

## *Diritti umani e organizzazione del sistema internazionale*

Nella concezione comune – quella cui ci hanno abituati i testi scolastici di storia e che la stampa quotidianamente ci propina – le relazioni tra gli stati, a differenza delle relazioni politiche nei sistemi interni, mancano di un'organizzazione collettiva garantita da un'autorità; tuttavia, il concetto di ordine politico – concetto con il quale si sintetizza la caratteristica dei sistemi interni degli stati di essere dotati di un assetto organizzativo imposto da un'autorità investita di poteri formali – trova ormai applicazione anche nell'analisi del sistema internazionale: essa sostiene la concezione per la quale il sistema internazionale appare a prima vista disordinato ma è ben dotato di un ordine che ha i caratteri peculiari della gerarchia e della tendenza alla sua rigida conservazione; il suo mutamento, perciò, non è mai pacifico ma inevitabilmente “rivoluzionario” e violento.

In questa occasione propongo una diversa concezione – centrata sul concetto di organizzazione piuttosto che di ordine – del modo in cui si regolarizzano le relazioni del sistema internazionale: in questa concezione i diritti umani sono presenti nei processi di formazione ed evoluzione dell'organizzazione del sistema politico internazionale contemporaneo. I diritti umani sono abitualmente considerati estranei all'analisi politologica del sistema degli stati e solo il diritto internazionale è considerato la disciplina internazionalistica pertinente; negli ambienti scientifici l'interesse per i diritti umani è stato coltivato soprattutto dai giuristi e solo di recente si è cominciato a pensare che la loro analisi possa essere affrontata da diverse discipline e con differenti approcci.

L'approccio di questo saggio è quello della scienza politica internazionale e più precisamente quello della teoria dell'organizzazione politica del sistema degli stati. Mi occuperò prima di tutto di alcuni modi generali di considerare il sistema degli stati e sembrerà che prenda il discorso alla lontana, credo invece che sia utile richiamare alcune proposizioni fondamentali del pensiero internazionalistico per precisare la base dell'analisi politica internazionale dei diritti umani. Successiva-

\* Associato di Relazioni internazionali, Università di Catania.

mente costruirò su questa base una struttura di concetti e di proposizioni sull'organizzazione delle relazioni politiche tra gli stati nella quale è possibile collocare i diritti umani per analizzarli adeguatamente dal punto di vista della scienza politica internazionale.

### *Tre concezioni delle relazioni internazionali*

La concezione comune delle relazioni internazionali – che va anche sotto il nome di paradigma hobbesiano – ha come suo punto centrale la condizione di insicurezza reciproca degli stati a causa della distribuzione della sovranità tra ciascuno di essi e della disuguaglianza delle risorse con le quali essi esercitano la loro sovranità nell'arena internazionale. La formulazione di questo paradigma inizia nel XVII secolo dopo il consolidamento dei primi stati monarchici europei (Spagna, Francia, Inghilterra e Impero asburgico) attraverso processi di acquisizione della sovranità e di accentramento del potere territoriale nella situazione di insicurezza seguita al disfacimento del sacro romano impero. Come è noto, Hobbes ha spiegato la formazione della società ovvero dello stato con un accordo tra gli uomini a sottomettersi a un'autorità costituita proprio per cancellare la loro reciproca insicurezza. Tra gli stati non si sarebbe prodotto un analogo patto sociale costitutivo di un'autorità, ma ciò non impedisce di supporre un processo alquanto analogo di instaurazione di autorità e di società: piuttosto che attraverso un patto, l'autorità tra gli stati si costituisce ad opera di quello stato che è in grado di imporre agli altri con l'uso della forza il rispetto di regole sociali. Il "realismo hobbesiano", cioè, parte dall'assunto che l'ordine gerarchico fondato sulla forza militare è il sistema internazionale stesso e quindi che in questo nulla ha importanza se la sua importanza non è stabilita dallo stato-autorità: questi porta in esistenza soggetti e fattori sistemici, ne stabilisce forme e caratteristiche e ne organizza le relazioni in base al titolo che gli viene dalla superiorità militare. Ogni altro soggetto, fattore o dimensione non ha importanza né sulla costituzione e il declino dell'autorità stessa né sulla formazione e la vita del sistema; non esistono regole sociali ed organizzative che sopravvivano alle guerre generali o guerre di rilevanza sistemica e non esistono solidarietà e divisioni tra gli stati che possano influenzare l'organizzazione sistemica al di fuori della volontà delle potenze costituenti.

Il paradigma hobbesiano – sebbene dotato di una forte capacità di convinzione poiché l'esperienza del potere e della forza è l'esperienza politica cui siamo immediatamente più sensibili – si basa su una radicale semplificazione: non attribuisce importanza teorica né al fatto che i governi compongono i loro conflitti di interesse anche sulla base di regole fondate sul riconoscimento del vantaggio della cooperazione né all'esistenza di prassi e di norme osservate nel sistema degli stati senza essere prodotte dall'autorità.

Nella storia del pensiero politico europeo queste semplificazioni sono state evidenziate da un'altra concezione formatasi nello stesso torno di tempo del paradigma hobbesiano ad opera di giuristi che vedevano il sistema delle sovranità statali ormai costituitosi come un sistema di monarchie inclini a riconoscersi reciprocamente la legittimità dell'esistenza e ad ammettere i vantaggi di regolare le loro relazioni e transazioni in maniera pacifica. Per gli studiosi di questo para-

digma – che possiamo denominare paradigma groziano – gerarchie di potenza che condizionano le autonomie degli stati si possono costituire e di fatto esistono, ma gli stati riconoscono anche principi sociali fondati sulla loro pari sovranità, elaborano regole comuni di comportamento e normalmente osservano quei principi e quelle regole senza riguardo all'assenza di un'autorità formale che li sanziona. In questo paradigma si attribuisce, cioè, importanza a un quadro comune di norme – che da morali diventano di solito giuridiche – la quale dimostra il consenso degli stati su certi valori fondamentali; la solidarietà e gli interessi comuni degli stati sono importanti quanto gli elementi che li dividono e tra gli interessi comuni sono considerati preminenti la sopravvivenza di tutti e un'organizzazione che assicuri lo sviluppo e la soddisfazione di bisogni fondamentali. È su questa base, come vedremo più avanti, che tra gli stati si può formare un accordo paritario volto a tutelare i diritti umani come elemento fondamentale del loro sistema; così, in particolare, nasce il diritto internazionale: sebbene le ineguaglianze di potere e gli egoismi nazionali fanno sì che qualsiasi sistema giuridico internazionale sia incerto e precario, tra gli stati esiste anche un volume considerevole di interazioni e scambi regolati da convenzioni volontariamente accettate e osservate. Tutto ciò si può spiegare anche aderendo all'idea Kantiana secondo la quale per l'intera umanità è conveniente essere divisa in entità territoriali sovrane legittimate ad agire se osservano regole e pratiche che garantiscono sia gli interessi di ognuna di esse sia l'interesse della comunità mondiale.

Il pensiero internazionale contemporaneo affianca a questi paradigmi tradizionali un nuovo paradigma che assume come dato principale della realtà contemporanea la relativa perdita di rilevanza dello stato e l'emergenza di una pluralità di soggetti collettivi con esso concorrenti. Per i suoi critici, questo paradigma si basa su una sopravvalutazione di alcuni caratteri e tendenze recenti che sono lontane dal cancellare l'importanza fondamentale degli stati nell'organizzazione della gestione delle risorse mondiali; per chi accetta questo paradigma, invece, le relazioni internazionali non sono riconducibili alla sola dimensione statale perché sono divenute particolarmente rilevanti le attività che attraverso i confini statali sono svolte da gruppi non governativi o sottratti al controllo dei governi: i gruppi economici organizzati sono i più importanti, ma altri gruppi sociali, politici, etnici, culturali o di promozione a base transnazionale svolgono attività sempre più rilevanti a livello mondiale. La teoria contemporanea più rappresentativa di questo paradigma – quella di Burton – parte dall'esistenza di una pluralità di centri di identificazione dell'individuo: dal villaggio e il piccolo gruppo alla società globale; il tessuto connettivo tra queste entità è costituito dalle comunicazioni e la trasmissione delle informazioni ha un'importanza determinante sui conflitti sociali e politici e sulla loro risoluzione. La politica della società globale, di conseguenza, non è più semplicemente politica di potenza e di capacità fondate su risorse materiali, ma è politica basata sulla comunicazione e sulla convinzione degli altri e i comportamenti di ogni attore sono determinati soprattutto dal valore che esso attribuisce alle diverse relazioni che intrattiene con altri attori<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ad esempio del paradigma hobbesiano vedi le due diverse impostazioni di Wight M., *Power politics*, Leicester, Leicester University Press, 1976 e di Bonanate L., *Il sistema internazionale*, in Bonanate L. (a cura), *Politica internazionale*, Firenze, La Nuova Italia, 1979, pp. 323-397. Ad esempio di quello groziano vedi Bull H., *The anarchical society. A study of order in world politics*, New York, Columbia University Press, 1972. Per il

Ogni paradigma delle relazioni internazionali può essere accettato in via esclusiva e corrispondere alla concezione generale delle cose che un individuo possiede, ma questi ed altri paradigmi (ad esempio quello economico o marxista) possono essere visti anche come visioni della realtà che privilegiano uno o alcuni aspetti più di altri e nel lavoro intellettuale può essere utile procedere a una sintesi di paradigmi o di alcuni loro aspetti. Così, per quel che riguarda l'organizzazione delle relazioni internazionali, si può riassumere il contenuto dei precedenti paradigmi nel modo seguente. La disuguaglianza di capacità e l'insicurezza di quei fondamentali attori collettivi sovrani che sono gli stati determina la gerarchia del sistema internazionale (paradigma hobbesiano); la pari sovranità degli stessi attori (altrettanto originaria come la loro disuguaglianza) si traduce, tuttavia, in una coesistenza che manifesta i vantaggi della cooperazione su interessi individuali e collettivi (paradigma groziano). Sia la disuguaglianza che la pari sovranità, cioè, producono le regole e le istituzioni con le quali si organizza il sistema delle relazioni tra i governi degli stati che, dopo la scomparsa degli imperi, sono i principali attori collettivi con i quali gli uomini organizzano la gestione delle risorse umane e materiali. Il sistema degli stati contemporanei, però, molto più dei precedenti (per una serie di ragioni che non affronto e che comprendono progressi tecnologici, trasformazioni etiche e maturazioni culturali), deve gestire il controllo delle risorse mondiali (materiali ed umane) prendendo in considerazione anche l'esistenza di altri soggetti collettivi nei quali gli uomini si identificano e attraverso i quali manifestano e difendono valori, interessi e aspettative (paradigma burtoniano). I patti e le norme sui diritti umani si affermano, quindi, nel sistema degli stati perché questi elaborano anche regole paritarie di organizzazione dei loro rapporti; essi sono sollecitati in questo specifico campo soprattutto da altri soggetti individuali e collettivi che compongono la società mondiale; l'attuazione delle norme, però, è subordinata sia al funzionamento di istituzioni comuni che fanno parte dell'organizzazione sistemica e alle quali gli stati volontariamente si sottopongono sia alle competizioni e alle rivalità con le quali i governi intendono modificare l'organizzazione sistemica esistente.

### *Come si organizza il sistema degli stati*

Nei sistemi di stati, sebbene manchi un'autorità legittimamente designata e riconosciuta dai suoi soggetti, questi sono comunque inseriti in un'organizzazione che indirizza i loro comportamenti mediante regole ed istituzioni che riflettono sia la loro pari sovranità che la loro disuguaglianza<sup>2</sup>. Le regole organizzative si possono classificare come principi morali e sociali, norme giuridiche e regole del gioco. I principi morali e sociali indicano la condotta sociale giusta e i comportamenti individuali (del singolo stato) e collettivi che devono essere tenuti per la conservazione del sistema e dei suoi requisiti fondamentali (ad esempio, la limitazione della violenza o il rispetto dell'esistenza di ogni soggetto sovrano). Le norme

paradigma della società globale vedi Burton J.W., *World society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, e Banks M. (ed.), *Conflict in world society*, New York, St. Martin's, 1984. Ho discusso ampiamente dei paradigmi delle relazioni internazionali in Attinà F., *La politica internazionale contemporanea*, Milano, Angeli, 1988.

<sup>2</sup> Sul concetto di "organizzazione sistemica internazionale" vedi più ampiamente Attinà F., *op. cit.*

giuridiche sono convenzioni codificate di condotta – cioè regole basate su accordi formali tra i governi – che riflettono le concezioni dominanti in un certo periodo su questioni concernenti gli stati (il territorio, la nazionalità), le loro relazioni (ad esempio l'uso della forza) ed oggi anche le persone e i gruppi (ad esempio i diritti umani). Le regole del gioco sono convenzioni relative a determinati contesti che non sono codificate ed enunciate in accordi ma vengono rispettate dai governi perché garantiscono la continuazione delle interazioni internazionali con ragionevole certezza (ad esempio: lo stare al precedente, il riferirsi a casi analoghi, il rispetto di zone di influenza, etc.)<sup>3</sup>. Le istituzioni sono insiemi di procedure, regolamenti e, quasi sempre, organi sui quali gli stati convergono per la gestione di importanti problemi comuni; hanno la forma di organizzazioni intergovernative oppure quella, più complessa, di regimi; sia gli uni che gli altri esprimono il consenso dei governi a dare ad alcune loro relazioni un assetto stabile per facilitare e stimolare la cooperazione alzando il costo della devianza. Il loro funzionamento è in diretta relazione con le regole generali del sistema o con quelle specifiche dell'area di cooperazione delle quali si occupano. Le organizzazioni intergovernative sono create da accordi tra governi che danno vita ad organi dotati di competenze e di strutture stabili con le quali devono elaborare ed attuare la soluzione ai problemi che sorgono nei campi previsti dall'accordo e con le procedure stabilite nell'atto di formazione dell'ente e nella prassi successiva. I regimi, invece, sono le istituzioni con le quali gli stati governano alcune aree della loro cooperazione funzionale (dalla finanza ai commerci di beni e servizi, alle comunicazioni, etc.) mediante insiemi coerenti di regole, procedure e spesso di organi sui quali convergono i loro comportamenti; si costituiscono in quelle aree di problemi nelle quali esistono situazioni di interdipendenza che possono essere gestite solo con la cooperazione degli stati interessati; quando i costi dell'interdipendenza sono distribuiti asimmetricamente, cioè quando – come è frequentemente il caso – esistono differenze tra gli stati nelle capacità relative alle funzioni gestite, il regime ha forma gerarchica<sup>4</sup>.

In ogni sistema internazionale attraverso le regole e le istituzioni esistenti si produce la mediazione tra le tendenze a due estremi organizzativi possibili: la tendenza al dominio imperiale del più potente e all'organizzazione "domestica" del sistema e la tendenza al pieno rispetto dell'autonomia del singolo soggetto e all'organizzazione funzionalista del sistema. I sistemi politici internazionali possono assumere, ad esempio, la forma egemonica (quando un solo stato occupa il rango gerarchico più elevato) o quella bipolare (quando in quel rango si trovano due stati) oppure una forma policentrica (quando un numero maggiore di stati esercita uguali ruoli gerarchici) o una forma frammentata (quando qualsiasi ruolo gerarchico incontra limitazioni funzionali o geografiche). Il sistema internazionale contemporaneo ha un'organizzazione egemonica ma il ruolo dominante degli Stati Uniti è sottoposto alla rivalità dell'Unione Sovietica che introduce una tendenza

<sup>3</sup> Sui principi sociali e sulle norme giuridiche vedi Bull H., *op. cit.*; sulle regole del gioco Cohen B., *International politics. The rules of the game*, London, Longman, 1981.

<sup>4</sup> Sulle organizzazioni internazionali da un punto di vista politologico vedi Archer C., *International organizations*, London, George Allen & Unwin, 1983. Per quanto riguarda i regimi la letteratura politologica che dalla metà degli anni Settanta si è sviluppata sul concetto di regime non limita il concetto alle istituzioni della gestione di situazioni di interdipendenza funzionale. Su questa concezione vedi Keohane R.O., *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

verso l'organizzazione bipolare; il grado di gerarchizzazione di questo sistema, inoltre, non si è mantenuto costante nel tempo né è uguale da per tutto in conseguenza della crescente discontinuità regionale e degli sviluppi delle principali competizioni sistemiche.

L'organizzazione di un sistema internazionale prende forma in seguito a una guerra generale che sanziona la stratificazione dei membri e una differenziazione dei ruoli ponendo uno o più vincitori nella posizione di dettare regole e di modellare istituzioni. Tra due guerre generali, comunque, la vita di un sistema non è statica e può passare attraverso diverse fasi organizzative ovvero l'assetto organizzativo di un sistema può evolvere verso l'estremo gerarchico o verso l'estremo paritario. La causa di questo mutamento deve essere ricercata in processi conflittuali complessi (competizioni) che si svolgono in forma essenzialmente aggregativa tra gli stati di un sistema sui suoi problemi rilevanti. Dopo che una guerra generale ha assolto la sua funzione attribuendo ai vincitori il potere di intervenire sulle regole e sulle istituzioni organizzative preesistenti – non ovviamente su tutte giacché i principi sociali e gran parte delle norme giuridiche hanno una lunga durata e scarsamente dipendono, specie i primi, dalla volontà di pochi governi vincitori di una guerra generale, ma soprattutto su alcune regole della sicurezza politico-territoriale e sui principali regimi funzionali e sulle organizzazioni intergovernative globali – la nuova organizzazione non solo è sottoposta alla rivalità tra i principali stati del sistema ma si trova sotto l'effetto delle competizioni politiche che derivano dalle divisioni in cui le vicende storiche hanno collocato i vari attori del sistema spingendoli ad aggregarsi e a coordinare i loro comportamenti.

Una *competizione* è la relazione esistente tra due o più soggetti o aggregati di soggetti che agiscono per modificare le posizioni reciproche in cui si trovano riguardo a un problema o a un'area di problemi. Nel sistema internazionale le competizioni nascono dalla politicizzazione di divisioni tra gli stati ovvero quando si formano gruppi o aggregazioni di governi che su una determinata area di problemi hanno gli stessi atteggiamenti politici e adottano forme di solidarietà nei comportamenti politici. Nel sistema globale contemporaneo è possibile rilevare l'esistenza di comportamenti aggregati di natura competitiva in tre aree problematiche rilevanti: la competizione sulla formazione socioeconomica interna e sulla concezione pubblica o privata (socialista o capitalista) dei diritti di proprietà cui devono conformarsi i regimi economici, sociali e politici interni degli stati (questa competizione è comunemente chiamata competizione est-ovest); la competizione sul governo dell'economia mondiale e sulla gestione dell'interdipendenza dei mercati nazionali in conseguenza della divisione internazionale del lavoro e dei meccanismi di variazione della competitività o dei tassi di profitto del capitale tra i mercati nazionali (possiamo utilizzare la denominazione di competizione nord-sud anche se questa viene comunemente riferita ai soli problemi del sottosviluppo); la competizione sull'autonomia interna e internazionale dei nuovi stati dopo la risoluzione dei legami coloniali del passato (ad essa possiamo dare la denominazione di competizione centro-periferia). Nel sistema internazionale contemporaneo il coordinamento delle politiche estere degli stati non assume più soltanto la forma tradizionale di alleanze formali, ma avviene anche in funzione di affinità degli stati in campi che sono in diretta relazione con le tre competizioni, cioè nel campo del regime politico-sociale (competizione est-ovest); in quello delle risorse materiali ed economiche (competizione nord-sud) e in quello della costituzione politico-cultu-

rale (competizione centro-periferia): si può usare il termine *aggregazione* per indicare quelle associazioni stabili di governi prodotte dalle competizioni sistemiche e che si concretizzano nel coordinamento delle politiche estere dei governi indipendentemente dall'esistenza di patti formali quali sono, ad esempio, l'aggregazione atlantica e quella sovietica, l'aggregazione dei non allineati, quella dei sette più industrializzati e quella dei paesi in via di sviluppo o Gruppo dei settantasette.

Il sistema politico internazionale, quindi, è l'insieme empiricamente osservabile di soggetti statali sottoposti a una determinata organizzazione e questa è l'insieme di regole e istituzioni e di competizioni e aggregazioni – anch'esse empiricamente osservabili – che danno forma concreta alla regolarità ovvero alla conformità dei comportamenti degli stati. È opportuno a questo punto segnalare che come il sistema degli stati non esaurisce la società mondiale – ma ne è una componente certamente fondamentale – così il contenuto degli elementi che compongono la sua organizzazione politica non deriva unicamente dalle volontà dei governi degli stati: esso può avere origine anche in soggetti e processi della società mondiale e in essa svilupparsi prima di essere assunto dai governi a caratterizzare concretamente l'organizzazione sistemica. Questo punto importante non verrà ora sviluppato, ma è certamente essenziale nel discorso sui diritti umani; qui ci si occuperà soprattutto di quanto la questione dei diritti umani suggerisce sul rapporto esistente tra le regole organizzative e la loro osservanza da parte dei governi, da un lato, e il ruolo che le istituzioni giocano in questo rapporto, dall'altro.

### *I diritti umani come regole organizzative del sistema degli stati*

Il riferimento ai diritti umani è qui fatto rispetto all'insieme delle norme contenute in tre documenti: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, siglati entrambi nel 1966 ed entrati in vigore nel 1976. Altri testi giuridici sui diritti umani esistono a livello regionale o per singole questioni (come la tortura o la discriminazione razziale), ma è soprattutto con questi documenti che i diritti umani entrano a far parte delle regole organizzative dell'intero sistema internazionale nella forma di norme giuridiche. Ci si può domandare perché questo sia avvenuto dopo il 1945. Ci si trovava, in effetti, all'indomani di una guerra generale, cioè in un momento di ridefinizione di norme e di ricostituzione di istituzioni organizzative; nelle Nazioni Unite (l'istituzione nata sulle ceneri della Società delle Nazioni con lo scopo di gestire collettivamente la soluzione di conflitti internazionali e in genere dei principali problemi comuni) si dibatteva un ampio spettro di questioni che gli eventi degli anni Venti e Trenta avevano dimostrato gravide di conseguenze per la società umana. Tra questi gli abusi che in Europa erano stati commessi in quegli anni contro individui e popoli ad opera del nazismo e tutto ciò che il totalitarismo aveva rappresentato furono identificati come minacce contro il sistema stesso degli stati e pericoli da cui difendersi; in questo quadro i diritti umani furono riconosciuti come principi morali e sociali necessari alla sopravvivenza pacifica del sistema (vedi in proposito soprattutto il preambolo della Dichiarazione universale) e l'obiettivo di tradurli successivamente in norme giuridiche non trovò ostacoli presso i governanti degli stati usciti dalla

guerra mondiale. Si può ritenere, comunque, che gli orrori del nazismo in Europa non furono che la causa prossima della decisione dei governi di sancire solennemente il valore dei diritti umani; l'unificazione del mondo prodottasi con la seconda rivoluzione industriale tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX aveva già fatto crescere il senso di riprovazione verso diverse forme di repressione politica, di sfruttamento economico e di discriminazione razziale presenti nel mondo. Nel 1946, quindi, le Nazioni Unite diedero vita alla Commissione dei diritti umani e questa due anni dopo produsse la Dichiarazione universale. La Commissione non era composta da esperti a titolo personale – come era stato da alcuni proposto – ma da rappresentanti ufficiali degli stati: si può lamentare questa repressione di soggettualità operata dai governi in quell'occasione, ma si deve anche apprezzare che i diritti umani diventavano così – forse più celermente e, senza dubbio, esplicitamente – un elemento di organizzazione del sistema degli stati.

Il contenuto della Dichiarazione universale è stato replicato, maggiormente articolato e in certa misura esteso nei Patti del 1966 elaborati e approvati, come la Dichiarazione, in seno alle Nazioni Unite. Donnelly ha proposto una classificazione estesa di tali diritti in sette punti<sup>5</sup>: diritti personali (alla vita, alla nazionalità, alla protezione da ogni discriminazione, etc.), diritti giuridici (alla presunzione di innocenza, a un giudizio pubblico imparziale, etc.), libertà civili (di pensiero, di espressione, di movimento, etc.), diritti di sopravvivenza (al cibo, a un adeguato livello di vita, etc.), diritti economici (al lavoro, al tempo libero, alla sicurezza sociale, etc.) diritti sociali e culturali (all'istruzione, alla pratica di attività culturali, etc.) e diritti politici (partecipazione al governo del proprio stato attraverso strutture di rappresentanza). Le norme dei diritti umani non affrontano, quindi, alcuna questione inerente le relazioni tra gli stati, ma sostanzialmente pongono degli obblighi ai governi degli stati che, come detentori del potere coercitivo sugli individui e sui gruppi esistenti all'interno di un territorio, sono di fatto i soggetti che possono violare i diritti umani ovvero i soggetti ai quali spetta la restaurazione di un diritto umano violato e la creazione delle condizioni per il loro godimento. Anche se i diritti umani riguardano la sfera interna degli stati<sup>6</sup>, tuttavia i governi – quale che sia la loro adesione effettiva alla realizzazione nei propri stati di quei diritti – riconoscono di essere legati in questo campo alle norme giuridiche internazionali che li enunciano; non solo: se la Dichiarazione universale resta strettamente dichiaratoria, i Patti pongono anche obblighi giuridici agli stati che li ratificano. In termini di organizzazione sistemica, quindi, la Dichiarazione universale è sostanzialmente la redazione concertata dai governi di un insieme coerente di principi morali che essi intendono porre come modello ai soggetti stessi del sistema internazionale per quanto riguarda la loro vita interna; se attraverso quella codificazione i diritti umani sono usciti dall'ambito strettamente morale, la loro traduzione in regole del diritto internazionale si è perfezionata solo con il lungo negoziato che

<sup>5</sup> Donnelly J., *International human rights: a regime analysis*, in "International organization", 1986, 40°, 3, 599-642. Le classificazioni dei diritti umani sono tante: in genere tutti gli studiosi dell'argomento sentono il bisogno di procedere a un esercizio di classificazione; per la nostra trattazione, tuttavia, esso non è di particolare interesse; quella di Donnelly è proposta per scopi esemplificativi.

<sup>6</sup> Scrive A. Eide, "Only in the context of an organized society with public authorities does the notion of 'human rights' make sense": Eide A., *The human rights movement and the transformation of international order*, in "Alternatives", 1986, XI, 3, 367-402, p. 369; più avanti Eide esamina il significato dei diritti umani per ciascuna delle tre caratteristiche fondamentali degli stati: territorio, popolazione e governo.



dopo vent'anni circa ha portato ai Patti che sono, invece, vere e proprie norme giuridiche che i soggetti del sistema internazionale si sono dati affidandone la formulazione, piuttosto che ai tradizionali canali negoziali, alla principale istituzione politica multilaterale del sistema, le Nazioni Unite. Un primo dato organizzativo per la vita sistemica degli stati è certamente questo: in base alle norme sui diritti umani i soggetti statali del sistema mondiale sono chiamati a rispettare quei diritti ovvero sia quei diritti umani sono degli *standards* che sempre più devono caratterizzare il sistema internazionale in quanto propri dei suoi soggetti; l'art. 28 della Dichiarazione universale, infatti, pone esplicitamente l'obiettivo di un "ordine sociale e internazionale" nel quale i diritti umani possano essere realizzati<sup>7</sup>.

Ciò che è rilevante per le regole organizzative del sistema, tuttavia, è la loro osservanza ed attuazione. In un sistema di sovranità paritarie ma con differenti capacità, quale è il sistema internazionale, l'attuazione di regole è affidata alla spontanea volontà dei singoli soggetti e, quando questa manchi, a un'istituzione che ottenga esplicitamente o tacitamente il consenso dei suoi soggetti ad agire oppure, come è più frequentemente il caso, a uno o più soggetti che hanno sia un interesse concreto sia le capacità e le risorse per ottenerla agendo di propria iniziativa e con azioni dirette o tramite un'istituzione del sistema. Un'istituzione può procedere solo attraverso procedure sanzionatorie ma le esperienze concrete dimostrano che queste non hanno sempre adeguato successo. L'intervento esterno di uno stato contro un regime repressivo dei diritti umani, d'altra parte, non è realisticamente immaginabile come un comportamento "candido" e non dettato da scopi politici ed egoistici: nessun governo si aspetterebbe una legittimazione internazionale per un simile intervento. Il tratto caratteristico delle norme dei Patti dei diritti umani, in effetti, è che la loro osservanza oggi è essenzialmente attribuita alle giurisdizioni nazionali ed esiste solo una semplice forma di supervisione internazionale sulla loro attuazione nella fattispecie dell'esame di rapporti e comunicazioni affidato alle Nazioni Unite tramite la Commissione dei diritti umani, il Comitato dei diritti umani (composto da individui a titolo personale) per il Patto sui diritti civili e politici (questo Comitato può ricevere anche comunicazioni di individui degli stati che hanno sottoscritto il Protocollo facoltativo del Patto) e il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (anch'esso composto da individui a titolo personale) istituito di recente dal Consiglio economico e sociale per il Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Qual è, quindi, l'efficacia organizzativa di queste norme per il sistema internazionale visti i limiti della loro attuazione forzata in caso di assenza di attuazione spontanea? La loro efficacia, infatti, sarebbe certamente evidente se dal livello dei Patti (ovvero delle regole) si passasse al livello di un regime istituzionale dei diritti umani, cioè se quell'insieme di norme fosse assistito da un'istituzione dotata di competenze e poteri efficaci di applicazione delle norme stesse; in pratica se la Commissione e i Comitati sui diritti umani andassero oltre i loro limitati poteri di supervisione e i governi avessero un reale vantaggio a cooperare con essi. Questo avviene nei principali regimi funzionali del sistema internazionale ma si tratta di regimi operanti nei campi delle risorse economiche e materiali nei quali la cooperazione è o può essere in pratica indotta dalla condizione di interdipendenza esistente tra gli stati. Come nota Don-

<sup>7</sup> Eide, *op. cit.*, a pp. 373-5 dice che gli stati hanno tre obblighi fondamentali verso i diritti umani: rispettarli, proteggerli, assistere gli individui a realizzarli o provvedere direttamente alla loro realizzazione.

nelly, invece, nel campo dei diritti umani esiste solo un "debole senso di interdipendenza morale" <sup>8</sup> e su di esso si è potuto basare solo la formulazione di norme formali (la Dichiarazione e i Patti). È pur vero, tuttavia, che l'osservanza dei diritti umani si traduce in vantaggi internazionali per lo stato e per la parte politica che governa: gli esempi non sono oggi difficili da trovare. Il rispetto dei diritti politici ha spianato la strada verso la Comunità Europea a Spagna e Portogallo. La Turchia dei militari si è vista chiudere la porta della cooperazione con l'Europa occidentale mentre l'attuale regime civile può concretamente sperare in un miglioramento dei rapporti se attua la liberalizzazione interna. La politica repressiva del governo etiopico verso gli individui e le nazionalità crea grossi contrasti e problemi alla concessione di assistenza economica di cui il paese ha bisogno. L'Argentina di Alfonsín beneficia di un'attenzione internazionale che i militari si erano alienata. Il processo negoziale in America centrale aperto dal presidente del Costa Rica (piano Arias) è appoggiato da molti governi proprio perché si propone di far avanzare la pace internazionale nella regione anche attraverso il progressivo abbandono della repressione politica interna. Sulla base di esempi di questo genere si può realisticamente sostenere l'efficacia politica delle norme dei diritti umani: senza godere di un regime istituzionale di attuazione, infatti, esse non sono più semplicemente declaratorie, ma si dimostrano anche concretamente promozionali <sup>9</sup>.

Il carattere promozionale assunto dalle norme sui diritti umani nell'attuale organizzazione del sistema internazionale suggerisce alcune considerazioni sul loro valore nei processi competitivi del sistema. Senza entrare nel delicato dibattito sulle origini culturali dei diritti umani <sup>10</sup>, la loro vicinanza se non diretta discendenza dalla storia della civiltà europea e cristiano-occidentale ne fa certamente una carta a vantaggio dei governi dell'ovest e del centro del sistema. I diritti umani, infatti, sono stati introdotti da questi governi nella competizione est-ovest e nella rivalità sovietico-americana mentre molte élites politiche dei paesi della periferia qualificano come atti di ingerenza negli affari interni e come ulteriore violazione delle loro culture le accuse che ricevano per violazioni nel campo dei diritti umani. Proprio perché parliamo di società globale, in effetti, parliamo di una società nella quale l'omologazione inevitabilmente progredisce: e il sistema degli stati partecipa e contribuisce a questa omologazione. Senza essere esenti da violazioni delle norme dei diritti umani, non c'è dubbio che i governi del centro euro-americano del sistema considerano quelle norme anche come uno strumento che può dare loro vantaggi sia nella competizione est-ovest che in quella centro-periferia. D'altra parte i governi dell'est ma soprattutto quelli del sud e della periferia del sistema hanno ottenuto che i lavori della Commissione delle Nazioni Unite (che sono il foro privilegiato della competizione centro-periferia e di quella nord-sud per le questioni del sottosviluppo) producesse l'estensione dei diritti umani al campo economico e sociale cui essi, per evidenti ragioni, sono maggiormente interessati. A parare ogni "abuso politico" delle norme dei diritti umani, tuttavia, dovrebbero

<sup>8</sup> Donnelly, *op. cit.*, p. 618.

<sup>9</sup> È Donnelly a porre l'efficacia delle norme dei diritti umani in termini di *declaration, promotion, implementation* che qui riprendo. Per quanto appena detto, però, non condivido la sua concezione dell'esistenza di un regime dei diritti umani.

<sup>10</sup> Vedi, fra gli altri, Vincent R.J., *Human rights and International relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986 per un'estesa trattazione, mentre in breve vedi le rapide annotazioni di MacFarlane L.J., *The theory and practice of human rights*, London, Maurice Temple Smith, 1985, pp. 3-13 e Eide, *op. cit.*, pp. 376-385.

contribuire le organizzazioni nongovernative nazionali e transnazionali che sono elementi fondamentali del “movimento dei diritti umani” che opera nella società mondiale della quale il sistema degli stati è, come si è detto, un elemento accanto ad altri. Il riconoscimento formale di queste organizzazioni nongovernative negli organismi delle Nazioni Unite preposti a sorvegliare l’attuazione delle norme dei diritti umani dimostra che questa diversificata soggettualità della società mondiale è oggi – a differenza degli ultimi anni Quaranta – accettata dagli stessi governi <sup>11</sup>. ■

<sup>11</sup> Vedi in proposito Papisca A., *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1988, 2<sup>a</sup> ed..

