



UNIVERSITA' DEGLI STUDI
DI NAPOLI «FEDERICO II»



ISTITUTO ITALIANO
PER GLI STUDI FILOSOFICI



COMITATO ITALIANO
UNICEF

VI CORSO MULTIDISCIPLINARE DI EDUCAZIONE ALLO SVILUPPO

*“Il bambino
cittadino del mondo.
Come costruire
un mondo più giusto”*

ANNO ACCADEMICO 1999/2000

MULTIMEDIA EDITORE

© UNICEF
COMITATO REGIONALE CAMPANIA

**Questa pubblicazione è stata realizzata grazie a
Istituto Italiano per gli Studi Filosofici**

Il Corso è stato coordinato da:
***Margherita Dini Ciacci, Gualtiero Harrison,
Gerardo Marotta, Gilberto Marselli,
Armido Rubino, Eliana Zeuli.***

Pubblicazione a cura di
Angela Matassa e Maresa Galli

Stampa: Tipografia Giovanni Giglio – Napoli

© **MultiMedia editore**
Via Toledo, 230 – Napoli
Telefono 081.421920

marzo 2001

Diritti universali e ordine internazionale

Cercherò di parlarvi di diritto cercando di rendere le cose meno complicate, anche se non si tratta di cose di per se' complesse, ma certamente sentir parlare un linguaggio che non è familiare può risultare complicato. Dunque perché ho premesso che sono un giurista, perché vorrei fare un tentativo un po' ardito, cercare di spiegare a voi ma anche a me perché un giurista che si occupa di diritto internazionale questo problema lo ha, come funziona ed entro quali limiti incontra nel momento in cui intende occuparsi dell'uomo. Il problema è complesso perché tradizionalmente gli stati sono d'accordo su una cosa: nessuno stato e nessuna organizzazione internazionale può occuparsi dei fatti dell'altro, nessuno può intervenire nelle questioni che riguardano altro stato, vale cioè il cosiddetto Divieto di immissione negli interessi di un altro stato. Tenendo presente che i cittadini sono una "cosa" per lo stato e soprattutto una cosa dello stato, io vorrei fare un tentativo, vedere cioè se qualcosa è cambiato negli ultimi anni e soprattutto come è avvenuto il cambiamento. Dico innanzi tutto che nel diritto internazionale si distinguono due tipi di norme; 1. **norme contrattuali**: uno stato si accorda con altro stato su certe questioni ma tale accordo obbliga solo i firmatari, non tutti. 2. **norme non contrattuali**: esse non sono frutto di un accordo fra stati, bensì sono frutto di una consuetudine, di

una prassi internazionale, cioè gli stati ritengono che certi comportamenti sono necessari, tanto necessari che si ritengono quasi obbligatori. Il punto fondamentale sta nel capire quali comportamenti degli stati sono divenuti talmente importanti da essere ritenuti comportamenti generalizzati, ovvero comportamenti da cui si desumono norme generali che valgono per tutti gli stati, anche quelli che non vorrebbero applicarle ma ne sono costretti. Allora parliamo delle Nazioni Unite: tutti conoscete le N.U., è un'organizzazione costituita da tutti gli stati che ne fanno parte. lo statuto delle N.U. si propone di garantire la pace e la sicurezza degli stati. Essa prevede di raggiungere il suo scopo in modo molto significativo; dice l'art.1 che per mantenere le relazioni amichevoli tra gli stati e' necessario mantenere il rispetto dei diritti delle popolazioni e dell'autodeterminazione dei popoli. Se ne parla spesso di autodeterminazione, anzi potremmo dire che e' divenuto un tema centrale del diritto internazionale perché l'autodeterminazione dei popoli (si noti è usato il termine popoli e non nazione), cioè di tutte le persone che abitano sul territorio di uno stato; se non c'è rispetto delle popolazioni non possono esserci relazioni, rapporti amichevoli tra gli stati. Non solo ma tutti i popoli devono avere diritti uguali, devono essere trattati sia dagli ordinamenti interni, sia da quelli internazionali allo stesso modo, nel senso che devono avere le stesse garanzie, le stesse possibilità. Il diritto interno e quello internazionale devono preoccuparsi di assicurare ai popoli lo stesso trattamento; è importante sottolineare che all'inizio della storia delle N.U. il principio di autodeterminazione era da intendersi come il diritto dei popoli coloniali a diventare indipendenti. Questo principio è stato centrale attraverso un punto; io vi ho detto infatti che l'articolo 1 cita l'autodeterminazione come elemento fondamentale per il mantenimento della pace, infatti se manca l'autodeterminazione non c'è pace tra i popoli. Però poi la carta delle N.U. non usa più il termine autodeterminazione se non nell'articolo 55; esse sarà enunciata ma non più regolamentata, cioè non si dice più che cosa si deve fare per aversi l'autodeterminazione. Successivamente, a partire dagli anni 60, l'Assemblea generale delle N.U. che è organo privo di poteri effettivi in quanto può

emettere solo raccomandazioni cioè atti che non sono obbligatori e vincolanti per gli stati, con una dichiarazione rimasta famosa afferma che tutti i popoli hanno diritto a divenire indipendenti. Gli stati non si sono opposti, non hanno reagito e piano piano il principio di autodeterminazione è divenuto norma sicuramente obbligatoria per tutti gli stati; l'Assemblea generale infatti ha cominciato ad affermare che non solo bisognava dare indipendenza ai popoli coloniali, ma anche a quelli sottoposti a dominazione esterna. E autodeterminazione non vuol dire solo indipendenza perché un popolo può anche essere indipendente ma se c'è un governo repressivo, questo popolo non è libero di decidere il proprio destino; ecco perché l'assemblea ha iniziato ad introdurre anche il principio della "autodeterminazione interna": oggi autodeterminazione significa diritto di un popolo e non di una nazione a diventare indipendente cioè ad avere un regime politico corrispondente alle proprie aspirazioni, diritto ad avere una certezza che il governo agisca in modo corrispondente alla volontà del popolo. Avete notato come io non ho mai usato l'espressione, la parola "democrazia" e così anche le N.U. ciò perché la democrazia è un concetto essenzialmente occidentale, rappresenta una certa ideologia politica, un modo di organizzare lo stato ma non è detto che non esista altro modo anche esso efficace. Ciò che importa è che sia realizzata la volontà del popolo nel comportamento di chi governa; nella comunità internazionale il fulcro è l'autodeterminazione, al suo interno, sono contenuti i diritti dell'uomo, il rispetto dei diritti. E' chiaro che non può esserci corrispondenza tra la volontà popolare e il governo se manca il rispetto dei diritti individuali delle persone. So benissimo che la dichiarazione individuale dei diritti dell'uomo precede la dichiarazione sull'autodeterminazione ma resta in qualche modo qualcosa di astratto finché non si sostanzia nell'idea che quella dichiarazione, quei diritti che vengono affermati come individuali sono in realtà lo strumento per realizzare l'autodeterminazione. Il problema è che solo se c'è rispetto dei diritti dell'uomo può esserci autodeterminazione cioè perfetta corrispondenza tra le aspirazioni di un popolo e il comportamento del governo. Ma sorge un problema: la dichiarazione dei diritti

dell'uomo è un elenco di diritti individuali. Cosa vuol dire ciò? Significa che essa non obbliga direttamente gli Stati ad avere certi comportamenti, ma afferma qualcosa senza indicare lo strumento per obbligare lo Stato a certi comportamenti che servono per la realizzazione del risultato. E' sulla base proprio di ciò che le N.U. questa volta nel 1966 propongono "i Patti sui diritti dell'uomo": constano di un Trattato internazionale, nei quali si dice "Ogni stato deve concedere...."; cioè si impone ad ogni stato il rispetto di determinati comportamenti cioè ogni stato deve assumersi un impegno; un altro stato potrà allora chiedergli se quell'obiettivo è stato realizzato, se c'è stato un impegno nei confronti degli altri membri sottoscrittori del patto. Rientra nei diritti di ogni stato quello di chiedere, controllare l'operato degli altri, è questa la peculiarità dei patti. L'art. 1 dunque dice "ogni popolo ha il diritto all'autodeterminazione e cioè mette in evidenza la relazione su esposta; se non c'è rispetto dei diritti dei singoli non c'è autodeterminazione. La relazione tra autodeterminazione e diritti individuali viene disegnata in quel documento fondamentale che sono i patti dei diritti dell'uomo del 1966, patti nei quali si identificano gli obblighi di ogni stato al rispetto della comunità internazionale nel suo complesso, rispetto anche nei confronti degli altri stati che hanno sottoscritto i patti. Il problema è che tutto ciò non basta perché anche se il ministero degli affari interni non è ostativo alla possibilità che uno stato interferisca negli affari interni di un altropaese. Il fatto che uno stato violi i diritti dell'uomo non produce nulla per un altro stato: in realtà l'interesse di uno stato ad impedire che un altro violi i diritti dell'uomo è nulla poiché non subisce danni diretti. E allora perché lo stato dovrebbe agire contro altro per impedire certi comportamenti? Tutto ciò non ha senso. Infatti non lo fanno singolarmente i vari stati; nel diritto comunitario internazionale, se uno stato viola un trattato l'altra che subisce un danno reagisce subito e certe volte anche energicamente, ma per quanto concerne i diritti dell'uomo è campo in cui manca l'interesse, lo stato non è spinto ad intervenire. Quindi il problema di ottenere rispetto dei diritti dell'uomo da parte degli stati non può essere affidato solo al fatto che uno stato faccia parte della convenzio-

ne reagisca, protegga, faccia qualcosa contro quello che non ha rispettato i diritti individuali cioè i patti. In teoria potrebbe farlo ma in pratica non lo fa. Dobbiamo fare un passo avanti: nel diritto internazionale ci sono parecchi obblighi degli stati che non hanno un corrispettivo, un interesse ce ne sono parecchi, infatti ad un altro stato non interessa se io rispetto o meno i diritti di un uomo, cioè che interessa alla Germania se in Italia un processo dura 30 anni, non gli interessa, anzi, in certi casi, può fargli perfino comodo; però ciò non toglie che questi siano comportamenti accettabili, soprattutto per problemi non marginali come il processo, ma per problemi centrali come i massacri dove scattano elementi diversi. Gli stati non hanno alcun interesse ad intervenire in una situazione in cui un governo, uno stato massacro i propri abitanti; però non è vero che gli stati non fanno nulla, non è utile, non è serio, non è opportuno; però a livello internazionale si è verificato un fatto nuovo e cioè che esistono degli obblighi degli stati che non sono reciproci, che non hanno un corrispondente interesse in un altro a farlo rispettare, ma che sono obblighi nei confronti dell'intera comunità internazionale e tutta la comunità internazionale è interessata al rispetto di questi obblighi "erga omnes", cioè verso tutti, quindi diretti a tutta la comunità internazionale. Non c'è uno stato che è interessato, perché non c'è un interesse specifico, però tutta la comunità è interessata per motivi morali a intervenire. Così alcuni internazionalisti dissero che poiché questi obblighi interessavano tutta la comunità internazionale, qualunque stato può agire per pretendere che questi obblighi vengano rispettati; questo non lo fa nessuno a meno che non lo faccia per altri motivi e cioè con la scusa dell'intervento per difendere i diritti dell'uomo all'interno di uno stato si fanno anche delle operazioni non precisamente encomiabili. Ma lo statuto delle nazioni unite, che è il documento cardine perché è la struttura di base del sistema delle relazioni internazionali, nonostante le mille difficoltà, i problemi; almeno oggi come oggi l'unico documento universale funzionante, non prevede, nella maniera più assoluta, la possibilità che le nazioni unite agiscano con la forza quando vi sia la violazione dei diritti dell'uomo. Se leggete l'art. 2 dello statuto

delle Nazioni Unite vedete che questo dice che queste ultime possono intervenire coercitivamente, cioè con la forza, quando vi siano atti di aggressione di uno stato nei confronti di un altro, cioè intende aggressione fisica, guerra e basta, non dice altro. E allora ci sarebbe anche da dire tra l'altro che le nazioni unite non sono in grado di intervenire, come sapete, perché le forze armate delle N.U. non esistono, perché non sono mai state realizzate, perché dopo l'art. 42, è stato creato l'art. 43 che dice che bisogna creare le forze armate delle N.U., ma queste non sono mai state realizzate, quindi anche volendo le N.U. non possono intervenire. Comunque le N.U. sembrerebbe possano intervenire soltanto quando vi sia un atto di aggressione, quando vi sia uno scontro armato per usare l'espressione più corretta, quando vi sia una situazione di minaccia o di rottura della pace; solo in questi casi le nazioni unite interverrebbero. La violazione dei diritti dell'uomo non è una rottura della pace o è una rottura della pace? Questo è stato il tema su cui si sono affannati gli internazionalisti per cercare di vedere se per caso una violazione massiccia dei diritti dell'uomo non rappresenti un elemento di minaccia alla pace tale da consentire al consiglio di sicurezza, organo di competenza, di intervenire contro uno stato militarmente, contro uno stato che abbia violato i diritti dell'uomo: quella che, piuttosto improvvidamente, è stata definita da qualcuno "ingerenza umanitaria". E allora come si fa a vedere se questa è una possibilità: ritornando all'inizio. Si dice che la pace, la relazione amichevole tra due stati si mantiene attraverso due principi: l'autodeterminazione e l'eguaglianza dei popoli, tutti i popoli hanno eguali diritti. Ma allora se il diritto di un popolo di non essere massacrato evidentemente esiste, perché il popolo italiano ha il diritto di non essere massacrato, quindi anche gli altri popoli hanno uguale diritto, quindi il mancato rispetto di un diritto del popolo equivale a violare e a impedire che tra gli stati vi siano relazioni amichevoli; quindi in altre parole si può dire che la violazione grave dei diritti dell'uomo rappresenta di per sé una minaccia alla pace. Ma questo non lo dico soltanto io, lo dicono alcune convenzioni internazionali molto importanti: lo dice, in particolare, la famosa dichiarazione di Vienna del '93, se

non ricordo male in cui, guarda caso, all'art. 1 della dichiarazione si dice che tutti i popoli hanno diritto all'autodeterminazione e all'eguaglianza dei diritti e poi si va avanti dicendo che si devono rispettare i diritti dell'uomo, però all'art. 2 della dichiarazione si dice anche che la violazione dei diritti dell'uomo è una minaccia alla pace. Lo dice la dichiarazione di Vienna che è un atto politico, se vogliamo, ricordando che un atto politico è un atto molto più importante di uno giuridico, perché è un impegno preso dagli stati sul piano morale; quindi potrebbe avere più contenuto, più significato di quello giuridico. Ma comunque lo dice la dichiarazione di Vienna, ma lo dicono anche altri, cioè questo concetto è ripetuto dal '92/'93 e le N.U. se ne sono in qualche modo appropriate, definendo, sistematicamente, le violazioni, le gravi violazioni, dei diritti dell'uomo come minacce alla pace tali da giustificare o, comunque da consentire l'intervento coercitivo degli stati. Sorge a questo punto, una domanda implicita: ma allora come si spiega che la comunità internazionale, le N.U. o chi per essi agiscono solo in taluni casi e non in tutti? Se fossi un politico vi direi che per problemi di natura politica in alcuni casi non si può intervenire, ma in effetti è chiaro che i motivi possono essere diversi: ci sono casi in cui non c'è interesse ad intervenire, perché non ne vale la pena, perché sono stati di secondaria importanza e questa è la realtà politica, ma ciò non implica che la violazione dei diritti abilita le N.U. ad agire coercitivamente in modo da interrompere tale violazione. Il fatto che un signore che per la strada ne abbia ammazzato un altro non venga perseguito perché riesce a scappare, non significa che l'omicidio è consentito, anzi analizzando le statistiche che vengono pubblicate ogni anno dal procuratore generale della repubblica, si nota che il numero degli omicidi non puniti è maggiore di quello degli omicidi puniti, ma questo non significa che l'omicidio è consentito, non significa nulla, ma solo che non si è riuscito a punire per un qualunque motivo il reato. In un ordinamento com'è quello internazionale, in un sistema cioè nel quale non esistono strumenti come la polizia, la magistratura, non c'è nulla di tutto questo nell'ordinamento internazionale, sono solo gli stati internazionali che tra di loro si mettono d'ac-

cordo, e quindi in un ordinamento internazionale è già tanto che si possa affermare che una violazione grave dei diritti dell'uomo rappresenta una minaccia, anzi, una rottura della pace. E allora ho inteso prevedere due ipotesi: 1. Violazione dei diritti dell'uomo tale da determinare una possibile reazione internazionale, che io chiamo "azione coercitiva svolta dalle nazioni unite a nome dell'art. 42 dello statuto, svolta dalle nazioni unite e non da singoli stati, cioè un intervento coercitivo si può fare ma deve essere effettuato dalle nazioni unite; se viene esercitato da uno stato, oppure dalla N.A.T.O. senza l'autorizzazione delle nazioni unite è illegittimo. A proposito della N.A.T.O. basta ricordare che all'inizio dei bombardamenti contro la Serbia, la N.A.T.O. affermò che poteva agire a prescindere dal permesso delle N.U., anzi, è andata anche oltre per un certo tempo, dicendo che le nazioni unite erano ormai superate; poi, alla fine, la N.A.T.O. è rientrata nei ranghi o, per lo meno, nel documento finale del 1944 del consiglio di sicurezza, si afferma che il consiglio di sicurezza approva un intervento della N.A.T.O. però se richiesto.

2. Ci sono degli accordi, delle convenzioni tra stati: ogni stato si obbliga verso gli altri firmatari a rispettare un determinato comportamento. Quando uno stato firma una convenzione fa qualcosa che noi chiamiamo "trasformazione", cioè il parlamento prepara una legge....ma la cosa importante è che una volta firmata una convenzione internazionale che poi entra in vigore, lo stato dà forma a questa convenzione internazionale mediante una norma interna. Però nasce un altro problema: poiché quei patti sui diritti dell'uomo sono norme interne, norme di legge, (la norma sul razzismo ad esempio è una norma di legge; mentre invece non è norma di legge la norma sul rispetto dell'ignoranza), succede un fatto notevole, o meglio può succedere un fatto notevole. Un cittadino che è suddito, può mettere in moto tutti i meccanismi sufficienti per ottenere dal proprio stato il rispetto dei diritti dell'uomo secondo le leggi interne dello stato. Mi rendo conto che la cosa può apparire insufficiente perché se c'è uno stato in cui i meccanismi che consentano al cittadino di ricorrere contro i comportamenti di uno stato sono labili tutto si complica, però il cittadino può già in una prima fase

rivolgersi al proprio stato solo per il fatto che queste norme siano diventate norme di diritto interno e quindi agire contro il proprio stato prima ancora di interessare quegli organi internazionali come la Commissione sui diritti dell'uomo, ai quali può ricorrere per denunciare il rispetto nei suoi confronti dei suoi diritti. Dico questo che è molto importante perché molti stati, credo la stragrande maggioranza, di quelli che hanno sottoscritto i suddetti patti, non li hanno sottoscritti a quel fine proprio per impedire che il cittadino possa ricorrere mediante un'istanza internazionale per ottenere quanto meno che sia messo in discussione il comportamento di quello stato. Invece l'effetto indiretto, forse non voluto, è che queste norme sono norme di diritto interno per tutti gli stati che le hanno sottoscritte, anche per quelli che le hanno sottoscritte con la riserva mentale accettando cioè di sottoscriverle solo perché non potevano tirarsi indietro. Ma adesso cominciano a cambiare le cose, nel senso che queste norme sono divenute di diritto interno; essendo un giurista non posso non prendere atto di quella che è la realtà giuridica nella quale io mi trovo ad operare. Se dovessi affermare che i diritti dell'uomo sono garantiti in maniera piena e completa a livello dell'ordinamento internazionale, direi una cosa errata, però un fatto è sicuro ci sono stati dei progressi, degli avanzamenti che in qualche modo hanno innescato un meccanismo perciò lo stato è costretto anche se non vuole a rendere conto agli altri anche del proprio comportamento in materia dei diritti dell'uomo.

INDICE

PRESENTAZIONE

Gerardo Marotta

«Giovani e società nel Duemila» 5

INTRODUZIONE

Margherita Dini Ciacci

«Noi, agenti di cambiamento» 9

LEZIONI

Giancarlo Guarino

«Diritti universali e ordine internazionale» 15

Gilberto Antonio Marselli

«Il bambino al centro del mondo» 24

Massimo Ghirelli

«Il ruolo delle Ong italiane nello sviluppo» 32

Carmela Barbiero

«L'infanzia ignorata da adulti distratti» 42

Gabriella Farina

«La persona in un mondo che cambia» 44

Gualtiero Harrison

«Aspetti antropologici. Convivenza tra culture» 48

Eliana Zeuli Fraunfelder

«La formazione ad essere cittadino» 56

Franca Sibillio

«Nonni e nipoti: inversione di tendenza» 59

Maresa Galli

«Un corpo alienato per l'altra metà del cielo» 64

Enrico Noviello

«Diritto all'identità, diritto alla differenza» 67

Maria Rita Parsi

«Le pari opportunità come il genoma» 75

Gregorio Monasta

«I bambini e lo sviluppo umano» 79

Armido Rubino

«L'Oms e l'Unicef alleati per la salute» 98

GRUPPI DI LAVORO 101

RIFLESSIONI

Margherita Dini Ciacchi

«Giovani con noi nella città solidale» 141

Programmi 2001 dell'Istituto Italiano per gli Studi filosofici . . 147