

*La pace come diritto umano***

La pace è sempre stata una delle più alte aspirazioni dell'umanità e, anche se la storia degli uomini si è sviluppata, e spesso aggrovigliata, lontano da questo ideale, essa non ha smesso di essere la fonte ispiratrice di una tensione e di uno sforzo progressivo sia politico che culturale.

Così la pace come diritto umano rappresenta la meta più avanzata del processo di internazionalizzazione dei diritti umani, che si è avviato grazie alla Dichiarazione Universale del 1948; in esso infatti trovano sintesi e compimento il diritto alla vita, formalmente riconosciuto in tutti i trattati internazionali in materia ed in particolare dai Patti del 1966, e soprattutto l'art. 28 della Dichiarazione stessa.

“Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”.

1. L'art. 28 il cantiere di un ordine mondiale

Questo articolo, introdotto su proposta del Libano, è il fondamento di una continua evoluzione dei diritti dell'uomo e stimolo ad una sempre nuova concettualizzazione, tanto che da René Cassin fu definito il frontone del tempio¹.

Non vi è definito che cosa si debba intendere per *ordine sociale ed internazionale*, né che cosa si debba intendere per *pienamente realizzati*. È una di quelle norme che mettono in difficoltà i giuristi più formali².

Ritengo questa una norma di carattere *processuale* in quanto essa innesca un pro-

* Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani. Diplomato presso la omonima Scuola dell'Università di Padova, Anno accademico 1990-91.

** Sintesi della Tesi di specializzazione.

¹ Riportato da Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988, p. 4.

² Cassese apertamente ne parla come di una norma mitologica, *Ibidem*, p. 36.

cesso tendenziale nel sistema delle relazioni internazionali; si presenta, infatti, aperta a recepire diverse definizioni di natura strutturale, diversi tipi di ordine sociale, pur fissandone il parametro fondamentale, cioè il rispetto dei diritti dell'uomo. Non è soltanto un parametro formale, perché il testo dice che questi diritti e queste libertà debbono essere *pienamente realizzate*, introducendo quella specificazione, la pienezza, che indica come la questione del rispetto dei diritti umani non sia una questione di forma giuridica, ma di sostanza dei rapporti sociali e politici. Per questo il riconoscimento dei diritti umani non è sufficiente alla loro piena attuazione; ma è necessario il concorso delle politiche attive per la loro promozione e per la loro attuazione, ossia per il loro soddisfacimento.

I diritti umani, civili e politici, economici, sociali e culturali, alla luce dell'art. 28, sono chiaramente *interdipendenti ed indivisibili*, come espressamente elucidato dalla risoluzione 32/130 del 1977 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite³. Infatti essi non possono essere pienamente realizzati se non nella loro interezza e globalità e, dunque, postulano una strutturazione sociale, un preciso ordine internazionale, che li contempra come proprio fine ultimo. Questo ordine non è sicuramente dato una volta per tutte, ma è progressivamente sempre meglio definito come una sorta di cantiere politico sempre aperto e suscettibile di costanti miglioramenti ed aggiustamenti⁴.

Alla luce delle considerazioni suesposte, l'art. 28 in quanto norma progressiva e processuale è senza dubbio la fonte principale di una codificazione del diritto alla pace. Esso pone anche con primaria urgenza nell'agenda politica internazionale la questione della definizione di una autorità soprannazionale capace di effettivamente promuovere, garantire e sostenere questo ordine sociale internazionale necessario al pieno soddisfacimento dei diritti dell'uomo. Si tratta di un problema delicato che affronterò successivamente all'analisi delle fonti normative del diritto alla pace per la quale utilizzerò le importanti osservazioni di Hector Gros Espiell⁵.

2. Fonti del diritto alla pace nel sistema ONU

Innanzitutto si deve rilevare che il diritto alla pace pone rilevanti problemi in ordine alla definizione dei *soggetti della relazione giuridica* che da tale diritto si genera. "Il diritto alla pace, da questo punto di vista, è uno dei diritti più complessi e che pone

³ Vedi anche la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo adottata dall'Assemblea Generale N.U. con Risoluzione 41/128 del 4.12.1986.

⁴ È in tal senso che si deve intendere quel processo di perfezionamento della legge positiva di cui parla Maritain (J. MARITAIN, *L'Uomo e lo Stato*, Milano Vita e Pensiero, p. 99) ... nonché il tentativo di razionalizzazione della vita politica e sociale di cui parla Cassese: "I diritti umani hanno dunque alla loro base un generoso desiderio di unificare il mondo prescrivendo certe linee direttrici che tutte le strutture governative dovrebbero osservare. Essi costituiscono il tentativo di indicare i valori (il rispetto della dignità della persona umana) e i disvalori (la negazione di quella dignità) che tutti gli stati dovrebbero prendere come criteri discriminanti nella loro azione. In una parola i diritti umani costituiscono il moderno tentativo di introdurre la ragione nella storia del mondo" A. Cassese, *op. cit.*, p. 202.

⁵ H.G. ESPIELL, *Il diritto alla pace*, in "Pace diritti dell'uomo diritti dei popoli", II, 1, 1988.

più di un interrogativo al giurista. Perché? perché oggi giorno si è tentato di concettualizzare il diritto alla pace come un diritto del quale possono essere titolari, secondo i differenti casi o situazioni, gli stati, i popoli, gli individui e l'umanità. Come altri nuovi diritti, il diritto alla pace è un diritto contemporaneamente individuale e collettivo"⁶.

Se c'è un diritto alla pace, sospendendo per ora la definizione del soggetto titolare, esistono degli obblighi conseguenti i quali ricadono in gran parte sugli stati, e ciò per la semplice ragione che è dagli stati, viziati dal principio di sovranità e personalità dello stato, che viene la più rilevante minaccia alla pace, sia nell'ordine interno che nell'ordine internazionale. "Il dovere corrispettivo più importante è il dovere di non ricorrere né alla forza né alla minaccia dell'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica degli altri stati, in accordo con quanto stabilito nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione sui principi di diritto internazionale, a risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici e ad adempiere in buona fede agli obblighi internazionali"⁷.

Questo, che è il principale dei doveri, è anche, diciamo così, il minimo obbligo indispensabile; infatti lo si può tradurre semplicemente con la affermazione che per garantire il diritto alla pace gli stati debbono rinunciare alla guerra. Questo enunciato che appare addirittura banale, è in realtà gravido di conseguenze molto significative. Non si deve scordare che tra le prerogative di sovranità cui lo stato è particolarmente legato vi sono infatti lo *jus ad bellum* e lo *jus ad pacem*. Il diritto di dichiarare la guerra e di fare la pace⁸.

Non si tratta di corollari secondari del principio di sovranità, in quanto sono quelle peculiari condizioni che consentono allo stato di agire come persona giuridica e sovrana nel consesso delle nazioni.

La prudenza che gli stati esercitano a livello internazionale intorno alla codificazione di un diritto alla pace forte ed effettivo, cioè non solo riconosciuto, ma anche giustiziabile, è originata proprio dal fatto di rimettere in discussione tale ruolo.

Una volta riconosciuto il diritto alla pace come facente capo a soggetti, individuali o collettivi che siano, comunque diversi dallo stato, si priva quest'ultimo di una delle sue prerogative fondamentali. Non solo: riconosciuto un diritto ne consegue la fissazione di un obbligo che, come abbiamo visto, grava sullo stato e gli impone in sostanza di non esercitare il proprio *jus ad bellum*. La stretta correlazione tra queste due prerogative della sovranità statale rende gli stati molto avvertiti sul piano della eventualità di una formalizzazione del diritto alla pace, preoccupati come sono di perdere la propria supremazia nell'ambito delle relazioni internazionali e di veder venire meno i presupposti del loro potere. Ancora una volta, dunque, si conferma l'analisi già svolta, soprattutto da Maritain, intorno al principio di sovranità e personalità dello stato

⁶ Ibidem, p. 23.

⁷ Ibidem, p. 23.

⁸ A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1992 (4^a ed.).

quali principali ostacoli al processo di pace, di cui l'umanità ha così urgentemente bisogno⁹.

Quali dunque le fonti del diritto alla pace.

Nell'articolo di Espiell che ho citato sono riportati numerosi strumenti internazionali e diversi studi che fanno risalire questo diritto addirittura al patto Briand-Kellog del 1928¹⁰.

La principale fonte, nel sistema ONU, è ovviamente il suo stesso statuto, ed infatti la Carta di S. Francisco nel suo primo articolo così definisce il principale fine delle Nazioni Unite:

"1.1 Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare a una violazione della pace".

L'idea che la pace possa essere violata e che essa debba essere rafforzata attraverso la cooperazione tra le nazioni, l'auto-decisione dei popoli e il rispetto dei diritti dell'uomo, descrivono una concezione positiva e progressiva della pace intesa come condizione necessaria ad ogni ulteriore sviluppo sociale economico politico. Da ciò derivano gli obblighi degli stati a non fare uso della forza e a coinvolgere il Consiglio di sicurezza, dunque la massima istituzione internazionale, nella soluzione dei conflitti anche quando fossero legittimati dalla difesa da una aggressione (si veda al riguardo il capo VII dello Statuto). Se la pace non è affermata come un diritto, essa è sicuramente pensata come un bene supremo cui anche certi classici principi, come appunto la legittima difesa, debbono essere sottoposti. La guerra viene comunque bandita quale strumento di soluzione dei conflitti internazionali.

La Carta di San Francisco e l'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo di cui si è già detto, per il loro valore costitutivo il nuovo ordine internazionale, anche se espressamente non recitano la formula 'diritto alla pace' descrivono in modo certo il contenuto, che l'Organizzazione vuole rappresentare, in ordine al mantenimento della pace, fine per cui essa è sorta.

Tale atteggiamento viene ribadito anche in successive Risoluzioni¹¹.

Momento di sintesi di questo lavoro può essere considerata la Risoluzione 33/73 del 15.12.1978, in cui viene definito il diritto dell'individuo a vivere nella pace.

⁹ "C'è da prendere in considerazione un altro fattore, il cui ruolo è centrale nello sviluppo di questa alternativa: pace permanente o serio pericolo di distruzione totale, della quale stiamo cercando le ragioni. Questo fattore è lo stato moderno, con la sua falsa pretesa di essere una persona, una persona sovraumana e di godere, conseguentemente di un diritto di sovranità assoluta". J. MARITAIN, *L'uomo e lo stato*, Milano, Vita e Pensiero, 1982, p. 226.

¹⁰ Io mi limito qui a considerare il sistema dell'ONU, pur senza dimenticare che anche a livello regionale è presente la affermazione di tale diritto; in particolare sono da ricordare la Risoluzione 128 (VI) della Conferenza dell'Organizzazione per la messa al bando delle armi nucleari in America Latina del 1979, e soprattutto l'articolo 23 della Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli che recita così: "Ogni popolo ha diritto alla pace e alla sicurezza nazionale ed internazionale".

¹¹ Per queste fonti si vedano i già citati lavori di Espiell e di Papisca oltre che: Centre pour les droits de l'homme-Geneve, *Recueil d'instruments internationaux*, New York, Nazioni Unite, 1988.

Nell'ampio preambolo di questa Risoluzione vengono richiamati, oltre agli impegni già citati, anche altre risoluzioni che, dunque, sono ritenute pertinenti al diritto alla pace; esse sono:

- la Risoluzione 95(I) dell'11.12.1946 con cui si denunciano gli atti preparatori di pianificazione, inizio o dichiarazione di guerra come crimini contro la pace;
- la Risoluzione del 24.10.1970 sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli stati e la Definizione di aggressione del 14.12.1974, secondo le quali la guerra di aggressione è da considerarsi un crimine contro la pace.

La nozione di crimine contro la pace è stata elaborata alla vigilia della fine della seconda guerra mondiale e fu tra i capi d'accusa degli imputati dei processi di Norimberga e Tokio assieme a quella di crimine contro l'umanità¹². È interessante notare ora come queste nozioni vengano riprese per sostenere non già un diritto astensionistico, ma attivo nei confronti della pace. Infatti l'art. 1 della Dichiarazione 33/73 così si esprime:

*“Ogni nazione ed ogni essere umano, indipendentemente dalla razza, dalle convinzioni, dalla lingua o dal sesso, ha un (inherent right) fondamentale diritto a vivere nella pace. Il rispetto di questo diritto, come di tutti i diritti umani, rientra nell'interesse comune di tutta l'umanità ed è una condizione indispensabile per il progresso di tutte le nazioni, grandi o piccole, in tutti i campi”*¹³.

Tale definizione del diritto alla pace non chiarisce l'ambiguità che si è precedentemente rilevata sulla definizione dei soggetti della relazione giuridica, infatti, assieme alla nazione ed alla persona singola, anche l'umanità è un soggetto coinvolto da questo diritto. Risulta invece particolarmente interessante la definizione del *vivere nella pace*, la quale esprime al massimo grado il legame tra il diritto alla vita e quello alla pace ed abbozza l'idea della dinamicità processuale e progressiva insita nel diritto alla pace il quale, pur considerato ancora nella definizione minima, come preconditione per lo sviluppo ulteriore delle nazioni, deve essere realizzato di concerto con tutti gli altri diritti della persona umana. Da parte dell'Organizzazione vi è la chiara volontà di rimarcare l'interdipendenza esistente tra i vari diritti umani, in particolare tra diritto alla vita, pace e diritti umani; infatti i primi sono preconditione al godimento degli altri che, a loro volta, sono garanzia del mantenimento dei primi. Non è un circolo vizioso, bensì l'esplicitazione dell'indivisibilità dei diritti umani, di cui quelli alla pace e alla vita costituiscono il vertice in quanto interessi primari di tutta l'umanità¹⁴.

A conferma di tale preminente volontà si deve considerare il lavoro svolto dalla Commissione dei diritti dell'uomo, ed in particolare dalla Sottocommissione per la lotta alla discriminazione e la protezione delle minoranze, in preparazione alla Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo.

Nella 43^a sessione della Sottocommissione, tenutasi nell'estate del 1991, è stato presentato un documento di lavoro, commissionato a M. Murlidhar Bhandare, riguar-

¹² Vedi A. Cassese, *op. cit.*, p. 80.

¹³ Ripresa da H. G. Espiell, *op. cit.*, p. 18.

¹⁴ Sul legame tra diritto alla vita e pace nella concezione espressa dalle N.U. attraverso queste Risoluzioni, vedi A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, op. cit.*, p. 148.

dante specificamente il rapporto tra la pace internazionale e il rispetto dei diritti dell'uomo.

Il documento, articolato in 27 punti, descrive una vera e propria strategia culturale e politica che l'Organizzazione può mettere in atto al fine di favorire in tutto il mondo la promozione dei diritti umani e la pace. L'estensore del rapporto considera, infatti, la fine del polarismo tra Est e Ovest del mondo come una grande occasione per riconsiderare in modo non dicotomico il rapporto tra sicurezza, pace e diritti umani; inoltre, sottolinea come in particolare il diritto alla vita, di gran lunga il più importante fra i diritti garantiti e protetti, vero baluardo della pace e del diritto internazionale, sia la fonte degli altri diritti e con essi formi un insieme integrato.

L'obiettivo della piena realizzazione dei diritti dell'uomo, precisa, "non è possibile se non in un contesto nel quale il diritto di tutte le nazioni, tutte le società, tutti gli individui alla vita, alla pace e alla ricerca del benessere deve essere riconosciuto"¹⁵.

Si tratta di un documento impegnativo, segno ulteriore della reale volontà dell'Organizzazione di giocare un ruolo attivo nel futuro prossimo e non già di restare a guardare lo sviluppo delle nuove relazioni internazionali. A tal fine pare della massima utilità dotare questo organismo di un potere reale di intervento nelle controversie internazionali attraverso la codificazione del diritto umano alla pace.

3. *La dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace*

Con risoluzione 39/11 del 12.11.1984 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approva la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace.

«*L'Assemblea generale,*

Riaffermando che il principale scopo delle Nazioni Unite è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale,

Ricordando i principi fondamentali della legge internazionale definiti nella carta delle Nazioni Unite,

Esprimendo la volontà e l'aspirazione di tutti i popoli a sradicare la guerra dalla vita dell'umanità e, soprattutto, ad allontanare una catastrofe nucleare mondiale,

Convinta che la vita senza guerra costituisce il prerequisito internazionale primario per il benessere materiale, lo sviluppo e il progresso dei paesi, e per la piena attuazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamate dalle Nazioni Unite,

Consapevole che nell'era nucleare la costruzione di una pace duratura sulla terra rappresenta la condizione primaria per preservare la civiltà umana e la sopravvivenza dell'umanità,

Riconoscendo che il mantenimento di una vita pacifica per i popoli è sacro dovere di ogni stato,

¹⁵ Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/32 del 2 agosto 1991, mia traduzione dal francese.

1. Solennemente proclama che i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace;

2. Solennemente dichiara che la difesa del diritto dei popoli alla pace e la promozione della sua attuazione costituiscono un obbligo fondamentale per ogni stato;

3. Sottolinea che assicurare l'esercizio del diritto dei popoli alla pace richiede che le politiche degli stati siano dirette verso l'eliminazione della minaccia di guerra, in particolare della guerra nucleare, la rinuncia dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e la soluzione delle controversie internazionali con mezzi pacifici sulla base della Carta delle Nazioni Unite;

4. Richiama tutti gli stati e le organizzazioni affinché facciano del loro meglio per aiutare ad attuare il diritto dei popoli alla pace adottando misure appropriate sia a livello nazionale che internazionale».

Come si vede si tratta di un testo molto scarno, contenuto il preambolo, ridotta la parte normativa, il quale, però, ha una notevole importanza perché chiarisce e dettaglia i termini della relazione giuridica conseguente alla dichiarazione del diritto. Soggetto titolare del sacro diritto sono i popoli, e soggetti gravati dell'obbligo, anzi, del sacro dovere, gli stati.

Di certo non si può dimenticare che tale risoluzione è stata approvata nel 1984 al culmine della tensione internazionale generata dalla *escalation* nucleare in Europa. Non si vedevano all'orizzonte i chiari segnali di distensione che solo un anno dopo, con l'avvento di Gorbaciov al potere in Unione Sovietica, avrebbero riaperto le speranze di una reale inversione di tendenza nella strategia della deterrenza e della guerra fredda¹⁶.

A riprova di ciò si può constatare che la Risoluzione fu votata con l'astensione del blocco occidentale più una decina di stati africani e asiatici, e il voto favorevole del blocco socialista, dei paesi arabi, e di quel cosiddetto blocco terzomondista, chiaramente maggioritario nell'Assemblea generale¹⁷.

La Dichiarazione, benché molto solennizzi la proclamazione e aggettivi di *sacro* sia il diritto che l'obbligo degli stati, non va molto al di là della riproposizione del classico obbligo della rinuncia all'uso della forza e ribadisce il dovere di impegnare gli stati a politiche distensive piuttosto che dissuasive. Risulta invece interessante la seconda solenne dichiarazione infatti in essa non è descritto un obbligo degli stati legato alla applicazione del diritto previsto al punto 1, che invece viene più estesamente spiegato nel successivo, meno solenne, *Sottolinea*. Il punto 2 infatti afferma che la tutela del diritto alla pace e la promozione della sua attuazione da parte degli stati sono compito, anzi obbligo, fondamentale. Cioè si tratta di un obbligo che investe lo stato fin dalle sue fondamenta, che lo riguarda nella sua stessa natura, che né è cioè il fine proprio. Intesa in tal senso la dichiarazione del 1984 è un atto molto impegnativo.

¹⁶ Si veda al riguardo l'analisi svolta da M. Bhandare nel documento di lavoro della Sottocommissione per la lotta contro la discriminazione e la tutela delle minoranze, già citato.

¹⁷ Il risultato delle votazioni ed il testo della Dichiarazione sono tratti da "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", I, 1, 1987, p. 77-78.

4. *Il valore giuridico delle dichiarazioni*

Un problema abbastanza dibattuto e controverso è quello relativo al valore da attribuire sotto il profilo strettamente giuridico a queste Dichiarazioni.

Si tratta come si è detto di semplici Risoluzioni dell'Assemblea generale ed in quanto tali non possono contare sulla forza diretta della norma di diritto internazionale: le Risoluzioni infatti pur avendo un alto significato politico, non si ritiene abbiano un valore normativo.

Diciamo perciò che da un punto di vista strettamente giuridico il loro valore non è differente da quello della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sebbene il significato etico-politico di quella Dichiarazione, per il carattere di assoluta priorità che assume nel contesto del patrimonio valoriale dell'umanità, sia di gran lunga più ampio, noto e riconosciuto. A norma di statuto delle Nazioni Unite, comunque queste Dichiarazioni si equivalgono essendo formalmente solo delle Risoluzioni.

Nonostante ciò e non solo per l'esistenza successiva dei Patti del 1966, alla Dichiarazione universale si può riconoscere, secondo autorevoli interpretazioni, un valore normativo seppure indiretto. L'argomentazione sostenuta con rigore da Fausto Pocar può essere così riassunta¹⁸. La Dichiarazione non ha valore normativo in sé in quanto non genera un vero e proprio obbligo, il suo valore può però essere considerato indiretto in quanto essa costituisce la prima esplicitazione dell'obbligo fondamentale degli stati alla tutela dei diritti umani previsto dalla Carta di S. Francisco. Nello statuto è chiaramente indicato come uno dei compiti fondamentali della Organizzazione delle Nazioni Unite il rispetto dei diritti dell'uomo, ma non viene precisato un vero e proprio standard di applicazione della norma, né una lista di quali debbano essere considerati diritti dell'uomo, che possa dare seguito all'obbligo previsto dalla Carta. La Dichiarazione del 1948 dunque risponde a questa esigenza di esplicazione dell'obbligo e ne rafforza la portata in quanto lo ribadisce. Essa costituisce il primo e più generale sforzo di definizione del contenuto dell'obbligo precedente, che è, secondo Pocar, di natura costituzionale; infatti al rispetto di quella norma sono tenuti anche quegli stati che non aderiscono ai Patti del '66, ma che sono membri delle Nazioni Unite.

Un ragionamento simile o quanto meno analogico può dunque essere sostenuto per le Dichiarazioni sul diritto alla pace. Esse, infatti, si richiamano espressamente alla Carta delle Nazioni Unite, da cui emerge con inequivocabile chiarezza l'obbligo formale al mantenimento della pace. Le Dichiarazioni dunque, non fan altro che specificarne e rafforzarne alcuni contenuti. In particolare quello che nella Carta era descritto come fine della Organizzazione, viene qui precisato in quanto diritto riconosciuto a quei soggetti dei quali l'Organizzazione rappresenta la massima espressione di coscienza e di rappresentanza. Titolari ne sono in prima persona i popoli, le nazioni e gli individui, ma anche l'umanità, in quanto tale, la quale ha un interesse specifico al mantenimento della pace.

L'analogia tra le Dichiarazioni può essere sostenuta in virtù del rango costitu-

¹⁸ F. POCAR, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fonte di un nuovo diritto internazionale*, AA.VV. in *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione Universale*, Padova, Cedam, 1989, pp. 31-39.

zionale del contenuto ed universale della sede che le esprime e, dunque, anche le due Risoluzioni sul diritto alla pace sono da considerare come *aventi valore normativo, seppur indiretto, in quanto esplicitazione di un obbligo precedente*, già assunto dagli stati, facente parte del diritto internazionale generale.

5. Verso una nuova codificazione del diritto alla pace

Alla luce di quanto esposto si può dire che, fin da ora, esista un certo obbligo giuridico degli stati in favore di prassi coerentemente distensive delle relazioni internazionali. Ciò non toglie però nulla alla necessità sempre più evidente di giungere ad una definizione normativa in materia. L'obiettivo di questa positivizzazione giuridica dei doveri etici verso la pace, "è quello di elevare il tasso di coerenza dei comportamenti solidaristici ascrivibili al campo della cooperazione internazionale e finalizzarli alla costruzione di un nuovo ordine economico e politico internazionale più umano"¹⁹. Questo avviene non solo costringendo gli stati ad una serie di comportamenti in sede internazionale, ma anche erodendo dall'interno il loro *jus ad bellum*, che come si è visto è già limitato sul piano internazionale. Infatti, questo nuovo diritto ha, secondo Espiell la capacità di rifondare il rapporto tra cittadini e stato, proprio in virtù del fatto che le dichiarazioni, in particolare quella del 78, legittimano fin d'ora certi comportamenti individuali che potrebbero essere considerati come conseguenza del diritto riconosciuto di vivere nella pace. Questo diritto "è uno dei più interessanti perché presuppone in primo luogo (...) una diretta attribuzione di un diritto agli individui, voluta dal diritto internazionale"²⁰. Si tratta di quella "liberazione della soggettività internazionale dell'individuo", attuata attraverso il processo di internazionalizzazione dei diritti dell'uomo, di cui parla Papisca. Questo implica che all'individuo sia possibile, in punto di diritto, esercitare una sorta di controllo sugli atti che il proprio stato gli chiede di compiere e che implicino una violazione della pace; può ad esempio negare la propria partecipazione ad una aggressione o a una politica aggressiva, o veder legittimata la propria obiezione di coscienza, e l'attuazione di strategie di resistenza civile, nonché la diserzione per chi fosse già in armi²¹.

Se tali affermazioni in termini di principio sono molto interessanti, in via di fatto si deve constatare che simili comportamenti sono duramente perseguitati, non solo in paesi dittatoriali, ma anche in quelli democratici di grande tradizione liberale. Quale sia la drammatica realtà dei prigionieri d'opinione in tutto il mondo ed in particolare degli obiettori di coscienza è drammaticamente evidenziato dagli sconcertanti rapporti che Amnesty International fa annualmente²². Pare dunque opportuno che sul diritto

¹⁹ A. PAPISCA, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", II, 1, 1988, p. 31.

²⁰ H. G. Espiell, *op. cit.*, p. 25.

²¹ *Ibidem*, p. 26-27.

²² Nel rapporto del 1990 figurano molti stati europei che ancora imprigionano gli obiettori di coscienza tra i quali l'Italia, la Francia, la Grecia, la Finlandia. Il rapporto è pubblicato a cura di Amnesty International per i tipi della Hoepli, Milano, 1991.

alla pace la riflessione si ampli e sotto il profilo politico e sotto quello giuridico al fine di pervenire ad una nuova e più coerente definizione normativa, che ne consenta una vera e propria giustiziabilità internazionale.

Il diritto alla pace implica, sotto il profilo culturale, una ridiscussione del contenuto della pace, in quanto essa non può essere considerata esclusivamente la situazione di equilibrio successiva alla guerra, *ma quella modalità di gestione del conflitto che, senza degenerare nella violenza, consenta di perseguire un miglioramento complessivo della qualità delle relazioni del sistema, ossia della giustizia sociale, della cooperazione, del rispetto dei limiti di sostenibilità ambientale dei modelli di sviluppo, del senso della vita, etc.* Tale definizione rimanda a quel concetto di ordine sociale ed internazionale di cui all'art. 28 della Dichiarazione Universale, e dunque all'interdipendenza ed indivisibilità dei diritti umani. Questo approccio razionale e fortemente radicato all'interno del Codice dei diritti umani consente di affrontare infatti non solo il conflitto tra stati o nazioni, ma anche altri livelli di conflitto sociale e di individuare meglio i soggetti e le azioni che sono determinanti per la gestione nonviolenta dei medesimi.

In tal senso la pace si postula come diritto per la necessità di garantire un futuro a questo processo di scelta e di attivazione di ruoli costituenti da parte dei nuovi soggetti delle relazioni internazionali. È perciò un diritto processuale e non statico, non deve cioè codificare una situazione, ma riconoscere il diritto dei vari soggetti ad agire in modo da garantire lo sviluppo dei processi di soluzione nonviolenta dei conflitti. Si tratta di qualcosa di più vasto e nello stesso tempo di più specifico della attuale definizione della pace come preconditione allo sviluppo delle nazioni.

La prassi che in tutto il mondo, con sempre maggiore coscienza, i movimenti per la pace stanno portando avanti²³ fa leva proprio su quei comportamenti individuali e collettivi che innanzitutto riescono a delegittimare lo stato nella sua volontà bellica e dunque consentono di avviare processi distensivi di maggiore respiro. Sono questi ruoli politici esercitati da singoli o da gruppi sociali che debbono essere garantiti e riconosciuti legittimi ad un livello internazionalistico al fine di sostenere la loro attivazione a livello interno anche quando lo stato non ne riconosca la legittimità. È infatti ben chiaro che il ruolo che una nuova codificazione del diritto alla pace dovrebbe avere non riguarda soltanto il dovere degli stati di non fare la guerra, pur essendo ciò assolutamente prioritario, ma avendo per oggetto gli interessi della famiglia umana che sono prevalenti su quelli degli stati, deve consentire la legittimazione di quelle attività dei singoli, dei gruppi, degli stati, che a tali interessi si ispirano.

Perché questo processo si compia, però, è necessario che proprio gli stati consentano ad una limitazione della propria 'illimitata sovranità'; nel senso di vedere prevalere gli interessi generali della famiglia umana sui propri disegni egoistici od egemonici. Il diritto internazionale, in particolare quello dei diritti umani, sta procedendo in questa direzione erodendo fette di sovranità sia attraverso un maggior grado di coerenza delle norme internazionali, sia promuovendo l'azione dall'interno che i singoli e i

²³ Non è molto ricca in Italia la bibliografia che analizza comparandole le strategie dei movimenti per la pace; lo studio più completo deve essere considerato quello di Giovanni Salio, *I movimenti per la Pace*, in tre volumi, Torino, Edizioni Gruppo Abele dall'89 al 90.

gruppi sociali portano avanti in forza del codice internazionale. Tale erosione, si badi, non ha come obiettivo la distruzione dello stato, né del principio di autorità o di governo. Essa si giustifica alla luce di una necessaria reinterpretazione del principio di sussidiarietà. Si tratta di individuare in sostanza la corretta dimensione di scala dei problemi e dell'autorità che li deve risolvere. Ad un problema di interesse generale, di natura sistemica, che coinvolge tutta l'umanità come quello della pace, dello sviluppo o della salvaguardia dell'ambiente, deve corrispondere una autorità sovranazionale capace di vincolare i livelli sottosistemici a precise procedure e comportamenti che, superando la logica dell'interesse nazionale, sappiano rapportare le legittime esigenze di ciascuno stato con le superiori esigenze di solidarietà imposte dal sistema²⁴.

Il governo mondiale dunque si postula per il riconoscimento della necessità di un principio di contenimento della sovranità, altrimenti anarchica in quanto ai fini, dello stato nazionale. Il processo di costituzione di una autorità sovraordinata rispetto ai singoli stati, non intesa come semplice proiezione della sovranità, non può neppure proporsi quale semplice riproduzione a scala internazionale del contratto sociale che origina e struttura lo stato a livello interno. Da ciò si deve trarre la conseguenza logica che non si tratta di applicare alcun modello già determinato in via teorica, bensì di *realizzare un processo costituente* all'interno del quale anche la positivizzazione del diritto alla pace concorre in modo rilevante.

6. Nuove prassi internazionali di sicurezza

Il diritto alla pace deve riguardare sia la proscrizione della guerra, che la delegittimazione dei comportamenti che ad essa conducono; il che significa che agli stati è fatto non solo obbligo di non ricorrere alla guerra per la soluzione delle controversie internazionali, ma qualcosa di più. È necessario avviare dei processi di disarmo, i quali non siano soltanto una riduzione della quantità di armamento. È ben noto infatti che la quantità di armi accumulata e quella in costante produzione, nel mondo, è tale che un negoziato sul disarmo potrebbe andare avanti indefinitamente senza sottrarre a nessuno stato la reale potenzialità offensiva di cui è dotato. Si tratta piuttosto di giungere alla spoliatura della sovranità del suo attributo armato, ossia di *disarmare la sovranità*, laddove, invece, l'esercito nazionale costituisce ancora la rappresentazione della massima visibilità dello stato. La struttura dell'esercito è una delle istituzioni più radicate, e permanenti che la storia dell'uomo conosca nella misura in cui nasce dalle esigenze di garantire la sicurezza e la difesa della popolazione dall'arbitrio e dalla prepotenza altrui. Se il fine è però la sicurezza, oggi le FF.AA. non lo interpretano più se non in termini ideologici, perseguendo nei fatti obiettivi che sempre più sono autonomi e lontani dal significato originario. Abbiamo visto nel corso di questi anni a partire dalla piazza Tien-An-Men di Pechino, al tentativo di golpe a Mosca, all'occupazione delle Repubbliche Baltiche, alla guerra del Golfo, alla guerra tra le repubbliche della ex

²⁴ Vedi sul principio di sussidiarietà, A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991.

Jugoslavia, gli eserciti giocare ruoli assolutamente destabilizzanti, in alcun caso plausibilmente riconducibili ad una maggiore sicurezza.

Queste esperienze hanno stimolato anche il nostro Parlamento nazionale ad accelerare i tempi verso una trasformazione della struttura militare nazionale. Il documento della Commissione difesa della Camera approvato nell'aprile 1991 giustifica un potenziamento delle FF.AA. italiane alla luce dei nuovi ruoli cui il regime di alleanze costringerà l'Italia, sempre più spostati fuori dei confini nazionali resi necessari, si dice, per la salvaguardia dell'ordine internazionale. In realtà attraverso questo nuovo modello di difesa si punta a mantenere e difendere un sistema politico militare dominante ideologicamente coperto come ordine internazionale, ma ben lontano dall'essere quello fondato dall'art. 28 della Dichiarazione universale. Un ordine squilibrato in cui restano intatte le condizioni di disegualianza e dunque le cause prossime di conflitto.

Il diritto alla pace, se deve delegittimare non solo la guerra, ma i comportamenti che ad essa conducono, può e deve essere lo strumento politico-giuridico con cui simili prospettive vengono sconfitte.

Il concetto di sicurezza, che giustifica ancora oggi la presenza di FF.AA. nazionali, in un sistema fortemente interdependente come quello in cui viviamo, si sposta fuori dei confini nazionali. In questa prospettiva diviene minaccia ogni violazione del diritto internazionale²⁵.

In questo sistema diventa più razionale perseguire una politica di sicurezza complessiva che abbassi non solo il tasso di violenza effettivo nel caso scoppi un conflitto armato, ma soprattutto che attenui, riduca, minimizzi le situazioni di tensione. Non può essere dunque l'esercito adeguato a raggiungere questi obiettivi. Disarmare la sovranità significa innescare un processo che preveda come esito finale che gli stati nazionali giungano a disarmarsi, anche unilateralmente se necessario, a favore dell'assunzione di ruolo delle Organizzazioni sovranazionali nell'uso legittimo della forza per la repressione dei crimini, il controllo sul commercio e la produzione degli armamenti. Nella misura in cui questa operazione fosse compiuta senza danno per la necessaria sicurezza delle comunità, si potrebbe giungere alla eliminazione di una gran quantità di armamento, ed all'avvio di forme alternative di difesa interna e di gestione dei conflitti. Si otterrebbe così anche il risultato di abbassare la tensione internazionale generata dallo squilibrio del potenziale militare. La credibilità di quegli stati che disarmano verrebbe così accresciuta e determinante il loro ruolo in processi di mediazione dei conflitti, quale terza parte neutrale e canale di dialogo.

In termini giuridici un simile passo non potrà essere caricato per il momento come obbligo sullo stato, ma la norma potrebbe prevedere un incoraggiamento e la messa a disposizione delle agenzie specializzate dell'Organizzazione al fine di favorirlo. Diversamente tale disarmo dovrebbe essere quasi tassativamente previsto per quanto riguarda i processi di autodeterminazione dei popoli. Infatti se il diritto all'autodeterminazione è un diritto umano, come la pace, insorgerebbe una contraddizione tra i

²⁵ Su questo vedi il documento di lavoro della Sottocommissione per la lotta alla discriminazione e la tutela delle minoranze.

processi cui danno vita dal momento che si riconosce che la sovranità armata è una fonte di pericolo per la pace, e dunque per tutti i diritti umani nella loro indivisibilità ed interdipendenza. Quel soggetto politico che si fa carico di rappresentare, e che effettivamente rappresenta, il popolo nel processo di autodeterminazione può legittimamente esercitare tale rappresentanza nella misura in cui riconosce globalmente il significato dei diritti umani perciò dovrebbe accettare che la comunità internazionale gli garantisca la sicurezza proprio imponendo la nascita di nuove sovranità disarmate.

L'autorità internazionale cui tale forza dovrebbe essere affidata, però, non può che costituirsi in modo radicalmente diverso dall'attuale, essa cioè non può essere espressione della gerarchia di forze degli stati così come si sta determinando ora, ma espressione di un processo di democratizzazione delle strutture attuali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite la quale può a buon titolo essere l'alveo entro il quale tale processo si conduce. A tal fine sembra importante sottolineare la strategia che Papisca chiama di *incuneamento interstiziale*²⁶ di cui le ipotesi qui sollevate possono essere considerate un ampliamento. Una autorità internazionale adeguatamente democratizzata può con buon diritto presiedere a processi di disarmo, complessivo.

A tale risultato necessariamente si deve giungere attraverso una concertazione mondiale che ponga al suo centro la definizione del diritto alla pace e da cui potrebbe allargarsi ai temi della riconversione delle industrie dal settore bellico a quello delle produzioni socialmente utili, all'utilizzazione delle risorse liberate dai processi di disarmo in vista dello sviluppo, per la giustizia economica e la revisione dei valori di scambio nel commercio internazionale.

In questa ridefinizione dell'assetto giuridico e politico internazionale, entro cui la soluzione dei conflitti viene perseguita anche con forme alternative a quelle violente e distruttive ipotizzate negli attuali piani di difesa dei vari stati, può assumere un ruolo decisivo per la sicurezza planetaria l'azione di "Forze nonarmate e nonviolente di interposizione pacifica" capaci di agire anche in situazioni di conflitto aperto al fine di garantire tra le parti dei canali di dialogo effettivo. A questo tipo di intervento necessita ovviamente un appoggio ed una investitura formale da parte di una legittima autorità sovranazionale, in quanto essa non sarebbe espressione di soggetti statuali. Tali forze, in quanto composte da singoli individui o da movimenti, esprimono il ruolo pacificatore di volontà reali, attive e preparate a tal fine. È in questa ottica che si colloca l'appello lanciato nel 1986 da R. Purohit al Segretario Generale delle N.U. in occasione dell'anno internazionale della pace. Purohit prefigura un corpo di volontari che possano prepararsi ad agire nonviolentemente in zone di crisi acuta con il triplice intento di:

- separare gli antagonisti,
- formare una zona cuscinetto,
- aiutare a creare condizioni pacifiche, favorire la ricerca di momenti negoziali e parteciparvi quale elemento moderatore²⁷.

²⁶ A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, op. cit.*, cap. IV e V.

²⁷ L'appello è pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", I, 3, 1987.

La Risoluzione dell'Institut de Droit International su "La protezione dei diritti dell'uomo e il principio di non intervento negli affari interni degli Stati"²⁸, adottata a Santiago di Compostela il 13 settembre 1989, abilita gli stati e a maggior ragione gli organismi intergovernativi ad un ruolo di *ingerenza attiva* a tutela dei diritti umani. Si apre qui lo spazio per una riflessione in corso sul senso dell'ingerenza umanitaria e della possibilità che tale ruolo venga svolto da contingenti militari che a questo scopo non sono, né possono essere addestrati. L'esperienza tragica di Mogadiscio insegna purtroppo ancora una volta che ruoli pacificatori difficilmente sono esercitati da chi esibisce armamenti ed obbedisce alle logiche militari. Piuttosto i tentativi che i movimenti per la pace hanno fatto, attuati non solo attraverso le marcie, ma con la costante attività svolta nei campi profughi della ex Jugoslavia, di avviare processi di diplomazia popolare paiono meritevoli di attenzione e rispetto. Si tratta comunque di esperienze in corso delle quali ogni giorno si modificano le prospettive in una dimensione di estrema fluidità e precarietà. Ciò non favorisce in questa sede una valutazione sufficientemente distaccata e precisa. Cionondimeno essa si imporrà proprio perché la forza degli eventi che stiamo vivendo nel contesto di repentini mutamenti degli scenari internazionali, sta anche nella capacità che i movimenti per la pace, le organizzazioni internazionali e la coscienza civile di tutti, in particolare degli intellettuali, avrà di dare corpo alla speranza di pace che è il senso profondo del travaglio dell'umanità in quest'ora. ■

²⁸ Pubblicata in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 1, 1990, pp. 129-131.