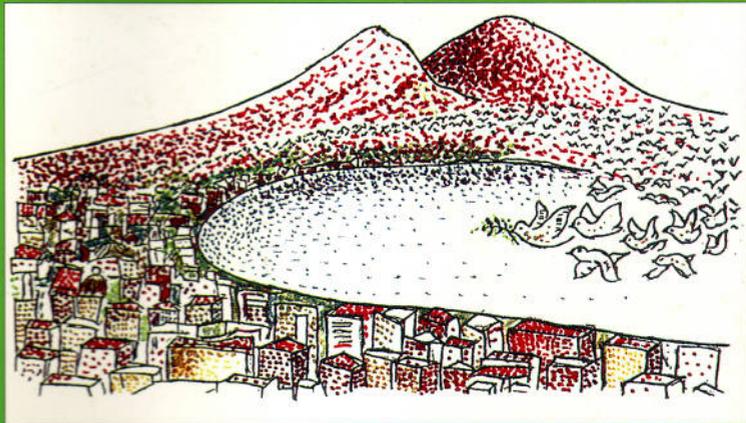


QUADERNI della

SCUOLA DI PACE

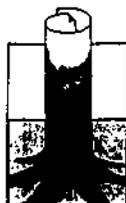


- Cara ragazza, caro ragazzo...
- Le pietre di Pietro, Gruppo "I CARE" - I.P.S.I.A. Miano
- Proposte per la Conferenza Mondiale dell'ONU sulla criminalità
Giuliana Martirani
- Delibera del Comune: Napoli città per la pace
- Ex-Jugoslavia: oltre le emozioni..., 3^a B Liceo Linguistico presso Villari
- Liceo "R. Caccioppoli": un Centro stabile di educazione alla pace
- Autodeterminazione dei popoli e "nuovo ordine" internazionale
Giancarlo Guarino
- Informazione e comunicazione, *Enzo Esposito*
- Televisione, amica mia... programma Scuola di pace 1995/96

Edizioni
Qualevita

2

Fotocomposto e stampato presso la
Tipografia QUALEVITA
Via Buonconsiglio, 2
67030 TORRE DEI NOLFI (AQ)
Novembre 1995



Stampato su carta riciclata al 100%
Per realizzare questo "quaderno" non è stato abbattuto nessun albero

Autodeterminazione dei popoli e "nuovo ordine" internazionale

GIANCARLO GUARINO (*)

1. Ogni comunità umana, o società che dir si voglia, dispone di un sistema di norme destinate a regolare il comportamento dei suoi membri così nei rapporti reciproci come in quelli di ciascun membro della collettività con la collettività nel suo complesso. Dette comunità umane si organizzano per lo più in organismi complessi e articolati, gli Stati, il funzionamento dei quali, i suoi poteri nei confronti dei soggetti privati (i cittadini e al tempo stesso sudditi), ecc., sono regolati da norme (le leggi, per lo più scritte) la produzione delle quali è a loro volta regolata da altre 'leggi' (a loro volta, abitualmente scritte), per lo più di 'rango' superiore rispetto a quelle ordinarie: la Costituzione e le leggi di rango costituzionale.

Le norme così prodotte sono garantite da sistemi di controllo e di valutazione circa la loro corretta applicazione (il potere giurisdizionale) e sono eseguite e fatte eseguire, se del caso, coercitivamente da appositi strumenti a disposizione del potere esecutivo.

Tutto ciò in tanto accade e può accadere in quanto (per un "contratto sociale" o altro) *tutti* i membri (i soggetti) di ogni collettività statale accettano o comunque sono costretti ad accettare le regole in questione, che in qualche caso (negli Stati 'democratici') contribuiscono a creare e che in ogni caso *devono* rispettare. Tutti i membri della collettività sono (almeno in gran parte degli ordinamenti giuridici 'democratici') formalmente uguali tra di loro, ma tutti sono sottoposti al *potere* dello Stato e dei suoi organi, abbiano o meno contribuito a costituirlo, condividano o meno il suo comportamento e le sue decisioni.

Non così la società degli Stati: la cosiddetta Comunità internazionale.

(*) Professore Ordinario di Organizzazione Internazionale - Fac. di Economia Univ. Napoli

2. Come è noto, infatti l'ordinamento giuridico della Comunità internazionale in quanto regolatore di una società anorganica di soggetti sovrani formalmente eguali e, per definizione, non suscettibili di essere sottoposti, né disposti ad esserlo, ad una volontà «eteronoma» (diversa e separata, cioè, rispetto ad essi), priva com'è anche della divisione tra i poteri legislativo, esecutivo e giurisdizionale, affida interamente e direttamente ai soggetti che la compongono, oltre ovviamente alla stessa funzione di creazione delle norme, anche le funzioni di accertamento e di esecuzione (anche coercitiva) delle norme medesime.

I soggetti stessi dell'ordinamento, gli Stati, sono dunque al tempo stesso creatori delle norme e destinatari di esse e quindi possono agire (in *autotutela*, come si dice, vale a dire direttamente ciascuno per sé, purché sempre nel rispetto delle norme di diritto internazionale vigenti) per la soddisfazione in concreto dei propri diritti. Sempre gli stessi soggetti sono altresì titolari, concordemente (e, ancora oggi si badi, solo concordemente dato che manca nel diritto internazionale vigente la possibilità di sottoposizione obbligatoria di uno Stato alla giurisdizione) con gli altri, anche della funzione dell'accertamento del diritto.

Le norme dell'ordinamento giuridico internazionale sono infatti il frutto o dell'accordo diretto tra due o più soggetti (gli Stati per lo più, anche se oggi si tende a riconoscere anche ad altri enti almeno talune delle caratteristiche della soggettività di diritto internazionale), che con questo mezzo definiscono determinate regole valide ed applicabili tra di loro e solo tra di loro: le cosiddette norme pattizie: *i trattati internazionali*; oppure della convinzione dei soggetti che determinate regole di comportamento sono necessarie e utili per la convivenza pacifica tra gli Stati al punto che esse appaiono delle vere e proprie norme giuridiche, capaci di creare veri e propri diritti ed obblighi per essi: le cosiddette norme di formazione consuetudinaria: *le norme non scritte*.

3. Proprio perché gli Stati sono, come appena detto, al tempo stesso titolari delle funzioni rispettivamente, della creazione, dell'esecuzione e dell'accertamento delle norme giuridiche di diritto internazionale, essi stessi (e, ovviamente, solo essi stessi) possono ben affidare dette funzioni, di diritto o di fatto e in tutto o in parte, ad organismi *ad hoc* da essi stessi creati, organismi che però assai raramente, nella realtà odierna della Comunità internazionale, sono dotati di poteri autonomi rispetto a quelli degli stessi soggetti che li compongono e li tengono in vita in virtù di un

accordo tra di loro. Una siffatta capacità di creazione di norme e di esecuzione (se del caso coercitiva) delle stesse, può però apparire, per taluni di quegli organismi, quali in certe circostanze le Nazioni Unite, autonoma rispetto ai soggetti, per dir così primari, che li compongono quando ad essi si consenta di agire, sia pure in un quadro pattizio, indipendentemente dal consenso (e quindi anche contro la volontà) del soggetto o dei soggetti destinatari della norma o dell'"atto esecutivo".

Ma appunto, esprimendo in grandissima sintesi una problematica ben più complessa, ciò può accadere soltanto quando - sia pure sempre a seguito di un trattato internazionale - gli Stati non solo non possano legittimamente sottrarsi ad una norma o ad un atto esecutivo, ma possano legittimamente esservi sottoposti anche qualora non partecipino o rinuncino a partecipare agli organismi stessi: quando cioè il potere dell'organo in questione di produrre norme e di pretenderne l'esecuzione prescinda dal consenso dei destinatari. In mancanza di un siffatto 'salto di qualità', ogni organismo operante nella Comunità internazionale appare solo come una entità di carattere strumentale: al 'servizio' dei soggetti che lo hanno costituito, ma privo di «autonomia» nei confronti di essi.

Gli Stati, sia ben chiaro, sono in genere tutt'altro che disposti a permettere uno stato di cose del genere ipotizzato qui sopra: essi, infatti, intendono sempre mantenere intatta la propria «libertà» d'azione, la propria capacità, cioè, di valutare caso per caso quali norme riconoscerne ed applicare, secondo quali criteri risolvere le proprie controversie, eccetera. Gli Stati, cioè, di fronte ad una (presunta) lesione di un proprio diritto, reagiscono direttamente nei confronti dello Stato violatore della norma, sia in maniera pacifica (magari per via negoziale) e sia talvolta in maniera coercitiva (se del caso anche violenta) senza che la Comunità internazionale (ed anche la cosiddetta *Comunità internazionale organizzata*, vale a dire per esempio le Nazioni Unite) faccia altro che assistere e magari condannare o approvare a posteriori le iniziative assunte dagli Stati.

È stato questo, ad esempio, il caso degli interventi a Grenada, a Panama, in Afghanistan ed è stato questo anche il caso del bombardamento aereo di Tripoli di Libia. In questi casi (ma si potrebbero fare altri numerosi esempi) gli Stati hanno agito sia per la presunta violazione di propri diritti e sia per la presunta violazione di diritti collettivi (come la lotta al «terrorismo di Stato»). È infatti invalsa l'idea che gli Stati possano

(e talvolta debbano) agire direttamente nel modo descritto anche quando non si tratti tanto di difendere o di far valere propri diritti, ma quando ci si trovi di fronte a lesioni di norme di interesse generale, come la violazione dei diritti dell'uomo o della autodeterminazione.

4. Alla fine della seconda Guerra Mondiale, molti Stati (quelli vincitori della guerra, ai quali si sono poi progressivamente associati anche gli altri) si proposero di dare luogo alla costituzione di una struttura organizzativa, politica e militare al tempo stesso, alla quale affidare il compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, mediante la garanzia del rispetto (se del caso imposto in maniera coercitiva) di talune norme fondamentali o ritenute tali, quali appunto il rispetto dei diritti dell'uomo, il rispetto del divieto dell'uso della forza, il rispetto dell'autodeterminazione, eccetera.

Lo strumento in questione è quello delle Nazioni Unite, che, grazie al combinato disposto degli articoli 2, 6 e 103 della Carta, che consentono in linea astratta alle Nazioni Unite di agire indipendentemente dal consenso degli Stati destinatari anche mediante azioni coercitive attuate direttamente da parte delle stesse Nazioni Unite, si propone di realizzare gli obiettivi da ultimo indicati ed elencati nell'articolo 1 della Carta: gli Stati membri delle Nazioni Unite, infatti (in sostanza oggi tutti gli Stati della Terra) hanno assunto l'impegno non solo di rispettare tra di loro le norme della Carta e le norme che da essa derivano, ma anche si sono impegnati a far rispettare dagli Stati membri e non membri quelle stesse norme.

Come è ovvio, il solo fatto di aver assunto l'impegno di rispettare certe norme non significa che le norme siano effettivamente rispettate, tanto che la stessa Carta ha predisposto meccanismi - ed in particolare, mediante quelle stesse disposizioni, predispone il necessario strumento normativo - per rendere valide ed efficaci (nell'ambito della funzione primaria delle Nazioni Unite, che è quello del mantenimento della pace) sia le regole legittimamente adottate e sia le misure legittimamente assunte con particolare riferimento a quelle adottate in applicazione del Capitolo VII° della Carta (che si occupa delle situazioni più gravi di vera e propria rottura della pace) dagli organi rispettivamente competenti.

Contestualmente alla fondazione delle Nazioni Unite, però, si definiva anche la nuova situazione politica mondiale, che ha visto per quasi un cinquantennio il mondo diviso in due «blocchi» (definiti, si suole

dire, nella Conferenza di Yalta) di Stati 'governati' rispettivamente dagli USA e dall'URSS. Nell'ambito di ciascuno di essi, gli Stati *leader* hanno assunto un ruolo egemone, nel senso che, mentre rifiutavano che l'altro *leader* potesse interferire nei rapporti politici tra gli Stati afferenti (magari loro malgrado) al blocco, si incaricavano anche di impedire che si determinassero situazioni di conflitto capaci di turbare la pace all'interno del blocco e che si determinassero 'fuoriuscite' di Stati dal blocco. Si è parlato, non a caso, di una vera e propria situazione di «sovranità limitata», per gli Stati che facevano capo all'uno come all'altro blocco: si pensi ad esempio agli interventi militari USA in Guatemala, nella Repubblica Dominicana e a Grenada e dell'URSS in Ungheria, in Cecoslovacchia e in Afghanistan, per citare solo i casi più noti. Sono stati proprio studiosi statunitensi (T. Franck e E. Weisband, nel 1972) a mostrare come i comportamenti dei due «blocchi» fossero perfettamente simmetrici!

Il resto degli Stati del mondo, restò in qualche modo terreno di conquista (anche solo politica ed economica, ovviamente) dei due blocchi, che in qualche modo, come si usa dire, si sono combattuti indirettamente attraverso una serie di controversie e di conflitti locali: si pensi alla Corea, al Vietnam, all'Angola, eccetera o anche all'altalenante posizione politica ed economica dei Paesi del Medio Oriente, del Corno d'Africa, dell'Africa settentrionale, eccetera. Pertanto, nel corso dell'ultimo cinquantennio se non assai di rado, lo strumento delle Nazioni Unite non è stato usato per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In realtà la divisione del mondo in «blocchi» contrapposti ha generato un effetto abbastanza impensabile all'atto della sua costituzione: da un lato, infatti, essa ha impedito il funzionamento dell'organismo 'operativo' delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza (nel quale vige la regola per la quale le decisioni di una certa importanza devono essere adottate con il voto concorde dei cinque «Grandi»: il cosiddetto veto) per lo più sterilizzato dal veto incrociato dei cosiddetti Grandi, ma dall'altro ha anche impedito se non altro il manifestarsi e certamente il diffondersi di conflitti di rilevanza internazionale, rispetto ai quali nell'ambito di ciascun blocco la potenza egemone ha svolto un ruolo di «polizia» in larga misura anche preventiva. Il lungo dibattito sul menzionato concetto di «sovranità limitata» ne è una testimonianza assai perspicua.

Anzi, talvolta è sembrato che l'eventuale contrasto tra le potenze

interessate a taluni conflitti abbia avuto ad oggetto più il tema dell'effettiva appartenenza della zona del conflitto all'ambito di influenza dell'uno o dell'altro, piuttosto che la stessa legittimità dell'intervento per lo più del tutto unilaterale, svolto interamente a prescindere dalle Nazioni Unite per parte loro confinate tutt'al più all'espressione di una generica e imbellè protesta, per l'uso improprio o inopportuno degli strumenti coercitivi adoperati direttamente dagli stessi soggetti interessati.

In sostanza quello che è accaduto, sembra, è stato che, pur in presenza di meccanismi organici predisposti sulla carta per risolvere i conflitti, destinati almeno tendenzialmente ad impedire le azioni unilaterali degli Stati interessati, abbia invece continuato a funzionare il tradizionale classico meccanismo dell'autotutela.

Il venir meno dei blocchi ha in qualche modo sconvolto l'ordine delle cose ed ha determinato, tra le altre, almeno due conseguenze rilevanti.

In primo luogo il riemergere, spesso in maniera esplosiva e comunque visibile, di tensioni latenti e rispetto alle quali né le potenze egemoni, così come nessuna altra potenza, sono state più in grado di intervenire efficacemente in maniera preventiva (ma nemmeno in maniera successiva) timorose (e non del tutto a torto) di rischiare un coinvolgimento diretto e prolungato dagli sbocchi assai difficilmente prevedibili. Tanto più che il venir meno del timore che il mancato intervento potesse avere per effetto il «passaggio» dello stato dall'uno all'altro blocco, ha fatto venir meno anche ogni interesse politico ad intervenire fattivamente.

In secondo luogo, il ruolo delle Nazioni Unite è apparso, sia pure assai di frequente in maniera del tutto strumentale, meglio adeguato di quanto non lo fosse stato in passato ad affrontare e risolvere anche coercitivamente le situazioni di conflitto, se non altro perché l'organismo deputato ad assumere iniziative obbligatorie in materia ha potuto uscire dalla situazione di inattività alla quale era costretto dal ripetuto ricorso al veto praticato in precedenza da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Né prima né dopo il venir meno dei blocchi, però, si è fatto nulla per porre rimedio a due gravi limitazioni del sistema delle Nazioni Unite:

a. l'assenza di quello strumento militare autonomo a disposizione delle Nazioni Unite, previsto dalla Carta (articoli 43 e seguenti) e mai realizzato, cosa che obbliga le Nazioni Unite comunque e sempre a ricorrere, quando necessario, alle forze armate messe a disposizione

delle Nazioni Unite dagli Stati membri, con tutti i limiti ed i condizionamenti che ne derivano;

b. la posizione «defilata» della Assemblea Generale delle Nazioni Unite (e per certi versi dello stesso Consiglio di Sicurezza) rispetto alle situazioni di conflitto e di gravi violazioni del diritto internazionale, derivante dal fatto che l'Assemblea dispone solo di un potere di raccomandazione e non di imposizione verso gli Stati membri. Gli Stati cioè, senza commettere illeciti, possono eseguire o non le risoluzioni dell'Assemblea Generale e per lo più (salvo in certi casi particolarmente gravi, definiti all'articolo 42 della Carta, come situazioni di «rottura della pace») anche quelle del Consiglio di Sicurezza.

5. Quando si dibatte oggi sul tema di un presunto 'nuovo ordine internazionale', ci si riferisce per lo più proprio al fenomeno descritto. Ci si riferisce cioè al fatto che, in determinate situazioni, le Nazioni Unite - anche se, in mancanza dello strumento militare di cui all'articolo 43, affidandosi in maniera discutibilmente legittima (vedi il caso dell'Iraq) ai singoli Stati - attraverso il Consiglio di Sicurezza appaiono in grado di agire e di decidere, in maniera obbligatoria, quelle misure che fino a poco tempo addietro non potevano neppure discutere, e ci si sofferma per lo più sull'analisi dei mezzi per «rafforzare» il Consiglio di Sicurezza (si parla ad esempio di un allargamento del numero dei Membri dotati del potere di veto) e sul modo in cui, al livello dello stesso Consiglio di Sicurezza o della Comunità internazionale in generale, agiscano e determinino risultati (anche *normativi*) le forze reali (in parole povere gli Stati più forti) che «governano» effettivamente sia le singole fattispecie e sia la stessa Comunità internazionale nel suo complesso. Partendo infatti dal presupposto, del tutto incontrovertibile, dell'esistenza soltanto di un potere *raccomandatorio* in capo all'Assemblea Generale e della mancanza per essa di un potere di «azione» coercitiva, si finisce spesso per concludere riconoscendo al solo Consiglio di Sicurezza una funzione 'utile' in termini di mantenimento della pace, mentre si riconosce all'Assemblea Generale al massimo una funzione propulsiva nella formazione di norme internazionali ed una funzione di legittimazione a posteriori di determinati comportamenti degli Stati adottati in coerenza con le raccomandazioni dell'Assemblea Generale.

In talune, e non poche, circostanze specifiche, invece, quali quelle di autodeterminazione, si ha netta l'impressione che le forze reali regolatrici

dei fenomeni internazionali (e addirittura capaci di determinare 'direttamente' la stessa formazione di norme internazionali), che senza alcun dubbio operano, anche con discreto successo, dentro e fuori il Consiglio di Sicurezza siano state messe, anche in passato, del tutto in non cale da posizioni espresse e ribadite dall'Assemblea Generale, il cui punto di vista alla fine ha prevalso proprio nei confronti di *quelle* forze. Sembra appunto questo il caso, certamente macroscopico, delle fattispecie di autodeterminazione e, se pure con qualche cautela, delle fattispecie di violazione gravi dei diritti dell'uomo e dell'aggressione armata contro l'integrità territoriale di uno stato. È difficile, ad esempio, negare come assai di rado si sia manifestato un particolare entusiasmo da parte degli Stati detentori di colonie (e da parte degli Stati ad essi legati) a concedere a queste ultime l'indipendenza o comunque a privarsi di un qualche controllo su di esse, ed è difficile negarsi l'evidenza del fatto che gli Stati coloniali ed i loro «alleati» rappresentassero senza dubbio le maggiori potenze economiche, politiche e militari del tempo. Eppure è oggi del tutto pacifica, anche nella dottrina e nella prassi meno entusiaste, il riconoscimento del ruolo determinante, e anche strettamente normativo, svolto dall'Assemblea Generale, in materia di decolonizzazione e inoltre per l'affermazione della stessa norma generale in tema di autodeterminazione. Anzi, a voler esser più precisi, è stata proprio l'affermazione, sia pure in termini esortativi da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (tale essendo sul piano formale il valore delle risoluzioni di quest'ultima) di norme in materia di decolonizzazione, di razzismo e di diritti dell'uomo a far sì che si determinassero, prima, e, successivamente alla conclusione del periodo della decolonizzazione, permanessero nella Comunità internazionale norme in tema di razzismo, diritti dell'uomo e autodeterminazione non limitate, queste ultime, ai soli fenomeni di decolonizzazione.

6. Sarebbe troppo lungo in questa sede articolare a fondo il discorso sui poteri effettivi dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Basti dire soltanto che, nella prassi, è possibile dimostrare come abbastanza di frequente le posizioni, del tutto esortative, dell'Assemblea Generale abbiano finito alla lunga per imporsi anche agli Stati meno propensi ad accettarle. In tema di autodeterminazione, ad esempio, è comune oggi (la stessa Corte Internazionale di Giustizia, lo ha confermato) l'affermazione di un vero e proprio potere dell'Assemblea Generale di decidere

se, quando e quale popolo possa aspirarvi per vedersi così garantito o 'protetto' dalla Comunità internazionale per la sua effettiva realizzazione.

È noto, del resto, ed ormai acquisito in dottrina e nella prassi, che, se non altro in ragione della logica stessa del sistema, che ambisce dichiaratamente ad essere lo strumento regolatore delle «relazioni amichevoli» e della coesistenza pacifica degli Stati, e che sicuramente è almeno uno degli strumenti all'uopo indirizzati, ad uno Stato che intenda adeguarsi alle raccomandazioni legittime dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite non può essere frapposto l'ostacolo di una precedente e divergente norma particolare o anche generale: uno Stato può lecitamente contravvenire ad una siffatta norma preesistente per eseguire il disposto di una raccomandazione. Ma, occorre aggiungere, se è così è anche logicamente necessario affermare che ad uno Stato non possa essere legittimamente impedito di eseguire una siffatta raccomandazione.

Di detto potere l'Assemblea Generale si è servita non di rado anche in una forma particolare oggi utilizzata talvolta dal Consiglio di Sicurezza: l'autorizzazione, se pure espressa in maniera non del tutto esplicita, all'uso di strumenti coercitivi ivi compreso l'uso della forza. Anzi, in margine al dibattito dottrinale in corso sulla legittimità dell'autorizzazione all'uso della forza rilasciata dal Consiglio di Sicurezza a taluni Stati (come nel caso delle azioni militari contro l'Iraq) occorre rilevare come la legittimità di una simile autorizzazione è più facilmente ricostruibile in capo all'Assemblea Generale, nell'ambito del suo potere di raccomandazione agli Stati ed agli organi delle Nazioni Unite, piuttosto che in capo al Consiglio di Sicurezza formalmente abilitato, ex art. 24 della Carta, solo ad agire direttamente.

Ma, se il descritto 'effetto di legittimità' delle raccomandazioni dell'Assemblea Generale vale, esso deve valere in ogni circostanza: uno Stato, cioè, non solo può legittimamente agire secondo quanto prescritto dalla risoluzione, ma logica vuole che possa anche legittimamente pretendere da uno Stato un determinato comportamento, sia quando esso sia stato direttamente investito (per dir così) dalla risoluzione e sia quando la risoluzione si rivolga, ad esempio, alla collettività degli Stati.

In altre parole, oltre all'ipotesi di base illustrata sopra, possono darsi i seguenti casi:

- a. che uno Stato sia abilitato, a seguito di una raccomandazione, a

pretendere da un altro Stato (anche non esplicitamente identificato) un determinato comportamento o una determinata omissione: e in tal caso lo Stato può legittimamente pretendere l'azione o l'omissione anche in presenza di precedenti norme in senso contrario; **b.** che ad uno Stato sia richiesta, da una raccomandazione, una determinata azione o omissione nei confronti di uno o più altri Stati: e in tal caso lo Stato o gli Stati 'beneficiari' della raccomandazione potranno legittimamente agire per veder soddisfatta la propria pretesa indipendentemente dall'esistenza di precedenti norme in contrario; **c.** che uno Stato sia richiesto, mediante una raccomandazione, di un determinato comportamento o omissione *non* nei confronti di uno o più Stati specifici: e in tal caso *ogni* Stato potrà legittimamente pretendere, ovviamente adottando i mezzi appropriati, dal destinatario della raccomandazione che quest'ultimo vi si adegui.

In questo senso, almeno, si parla di un valore obbligatorio delle risoluzioni dell'Assemblea Generale.

7. Il principio di autodeterminazione dei popoli fu introdotto nella Carta, quasi surrettiziamente, agli articoli 1, 2 e 55. L'origine di questa norma è da ricercare innanzitutto nella volontà delle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale di affermare sostanzialmente due obiettivi: quello di favorire la ricostituzione degli Stati divisi dagli sconvolgimenti provocati dalla politica di espansione tedesca a cavallo della seconda guerra mondiale, e quello di far valere l'esigenza (voluta innanzitutto, almeno all'epoca della redazione della Carta, dall'URSS) della fine del regime coloniale. Quel che è importante notare è che il principio è indicato, nell'art. 1, in una formulazione piuttosto particolare: esso infatti è visto come *strumentale* per la realizzazione del fine principale delle Nazioni Unite, il mantenimento della pace (o meglio, nella terminologia più moderna, il perseguimento e il mantenimento delle *relazioni amichevoli tra gli Stati*) e *privo di ogni riferimento al regime coloniale*, cosa che ha consentito alla prassi ed alla dottrina di ricostruire l'odierno concetto omnicomprensivo di autodeterminazione dei popoli, *non limitato al solo ottenimento dell'indipendenza politica* dallo Stato coloniale.

La Carta, inoltre, come non predispone strumento alcuno per garantire la realizzazione dell'autodeterminazione dei popoli, non prevede neanche degli strumenti per porre fine al regime coloniale. Anzi, l'art. 73, dedicato proprio ai cosiddetti *territori non autonomi*, prevede solo che gli Stati coloniali, riferiscano all'Assemblea Generale sullo sviluppo

delle colonie e si adoperino per lo sviluppo della loro economia e di istituzioni di *autogoverno*: di indipendenza non una parola. Un obbligo di concessione dell'indipendenza è previsto in relazione ai territori sottoposti ad *amministrazione fiduciaria*, un regime del tutto particolare, che ha riguardato solo una dozzina di territori.

Ciò, se ha consentito di frapporre ogni possibile ostacolo alla affermazione del principio di autodeterminazione (in ogni sua possibile accezione) ha anche consentito, però, alle Nazioni Unite (e per esse all'Assemblea Generale) di elaborare autonomamente contenuto e strumenti di realizzazione dell'autodeterminazione.

A partire dagli anni sessanta, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha operato largamente sul tema della decolonizzazione, affermando un proprio potere di imporre agli Stati coloniali di concedere l'indipendenza ai popoli ad essi assoggettati. All'iniziale ostilità di una parte consistente degli Stati più importanti del mondo (si pensi solo alla Gran Bretagna, alla Francia, al Belgio e, per molti versi, agli stessi USA) l'Assemblea Generale ha contrapposto la propria sempre più netta e decisa volontà di vedere realizzate le proprie deliberazioni pur di natura formalmente esortativa.

Come spesso accade nell'Ordinamento internazionale la prassi in poco più di un decennio ha travolto ogni resistenza e non solo tutti gli Stati (perfino la Gran Bretagna, che proprio in occasione della vicenda delle isole Falkland, addirittura rivendicò il principio di autodeterminazione a giustificazione del proprio buon diritto all'azione militare) accettano oggi come un fatto indiscutibile che ad un popolo sotto dominazione straniera (o esterna, come si dice talvolta) compete il 'diritto' all'indipendenza, ma addirittura, a partire dal 1975 (con l'adozione unanime, si badi, della famosa Risoluzione 2625 sulle «Relazioni amichevoli tra gli Stati») si è fatta strada l'idea (fatta immediatamente propria dall'Assemblea Generale, che ne ha date molte applicazioni pratiche) per la quale il concetto di autodeterminazione non riguardi solo l'indipendenza dei popoli coloniali, ma si estenda ben al di là di queste ipotesi, fino a ricomprendere anche la pretesa di un popolo, qualunque popolo, a vedere rispettate le proprie aspirazioni in tema di regime politico interno dello Stato.

Non solo, ma la stessa Assemblea Generale (in questo appoggiata dalla Corte Internazionale di Giustizia in due sentenze famose, sulla Namibia e sul Sahara) ha affermato l'esigenza e la necessità che

l'aspirazione di un popolo all'autodeterminazione venga garantita dalla intera Comunità internazionale, con la conseguenza per la quale (ovviamente con le dovute cautele e garanzie) ogni Stato può (e in certa misura, deve) agire positivamente in difesa dell'autodeterminazione di ogni popolo. A tale esigenza ha di recente dato seguito la stessa *Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite*, che nel progetto di articolato sulla responsabilità internazionale degli Stati ha qualificato la violazione dell'autodeterminazione come un *crimine internazionale*: vale a dire un illecito particolarmente grave, suscettibile di sanzioni anche implicanti l'uso della coercizione, ivi compresa, la forza.

Sarebbe troppo lungo, in questa sede, approfondire i concetti enunciati. Mi limiterò pertanto, ora, a cercare di definire in grande sintesi l'attuale contenuto del principio di *autodeterminazione*, come risulta dalla prassi e dalla conseguente elaborazione dottrinale, alla quale io stesso ho cercato di partecipare sia con un volume di qualche anno fa e sia con un recente volume sulla situazione particolarissima, e per molti versi originale, della Palestina.

8. Un popolo può legittimamente essere destinatario della garanzia internazionale conseguente all'istituto della autodeterminazione (non, come si dice talvolta, essere titolare del diritto all'autodeterminazione, per l'impossibilità di considerare un popolo soggetto del diritto internazionale), può cioè legittimamente essere 'protetto' nelle sue aspirazioni dalla Comunità internazionale globalmente - e per conseguenza (allorché le circostanze lo richiedano e lo permettano) anche direttamente ed individualmente dagli Stati - quando quella determinata comunità umana, del tutto a prescindere dalla sua composizione etnica, riesca a far valere a livello internazionale con sufficiente forza la propria aspirazione a svolgere un processo di autodeterminazione. Il quale processo di autodeterminazione può essere destinato a realizzare uno qualunque dei risultati consentiti dal Diritto internazionale generale (e esplicitati in talune ormai famose risoluzioni dell'Assemblea Generale, quale la risoluzione 1541 del 1960, 2200 del 1970 in materia di diritti dell'uomo e 2625 del 1975) ivi compreso ovviamente quello dell'indipendenza da uno Stato, a seconda delle circostanze, coloniale, straniero o più genericamente 'oppressore'.

La comunità umana alla quale si faceva riferimento qui sopra, quella cioè a favore della quale scatta la garanzia, viene peraltro identificata

e circoscritta normalmente su base storica e geografica - ma per lo più non su base etnica o «nazionale» - *direttamente* dalla stessa Comunità internazionale, e viene in conseguenza 'protetta' nel modo descritto, allo scopo di permetterle di conseguire uno qualsiasi dei possibili risultati del processo di autodeterminazione: tra i quali risultati sono ricompresi *anche*, ma non soltanto, l'indipendenza da un'eventuale dominazione coloniale o 'straniera' e l'indipendenza *tout court*, ed altresì, specialmente nella abbondante prassi più recente, la 'liberazione' dall'oppressione politica interna (o internazionale).

Per altro verso, perché si possa determinare l'attivazione della citata garanzia, non è strettamente indispensabile (e ciò, di nuovo, anche secondo la prassi più recente) che la volontà popolare effettiva, alla quale si accennava sopra, di far valere le proprie aspirazioni sappia e possa esprimersi attraverso una manifestazione esterna e magari clamorosa, così come non è nemmeno essenziale che la eventuale situazione di tensione determinata dalla compressione di quelle aspirazioni abbia 'rilevanza' internazionale (nel senso, per esempio, di costituire una 'minaccia alla pace').

Ciò in quanto sulla Comunità internazionale nel suo complesso l'obbligo 'generico' (e generale) di garantire l'autodeterminazione - e sui singoli membri di essa, con particolare riferimento agli Stati coloniali, stranieri o oppressori, l'obbligo di *consentirla in concreto* - esiste in permanenza come obbligo assoluto indipendentemente dal fatto che vi sia in atto una esplicita 'rivendicazione' allo svolgimento di un processo di autodeterminazione.

In altre parole, e usando di una terminologia *inesatta se pur più evocativa*, si potrebbe dire che il 'diritto' all'autodeterminazione si atteggia come una sorta di 'diritto soggettivo irrinunciabile e permanente del popolo' - di ogni popolo -, diritto che ovviamente non viene 'attivato' fin quando non vi siano in atto nei confronti del popolo stesso situazioni di 'oppressione' tali o da determinarne la rivendicazione legittima e manifesta o comunque fin quando non si evidenzii, a livello di Comunità internazionale, la necessità di garantirne la realizzazione. Inoltre la *permanenza* del «diritto» all'autodeterminazione, implica necessariamente che ogni popolo dispone *sempre* della garanzia, indipendentemente dal fatto che, per dir così, se ne sia già avvalso in precedenza.

Il silenzio, magari forzato, di un popolo non può bastare di per sé ad affermare che quel popolo sia soddisfatto nelle sue legittime aspirazioni

politiche ed anche economiche in senso lato, né, più precisamente, può valere ad escludere che la Comunità internazionale possa legittimamente ritenere di dover agire, ed in conseguenza agisca effettivamente, affinché le aspirazioni pur inesprese del popolo in questione possano venire realizzate. Ed è la Comunità internazionale stessa e, *solo essa* (vale a dire, autonomamente e direttamente) quella che può determinare se e quali popoli possano essere destinatari della necessaria 'protezione' da parte della stessa Comunità internazionale. Così come d'altronde è sempre quest'ultima quella che deve valutare, e che in effetti valuta, caso per caso se ricorrano le condizioni per un suo intervento, o anche solo per consentire un'interferenza o anche lo stesso intervento nella questione da parte di singoli Stati, che in tal caso agirebbero *in nome* della Comunità internazionale.

Inoltre: la valutazione, comunque espressa dalla Comunità internazionale ed altresì l'eventuale attività da quest'ultima messa in moto rispetto alle menzionate aspirazioni, non pregiudica necessariamente la piena legittimità internazionale del governo autore del comportamento illecito repressivo dell'autodeterminazione - ed il riconoscimento di detta legittimità e delle conseguenti prerogative del governo in questione da parte della stessa Comunità internazionale - anche qualora sia proprio all'interno del territorio da esso controllato che il processo di autodeterminazione deve svolgersi. È questa una delle caratteristiche più tipiche del diritto internazionale, che riconosce sempre al governo di diritto o anche di fatto insediato sul territorio, quel tanto di legittimità necessaria, al limite, a ... negoziarne il ritiro: è il caso ad esempio, della Rhodesia del Sud, all'epoca del governo razzista di I. Smit.

Le funzioni sopra sommariamente descritte come di competenza della Comunità internazionale in senso lato, sono state nella prassi svolte in termini concreti dalle Nazioni Unite, che hanno avuto ed hanno un ruolo determinante in materia, dato che appare di fatto innegabile come sia stato proprio alle Nazioni Unite che è stato affidato - o, se si preferisce: che le Nazioni Unite si sono assunte - il compito di 'gestire' la quasi totalità delle fattispecie di autodeterminazione, 'affidando' poi se del caso la concreta attuazione delle decisioni assunte agli Stati membri, e addirittura (e molto di frequente) proprio agli stessi governi (per l'appunto considerati pienamente legittimi) autori dell'illecito. Quale che sia, pertanto la posizione che si intenda assumere circa la competenza ed il potere delle Organizzazioni internazionali, dotate di ambiti di

attività più o meno generale, in tema di controllo e di gestione dei processi giuridici internazionali, appare difficile mettere in dubbio che una decisiva funzione di carattere quanto meno di accertamento e di 'autorizzazione' abbiano assunto le Nazioni Unite assai più e con molta maggior efficacia di quanto si possa dire per altre organizzazioni internazionali compresa la stessa Società delle Nazioni. Questo ruolo, del resto, appare per lo più pienamente riconosciuto, almeno per le questioni che ci occupano, dagli Stati membri delle Nazioni Unite, dato che pressoché la totalità dei processi di autodeterminazione, svoltisi nell'ultimo dopoguerra, risultano di fatto gestiti dalle Nazioni Unite nella sostanziale acquiescenza anche da parte degli Stati interessati

9. La valutazione, dunque, della legittimità dei processi di autodeterminazione in atto e dello sbocco che detti processi possono legittimamente trovare è di competenza della Comunità internazionale in senso lato e può venire concretamente (e per lo più viene effettivamente) svolta attraverso suoi 'organi' quali le Nazioni Unite, ma nelle forme e con le modalità che sono proprie, come si è cercato di spiegare all'inizio di questo contributo, di una struttura anorganica e priva di legislazione 'eteronoma' rispetto ai soggetti che la compongono. Ma tutto quanto sopra non significa affatto che non esistano dei parametri atti a valutare la liceità della scelta di intervenire o meno in un processo di autodeterminazione, né che parametri del genere non siano ricostruibili attraverso la prassi del resto oltremodo ricca.

Al contrario. Infatti la prassi, ed in particolare quella delle Nazioni Unite ha efficacemente contribuito alla delimitazione delle diverse fattispecie legittimamente suscettibili di un intervento delle Nazioni Unite stesse o degli Stati o anche degli uni e delle altre insieme.

Ad esempio ed innanzitutto: distinguendo tra le situazioni nelle quali un'aspirazione all'indipendenza di una comunità umana può trovare riconoscimento (come legittima conseguenza di un processo di autodeterminazione) e quelle nelle quali al contrario, da un lato, il divieto rigido della secessione - con l'eventuale corollario dell'illegittimità del cosiddetto riconoscimento prematuro delle organizzazioni rivoluzionarie eventualmente insediate sul territorio - e dall'altro l'altrettanto rigido divieto di acquisizione con la forza di territori, impediscono il riconoscimento stesso (e quindi la prestazione della conseguente garanzia).

Per quanto attiene, poi, a quest'ultimo aspetto della questione, la

prassi sembra del tutto costante nell'affermare l'obbligo rigoroso del rispetto dell'integrità territoriale anche dei territori coloniali e più in generale dei territori dove non ancora si sia potuto svolgere un normale o compiuto processo di autodeterminazione.

Altro elemento assolutamente costante nella prassi, è il divieto di tutti quei comportamenti che, in presenza di una rivendicazione di fatto o esplicita allo svolgimento del processo di autodeterminazione, abbiano per effetto di modificare la composizione etnica o religiosa delle popolazioni alle quali si debba appunto applicare un processo di autodeterminazione, in particolare se teso al raggiungimento dell'indipendenza. E ciò sia nel senso del divieto di trasferimenti forzosi di popolazione fuori del territorio in analisi, e sia nel senso del divieto di immigrazioni di popolazioni 'estranee' nel territorio stesso: ambedue i comportamenti, infatti, avendo per effetto quello di modificare gli equilibri etnici o religiosi locali, ostacolano, nel giudizio della largamente prevalente prassi internazionale, lo svolgimento di un regolare processo di autodeterminazione. E infatti, proprio al fine di consentire la gestione di situazioni polietiche la prassi ha dimostrato come la Comunità internazionale abbia sempre cercato di offrire (e abbia offerto effettivamente) alle 'minoranze' etniche insediate in un territorio il *diverso tipo di protezione fornito dalle norme in materia di tutela delle minoranze*, piuttosto che quello, assai più 'soddisfacente', previsto per la tutela dei processi di autodeterminazione.

Alle minoranze, infatti, come affermato anche nel famoso art. 27 della Convenzione sui diritti civili e politici, spettano una serie di garanzie atte a difenderne la particolarità culturale religiosa ecc., *ma non in nessun caso l'autodeterminazione nel senso dell'indipendenza*: uno dei principi più «sacri» anche del diritto internazionale contemporaneo è quello del rigido *divieto di secessione*.

Neanche, infine, va dimenticata la costante riaffermazione da parte della prassi del principio maggioritario ("un uomo un voto"), che va però visto come strumento di garanzia del rispetto effettivo della sovranità della popolazione nella sua interezza: qualunque regime politico, infatti, è, dal punto di vista del diritto internazionale perfettamente legittimo, in termini di autodeterminazione, alla condizione solo che esso possa soddisfare all'esigenza di garantire la piena rispondenza tra la *volontà effettiva del popolo e l'effettivo comportamento del suo governo*.