

## *Diritti umani, “supercostituzione” universale \*\**

### *1. L'ordine delle sovranità armate*

La lezione della guerra del Golfo è chiara: il sistema della politica internazionale, se lasciato alla gestione esclusiva degli stati, si conferma essere un sistema costitutivamente belligero.

Nelle dichiarazioni dei belligeranti, la guerra del Golfo è stata combattuta a fini di “ordine” internazionale: vuoi per “ristabilire l'ordine violato”, vuoi per “creare un nuovo ordine internazionale”. A usare il verbo “ristabilire” sono soprattutto i governi delle potenze minori della coalizione degli “Alleati”; il verbo “creare” è invece usato dalla superpotenza ovvero dall'Amministrazione statunitense: *noblesse oblige*, verrebbe da dire...

Il tipo di “ordine” in discorso è, ancora una volta, quello dei rapporti fra stati, ovvero tra le circa 170 sovranità statuali armate, estremamente diversificate e disomogenee fra loro quanto ad attributi di posizione – estensione territoriale, numero di abitanti, quantità e qualità delle risorse naturali, entità del prodotto nazionale lordo, ecc. –, ma tutte egualmente paludate dell'attributo *formale* della sovranità: tutte “*superiorem non recognoscentes*”.

L'ordine delle sovranità armate disconosce aprioristicamente la soggettività internazionale di entità diverse dagli stati, nonostante il fatto dell'esistenza, reale e politicamente significativa, di tali entità e di nuove norme di diritto internazionale generale che riconoscono espressamente i diritti innati delle persone umane e dei popoli. Nella pratica dei rapporti internazionali ufficiali, i diritti degli stati continuano a prevalere sui diritti umani, il diritto alla cosiddetta sicurezza nazionale armata sul diritto alla vita e alla pace, il diritto alla integrità territoriale sul diritto all'autodeterminazione dei popoli, e così via. Viene da pensare che l'intento di breve

\* Professore ordinario di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

\*\* Testo della relazione svolta al 49° Corso di studi della *Pro-Civitate Christiana*, Assisi.

e medio periodo di chi dice di volere un certo tipo – tradizionale, cioè belligero – di ordine internazionale sia quello di fare accumulare quanta più evidenza empirica possibile che attesti della non effettività del nuovo diritto internazionale dei diritti umani. Insomma, dietro certi proclami di nuovo ordine internazionale – occasionati dall'evento bellico del Golfo – potrebbe anche celarsi il disegno di fare decorrere una sorta di termine di prescrizione per tale nuovo diritto partendo dall'assunto in base al quale, trattandosi di norme recenti e ancora poco conosciute, non dovrebbero verificarsi eventi in grado di interrompere la decorrenza dei termini di prescrizione.

Ma le denunce di questa strategia reazionaria non mancano: da quelle di Giovanni Paolo II a quelle di autonome strutture di "società civile" operanti a fini di promozione umana ovunque nel mondo. È in aumento il numero di quanti – singoli studiosi, centri culturali, organizzazioni nongovernative, confessioni religiose – levano alta la voce per ricordare che esiste un nuovo diritto internazionale che impone precisi obblighi di comportamento agli stati<sup>1</sup>. Si va strutturando, con espressioni anche organizzate in via permanente, una opinione pubblica transnazionale che ha chiare connotazioni di movimento "costituzionalista" riguardo all'assetto dei rapporti internazionali, nel senso di operare, con crescente cognizione di causa, perché anche tale assetto si informi ai principi dello stato di diritto e a quelli della promozione dei diritti umani. Riferendosi a precise norme giuridiche internazionali che esplicano tali principi, questo movimento transnazionale si presenta pienamente legittimato anche in via formale, cioè con le connotazioni di soggetto garante di *jus positum* – diritto positivo, che nel nostro caso è anche diritto scritto – e di soggetto "costituente", il quale cioè intende agire in prima persona per la costruzione delle strutture idonee a incarnare tale diritto. Insomma, ad alimentare processi di "effettività" di segno chiaramente opposto a quello della *Realpolitik* dei governi, c'è oggi l'operato di espressioni organizzate di "international civil society" come Amnesty International, la "Helsinki Citizens Assembly" con sede a Praga, i numerosi "networks" transnazionali per la democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite, le centinaia di organizzazioni internazionali nongovernative dotate di status consultivo presso vari organismi intergovernativi (dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, all'Unesco, all'Oil, al Consiglio d'Europa).

Questo dato di evidenza empirica, che è "altra" rispetto a quella statocentrica, consente anzi obbliga a qualificare i comportamenti ispirati a *Realpolitik* per quello che effettivamente sono: non già sbocchi o esiti inevitabili, ineluttabili, "male minore, ma necessario" e via dicendo, bensì comportamenti che sono criminali ai sensi della legge scritta, oltre che inaccettabili dal punto di vista dell'etica umana. L'invasione del Kuwait da parte del dittatore di Bagdad è palesemente un crimine internazionale. Ma anche la guerra, giustificata come risposta sanzionatoria, è essa stessa crimine internazionale. Per i governi, soltanto l'invasione territoriale è un illecito internazionale. Per le strutture indipendenti di società civile internazionale – norme giuridiche alla mano – anche la guerra, i bombardamenti a

---

<sup>1</sup> Un campionario significativo di queste prese di posizione è pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990, *passim*. V. anche, utilmente, "Testimonianze", XXXIV, 5-6, 1991, numero doppio intitolato "Ripensare l'ONU", a cura di E. Mughini.

tappeto, la corsa agli armamenti costituiscono altrettante violazioni di norme e principi di diritto internazionale. Gli esponenti di tali strutture asseriscono – sempre norme giuridiche alla mano – che esistono oggi precise norme giuridiche che prescrivono di risolvere i conflitti con procedure e strumenti completamente diversi dalla guerra e che la nuova legalità internazionale si informa, più che al principio di sanzione, a quello di prevenzione e che esistono circostanze storiche obiettive perché questa logica abbia traduzione nella pratica delle relazioni internazionali. Viviamo infatti nell'era dell'interdipendenza planetaria, della transnazionalizzazione di rapporti e strutture, dell'organizzazione inter e supra-nazionale, della internazionalizzazione dei diritti umani<sup>2</sup>. La logica del "confine", e quindi della sovranità territoriale è smentita, anzi *de facto* frantumata dai processi reali ora evocati. Ma anche in punto di diritto, la logica della sovranità statale armata risulta superata in virtù soprattutto del processo di internazionalizzazione dei diritti umani. Il comportamento degli stati nella vicenda della guerra del Golfo va dunque contro la storia quale sta dipanandosi (*malgré eux*, è il caso di dire) e contro il diritto. In questa posizione – antistorica, reazionaria e antiggiuridica – va ricercata una parte importante di spiegazione del modo antidemocratico con cui i governi hanno gestito l'informazione durante l'intera vicenda. Soltanto agli sprovveduti può sfuggire il tentativo esperito dai governi e dalle diplomazie, coadiuvati dai soliti "esperti" (elemosinieri del Principe), di fare accettare alla gente comune la logica del "fatto compiuto" e quindi la tesi della "non effettività" (cioè della non vigenza e, alla fine, della non giuridicità) del nuovo diritto internazionale dei diritti umani.

## 2. Il nuovo diritto internazionale

Quali sono dunque le nuove norme giuridiche internazionali che danno torto ai cultori della *Realpolitik* bellicista?

Le fonti cui fare riferimento sono, fondamentalmente, la Carta delle Nazioni Unite (1945), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966, entrato in vigore nel 1976), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966, 1976). Altre fonti che, pur non avendo il carattere della obbligatorietà giuridica in senso stretto, hanno tuttavia un grande rilievo perché o esplicitano ulteriormente i contenuti delle fonti giuridiche o pongono le premesse per la statuizione di nuove norme giuridiche, sono in particolare: l'Atto finale di Helsinki (1975), la Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per l'allestimento di un Nuovo ordine economico internazionale (1974), la Carta dei diritti e doveri economici degli stati, sempre dell'Assemblea generale (1974), le successive Dichiarazioni dell'Assemblea generale sul diritto delle società a vivere nella pace (1978), sul diritto dei popoli alla pace (1984), sul diritto allo sviluppo (1986).

La mutazione genetica dell'ordinamento giuridico internazionale ha inizio nel 1945 con l'adozione della Carta delle Nazioni Unite, le cui particolari finalità

---

<sup>2</sup> Più diffusamente in argomento, v. A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991.

fondative o costituenti sono esplicitate all'inizio del Preambolo: "Noi, popoli delle Nazioni Unite". È una formula assolutamente inconsueta per gli accordi giuridici fra stati, che preludono ordinariamente con espressioni del tipo: "Le Alte Parti contraenti...". Con questa Carta che, per i suoi contenuti intrinseci, deve essere considerata quale fonte di diritto generale, si introducono nell'ordinamento giuridico internazionale innovazioni di portata rivoluzionaria: la guerra è proscritta (il Preambolo la definisce "flagello"); l'uso della forza da parte degli stati per la soluzione delle controversie è vietato; la cooperazione a fini di pace è sancita come obbligo; il fine di "promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione" e quello di "sviluppare tra le nazioni relazioni pacifiche" sono espressamente stabiliti sia per l'Organizzazione delle Nazioni Unite in quanto tale sia per i singoli stati. È inoltre previsto il "coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni". L'ordine internazionale così configurato – in termini di principi, fini e obblighi di comportamento per gli stati – è chiaramente un ordine di "pace positiva", che comporta cioè non soltanto "assenza di guerra", ma anche e soprattutto processi di cooperazione e integrazione: "*non facere*" e "*facere*" allo stesso tempo.

Il principio di sovranità degli stati è palesemente limitato dal principio di autorità sopranazionale, il cui esercizio deve avvenire – con predeterminate modalità, compatibili col paradigma dei diritti umani – in funzione di ordine pubblico internazionale e di sicurezza collettiva. Questa limitazione è ulteriormente accentuata, in punto di diritto e in punto di logica, da quelle norme giuridiche internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane e attribuiscono corrispondenti obblighi giuridici di adempimento agli stati. Tali norme costituiscono oggi un *corpus* organico di legislazione internazionale, comunemente chiamato Codice universale dei diritti umani.

La *ratio* di questa produzione normativa internazionale è la stessa che sottende gli analoghi processi all'interno degli stati: la dignità della persona, di tutte le persone, è bene supremo; l'essere umano è soggetto originario di diritti che, per il fatto di essere innati, preesistono alla legge positiva; lo stato e il sistema degli stati sono "soggetti" derivati e strumentali<sup>3</sup>. La "sovranità" è dei soggetti originari, non di quelli derivati: questi ultimi la esercitano per i fini e nei limiti stabiliti dalla legge, la quale per essere osservata deve essa stessa risultare conforme al paradigma universale dei diritti umani. È appena il caso di far presente che, con riferimento agli ordinamenti costituzionali "interni", nessuno si sognerebbe di dire che la sovranità appartiene originariamente allo stato invece che al popolo e a ciascuno, *pro quota*, dei membri di questo. Lo stesso discorso vale, sicuramente a partire dal 1976, anno di entrata in vigore dei due grandi Patti internazionali del 1966, per l'ordinamento giuridico internazionale: mente, giuridicamente parlando, chi asserisce che gli stati, non più sovrani al loro rispettivo interno, mantengono tuttavia la sovranità, e a titolo originario, nei rapporti esterni. La codificazione internazionale dei diritti umani deve essere riguardata non soltanto come un prolungamento ai rapporti internazionali dei processi di "costituzionalizzazione" o di "avveramento

<sup>3</sup> V. A. Papisca, *L'impegno per la promozione e la tutela dei diritti umani: fonti normative, contenuti e strumenti*, in AA.VV., *Valori e diritti umani*, Padova, Gregoriana, 1990, p. 15 ss.

dello stato di diritto” quali sviluppatasi negli stati più sensibili alla deontologia democratica, ma anche, all’inverso, come pressione giuridica e politica che si esercita dall’alto verso il basso affinché quei paesi che tuttora sono non ricettivi nei confronti di tale deontologia – e sono tanti – rapidamente vi si adeguino in ottemperanza, giova ripeterlo, di precisi obblighi giuridici internazionali. L’esistenza del nuovo diritto internazionale dei diritti umani fa sì che il principio “*ne cives ad arma venient*”, che sottende il patto sociale da cui nasce lo stato-nazione, estenda il suo raggio di operatività anche al sistema dei rapporti internazionali: “*ne populi ac nationes ad arma venient*”.

Insomma, il diritto – non più, soltanto, l’etica – fa oggi divieto agli stati, così come agli individui, di farsi ragione da sé. È quindi avviata, in termini anche di formalizzazione giuridica, la realizzazione di un patto sociale planetario inteso a dotare la *civitas* globale di adeguate forme di governo sopranazionale. Le norme internazionali sui diritti umani rafforzano la natura di *ius cogens* del principio del divieto dell’uso della forza sancito dallo Statuto dell’ONU: il riconoscimento del diritto innato degli individui alla vita e alla integrità fisica comporta la illegalità degli atti ad esso contrari *sia all’interno che all’esterno degli stati*. Giova ricordare in proposito che è stato recentemente stipulato e aperto a ratifica il secondo Protocollo aggiuntivo al Patto internazionale sui diritti civili e politici, per l’abolizione della pena di morte.

Questo nuovo diritto internazionale ha il crisma della vigenza *formale* ma, come già anticipato, stenta ad essere implementato proprio da quei soggetti che ne sono, quanto ad obblighi di adempimento, i destinatari principali e che pur lo hanno ufficialmente posto in essere. Di fatto gli stati, in occasione di eventi cruciali – nei momenti per così dire della verità –, rispolverano principi del vecchio diritto internazionale quali, per esempio, sovranità, sovrana eguaglianza, non ingerenza negli affari interni, integrità territoriale. Orbene, in punto di logica e in punto di pratica attuazione, vi è incompatibilità radicale tra il vecchio e il nuovo diritto internazionale, fra principio di sovranità degli stati e principio del rispetto dei diritti innati della persona, fra principio di sicurezza nazionale e principio di solidarietà e sicurezza internazionali, fra logica dell’interesse nazionale e deontologia (giuridica e etica) del bene comune dell’umanità. Come risolvere questa antinomia? Se non ci si vuole affidare – o arrendere? – a un principio di cruda effettività, occorre innanzitutto elucidare – pazientemente, puntigliosamente – concetti e circostanze che la corrente, dominante, cultura istituzionale e politica si guarda bene dal richiamare.

Per quanto riguarda in particolare la Carta delle Nazioni Unite, va subito chiarito che principi tipici del vecchio ordine internazionale, statocentrico e belligero, che la Carta pure richiama – sovrana eguaglianza (art. 2, 2), divieto di intervenire “in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno stato” (art. 2, 7), autotutela individuale e collettiva (art. 51) –, lungi dal limitare i nuovi principi di ordine panaumano, risultano essi stessi limitati già in partenza da altre disposizioni espresse della Carta. Per esempio, lo stesso articolo 2, par. 7 chiarisce che il principio di non ingerenza negli affari interni “non pregiudica l’applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII”. Il principio di autotutela ha carattere di eccezionalità ed è fatto oggetto di sostanziali restrizioni: in particolare, il suo esercizio deve essere *successivo* ad attacco armato (è perciò vietata la legittima difesa preventiva, istituto cardine del vecchio diritto delle sovra-

nità statuali armate, fonte di arbitrarietà nefastamente e diffusamente praticata) e *temporaneo*, “fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale” (art. 51).

La limitazione viene ulteriormente accentuata dalla corposa serie di atti giuridici, prodotti a cascata successivamente alla entrata in vigore della Carta di San Francisco.

Più in generale e argomentando controcorrente, va detto che i vecchi principi del diritto delle sovranità armate devono considerarsi superati dai principi del nuovo diritto panumano: sia perché le numerose e organiche – quindi, non occasionali – norme internazionali che riconoscono i diritti umani sono successive a quelle del diritto internazionale statocentrico – *lex posterior derogat...* –, sia perché i vecchi principi erano stati concepiti e potevano valere per un sistema di rapporti che prevedeva come soggettività unica ed esclusiva quella degli stati. La tesi così formulata non è propriamente la stessa che adducevano negli anni 50 e 60 gli stati di nuova indipendenza circa la non accettabilità del vecchio diritto internazionale da parte di coloro che non avevano partecipato alla sua formazione. In quel caso, i soggetti che ponevano il problema avevano la stessa natura costitutiva dei soggetti che avevano contribuito a porre le peresistenti norme. Nel nostro caso la questione, oltre che di compatibilità di norme, è anche e soprattutto di compatibilità genetica fra soggetti. Il vecchio diritto internazionale ha senso per soggetti giuridici della stessa natura, statale appunto; non ha senso, anzi è dannoso – quindi non è più funzionale e quindi non è più diritto – se riferito ad un contesto in cui operano interattivamente soggetti che hanno una natura costitutiva estremamente diversificata. Il vecchio diritto internazionale è quello che cerca di mitigare – senza peraltro annullare – la logica di rapporti “allo stato di natura –; il nuovo diritto panumano supera invece tale logica, in quanto mira a disciplinare i rapporti all’interno della “civitas” planetaria. Il vecchio diritto prescinde, in quanto tale, da ragioni di etica umana; lo stesso basilare principio “*pacta sunt servanda*” è condizionato, sul terreno applicativo, dalla clausola “*sic stantibus rebus*”, come dire: un accordo internazionale va applicato fintantoché convenga a questa o a quella parte contraente; la disapplicazione è un fatto unilaterale. Il nuovo diritto panumano è tutto impregnato di valori di etica umana: dignità della persona, eguaglianza ontica di tutte le persone umane, solidarietà, giustizia sociale, democrazia, bene comune.

Quanto ai soggetti delle nuove norme giuridiche, si evince con chiarezza dalle stesse fonti formali – lettera e spirito – che tali sono:

a) le persone umane, in quanto titolari di diritti formalmente riconosciuti come innati dalla legge internazionale;

b) le formazioni sociali transnazionali, in quanto espressione diretta della volontà cooperativa di persone e gruppi appartenenti a paesi diversi;

c) gli stati, in quanto apparati funzionali che gestiscono – con autorità che, ai sensi di esplicite norme internazionali sui diritti umani, deve essere democraticamente legittimata – i singoli patti sociali nazionali;

d) gli organismi intergovernativi, in quanto espressione di volontà cooperativa di più stati.

Giova ricordare che per gli organismi nongovernativi operanti a fini non lucrativi, esistono forme di riconoscimento ‘ufficiale’: tali sono per esempio i regimi di “status consultivo” in vigore presso molte organizzazioni intergovernative. Più

recentemente, è entrata in vigore la Convenzione europea per il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative, elaborata su iniziativa del Consiglio d'Europa.

### 3. *Il diritto-dovere di ingerenza*

Il nuovo diritto internazionale dei diritti umani si rivolge dunque agli stati in termini non di "raccomandazioni" ma di precisi "obblighi giuridici" cui essi devono adempiere sia nei loro rapporti esterni sia nei confronti dei propri cittadini (e di qualsiasi persona umana venga a contatto con la loro giurisdizione interna). Anche degli obblighi giuridici nei confronti dei cittadini gli stati sono tenuti a rispondere in sede internazionale di fronte ad appositi organi. Chi sostiene che non esistono doveri *giuridici* internazionali degli stati nei confronti degli individui – mentre esisterebbero, semmai, doveri etici – mente. Nel quadro delle Convenzioni europea e interamericana sui diritti umani, l'individuo può avanzare ricorso giudiziario contro lo stato presso le apposite Commissioni per i diritti umani e, per il tramite di queste, presso le Corti per i diritti umani, ottenendo alla fine una sentenza. Nell'ambito di applicazione delle altre convenzioni internazionali sui diritti umani, gli individui sono legittimati ad avanzare "comunicazioni" direttamente ad organi internazionali quali, per esempio, il Comitato per i diritti umani (civili e politici) e il Comitato contro la tortura, operanti nel sistema delle Nazioni Unite<sup>4</sup>. In questo caso, non ne avranno in risposta una vera e propria sentenza, ma i rapporti finali degli organi richiamati contengono valutazioni di merito sul comportamento degli stati "inquisiti" e richieste di indennizzo e riparazione rivolte agli stessi stati. Più in generale, tutti gli stati che hanno ratificato i grandi Patti internazionali del 1966 hanno l'obbligo giuridico di presentare rapporti periodici ai Comitati internazionali per i diritti umani, con i quali dare conto circa i modi (leggi, comportamenti materiali, politiche) con cui rispettano i diritti umani al loro interno<sup>5</sup>. Esiste dunque oggi il dovere giuridico per gli stati di "mettere i panni sporchi in pubblico" (il "pubblico" è in questo caso la comunità mondiale tutta intera), relativamente ad una materia fino a ieri tenuta gelosamente al riparo delle singole "*domestic jurisdictions*", e di sottoporsi a commenti, critiche, consigli, orientamenti formulati puntualmente (e anche cavillosamente, come attesta la prassi in atto) da parte di strutture di autorità sopranazionale. Va da sé che l'efficacia del controllo internazionale, in attesa che anche in sede mondiale operino strutture sopranazionali di natura propriamente giurisdizionale, dipende in grande misura dal grado di conoscenza e pubblicità che queste procedure hanno.

Deve ritenersi che, ai sensi di questo nuovo diritto internazionale, esista oggi un diritto-dovere di ingerenza in quelli che tradizionalmente si definiscono gli "affari interni" o le "giurisdizioni domestiche" degli stati e che titolari ne siano tutti i soggetti di diritto internazionale: quindi, sia gli stati sia gli individui sia gli organismi intergovernativi sia le formazioni sociali transnazionali. La condizione

<sup>4</sup> V. in argomento, A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1989.

<sup>5</sup> V., per es., il testo del secondo Rapporto del Governo italiano relativo all'applicazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 3, 1989, p. 57 ss.

per l'esercizio legittimo di questo diritto-dovere è che si tratti di materia attinente alla promozione e alla tutela dei diritti umani.

Che questo diritto-dovere esista e sia concretamente esercitato risulta innanzitutto dalla attività istituzionale dei numerosi organismi internazionali operanti nel campo: dai Comitati preposti al controllo sull'applicazione delle Convenzioni internazionali sui diritti umani alla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, dalla Sotto-Commissione contro la discriminazione e per la tutela delle minoranze alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, CSCE, (in particolare le sue sessioni dedicate alla "dimensione umana")<sup>6</sup>, al Parlamento europeo<sup>7</sup>. In campo nongovernativo, il fatto che Amnesty International – l'organizzazione che fin dal suo sorgere ha rivendicato ed esercitato il diritto-dovere di ingerenza negli affari interni – sia sempre più frequentemente "citata" in documenti ufficiali di governi e parlamenti, attesta che tale diritto-dovere è suffragato anche da una prassi di "effettività".

Esplicitazioni formali del diritto-dovere di ingerenza figurano di recente, significativamente, in Risoluzioni di organi dell'ONU: per esempio, la Risoluzione 688 del Consiglio di sicurezza con riferimento alla necessità di salvaguardare i diritti dei Kurdi in Iraq e la Risoluzione 45/100 dell'Assemblea generale, del 14 dicembre 1990, ove il diritto-dovere in discorso è tradotto, in ottica operativa, nell'espressione "couloirs d'urgence humanitaire" (corridoi d'urgenza umanitaria). In particolare, la risoluzione 688 del Consiglio stabilisce che l'Iraq deve "consentire l'accesso immediato delle organizzazioni umanitarie internazionali a tutti coloro che hanno bisogno di assistenza in ogni parte dell'Iraq e mettere a loro disposizione tutti i mezzi necessari alla loro azione"<sup>8</sup>.

Va subito chiarito che l'ingerenza esercitata da uno o più stati, pur se a titolo umanitario, non può tradursi in intervento armato, giacché questo è riservato alla responsabilità esclusiva e alla gestione diretta – e comunque sempre a fini diversi da quelli bellici – del Consiglio di sicurezza. Questa tesi è sostenuta, molto autorevolmente, dallo "Institut de Droit International" con Risoluzione adottata a Santiago de Compostela il 13 settembre 1989. Lo Institut ribadisce innanzitutto che la protezione dei diritti umani "ha trovato espressione sia nell'ordinamento costituzionale degli Stati sia nell'ordinamento giuridico internazionale", dunque costituisce parte del diritto internazionale vigente. Asserisce quindi che le reazioni alle violazioni dei diritti umani, "comprese quelle che toccano le minoranze etniche, religiose e linguistiche", "cessano di appartenere alla categoria di affari che pertengono alla competenza nazionale degli Stati". Precisato che il dovere degli stati di rispettare i diritti umani è un obbligo *erga omnes*, lo Institut afferma che "gli Stati, agendo individualmente o collettivamente, sono legittimati ad adottare, nei confronti di qualsiasi altro Stato che abbia violato diritti umani, misure diplomati-

<sup>6</sup> Particolarmente importante è il Documento finale della CSCE sulla dimensione umana, svoltasi a Copenaghen nel maggio 1990. V. testo in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 1, 1990, p. 159 ss.

<sup>7</sup> V. utilmente M. Mascia, *Sistema comunitario europeo e internazionalizzazione dei diritti umani*, in V. Grementieri, A. Papisca (a cura di), *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 223 ss.

<sup>8</sup> Cfr. M. Bettati, *Le nouveau droit*, in "L'Express", 19 avril 1991, p. 9. Più diffusamente su questo argomento "di frontiera" v. M. Bettati, B. Kouchner et Alii, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987.

che, economiche e altre, consentite dal diritto internazionale e *non comportanti l'impiego della forza armata in violazione della Carta delle Nazioni Unite*" (corsivo aggiunto). E aggiunge: "Queste misure non possono essere considerate come intervento illecito negli affari interni dello Stato". Lo Institut definisce ulteriormente le condizioni per l'"ingerenza umanitaria", oltre che degli stati, anche di organismi internazionali governativi e nongovernativi, precisando che "tali offerte di soccorso non possono, soprattutto mediante gli strumenti messi in opera, rivestire le apparenze di una minaccia di intervento armato o di qualsiasi altra misura di intimidazione"<sup>9</sup>.

#### 4. *Autodeterminazione dei popoli e autonomia territoriale nonarmata*

Un'altra parte importante del nuovo diritto internazionale scritto è quella che si riferisce ai diritti dei popoli. Il riconoscimento formale di questi diritti è avvenuto in base all'implicito assunto secondo cui anche i popoli, e non soltanto gli individui che li compongono, sono dotati di soggettività originaria e distinta rispetto a quella degli stati. I diritti dei popoli finora enunciati da norme giuridiche sono quelli all'esistenza, all'autodeterminazione (interna ed esterna), all'identità culturale, alla pace, allo sviluppo, all'ambiente.

In particolare, il diritto all'autodeterminazione esterna, enunciato nell'identico articolo 1 dei Patti internazionali del 1966, è di portata rivoluzionaria giacché intacca alla radice il diritto all'integrità territoriale degli stati esistenti e legittima l'insorgere di processi di ristrutturazione geo-politica dell'intero pianeta<sup>10</sup>. La dominante cultura giuridica statocentrica limita – arbitrariamente – l'ambito di applicazione di tale diritto a situazioni assimilabili a quelle coloniali o ad "occupazione straniera", stigmatizzando, al di fuori di queste, come "eccessi di nazionalismo" e "crimini di secessione" processi che sono invece di autodeterminazione e che in quanto tali sono legittimi ai sensi del nuovo diritto internazionale. È fin troppo evidente che il diritto umano all'autodeterminazione porta la sfida direttamente al cuore della struttura statocentrica del sistema internazionale, dal momento che relativizza il principio del mantenimento dello "*status quo ante*". Altrettanto chiaro è che la realizzazione pratica di questo diritto comporta grossi rischi per la sicurezza di tutti, in presenza del fatto che il diritto è, sì, espressamente riconosciuto ma manca degli indispensabili strumenti di tutela perché possa attuarsi pacificamente: come dire, la comunità internazionale solennemente lo riconosce ma lascia poi "scoperti" i popoli nell'esercizio delle loro pur legittime rivendicazioni. Cosicché, di fatto, l'esercizio di questo diritto si traduce in episodi di violenza e in bagni di sangue invece di indurre tutti – governanti e studiosi – a mettere in discussione, in via preliminare, i contenuti della sovranità nazionale e la forma "stato" nell'era dell'interdipendenza planetaria e a costruire un unico sistema di sicurezza mondiale.

<sup>9</sup> Per il testo della Risoluzione, con un saggio di G. Sperduti e una Nota di A. Papisca, v. "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 1, 1990, p. 129 ss.

<sup>10</sup> V. in argomento A. Papisca, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 2, 1989, p. 57 ss.

## 5. *Democrazia per il nuovo ordine internazionale*

Il discorso, appena accennato, sui diritti dei popoli ci costringe a fare i conti con le implicazioni attuative del nuovo diritto internazionale. Ci troviamo in presenza di norme, le quali per essere realizzate esigono che si faccia la rivoluzione – nonviolenta, evidentemente – su scala planetaria. Tali norme ci dicono chi sono i veri soggetti originari e primari della vita sociale, politica ed economica identificabili come tali “dal quartiere al mondo”; assegnano fini precisi alle pubbliche istituzioni, da quelle locali a quelle internazionali; pongono principi di etica umana per il comportamento di tutti: soggetti collettivi, soggetti individuali, sistemi complessi. Ma per la loro effettiva applicazione mancano delle appropriate strutture di *enforcement* ovvero di giustiziabilità.

Seguire i soliti realisti nel dire che si tratta di “belle carte”, di “bei principi astratti” che non tengono conto delle situazioni storiche e della imm modificabile natura umana (aggressiva, bellicista), che “la realtà delle cose è un'altra” e che il vecchio diritto internazionale è attuale e immutabile significa sottomettersi, più o meno esplicitamente, all'ideologia del determinismo. Autoimmolazione che una più attenta lettura dei processi in corso su scala planetaria consente invece di evitare. Certamente, il comportamento degli stati in occasione della guerra del Golfo sembra a prima vista riprodurre un certo tipo di geometria bellicista ricorrente lungo i secoli. Ma, a ben guardare, la geometrica non è più “ortodossa”. I belligeranti non sono stati liberi come in precedenti occasioni; essi hanno dovuto subire condizionamenti – variabili quanto ad intensità ed estensione – provenienti sia dall'esterno sia dall'interno. I condizionamenti esterni, che possiamo definire anche internazionali-ambientali, derivano dai grandi processi di trasformazione planetaria in atto, prima evocati. I condizionamenti dall'interno sono soprattutto quelli espressi dal movimento pacifista, la cui attività politica, anzi “di resistenza”, è un dato reale, in Italia addirittura macroscopico, assolutamente non scontato dagli stessi strateghi della *Realpolitik*. Altri importanti condizionamenti discendono dalla forte presa di posizione pacifista – con caratteri che a questo punto appaiono di irreversibilità – della Chiesa Cattolica e, in particolare, del Papa e dei ramificati movimenti ecclesiali di base. Un condizionamento è certamente anche quello che discende dal fatto stesso dell'esistenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, indipendentemente dai limiti di funzionamento e dalle strumentalizzazioni della medesima: come dire, esiste qualcosa di cui si è insoddisfatti ma di cui non si può fare ragionevolmente a meno e che bisogna pur fare funzionare. Questo tipo di percezione, che è oggi di opinione pubblica internazionale, è già di per sé un condizionamento al comportamento benigno degli stati.

I vincitori “bellici” della guerra del Golfo dichiarano di volere costruire un nuovo ordine internazionale. Si auto-investono di ruoli costituenti, vagheggiando il ripetersi, in circostanze storiche completamente diverse, dei fasti del Congresso di Vienna o delle Conferenze di Versailles o San Francisco. Come noto, nella dinamica dei processi costituenti di nuovi ordini internazionali, verificatisi nel corso dei secoli alla fine di guerre di importanza maggiore, il vincitore bellico esercitava quel “potere in più” che gli consentiva di dettare le nuove regole del gioco per le relazioni internazionali.

Questa geometria incontra difficoltà obiettive a riprodursi, oggi. Realmente, le cose non stanno più come prima: non già perché c'è stata la guerra del

Golfo, ma per gli altri motivi, altrettanto reali e ben più strutturali di tale guerra, cui ho più volte fatto riferimento. Ad avere significato per qualsiasi progetto di nuovo ordine internazionale, in questo momento della storia, sono i grandi processi di trasformazione che operano trasversalmente ai vari paesi in ogni parte del mondo, in particolare il processo di interdipendenza planetaria, la internazionalizzazione dei diritti umani e la sempre più attiva presenza, sulla scena mondiale, dei movimenti e delle organizzazioni nongovernative. In particolare, questi ultimi soggetti stanno “scoprendo” il diritto internazionale dei diritti umani e se ne stanno impossessando: questo fatto di maturazione culturale ed etica viene a costituire una importante risorsa di potere politico per i nuovi soggetti “umani” delle relazioni internazionali e li rende effettivamente idonei ad affrontare il discorso di nuovo ordine internazionale in termini che sono radicalmente diversi da quelli cui fanno riferimento gli anacronistici “vincitori bellici” dell’inizio degli anni 90. I nuovi attori politici sanno, e cercano di farlo sapere alla gente comune, che il progetto di “nuovo ordine internazionale” preesiste alla vicenda bellica del Golfo e scaturisce, non da vittoria militare, ma da circostanze storiche complesse: il divario Nord-Sud e la necessità di rendere più equa la divisione internazionale del lavoro; la fine del bipolarismo; la codificazione internazionale dei diritti umani. Soprattutto il diritto internazionale dei diritti umani postula l’allestimento di un ordine internazionale più umano. I contenuti di questo progetto sono espressamente indicati, anzi prescritti dal Codice internazionale dei diritti umani: “Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati” (art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo).

L’approccio all’ordine internazionale, quale si evince dalle norme del diritto internazionale dei diritti umani, comporta fondamentalmente:

- 1) che nella progettazione si faccia esplicito riferimento alle norme e ai principi sui diritti umani;
- 2) che si accetti altrettanto esplicitamente il principio di autorità supranazionale e ci si impegni a rispettarlo nella pratica;
- 3) che si accetti che sia l’Organizzazione delle Nazioni Unite in quanto tale – e non “tramite” alcuni suoi membri – a convocare e gestire le ipotizzate “conferenze di pace”;
- 4) che ai processi decisionali internazionali sia resa possibile la partecipazione anche delle organizzazioni nongovernative, quali rappresentanti legittime di “international civil society”.

Un nuovo ordine internazionale conforme al paradigma universale dei diritti umani non può che essere un nuovo ordine internazionale democratico, Noid. Numerose organizzazioni internazionali nongovernative stanno già operando per la costruzione di questo Noid, dando vita a forme di partecipazione politica popolare direttamente al funzionamento degli organismi intergovernativi, a partire da quelli del sistema delle Nazioni Unite. All’interno di questa strategia politica della “società civile internazionale”, l’obiettivo di breve e medio periodo è quello di potenziare l’Onu attraverso la sua democratizzazione, non – come vorrebbero i “vincitori bellici” – attraverso la sua gestione oligopolistica o comunque verticistica.

Gli stati-vincitori bellici che si discostino da questo approccio sono fuorilegge, perché disattendono quella parte di nuovo diritto internazionale che ha

chiari caratteri di “super-costituzione”, di “nucleo duro” dell’ordinamento internazionale.

A conclusione delle considerazioni che precedono, è appena il caso di far notare che la *querelle* guerra giusta/guerra ingiusta che ha impegnato le menti – se non anche, fino in fondo, la coscienza – di taluni illustri intellettuali nei mesi scorsi, appare per quella che è: dimostrazione di incompetenza internazionalistica surrogata da scrupolosità notarile nei riguardi del *fait accompli*. ■