

*All'origine dei due Patti internazionali del 1966 sui diritti umani e del Protocollo facoltativo al Patto sui diritti civili e politici.*

*Ricordi e riflessioni\*\**

1. Scrivo queste pagine nel 1995, a ventidue anni dall'adozione, avvenuta nel 1966, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dei due Patti internazionali sui diritti umani e del Protocollo facoltativo a quello sui diritti civili e politici.

Lo faccio basandomi esclusivamente sulla mia memoria. Gli appunti presi durante le riunioni, gli atti riassuntivi della 3<sup>a</sup> Commissione dai quali risultano i miei interventi, le istruzioni date alla Delegazione uruguaiana nella 21<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale, gli atti della seduta dell'Assemblea Generale del 16 dicembre del 1966, nei quali è incluso il discorso che ho pronunciato quel giorno durante la riunione e il rapporto della Delegazione dell'Uruguay fatto alla Commissione degli Affari Sociali e Umanitari della Assemblea Generale, nonché il rapporto della relatrice di quella Commissione, la signora Ponce de Leon, sono nel mio archivio, che ho lasciato a Montevideo.

Oggi, lasciando l'Ambasciata dell'Uruguay in Francia e la Delegazione Permanente presso l'Unesco, dopo essere stato, successivamente al 1966, rappresentante dell'Uruguay nella Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, Rapporteur speciale ed esperto della stessa per i casi di Bolivia e Guatemala, membro della Sottocommissione per la Prevenzione delle Discriminazioni e la Protezione delle Minoranze, Relatore speciale sul diritto alla libera autodeterminazione dei popoli, Direttore esecutivo dell'Istituto Interamericano dei Diritti Umani, Presidente della Corte Interamericana dei Diritti Umani e Ministro degli Affari Esteri, credo che oltre ai ricordi, può essere interessante una mia riflessione, alla luce dell'esperienza vissuta, sul significato dell'adozione dei Patti e sull'incidenza di questo fatto nel Diritto internazionale dei diritti umani e sulla effettività degli stessi.

\* Ambasciatore dell'Uruguay in Francia e Delegato permanente presso l'Unesco; già Ambasciatore presso il Centro delle Nazioni Unite di Ginevra.

\*\* Traduzione dallo spagnolo di Angela Doria, specializzanda in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, Università di Padova.

2. Assunsi la rappresentanza dell'Uruguay, in quanto membro della Delegazione della Repubblica, sia all'Assemblea Generale del 1966, per tutto ciò che riguardava il tema dei diritti umani, sia nella 3<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale.

All'inizio delle sedute della 3<sup>a</sup> Commissione, nel settembre del 1966, prima di iniziare la discussione del punto relativo ai Patti sui diritti umani, partecipò alle riunioni della Commissione il Professor Enrique Rodriguez Fabregat, ex delegato permanente dell'Uruguay alle Nazioni Unite e membro della Delegazione nel periodo delle sessioni del 1966. Però, dal momento in cui iniziò l'esame dei progetti dei Patti e fino alla loro adozione, fui il solo a prendere parte ai lavori in rappresentanza del mio Paese, con la collaborazione, come segretaria, della signora Graziella Ponce de Leon de Catarozzi.

La signorina Graziella Dubra, che iniziava allora la sua carriera diplomatica, e che in seguito fu la mia assistente nella Sottocommissione e nella Commissione, lavorò con me anche alla sessione dell'Assemblea generale del 1966.

3. Le istruzioni alla Delegazione dell'Uruguay nella 21<sup>a</sup> Assemblea generale per ciò che concerneva questo tema, indicavano soltanto che si doveva consentire la veloce conclusione dell'esame dei progetti dei Patti e accelerare il più possibile la loro adozione finale, in linea con la tradizionale politica in materia della Repubblica<sup>1</sup>.

Si doveva insistere per un efficace sistema di applicazione. Le norme su questo punto erano generiche e deboli. Le istruzioni precisavano poi che bisognava lottare per proibire la pena di morte. Obiettivo impossibile nel 1966, che si raggiunse solo con il secondo Protocollo facoltativo, adottato dall'Assemblea generale il 15 dicembre del 1989.

Io stesso avevo lavorato alla preparazione dei testi preliminari dei due Patti già dal 1964, dopo essere stato sottosegretario agli Affari Esteri nel 1963 e dopo che, a partire dal '64, ero stato nominato ambasciatore. Svolgevo queste funzioni quando fui scelto per integrare la Delegazione all'Assemblea generale del 1966, la cui presidenza era esercitata dal delegato Permanente alle Nazioni Unite, l'Ambasciatore Pedro Berro, e che era formata da me, dall'Ambasciatore Enrico Rodriguez Fabregat, dal Prof. Hugo Fernandez Artucci e dal Delegato supplente Matteo Marquez Seré.

4. L'esame dei Patti nel 1966 cominciò senza grandi speranze e in un clima di pessimismo.

I progetti dei Patti stavano per essere discussi poco tempo dopo l'adozione della Dichiarazione del 1948. In 17 anni, nella Commissione dei Diritti Umani prima e nella 3<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea dopo, si erano fatti molti passi avanti. In pratica si era precisato tutto ciò che riguardava la enunciazione dei diritti, il contenuto e il modo della loro formulazione, l'obbligo degli Stati parti di rispettarli e garantirli e la loro classificazione e divisione in due parti: una sui diritti civili e politici e l'altra sui diritti economici, sociali e culturali.

---

(1) Héctor Gros Espiell, "El Uruguay y la Protección Internacional de los Derechos Humanos", in *De Diplomacia e Historia*, Montevideo 1989, p. 147-167.

Varie risoluzioni dell'Assemblea generale, negli anni antecedenti al 1965, avevano spinto in avanti il processo di redazione dei due Patti.

Però nel 1966, quando iniziò la 21<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale, non si sapeva se ci sarebbe stata la volontà politica di concludere ed era diffuso un grande pessimismo circa la possibilità di portare a termine il lavoro. Mancava una revisione globale dell'opera già compiuta, un aggiornamento e una sistematizzazione e rimaneva inoltre da decidere tutto ciò che riguardava il sistema di applicazione del Patto o dei Patti; bisognava decidere quale dovesse essere il meccanismo che assicurasse il rispetto e garantisse l'adempimento dei doveri a cui gli Stati convenzionalmente si obbligavano in materia di diritti umani. Mancava insomma l'essenziale, il necessario. Non si sapeva, a metà del 1966, se gli Stati avevano o meno la volontà politica di adottare, finalmente, un sistema convenzionalmente obbligatorio che assicurasse il rispetto internazionale dei diritti umani.

Non bisogna dimenticare che nel 1966 la divisione Est-Ovest e il conflitto tra Stati Uniti e Unione Sovietica, tra democrazia occidentale e concezione comunista dello stato e della società internazionale, era al suo apogeo.

Non bisogna dimenticare che nel 1966, all'inizio della fine del processo di decolonizzazione, i nuovi stati che erano entrati nelle Nazioni Unite erano più preoccupati di affermare la loro indipendenza e di assicurarsi lo sviluppo economico, che di obbligarsi al rispetto dei diritti umani, in special modo di quelli civili e politici.

Non bisogna dimenticare che nel 1966 non era stato raggiunto ancora, né in dottrina né in giurisprudenza, un consenso chiaro e affermativo sul fatto che la persona umana fosse soggetto di diritto internazionale e che i diritti umani potessero non essere una questione riservata esclusivamente alla giurisdizione interna, quale materia di inviolabile competenza della sovranità nazionale.

Non bisogna dimenticare che nel 1966 non era stata superata ancora la dicotomia tra universalismo e regionalismo con riferimento alla protezione internazionale dei diritti umani e che gli stati dell'Europa occidentale, uniti già dalla Convenzione europea dei diritti e delle libertà fondamentali del 1950, non erano pienamente convinti ancora della compatibilità di questa, e in ogni caso della convenienza della sua coesistenza, con un sistema di protezione universale incentrato sulle Nazioni Unite.

Non bisogna dimenticare che nel 1966 non si era ancora affermata l'interpretazione della Dichiarazione del 1948 secondo la quale da essa emanavano obblighi giuridici per gli stati e non soltanto, come si pensò nei primi anni, principi politici ed etici non giuridicamente vincolanti. Solo dopo la Conferenza sui Diritti Umani di Teheran del 1968 fu accettato a livello internazionale il principio del carattere obbligatorio delle disposizioni della Dichiarazione Universale.

E infine c'è da ricordare che in molti regimi del mondo la democrazia era allora ben lontana dall'essere accolta e praticata. In Europa stessa esisteva, in Spagna, il regime autoritario di Franco; in Portogallo non era iniziato il processo democratico dopo la fine di Salazar; in Grecia si era alla vigilia del colpo di stato del 1967. In generale può dirsi che nel mondo, con alcune eccezioni, predominavano regimi autoritari poco sensibili al tema dei diritti umani. In America Latina la situazione non era politicamente favorevole. All'esistenza di stati tradizionalmente contrari ad ogni regime di protezione internazionale dei diritti umani, considerato come una violazione del principio

del non-intervento, si aggiungeva il fatto che in importanti stati della regione esistevano governi militari, nati da colpi di stato, in cui si violavano apertamente i diritti umani.

L'Uruguay costituiva un'eccezione. Nel 1966 esso aveva un governo democratico eletto liberamente dal popolo. La tradizione uruguaiana in materia di diritti umani poteva essere espressa con fermezza e chiarezza. Nel novembre del 1966 stavano per essere celebrate, ed effettivamente si tennero, elezioni libere che confermarono la democraticità del processo politico e l'alternanza dei partiti politici al governo.

5. Le prospettive di adozione dei Patti nel 1966, di conseguenza, non erano affatto buone. Sembrava a prima vista che gli elementi contrari alla conclusione del lavoro fossero più forti di quelli favorevoli. E invece accadde tutto il contrario. Il lavoro fu concluso e i Patti furono adottati. Fu il trionfo insperato di coloro che con costanza, lavoro e abilità, prepararono questo passo decisivo. Molti fattori politici e umani, alcuni ambientali, molti personali, concorsero perché questo risultato fosse raggiunto.

6. Prima di raccontare i miei ricordi su quello che fu fatto, tra ottobre e dicembre del 1966, nella terza Commissione e nell'Assemblea, voglio riportare quanto scrissi nel 1985, al compiersi dei quarant'anni della Carta delle Nazioni Unite, in merito ai Patti e alla loro relazione con la Dichiarazione Universale<sup>2</sup>.

“Durante il processo di elaborazione della Dichiarazione Universale fu deciso che questo strumento sarebbe stato seguito da uno o più testi di tipo pattizio che avrebbero reso concreto l'obbligo giuridico di rispettare i diritti umani e avrebbero stabilito i procedimenti internazionali di promozione e protezione. Iniziò così quella che sarebbe stata una procedura consueta: l'approvazione iniziale di una dichiarazione adottata dall'Assemblea Generale e successivamente la redazione, la firma e la ratifica di uno strumento convenzionale.

Però i Patti non si limitarono a consacrare l'obbligo degli stati parti di rispettare e garantire i diritti umani che erano già stati proclamati nella Dichiarazione Universale ed a stabilire meccanismi e procedimenti di controllo, sebbene questo fosse l'obiettivo principale.

Il tempo trascorso tra il 1948 ed il 1966 fece sì che i Patti includessero necessariamente diritti non previsti nella Dichiarazione, come il diritto alla libera autodeterminazione dei popoli (art. 1 dei Patti) – diritto dei popoli, condizione per l'esistenza stessa dei diritti umani e degli stessi diritti in quanto tali<sup>3</sup> –, che la concettualizzazione di determinati diritti fosse fatta in forma più chiara e che altri diritti, che pure comparivano nella Dichiarazione, come il diritto alla proprietà privata, non trovassero nei Patti menzione.

Per questo, benché non si possa sostenere che vi sia incompatibilità tra la Di-

---

(2) Héctor Gros Espiell, “Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos”, in *Estudios sobre Derechos Humanos*, II, Editorial Civitas, Madrid, 1988, pp. 33-38.

(3) Héctor Gros Espiell, “El derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos”, in *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 1, Inst. de Derechos Humanos, Univ. Comp., Madrid, 1980.

chiarazione e i Patti, né che questi ultimi rispondano a criteri ideologici, è evidente che si incontrano differenze le quali, sebbene non cambino i criteri e i fondamenti dei diritti e della loro protezione internazionale, evidenziano le ricadute dei cambiamenti avvenuti nel corso di quasi vent'anni<sup>4</sup> e l'influenza, sul processo di redazione di questi strumenti internazionali, dell'ampliamento della comunità internazionale, del processo di decolonizzazione, sviluppatosi in particolare a partire dal 1960 come conseguenza della Dichiarazione 1514 (XV), e dell'aumento spettacolare del numero dei membri delle Nazioni Unite a seguito dell'inserimento degli stati del Terzo Mondo, specialmente Africani, l'Asiatici, del Pacifico e dei Caraibi.

Dopo diverse esitazioni si decise di procedere alla redazione di due Patti: uno sui diritti civili e politici e l'altro sui diritti economici, sociali e culturali. Questa distinzione si fondò su ragioni meramente procedurali, relative al diverso regime di applicazione che si richiede per ciascuno di questi tipi di diritti umani. Ciò non implicò assolutamente negare la loro essenziale unità concettuale, né mettere in dubbio la loro interdipendenza e il reciproco condizionamento<sup>5</sup>.

Il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali da parte degli stati parti del Patto si ottiene, in generale, assicurando l'impiego delle risorse economiche di cui dispongono alla realizzazione di questi diritti ed alla creazione delle condizioni che rendono possibile l'esistenza effettiva ed il godimento degli stessi. Si dice che questi diritti esigono un intervento statale ed una politica diretta a ottenere la loro progressiva effettività, sebbene questa affermazione debba essere graduata e non possa considerarsi vera in assoluto, perché ci sono diritti economici, sociali e culturali, come la libertà sindacale, il diritto allo sciopero, la libertà d'istruzione, etc., che permettono un controllo del tipo di quello che si applica ai diritti civili e politici<sup>6</sup>.

Per il resto, non è possibile trascurare di indicare che certe politiche economiche – e oggi non si può omettere il riferimento alle politiche imposte per assicurare il pagamento del debito estero, problema oggetto d'attenzione da parte delle Nazioni Unite in numerose occasioni – possono comportare una violazione dei diritti economici, sociali e culturali delle persone sottoposte alla giurisdizione del governo che le adotta<sup>7</sup>.

Già nell'ultimo stadio della redazione dei Patti, nella terza Commissione, nel 1966, per superare un'empasse che avrebbe potuto compromettere l'obbiettivo di con-

(4) J. Bernard Marie, "Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme confirment-ils l'inspiration de la Déclaration Universelle?", in "Revue des droits de l'homme", Paris, Pedone, vol. 111, n. 3, 1970.

(5) Si veda, in particolare, la Ris. 32/130 del 16 dicembre 1977, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che ho commentato in H. Gros Espiell, "Interdependencia e indivisibilidad del respeto de los derechos humanos", in *Estudios sobre Derechos Humanos*, cit., vol. 1, Caracas, 1985, pp. 16-18.

(6) H. Gros Espiell, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano*, San José, 1986, pp. 47 e 48. Sul punto si veda l'opinione della Corte Interamericana dei Diritti Umani emessa alla XV sessione (1986) a seguito della domanda dell'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati Americani del 9 dicembre 1985 (AG/Res. 781), con riguardo al Progetto di Protocollo addizionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

(7) A. Cassese, "Estudio del impacto de la ayuda y asistencia económica extranjera en el respeto de los derechos humanos en Chile" (E/CN.4/Sub.2/412); H. Gros Espiell, "Informe sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia" (E/CN.4/1983.22, § 33).

seguire in quell'anno l'adozione dei Patti, si decise di aggiungere un protocollo facoltativo al Patto dei diritti civili e politici, che avrebbe incluso la possibilità di comunicazioni individuali per violazione dei diritti umani.

Il sistema di applicazione del Patto dei diritti civili e politici<sup>8</sup> si basa sulla presentazione obbligatoria di rapporti al Comitato dei Diritti Umani che fu istituito dal Patto stesso (artt. 41 e 42). Il Comitato esercita nei confronti degli stati parti del Patto che lo siano anche del Protocollo facoltativo, la competenza a ricevere, mediare e decidere sulle comunicazioni individuali recanti denunce di violazioni. La coesistenza dei procedimenti internazionali, universali e regionali, basati su queste comunicazioni, ha generato complessi problemi interpretativi<sup>9</sup>, risolti grazie anche alla pratica internazionale degli ultimi anni. La distinzione tra il contenzioso interstatale e quello che deriva dalle comunicazioni individuali costituisce un elemento che si registra in quasi tutti gli strumenti convenzionali sui diritti umani, tanto a livello universale che regionale.

Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali ha un sistema di applicazione basato esclusivamente sull'obbligo di presentare rapporti (artt. 16-17)<sup>10</sup>. Il Comitato dei Diritti Umani non ha competenza per analizzare tali rapporti, i quali vengono rimessi all'ECOSOC (art. 16.1) e eventualmente possono essere analizzati dalla Commissione per i Diritti Umani (art. 19). Gli organismi specializzati possono eventualmente intervenire nel processo di applicazione del Patto. Questo sistema elementare non fu regolato in modo adeguato per molti anni. Nella pratica non ha funzionato, e ciò costituisce una differenza in senso negativo rispetto al modo di considerare i rapporti sui diritti economici e sociali da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e nel sistema della Carta Sociale Europea. Questa situazione cominciò a cambiare con la risoluzione 1985/17 del 28 maggio 1985 dell'ECOSOC, che insediò un Comitato di esperti che a partire dal 1987 controllerà l'applicazione del Patto dei diritti economici, sociali e culturali. La risoluzione 1986/17 del 10 marzo 1986 della Commissione dei Diritti Umani accolse con favore questa risoluzione dell'ECOSOC.

Adottati nel 1966, i Patti e il Protocollo Facoltativo sono entrati in vigore nel 1976, al raggiungimento del numero delle ratifiche e delle adesioni richieste (artt., rispettivamente, 27 e 49 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali e del Patto sui diritti civili e politici; art. 9 del Protocollo Facoltativo).

Oggi (giugno 1986), 85 stati hanno aderito al Patto sui diritti economici, sociali e culturali; 81 a quello sui diritti civili e politici; 36 sono parte al Protocollo facoltativo al Patto sui diritti civili e politici.

(8) Sul Patto sui diritti civili e politici si veda "The International Bill of Rights", en L. Henkins (ed.), *The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, Columbia University Press, 1981.

(9) M. Tardu, "The Protocol to the United Nations Covenant on Civil and Political Rights and the Inter American System: A Study on Co-existence of Petition Procedures", in "American Journal of International Law", vol. 70; Id., "Human Rights", in *The International Petition System, 1979-1985*, 3 voll., Oceana Publications. Su tale questione si aggiunga ora l'eccellente lavoro di Antonio Cançado Trindade, "Coexistence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights", in "Académie de Droit International, Recueil des Cours", vol. 202, 1987.

(10) H. Gros Espiell, *Los Derechos económicos, sociales y culturales*, cit., pp. 58-60; P. Alston, "The United Nations Specialized Agencies and the Implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights", in "Columbia Journal of Transnational Law", vol. 18, 1979; E. Schwelb, "Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", in "Revue des droits de l'homme", voll. I-III.

Hanno aderito ai Patti stati appartenenti a tutte le regioni geografiche, a tutti i sistemi politici, ideologici ed economici e ad ogni livello di sviluppo. Un'eccezione è rappresentata dagli Stati Uniti, che hanno firmato i Patti nel 1977, durante l'Amministrazione del presidente Carter; essi, però, non sono stati ratificati, per mancanza dell'accordo e del consenso del Senato.

I due Patti ed il Protocollo costituiscono oggi testi di grande importanza nell'azione delle Nazioni Unite. Ma la verità è che il numero degli stati parti è ancora basso, si avvicina appena alla metà degli stati membri delle Nazioni Unite, e, salvo per gli stati parti del Protocollo facoltativo, il sistema d'applicazione e di controllo non si è dimostrato efficace.

Il procedimento contenzioso interstatale previsto nel Patto sui diritti civili e politici (art. 41) – solo sedici stati hanno fatto la dichiarazione riconoscendo la competenza del Comitato di agire in questi casi – non ha funzionato, ed è stato altresì poco applicato in altri strumenti universali e regionali, ad esempio nel caso della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (art. 11) e della Convenzione americana sui diritti umani (art. 45). Costituiscono un'eccezione alcuni esempi notevoli di applicazione del procedimento stabilito dalla Convenzione europea (art. 24).

Oggi i Patti costituiscono una realtà vitale e operante, però la loro importanza politica e la loro forza come elementi di lotta per i diritti umani continuano ad essere inferiori a quelli della Dichiarazione Universale. Peraltro, si accetta, nella pratica attuale delle Nazioni Unite, che l'obbligo di rispettare e garantire i diritti umani derivi dalla Carta e dalla Dichiarazione Universale, e che esista effettivamente e praticamente, anche se lo stato non ha aderito ai Patti e ad altri strumenti pattizi in materia<sup>11</sup>.

7. A queste mie parole, scritte ormai tanti anni fa, devo aggiungere oggi che gli Stati Uniti, che nel processo di elaborazione dei Patti, e specialmente nel 1966, mostrarono una tendenza favorevole e positiva, sebbene non entusiastica, firmarono i Patti nel 1977 durante la presidenza di Carter e non li ratificarono fino al 1993 quando, durante la presidenza Clinton, divennero parte di quello sui diritti civili e politici. Non hanno invece ratificato il Protocollo facoltativo né il Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Il 31 maggio 1994 il Patto sui diritti economici, sociali e culturali contava 129 stati parti e quello sui diritti civili e politici 127; il relativo Protocollo facoltativo 75.

8. Il miracolo insperato di avere raggiunto nel 1966 l'adozione dei Patti deve molto allo sforzo, alla determinazione ed all'intelligenza dei piccoli stati che lottarono per ottenere questo obiettivo contro l'apatia, il disinteresse e lo scetticismo della maggioranza. Tra questi piccoli stati – e lo dico con soddisfazione ed orgoglio – compare l'Uruguay.

(11) Per un ampio studio sulla pratica delle Nazioni Unite in questo campo si veda H. Gros Espiell, "Informe sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia" (E/CN.4/1983.22, § 14, nota 10).

È un miracolo che deve molto anche, naturalmente, ai rappresentanti di questi stati, che diedero un impulso alle decisioni, a volte andando oltre alle loro istruzioni, creando un clima favorevole all'interno della terza Commissione e sapendo formare un gruppo di pressione attivo ed abile, unito da legami di collaborazione, di comprensione e a volte perfino di amicizia. Come non ricordare che fu questa Commissione l'unica che organizzò un ballo alla fine dei lavori nel 1966?

9. La terza Commissione lavorò intensamente durante i mesi di ottobre e novembre e nella prima metà di dicembre nella preparazione dei progetti. Fu questo praticamente l'unico tema trattato dalla Commissione. Al tema dedicò la sua esclusiva attenzione nelle sessioni mattutine e pomeridiane. Nell'ultima settimana di novembre e nella prima di dicembre la Commissione intraprese anche delle sedute notturne.

10. È impossibile per me ricordare oggi tutti i nomi di quei delegati che meriterebbero di essere ricordati. Però non posso dimenticare tutti coloro che contribuirono a trovare una soluzione e una formulazione concreta ed accettabile: la signora Irene Erika Daes, dalla Grecia, e la signora Suad Tabbara, Libanese in primo luogo.

Voglio, con un solo nome, rendere omaggio a tutti coloro i quali lavorarono con determinazione alla realizzazione dei lavori.

È il nome del presidente della terza Commissione, signora Halima Warzazi, dal Marocco. La sua intelligenza, la sua abilità, la sua simpatia e la sua bellezza, contribuirono grandemente a creare un clima favorevole all'adozione dei Patti e al raggiungimento di soluzioni che resero possibile una soluzione accettata dalla maggioranza.

La ricordo ancora, alla sedia della presidenza, spesso vestita con i costumi tradizionali del suo paese, sorridente in varie occasioni, energica e decisa in altre, esprimendosi in inglese, in francese, in arabo, in spagnolo e a volte perfino in russo. La sua moderazione e il suo senso della mediazione ottennero in molti casi più risultati di un lungo discorso.

Sono convinto del fatto che in larga misura si deve a lei il miracolo insperato che fece sì che nel 1966 l'Assemblea potè approvare, il 16 dicembre, la risoluzione 220A che adottava ed apriva alla firma, alla ratifica o all'adesione i due Patti ed il Protocollo facoltativo.

11. La questione più spinosa fu quella relativa all'applicazione del Patto sui diritti civili e politici.

Nel 1966 c'era ancora un vero e proprio terrore di fronte alla possibilità di stabilire un sistema di denunce o comunicazioni individuali contro gli stati per violazione dei diritti umani.

La creazione di un Comitato per i Diritti Umani (artt. 28-40), di procedure sul contenzioso interstatale (artt. 42-43) e la formulazione di un Protocollo facoltativo relativo alla competenza del Comitato a ricevere comunicazioni individuali (art. 1-5), furono le soluzioni di compromesso che permisero di uscire dall'empasse e portare a compimento il lavoro.

In quel momento non soddisfò pienamente nessuno. Però fu la formula magica

che rese possibile il progresso. Il Protocollo facoltativo fu l'idea, mai avanzata prima, che permise di superare le difficoltà.

Confesso che in quei giorni, inizialmente, ero contrario a questo genere di soluzione. Lottai affinché il sistema di comunicazioni individuali di denuncia per le vittime delle violazioni dei diritti umani fosse incluso nel Patto sui diritti civili e politici e fosse immediatamente applicabile, senza la necessità di una dichiarazione espressa di accettazione. Ho parlato diverse volte nella terza Commissione patrocinando questa formula massimalista. Però fu impossibile adottarla allora.

Confesso che l'idea di un Protocollo facoltativo fu astuta. Alla fine anch'io la votai ed oggi mi compiaccio del fatto che sia stata accettata e che dei risultati li abbia prodotti.

12. Il 16 dicembre del 1966 fui uno dei pochi oratori a prendere la parola alla riunione plenaria dell'Assemblea generale dell'Onu in cui si votò l'adozione dei due Patti e del Protocollo facoltativo. Feci in quel discorso un resoconto della tradizione uruguaiana in materia di diritti umani; del senso, del significato trascendente e del valore giuridico della Dichiarazione del 1948; del contenuto e della proiezione del diritto internazionale dei diritti umani in relazione ai concetti di sovranità, dominio riservato e soggettività internazionale dell'individuo.

Sostenni che, malgrado il carattere obbligatorio della Dichiarazione del 1948, era necessario precisare con una Convenzione il dovere giuridico di rispettare i diritti umani e stabilire un meccanismo internazionale di vigilanza e controllo. Segnalai l'importanza dei Patti ed espressi l'intenzione dell'Uruguay di ratificarli rapidamente.

La rilettura, oggi, di quel vecchio discorso, mi riempie di orgoglio e soddisfazione. Le mie idee non sono cambiate e non cambieranno mai e ho sempre lottato per tradurle in azione internazionale e politica.

13. Quel 16 dicembre, di notte, volai di ritorno a Montevideo. Erano state fatte le elezioni, in novembre, e un nuovo governo si insediò il primo marzo del 1967.

Al mio ritorno informai della missione compiuta il Ministro degli Affari Esteri, Luis Vidal Zaglio, e il Presidente del Consiglio Nazionale del Governo, Alberto Heber. Redassi di mio pugno la relazione e il progetto di legge di ratifica, perché fosse rimesso dal Governo al Parlamento a camere riunite, secondo quanto richiede la Costituzione uruguaiana per la ratifica di strumenti internazionali quali i Patti e il Protocollo facoltativo.

14. La ratifica avvenne durante i governi del Presidente Gestido e del suo successore Jorge Pacheco Areco - che per questo aspetto della politica estera nazionale seguiva gli stessi criteri del suo predecessore, di diverso credo politico.

Così, quando si verificò l'eclissi della democrazia uruguaiana, tra il 1973 e il 1984, l'Uruguay risultava ormai legato dagli obblighi in materia di diritti umani derivati dai Patti. Il Comitato per i diritti civili e politici poté, in tal modo, realizzare una grande e indimenticabile opera, per la quale tutti i democratici uruguaiani gli sono riconoscenti, per difendere e proteggere, nei limiti del possibile, i diritti umani nel mio paese.

15. I due Patti e il Protocollo facoltativo sono oggi una realtà viva. Si applicano, si rispettano e, ovviamente, anche si violano, ma questa violazione è fonte di responsabilità internazionale. L'azione del Comitato istituito dal Patto per i diritti civili e politici (artt. 28-40 del Patto e art. 15 del Protocollo), così come del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, costituito dalla risoluzione 1985/17 del Consiglio Economico e Sociale del 28 maggio del 1985, assicurano l'esistenza e il funzionamento di un sistema internazionale di vigilanza e controllo.

16. Nessuno dubita oggi del grande apporto dei Patti allo sviluppo e all'efficacia, sebbene relativa, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale generale.

Però forse bisogna pensare già a un futuro terzo Patto, relativo ai diritti che non sono ancora codificati in convenzioni e che fino ad oggi sono stati soltanto proclamati o dichiarati dalle risoluzioni dell'Assemblea generale, come per esempio il diritto allo sviluppo (Dichiarazione del 4 dicembre del 1986 e Dichiarazione e Programma di azione di Vienna del giugno del 1993, paragrafo 10), il diritto alla pace (Risoluzione 33/75 del 15 dicembre del 1978 e 39/11 del 12 novembre 1984), il diritto a godere di un ambiente sano e ecologicamente equilibrato, il diritto a beneficiare del patrimonio comune dell'umanità, ecc. ...<sup>12</sup>.

17. Rimane anche aperta la questione della regolazione convenzionale della responsabilità penale internazionale in relazione alle persone fisiche che hanno commesso gravi e specifiche violazioni dei diritti umani, identificabili come crimini o delitti internazionali, specialmente nel caso di crimini e delitti contro l'umanità e crimini e delitti commessi in occasione di conflitti bellici interni o internazionali. Il coordinamento tra diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario, e la creazione di una giurisdizione internazionale e di un codice di reati internazionali, rappresenta un fondamentale obiettivo per il futuro<sup>13</sup>.

Infine non si può dimenticare il contributo dei Patti all'affermazione dell'idea della stretta relazione tra il nucleo essenziale dei diritti umani e lo *ius cogens*. È questa una questione essenziale, affrontata dalla dottrina e ipotizzata nella giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, ma ancora non applicata dalla pratica internazionale per tutta la sua ricchezza e in tutte le sue possibilità<sup>14</sup>.

(12) Héctor Gros Espiell, "El Derecho a la Paz", in *Congreso Internacional sobre la Paz*, Tomo 1, pag. 61, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987; Héctor Gros Espiell, "El Derecho de todos los seres humanos a beneficiarse del patrimonio común de la Humanidad", in "Estudios sobre Derechos Humanos", vol. I, IIDH, Caracas, 1985; Héctor Gros Espiell, "El Derecho al Desarrollo como un Derecho de la persona humana", in "Estudios sobre Derechos Humanos", vol. I, IIDH, Caracas, 1985; Héctor Gros Espiell, *El Derecho a Vivir y el Derecho a un Medio Ambiente sano y ecológicamente equilibrado*, in "Anuario Argentino de Derecho Internacional", V, 1992-1993, pp. 45-75.

(13) Héctor Gros Espiell, *Una Reflexión sobre el Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos*, in "Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional", Vol. 11, 1994, pp. 176-177.

(14) Héctor Gros Espiell, *Los Derechos Humanos y el Jus Cogens*, in "Estudios sobre Derechos Humanos", Vol. 1, IIDH, Caracas, 1985, pag. 26-29.

18. Oggi, a tanti anni dal 1966, e avendo tanto vissuto, mi sento realmente fiero di ciò che abbiamo fatto quell'anno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Al ricordo di quanto abbiamo lottato perché i Patti fossero redatti e adottati, mi sento colmare di soddisfazione. Soprattutto, ci rimane l'insegnamento che quasi sempre, anche quando le circostanze sembrano non essere favorevoli, è possibile conseguire il fine desiderato, se si impegna l'intelligenza e la volontà al raggiungimento di superiori obiettivi etici, giuridici e politici per il benessere dell'umanità.

19. I Patti furono redatti, come tutte le norme giuridiche, per operare oggi e domani. Sono pertanto presente e futuro. La loro validità si estenderà indefinitamente, finché non saranno sostituiti o decadranno. Oggi tuttavia – di fronte alle nuove sfide poste dal continuo e allarmante degrado del sistema ecologico, dalla possibilità di impiego di armi che possono annientare la vita e la specie umana, da problemi demografici e economici che possono rendere praticamente invivibile il pianeta, e davanti alle terrificanti prospettive della ricerca scientifica applicata alla manipolazione genetica – si impone il dovere etico di lottare perché le generazioni future, costituite da esseri umani forniti di piena dignità di persona, possano vivere un tempo in cui sia possibile il godimento dei diritti che tutti gli uomini e le donne posseggono e devono possedere, oggi come domani.

Le generazioni future hanno diritto a che si creino oggi condizioni che assicurino che i diritti umani possano domani sussistere ed essere goduti e rispettati nei fatti. E la nostra generazione ha il dovere di lavorare perché le condizioni essenziali per la vita non scompaiano né continuino a degradarsi a causa di un agire umano separato dall'etica e dalla responsabilità per il bene comune. ■

