituzione di uno Stato indipendente.

La modernità è qui intesa come un progetto endogeno, fedele alle tradizioni proprie di ciascun popolo, ma, allo stesso tempo, aperta a vicendevoli scambi. La riuscita di un simile progetto dipende anche dalle condizioni di esistenza di un popolo: non è né in un ritorno al passato, né nell'intrattenersi in un sogno autarchico che un popolo può esistere, vivere, costruire il suo avvenire.

b) L'autodeterminazione politica

38. Gli articoli 5, 6, 7 della Dichiarazione di Algeri distinguono chiaramente l'aspetto interno e l'aspetto esterno dell'autodeterminazione politica.

Anche dopo la sparizione del regime di *apartheid* in Africa del Sud, dopo la restituzione al popolo palestinese dei diritti fondamentali di cui è stato spogliato e dopo l'acquisizione dell'indipendenza politica dei pochi popoli ancora sottomessi ad una dominazione coloniale o straniera, l'esercizio effettivo del diritto di autodeterminazione politica resterà minacciato da ingerenze straniere o esterne. Oggi esistono molteplici mezzi attraverso i quali sia gli Stati stessi, sia i poteri economici privati, sia l'insieme di queste due forze contrastano un popolo nella libera scelta del proprio status politico (art. 5). La stessa osservazione verrà fatta nel paragrafo seguente a proposito della libera scelta di un sistema economico e sociale (art. 11).

Certo, per quel che riguarda i popoli costituiti in Stati formalmente indipendenti, sta al diritto internazionale fissare le norme che gli Stati devono rispettare nelle loro reciproche relazioni. È stato sottolineato nella prima parte che il ricorso alla minaccia e all'uso della forza in via di principio era proibito ai Membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La risoluzione 3314 (XXIX) sulla definizione dell'aggressione adottata il 14 dicembre 1974 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha completato su questo punto il principio enunciato nell'articolo 2, 4 della Carta. Il Tribunale permanente dei popoli nella sua prima sentenza sull'Afghanistan e nella sentenza sul Nicaragua ha applicato norme che è possibile ricavare dal diritto internazionale attualmente in vigore. Tuttavia, questi due casi mettono in luce la debolezza istituzionale del diritto internazionale.

39. Perché i popoli esercitino effettivamente il loro diritto all'autodeterminazione politica dopo essersi costituiti in Stati indipendenti, è essenziale precisare subito il contenuto delle norme internazionali relative all'aggressione e rafforzare le istituzioni internazionali, particolarmente nella loro articolazione giurisdizionale. Anche le forme economiche di aggressione e di intervento meritano un'attenzione particolare. Uno degli obiettivi del diritto dei popoli e delle istituzioni che gli sono proprie è quello di offrire un modello atto a vincere la paralisi delle istituzioni interstatali simulando quello che dovrebbe essere il loro corretto funzionamento.

40. Nella sezione II della Dichiarazione di Algeri, il diritto all'autodeterminazione politica contiene due aspetti. All'aspetto esterno che è stato sommariamente descritto corrisponde un aspetto interno. Questo è espresso nell'articolo 7, che stabilisce una sintesi tra una prerogativa essenziale del popolo quale entità collettiva e il «rispetto effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti». Il diritto dei popoli non può essere soddisfatto dall'identificazione formale che il diritto internazionale opera tra uno Stato e i popoli sottomessi alla dominazione di questo Stato più o meno oppressivo.

L'azione delle organizzazioni non governative ha risvegliato l'opinione pubblica

sulla situazione critica dei diritti dell'uomo nel mondo. Tra le affermazioni dei governanti, che si dichiarano assolutamente rispettosi dei diritti dell'uomo, e le loro reali prestazioni che non soddisfano il programma che i governanti stessi pretendono di prefissarsi, vi è una distanza considerevole.

La funzione del diritto dei popoli e il ruolo proprio delle organizzazioni non governative che si sforzano di diffonderlo sta nel mostrare che le violazioni dei diritti individuali non sono accidentali e non sono nemmeno errori occasionali bensì trovano la loro spiegazione in una negazione più profonda, quella del diritto collettivo alla scelta di «un regime democratico che rappresenti l'insieme dei cittadini». Inoltre, l'esercizio collettivo di tale diritto, nella maggior parte dei paesi sottosviluppati, viene combattuto, e spesso efficacemente represso, dalle ingerenze straniere.

41. La divisione del mondo in due "blocchi" polarizzati attorno alle due superpotenze ha contribuito ad ostacolare l'esercizio effettivo del diritto all'autodeterminazione politica dei popoli posti alle dipendenze dell'una o dell'altra di queste potenze. La dottrina politica del non-allineamento che intende liberare gli Stati dalla dipendenza interna dall'uno o dall'altro sistema, deve contribuire a stabilire un migliore equilibrio nelle relazioni internazionali.

Il diritto dei popoli rifiuta l'attuale visione manichea delle forze che dividono il mondo. È pericoloso per la pace, ma anche incompatibile con il diritto dei popoli all'autodeterminazione politica, considerare come incarnazione del male i valori difesi in un campo ritenuto ostile.

L'opinione pubblica illuminata non può più accontentarsi di una visione così semplicistica. Le potenzialità dell'autodeterminazione politica sono infinitamente più ricche e più complesse.

L'incapacità degli Stati più potenti di soddisfare in modo adeguato i bisogni elementari di vasti territori della loro popolazione, la crisi delle relazioni economiche mondiali, la corsa agli armamenti e il flagello della fame indicano in modo sufficiente che non sono ancora state inventate le vere soluzioni. Se i popoli eserciteranno effettivamente la facoltà di sperimentare nuove istituzioni, ciò sarà forse il laboratorio politico dell'umanità.

c) I diritti economici dei popoli

42. Gli articoli dall'8 al 12 della Dichiarazione di Algeri pongono chiaramente le condizioni necessarie affinché i popoli possano effettivamente godere dei loro diritti economici. Il controllo delle risorse naturali (art. 8), la partecipazione al progresso scientifico e tecnico (art. 9), la giusta remunerazione del lavoro e la disciplina di scambi internazionali «a condizioni uguali ed imparziali» (art. 10) costituiscono assieme al diritto all'autodeterminazione politica i fondamenti del diritto di ogni popolo «a darsi il sistema economico e sociale di propria scelta» (art. 11). Il controllo, da parte dei poteri economici transnazionali, della tecnologia avanzata e dei circuiti commerciali e finanziari è un notevole ostacolo all'autodeterminazione economica.

43. In due articoli della sezione VII *garanzia e sanzioni* della Dichiarazione vengono considerate le conseguenze di certe ingiustizie passate. Si tratta dell'articolo 24 relativo alla ripartizione delle ricchezze illecite e dell'articolo 26 secondo il quale «gli oneri finanziari esterni divenuti eccessivi e insopportabili per i popoli cessano di essere esigibili». L'importanza assunta nell'ultimo decennio dal debito sia pubblico che privato dei Paesi in via di sviluppo invita ad una approfondita riflessione su questo tema.

La formazione di relazioni strutturali di indebitamento ha posto i paesi debitori alle dipendenze di un sistema complesso formato da creditori privati coalizzati all'interno di un sistema transnazionale e di pochi Stati ricchi che offrono a questi creditori sostegno

politico e diplomatico ed esercitano un'influenza spesso decisiva sulle istituzioni finanziarie dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'analisi dei meccanismi attraverso i quali vengono trasgrediti i diritti economici fondamentali dei popoli si pone, oggi, in via prioritaria. In certi casi e per i settori della popolazione più toccata dalla crisi economica, si tratta veramente della minaccia all'esistenza di un popolo.

d) Il diritto alla cultura

44. Negli ultimi quattrocento anni, lo sfruttamento della forza lavoro e delle risorse naturali dei popoli dominati si è accompagnata al saccheggio e alla spoliazione dei loro beni culturali più preziosi. Alcune restituzioni si possono intravedere già da ora. Tuttavia, il bene più prezioso per i popoli è la loro cultura vivente, quella che si sforzano di creare oggi sugli avanzi del passato, ma con lo sguardo rivolto all'avvenire. La potenza dei mezzi di comunicazione di massa e la concentrazione del potere che li anima, rimane un pericolo attuale e più pernicioso in quanto meno visibile del saccheggio di opere d'arte. Ogni popolo del mondo può contribuire ad arricchire il patrimonio culturale dell'umanità per mezzo dello sviluppo del proprio genio.

Tale potenzialità culturale è inseparabile dal godimento effettivo dei diritti prima analizzati. E questi stessi diritti raggiungeranno la maturità solo se accompagnati e sostenuti da una nuova cultura.

L'esercizio effettivo del diritto all'autodeterminazione politica è inseparabile dall'appropriazione di una propria cultura che giunga a conciliare il progresso con la tradizione.

45. Nel corso degli ultimi anni, numerose analisi hanno denunciato, particolarmente in Europa e negli Stati Uniti, il pericolo al quale l'informatica espone la vita privata. I diritti collettivi non sono meno minacciati. La razionalità del mezzo informatico è in stretto rapporto con l'uso che di tale mezzo si fa. L'informaticizzazione dei servizi pubblici, della sicurezza sociale, della gestione della sanità, dell'assistenza educativa e sociale rischia di essere la matrice dell'evoluzione futura delle società.

Non solo l'informatica crea un disequilibrio nel rapporto tra Stato e cittadini in favore del potere statale, ma il potere statale stesso è minacciato dai poteri economici privati che concepiscono e aggiornano il mezzo informatico. Il pericolo è particolarmente significativo per quei paesi, decisamente più numerosi, che importano una tecnologia che non posseggono.

46. Allo stesso modo, la concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa e l'unificazione dei modelli culturali, delle opinioni, delle mode, dei bisogni di consumo che tendono ad instaurare, sovvertono le culture tradizionali. Tutto ciò contribuisce all'esplosione delle società. Ciò è facilmente osservabile nei paesi del terzo mondo dove le classi sociali privilegiate aderiscono a modelli stranieri e alla soddisfazione dei quali vengono sacrificati i bisogni essenziali della maggioranza della popolazione. Le società vengono così lacerate in due poli, di cui uno segue il modello di sviluppo dei paesi industrializzati mentre l'altro precipita nella pauperizzazione.

Il controllo dell'informazione da parte di poche agenzie specializzate comporta una diffusione universale degli avvenimenti che vengono selezionati e interpretati dalle agenzie stesse.

e) Il diritto all'ambiente e alle risorse comuni

47. La protezione dell'ambiente e le preoccupazioni ecologiche sono, quanto il disarmo, il lusso delle società economicamente avanzate. Bisogna incoraggiare in questi

due campi, una nuova solidarietà tra certi movimenti attivi soprattutto nei paesi industrializzati e la volontà di emancipazione dei popoli del terzo mondo. Non si può accettare che i paesi dominanti esportino le loro guerre e i loro inquinamenti.

La tragedia di Bhopal richiama l'attenzione sulle responsabilità particolari dei poteri economici privati e su ciò che rischia di essere la collusione degli Stati ai danni dei popoli vittime di tali tragedie. E qui, la parola "popolo" indica, come nell'Europa e negli Stati Uniti del XIX secolo, i settori meno favoriti della popolazione.

Il rispetto dell'ambiente non è incompatibile con lo sviluppo economico. Conviene calcolare più attentamente gli effetti a medio e lungo termine della distruzione degli equilibri naturali e dello spreco delle risorse. Bisogna soprattutto proteggere la sicurezza e la salute delle popolazioni minacciate da pericoli attuali e le cui conseguenze lontane rischiano di essere catastrofiche.

f) Il diritto delle minoranze

48. Gli articoli dal 19 al 21 della Dichiarazione di Algeri tentano di mantenere l'equilibrio tra due obiettivi che rischiano di essere, talora, contraddittori: da una parte la necessità di preservare l'integrità territoriale e una forma di unità politica dello Stato, dall'altra, il rispetto dei diritti fondamentali dei popoli che costituiscono «una minoranza in seno allo Stato».

L'espressione "minoranza", ereditata dal diritto internazionale elaborato nel XIX secolo, non è certo delle più felici. La realtà che descrive è quella della quasi totalità degli Stati contemporanei, all'interno dei quali vivono popoli differenti. Allo stato attuale delle relazioni internazionali, non sembra realistico incoraggiare i popoli minoritari a tentare di ricostituire, per secessione, dei nuovi Stati. Tale prudenza non è ispirata da una *Realpolitik a priori* favorevole allo Stato. Infatti l'esperienza dimostra che è molto difficile se non spesso impossibile dividere le frontiere che circondano territori occupati da popolazioni omogenee e che gli Stati nati dalla liberazione perseguita da un determinato popolo hanno oppresso o represso subito le proprie minoranze.

49. Il diritto dei popoli propone piuttosto una diversa concezione del ruolo dello Stato. Le forme tradizionali di Stato nazionale unitario troppo spesso sono state espressione di una classe o di un gruppo sociale arrivata al potere dopo aver confiscato le istituzioni statali a proprio profitto. Riconoscere i diritti del popolo contro lo Stato significa anche accettare, quando si verifica, la pluralità dei popoli, all'interno dello Stato, significa permettere alle collettività infrastatali di esercitare un controllo democratico sul potere dello Stato.

Uno dei campi in cui l'azione dello Stato rischia più spesso di entrare in conflitto con i diritti delle minoranze è quello della cultura. Più uno Stato deve rispettare degli obblighi nello sviluppo dell'istruzione e nell'accesso all'educazione, più il pericolo è grave. Come lo Stato non può sacrificare l'integrità fisica degli esseri umani e il rispetto della natura per un vantaggio economico immediato, così non può distruggere le culture popolari e i loro mezzi di espressione con misure autoritarie e brutali.

g) Attualità e natura della Dichiarazione di Algeri

50. I trenta articoli della Dichiarazione Universale dei diritti dei popoli formano una sintesi completa e coerente dei diritti collettivi e dei diritti individuali che meritano rispetto e protezione.

Senza apportare una soluzione precisa a tutti i problemi che, durante gli ultimi dieci anni, sono apparsi e hanno assunto un'ampiezza e una rilevanza prima difficilmente

percepita, la Dichiarazione contiene i principi essenziali alla luce dei quali bisognerà, nell'avvenire, scoprire le soluzioni adeguate.

51. La prospettiva sopra data al diritto dei popoli all'esistenza, ha dimostrato che questo solo diritto include tutti gli altri. La Dichiarazione potrebbe essere ridotta al suo primo articolo, dato che le disposizioni che seguono quell'articolo si limitano a dedurre ciò che in esso è implicito. La stessa osservazione vale, a maggior ragione, per la Dichiarazione presa nel suo insieme: lo sforzo della riflessione consiste non solo nell'approfondire l'implicito della Dichiarazione, ma anche nel cogliere le interrelazioni che si stabiliscono tra i vari diritti particolari che vengono enumerati. Uno dei rischi della specializzazione del campo d'azione della maggior parte delle organizzazioni non governative è quello di ridurre i problemi a una visione puramente settoriale, mentre è impellente restituire ciascuno di essi a una sintesi globale.

52. Già per un individuo l'esistenza non è un fatto puramente biologico, ma include l'inserimento in un contesto societario che permetta agli esseri umani di contribuire al loro mutuo sviluppo. A maggior ragione, l'esistenza di un gruppo sociale dipende dall'istituzione di relazioni che si intersecano e coprono tutti i settori dell'attività umana: protezione dei beni, relazioni di potere, linguaggio e cultura, sistema di valori. Se si passa a un livello superiore che, al limite estremo, abbraccia l'umanità intera, si allacciano tra i diversi gruppi sociali dei rapporti multipli, all'orientamento dei quali il diritto dei popoli apporta un duplice contributo.

Da una parte, la storia dell'umanità insegna che le relazioni tra i gruppi sociali hanno quasi sempre relegato i deboli a dipendere dai forti: le conquiste, la diffusione delle culture dominanti e l'attuale minaccia di assorbimento delle risorse mondiali in un progetto universale di sfruttamento a favore di un quinto della popolazione globale, ne sono i segni più appariscenti.

D'altra parte, al di là dell'apporto dato dal diritto internazionale all'allestimento di relazioni pacifiche e alla concezione di una solidarietà universale, il sistema internazionale attuale si limita essenzialmente a consolidare i rapporti ineguali ereditati dal passato e a legittimare i rapporti tradizionali di dominio. Inoltre, identificando i vari popoli con lo Stato, dal quale rispettivamente dipendono, il diritto internazionale porta una visione ristretta e parziale dei rapporti che questi popoli dovrebbero avere gli uni con gli altri.

53. È importante a questo riguardo analizzare seriamente il concetto stesso di "diritto dei popoli". Allo stato attuale delle relazioni internazionali, investire i popoli della qualità, giuridicamente convalidata, di "soggetti" dei diritti che loro appartengono, è una chimera. Il diritto dei popoli si sforza di porre un sistema oggettivo che costituisce più uno scopo (o una visione teleologica) che un sistema atto a sostituirsi come tale al diritto interstatale. Che lo si voglia o no, gli Stati sono e rimarranno a lungo i titolari quasi esclusivi di un diritto di natura soggettiva opponibile agli altri soggetti dell'ordine internazionale. La personalità giuridica riconosciuta a certe "nazioni" (per esempio alla Polonia e alla Cecoslovacchia durante la prima guerra mondiale) o ai popoli coloniali dopo il 1945 (in primo luogo al Fronte Nazionale di Liberazione dell'Algeria) ha avuto solo una portata transitoria, essendosi spenta con la costituzione di uno Stato indipendente. Talvolta, come accadde per l'effimera Repubblica d'Armenia, il riconoscimento internazionale si è esaurito nell'ineffettività di un potere fugace.

Il diritto dei popoli ha significato solo come sistema oggettivo che offre alle collettività umane dei modelli di mutui rapporti.

Già parzialmente soggiacenti a certe regole di diritto internazionale positivo, questi modelli possono ispirare gli Stati stessi. Il rispetto dei diritti collettivi e dei diritti individuali appartiene, si è visto, ai principi fondamentali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Al di là dei casi eccezionali in cui un popolo coloniale o sottomesso a una domina-

zione straniera si è visto riconoscere una personalità giuridica internazionale, il diritto dei popoli può influenzare l'azione dei soggetti dell'ordine giuridico internazionale solo attraverso un fenomeno di osmosi.

54. Se i popoli non sono ora dei soggetti del diritto internazionale, in grado di esigere dagli Stati l'adempimento degli obblighi – e spesso delle semplici astensioni – che il rispetto dei loro diritti rivendica, sono pur sempre dei soggetti politici. L'azione, talvolta violenta, condotta dai popoli oppressi i cui diritti sono calpestati, trova allora nel diritto dei popoli un senso, una legittimazione, ma anche dei limiti. Il riconoscimento dei diritti così conquistati può trasformare un popolo in soggetto collettivo di diritto internazionale (attraverso le garanzie accordate a una minoranza nazionale) o di diritto interno (attraverso la trasformazione di uno Stato unitario in Stato federale).

Non si può evitare di notare la convergenza dei diritti dell'uomo con il diritto dei popoli. Rispetto sia al diritto pubblico interno che al diritto internazionale, la dottrina dei diritti dell'uomo e la Dichiarazione dei diritti dei popoli assumono il valore di programma, esse esprimono gli obiettivi delle lotte popolari il cui successo conduce ad incorporare i diritti dell'uomo e i diritti dei popoli nell'ordine giuridico degli Stati o nell'ordine giuridico internazionale.

L'esempio della decolonizzazione è molto significativo a questo riguardo. Le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite non hanno tratto la loro forza dai soli meccanismi formali per mezzo dei quali si esprime la volontà degli Stati membri. I principi relativi alla decolonizzazione che in tali risoluzioni sono stati affermati con forza crescente a partire dal 1960, hanno ricevuto l'appoggio più fermo dalle lotte di liberazione grazie alle quali i popoli hanno effettivamente messo in opera i diritti che in quel momento venivano loro riconosciuti.

E ancora, il parallelo con i diritti dell'uomo è stretto: dopo la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti, le Dichiarazioni successive si sono trasformate in patti costituzionali.

Quanto alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 Dicembre 1948, essa ha acquisito progressivamente una forza obbligatoria che all'origine le era stata negata e che ha portato alla conclusione dei Patti del 1966.

A proposito di questo modo di elaborazione del diritto positivo, è impossibile determinare con precisione il momento nel quale si cristallizza la convinzione comune che fa passare un semplice principio etico al piano del diritto positivo. L'erronea dottrina dell'identificazione dello Stato con il diritto ha oscurato per troppo tempo la positività dei modi non statali di espressione del diritto. Anche per questo, non si dovrebbe disconoscere una forma di positività al diritto dei popoli, diritto che esprime una convinzione comune, condivisa dai popoli in lotta, dalle correnti d'opinione pubblica e da coloro che si sforzano di riflettere seriamente sull'avvenire dell'umanità. Questa convinzione rifiuta sia la pretesa dello Stato all'onnipotenza nel suo ordine interno sia la sua volontà di escludere i popoli di cui si compone da ogni accesso alle organizzazioni internazionali. ■