

## *Relazione sul progetto di Risoluzione dello Institut de Droit International*

Ho l'onore di presentare all'Assemblea plenaria dello *Institut* il progetto di risoluzione sulla protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il principio di non-intervento negli affari interni degli Stati, progetto sul quale un ampio accordo si è realizzato tra i membri della 8a Commissione. Il testo è stato riconsiderato, in questi giorni, nel corso di riunioni in questa prestigiosa città ed ha subito taluni ritocchi. Le due modificazioni più importanti riguardano la soppressione di un articolo e l'aggiunta di un altro. Ne parlerò più avanti.

Ora, ho il dovere e il piacere di esprimere la mia profonda riconoscenza ai Colleghi della Commissione per la loro preziosa collaborazione nell'adempimento del compito assegnato alla Commissione. Esprimo anche la mia gratitudine al Segretario generale dello *Institut*, Valticos, per il cordiale aiuto che molto spesso ci ha fornito. Ringrazio egualmente i due Segretari che si sono succeduti nella Commissione, innanzitutto il Signor Fallon e successivamente il Signor Perruchoud, tuttora in funzione.

Prima di attirare l'attenzione su taluni aspetti del progetto di risoluzione, vorrei approfittare dell'occasione per sottolineare l'importanza che mantiene, con riferimento all'esame dei problemi della protezione internazionale dei diritti dell'uomo, la Dichiarazione dello *Institut* cui si fa riferimento all'inizio del preambolo del presente progetto, cioè la Dichiarazione che nella sua sessione di Losanna del 1947 il nostro *Institut* adottò su "i diritti fondamentali dell'uomo, base di una restaurazione del diritto internazionale". In effetti, è sulla linea di questo documento che il progetto che vi è sottoposto è stato concepito e sviluppato.

Ecco, prima di tutto, alcuni elementi da utilizzare nella valutazione della Dichiarazione:

\* *Rapporteur*; Professore Emerito dell'Università "La Sapienza", Roma; I° V. Presidente della Commissione europea dei diritti dell'uomo.

La Relazione è stata svolta a Santiago de Compostela l'8 settembre 1989.

1°. la alta qualità del rapporto elaborato da Charles De Visscher, il quale scriverà in seguito nel "*Livre du Centenaire*":

"Bisogna considerare come uno dei contributi maggiori dello *Institut* all'affermazione e allo sviluppo del diritto internazionale i lavori che esso ha dedicato alla salvaguardia dei diritti dell'uomo" (*Rapport spécial* inserito nel suddetto *Livre*, p. 131);

2°. il livello anche del dibattito, cui presero parte numerosi eminenti giuristi e tra questi – mi sia consentito di ricordarlo – il mio compianto maestro Tomaso Perassi, autore di un emendamento divenuto l'alinea prima del punto III della Dichiarazione col seguente testo:

"Un ordinamento giuridico efficace tra Stati è inseparabile dal rispetto della persona umana nell'ordinamento interno di ciascuno Stato";

3°. il fermo convincimento della necessità, proprio ai fini del progresso del diritto internazionale, di un nuovo ordine concettuale riguardo al Potere che è proprio dello Stato, convincimento che condusse a concludere la Dichiarazione – punto V – come segue:

"L'*Institut* vede nella accettazione e nella diffusione delle idee enunciate nella presente Dichiarazione una condizione essenziale per l'osservanza del Diritto internazionale e per il suo sviluppo tecnico".

Dopo queste osservazioni, ecco gli elementi della Dichiarazione che, a mio parere, si rivelano essenziali nella ricerca di una equa soluzione dei problemi che ci impegnano. È detto al punto II, alinea 1, che il riconoscimento e il rispetto dei diritti dell'uomo:

"sono alla base di qualsiasi concezione funzionale del Potere, Potere che deriva la propria legittimazione dalla sua idoneità a realizzare i fini individuali e sociali della persona umana".

Successivamente, al punto II, alinea 2:

"Nell'ordinamento internazionale, la concezione funzionale e moderatrice del Potere resta offuscata dalla influenza di una tradizione che vede nello Stato sovrano, organismo di sicurezza e strumento di potenza, la più alta forma dell'ordinamento giuridico".

Bisogna rendere omaggio alla chiaroveggenza dei nostri antichi confratelli. La sovranità è, e resta, attributo essenziale degli Stati, ma è un attributo che bisogna considerare, nell'era della rivendicazione della dignità della persona umana, nelle linee che i nostri antichi confratelli ci hanno tracciato.

Passo al progetto di risoluzione.

Palesemente, bisogna dirlo, i lavori della Commissione hanno avuto una durata inconsueta. Vero è che nella realizzazione del nostro compito abbiamo incontrato difficoltà, alcune delle quali hanno persistito a lungo. È specialmente il caso del quesito circa i criteri in base ai quali determinare la categoria dei diritti dell'uomo qualificabili come fondamentali, in modo tale che la loro violazione legittima il ricorso a forme di tutela dall'esterno e rende quindi caduco il principio del non-intervento.

In larga misura, il rapporto provvisorio si interroga su questo problema, che

resta peraltro aperto e continua ad alimentare la riflessione nonostante il progetto di risoluzione rivisto, elaborato a Helsinki in occasione della Sessione del 1985, con il concorso di un ragguardevole numero di membri della Commissione. Comunque, questa sessione dello *Institut* a Helsinki segna una fase importante nella continuazione dei lavori della 8a Commissione, ciò in ragione, fondamentale, dell'impegno dei membri nell'approfondimento degli studi e della ricerca di soluzioni ben ponderate. La stessa ampiezza della corrispondenza intercorsa con il *Rapporteur* attesta di un tale impegno.

Per quanto riguarda il problema che ho appena evocato, il *Rapporteur* così come altri colleghi risentono, in questo momento, dell'inquietudine che li porta ad una riflessione che è allo stesso tempo critica e costruttiva, donde un orientamento in qualche modo nuovo. Nel passato, ai fini della distinzione tra diritti umani fondamentali e altri diritti umani, era stato indicato che la nozione dei diritti fondamentali si ricava, nella sua specificità, soprattutto dalle clausole di esclusione delle deroghe contenute in numerosi strumenti internazionali sui diritti dell'uomo, come, per esempio, la clausola dell'articolo 4, paragrafo 2, del Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti civili e politici. Prudentemente, era stato peraltro aggiunto che conveniva riservarsi come ulteriore compito, la formulazione di un catalogo che enunciasse i suddetti diritti.

Ecco i termini coi quali il *Memorandum esplicativo* elaborato dal *Rapporteur* in data 10 agosto 1987 fa stato della necessità di un nuovo orientamento: "Così come impiegate nella Carta delle Nazioni Unite (Preambolo, articolo 1, paragrafo 1, e articolo 55 c) e nei Preamboli della Dichiarazione universale e dei Patti internazionali del 1966, le espressioni 'diritti fondamentali dell'uomo', 'diritti dell'uomo e libertà fondamentali', più semplicemente "diritti dell'uomo", hanno lo stesso significato; esse designano i diritti concepiti come fondamentali nel senso che questi si collegano – vedi soprattutto il Preambolo della Dichiarazione universale – a 'la dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana' e discendono dal riconoscimento proprio di questa dignità".

Da allora, una idea che era contenuta *in nuce* nel secondo *Considerando* del Preambolo del progetto di Helsinki in ragione del richiamo de "la frequenza delle violazioni gravi dei diritti dell'uomo", ha preso vigore e trovato espressione nella sua portata normativa soprattutto nei vari progetti che sono stati elaborati posteriormente alla sessione di Helsinki. La qualificazione di "gravi" accompagna, a più riprese, la designazione delle violazioni cui si riferiscono norme del progetto. Certamente, si capisce che non era il caso di mirare a una definizione generale delle violazioni gravi. Ciò vuol dire che conviene lasciare alla valutazione prudente degli Stati la determinazione dei casi di violazione che, senza raggiungere il grado di gravità che configurano-esplicitamente o implicitamente – i testi di cui sopra, sono tuttavia da considerarsi come casi di violazioni gravi.

Quanto alla struttura del progetto di risoluzione, indicherò dapprima quanto segue: l'articolo 2 risulta dalla fusione degli articoli 2 e 3 dell'ultimo progetto – il progetto revisionato n. 5 – che figura nel Rapporto definitivo. Allo stesso tempo, talune modificazioni essenzialmente – se non esclusivamente – di forma sono state apportate alle norme e ai principi enunciati nei precedenti articoli 2 e 3.

Ho già fatto allusione alla soppressione di un vecchio articolo: era l'articolo 4, relativo alla salvaguardia del diritto alla vita in situazioni di danno grave implicanti questo diritto. L'orientamento seguito dalla 8a Commissione riguardo alle

disposizioni che essa elaborava è stato quello di costantemente ricercare un vasto accordo tra i suoi membri. Orbene, ultimamente i consensi sul suddetto articolo hanno subito una flessione, donde la decisione di sopprimerlo.

Il problema rimane, è di quelli che suscitano maggiore angoscia ai nostri giorni. Il nostro collega, Signor Dupuy, ha scritto quest'anno proprio riguardo alla filosofia dei diritti dell'uomo:

“questi diritti ‘si ordinano’ tutti ‘attorno’ al diritto alla vita, valore sacro trasmesso di generazione in generazione”.

Dottrina, governi, organizzazioni internazionali dovrebbero darsi, con accresciuto impegno, alla ricerca di metodi e mezzi idonei a porre rimedio a tali situazioni.

Gli articoli 4 e 6 non abbisognano, se non erro, spiegazioni da parte mia.

Come nuovo articolo, l'articolo 5 riguarda l'assistenza umanitaria alle popolazioni in stato di indigenza. La 8a Commissione è stata sensibile all'appello di uno dei suoi membri, il Signor De Visscher, mirante a fare inserire nel progetto di risoluzione un articolo relativo a questo argomento.

In effetti, il tempo trascorso dalla nostra ultima sessione ha visto moltiplicarsi, in tutti i continenti, situazioni di estrema indigenza di popolazioni vittime della fame, di espulsioni arbitrarie, di repressioni brutali e massicce, di bombardamenti sistematici di popolazioni civili, di fronte alle quali la comunità internazionale si sente largamente impotente.

Aiuti umanitari sono frequentemente proposti da organismi ufficiali (ONU e sue istituzioni specializzate; Croce Rossa internazionale) o privati (Medici senza frontiere...) o da Stati o da raggruppamenti di Stati.

Queste offerte di assistenza umanitaria sono talora accettate, talora rifiutate. Il problema che queste pratiche divergenti sollevano induce a conciliare il diritto dei popoli alla sopravvivenza e il diritto della potenza territoriale a opporsi alla ingerenza straniera nei suoi affari interni.

È così che il nuovo articolo 5 è divenuto parte del progetto.

Per ciò che attiene all'articolo 7 e all'auspicio che esso esprime, non saprei concludere la mia relazione senza osservare che il progetto di risoluzione che vi è sottoposto prevede, certamente, aspetti importanti della protezione internazionale dei diritti dell'uomo, ma bisogna altresì evidenziare la necessità che altre forme di protezione di questi diritti si sviluppino, in modo da segnare un vero progresso nel garantire la tutela stessa, a livello regionale e a quello universale.

Su questo aspetto, mi sia consentito di aggiungere qualche rapida osservazione a guisa di conclusione.

La sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 5 giugno 1985 nell'affare *Nicaragua contro Stati Uniti d'America* contiene al paragrafo 267 il seguente passaggio:

“... quando i diritti dell'uomo sono protetti da convenzioni internazionali, questa protezione si traduce in disposizioni che sono previste nei testi delle convenzioni medesime e sono destinate a verificare o assicurare il rispetto di tali diritti”.

Orbene, è dato percepire segnali suscettibili di positivi sviluppi in questo campo. Così, per esempio, in un discorso pronunciato in occasione della Conferenza di Parigi sulla dimensione umana (30 maggio-22 giugno di quest'anno), il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione Sovietica ha annunciato: “Ci apprestiamo

ad aderire al Protocollo facoltativo annesso al Patto internazionale sui diritti civili e politici”.

Nuove forme di tutela si aprono sul piano della cooperazione fra Stati.

Sotto il nome di “Meccanismo sulla dimensione umana”, una procedura articolata in più fasi e che prevede “il rispetto di tutti i diritti dell’uomo e di tutte le libertà fondamentali” è stato inserito nel Documento di chiusura della Riunione di Vienna del 1989 dei Rappresentanti degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

Sono questi, Signor Presidente e cari Colleghi, i dati, tra gli altri, che alimentano la speranza di un domani migliore per l’umanità. ■

