



Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.it

Cattedra di Diritto Internazionale

**ASPETTI EVOLUTIVI
DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE
DEI POPOLI**

Tesi di laurea
di **LORENZO SANNA**

RELATORE:

prof.ssa **ISABELLA CASTANGIA**

CORRELATORE:

dott.ssa **VALENTINA CORONA**

ANNO ACCADEMICO 2005-2006

Dedico queste poche e modeste pagine a tutte le persone che mi hanno aiutato a cominciarle e a portarle a termine, ma anche a tutte quelle che hanno contribuito a farmi arrivare all' importante obiettivo che per esse raggiungo. Un ringraziamento particolare ai miei genitori per avere sapientemente dosato il bastone e la carota e a Maria Antonietta per la scossa finale.

*Dopo aver scalato una grande collina,
ho trovato che vi sono ancora molte più colline da scalare.*

(da N.Mandela, *Autobiografia*)

INDICE

I: Il contenuto del principio di autodeterminazione: profili oggettivi dell'autodeterminazione. Definizione, natura, origine e fonti.

I.1: Definizione e natura del principio. Considerazioni generali;

I.2: I molteplici volti dell'autodeterminazione: autodeterminazione interna ed esterna, autodeterminazione politica economica sociale e culturale;

I.3: Origini storiche del principio;

I.4: Le principali fonti normative e i più significativi documenti sull'autodeterminazione ;

I.5: Il principio dell'autodeterminazione nel sistema delle N.U.;

I.6: Segue. Gli artt. 1, 55 e 56 della carta delle N.U.;

I.7: Segue. Gli artt. 73 e 76 della carta delle N.U.

II: Il contenuto del principio di autodeterminazione: profili soggettivi dell'autodeterminazione.

II.1: I titolari del diritto, i destinatari dell'obbligo, i beneficiari. Cenni sulla forza giuridica del principio di autodeterminazione;

II.2: I popoli e l'autodeterminazione;

II.3: Segue. In particolare: i popoli senza stato e le minoranze;

II.4: I movimenti di liberazione nazionale;

II.5: Tra nazionalismo e autodeterminazione. Due casi emblematici: a) il Kurdistan;

II.6: Segue. b) l'Euskal Errìa.

III: Autodeterminazione e insurrezione.

III.1: Gli insorti;

III.2: L'insurrezione contro un governo colonialista e razzista;

III.3:L'insurrezione di una minoranza territorialmente localizzata contro un governo né colonialista né razzista;

III.4:L'insurrezione contro un governo impopolare.

IV: L'evoluzione del principio di autodeterminazione nella configurazione delle fonti successive alla carta delle N.U.

IV.1:I patti sui diritti dell'uomo del 1966 e la dichiarazione dei principi e delle relazioni amichevoli del 1970;

IV.2:La dinamicità del principio di autodeterminazione dall'atto finale della conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa del 1975 al documento CSCE "le sfide del cambiamento" di Helsinki del 1992;

IV.3:La definizione del principio di autodeterminazione nella sua dimensione interna ed esterna;

IV.4:L'autodeterminazione dal diritto internazionale pattizio al diritto internazionale generale;

IV.5:Del carattere imperativo del principio di autodeterminazione.

V: Autodeterminazione e uso della forza.

V.1:La violazione di una norma imperativa del diritto internazionale. In particolare,la violazione dell'autodeterminazione;

V.2:Il divieto del ricorso all'uso della forza nei conflitti interni e contro l'autodeterminazione dei popoli. In particolare, gli interventi delle Nazioni Unite nei conflitti interni e le missioni di peacekeeping;

V.3:Il ricorso alla forza da parte del governo al potere;

V.4:Il ricorso alla forza da parte del popolo vittima di gravi violazioni al suo diritto all'autodeterminazione;

V.5:Segue. Un caso di estremizzazione dell'uso della forza: la questione palestinese;

V.6:Il c.d. terrorismo di Stato;

V.7:Il sostegno al governo al potere;

V.8:Il sostegno al popolo in lotta per l'autodeterminazione;

V.9:Autodeterminazione e integrità territoriale.

VI: L'evoluzione dell'autodeterminazione nella prassi internazionale.

V.1:Il principio di autodeterminazione e la sua applicazione in relazione alle c.d. istanze di prima generazione in materia di decolonizzazione e la questione del rapporto con il principio dell'uti possidetis iuris.In particolare,il caso del popolo namibiano in lotta contro il regime sudafricano;

VI.2:Il principio di autodeterminazione in rapporto alle istanze di seconda generazione e il superamento del principio dell'uti possidetis iuris.In particolare,le aspirazioni del Biafra alla secessione dalla Nigeria;

VI.3:Segue.In particolare,la nascita del Bangladesh per distacco dallo Stato pakistano;

V.4:Il principio di autodeterminazione e le istanze di terza generazione nel mutamento degli assetti internazionali.In particolare,l'indipendenza degli stati baltici all'origine della dissoluzione dell'Unione Sovietica;

V.5:Segue.La questione jugoslava.

Conclusioni

Bibliografia

Capitolo I:

IL CONTENUTO DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE: PROFILI OGGETTIVI DELL'AUTODETERMINAZIONE. DEFINIZIONE, NATURA, ORIGINE E FONTI.

I.1: definizione del principio. Considerazioni generali.

Sempre più spesso, nella prassi internazionale, si parla di diritti dei popoli: il diritto di un popolo all'autodeterminazione, il diritto di un popolo a disporre liberamente delle proprie risorse naturali etc.

Per la verità, nella maggior parte dei casi, il termine popolo è utilizzato in modo enfatico e può essere verosimilmente sostituito dal termine Stato che risulta poi essere l'effettivo titolare del relativo diritto. Non possiamo dimenticare infatti che secondo la dottrina internazionalistica dominante, e nonostante recenti e discusse acquisizioni recenti nel senso di un allargamento della cerchia dei soggetti del diritto internazionale, solo gli Stati sono soggetti di diritto internazionale, e comunque solo essi possono essere considerati enti sovrani a tutti gli effetti ¹. In linea teorica, il popolo rileva come soggetto solo dal punto di vista sociale e morale, e potrebbe venire in considerazione sul piano giuridico solo ove si partisse dall'idea che lo Stato s'identifichi non con i governanti (come peraltro la gran parte degli studiosi ritiene) ma con i governati; senonchè questa idea è contraddetta già sul piano effettuale ed empirico, là dove il popolo appare come oggetto o al più materiale beneficiario di norme che pongono diritti ed obblighi solo ed esclusivamente in capo agli stati.

Queste considerazioni peraltro devono essere almeno parzialmente corrette quando il discorso si sposta a considerare il popolo come beneficiario (ma non titolare, secondo i più) di diritti antitetici rispetto a quelli dello Stato, e quindi dinanzi a norme dell'ordinamento internazionale che si occupano dei governati come contrapposti ai

¹ Treves, *Diritto Internazionale problemi fondamentali*, Giuffrè.

governanti. Norme che in buona sostanza tutelano il popolo rispetto agli abusi e alle violazioni di diritti fondamentali che esso può subire ad opera dell'apparato che lo governa. Norme che si possono tutte ricondurre ad un unico principio di carattere generale: il principio di autodeterminazione dei popoli.

Una prima osservazione da fare in merito all'autodeterminazione attiene al fatto che esso costituisce ancora oggi uno dei punti più controversi e meno facilmente individuabili del diritto internazionale, necessitando perciò di un esame scrupoloso al fine di coglierne la esatta estensione oggettiva e soggettiva. Esso, pur essendo ormai elevato a principio fondamentale dalla Carta delle Nazioni Unite e codificato in numerose altre fonti normative di rilievo, si presenta come un aspetto particolarmente delicato del diritto internazionale moderno, poichè contiene una forza dirompente ed è quindi dotato di una portata potenzialmente illimitata nella esplicazione delle sue conseguenze giuridiche e politiche.

Questo principio viene sinteticamente individuato² come "la libertà dei popoli di definire il proprio regime politico, economico e sociale" o ancora come "la libertà di scelta del regime politico, economico, sociale e, in primo luogo naturalmente -al pari del principio di nazionalità-, la libertà di accedere all'indipendenza come Stato separato oppure di distaccarsi da uno Stato per aggregarsi ad un altro."³

Ma volendo approfondire le tematiche ad esso sottese e ricercandone una definizione il più possibile esaustiva delle innumerevoli implicazioni, possiamo dire che il principio di autodeterminazione è quel principio in forza del quale ciascun popolo ha "diritto" (in senso tecnico) di "vivere libero da qualsiasi tipo di oppressione, tanto interna che esterna, condizione questa prioritaria per il raggiungimento di relazioni amichevoli tra gli stati membri e per un progresso economico dei popoli fondato su una equa distribuzione delle risorse a livello sia internazionale che interno".⁴

Questa articolazione del concetto viene poi ripresa dalle definizioni contenute nel *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, che fa riferimento di volta in volta a:

² Mancini S., *Minoranze Autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, 1996.

³ Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, EG, IV, 1988.

⁴ F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, DDPII, 1987.

- il diritto dei popoli a essere consultati sulle cessioni territoriali;
- il diritto dei popoli di scegliere la loro forma di governo;
- il diritto dei popoli ad essere protetti contro tutti gli interventi esterni;
- il diritto dei popoli a liberarsi da una dominazione che li opprime.

Una prima questione da esaminare in questo sguardo iniziale alla materia è se il principio in discorso sia da considerare un principio d'ordine esclusivamente politico o morale, o non piuttosto una norma di diritto internazionale positivo. E' ormai un dato acquisito nella dottrina internazionalistica più recente⁵ che questo precetto costituisca una norma di diritto internazionale generale e un principio supremo e inderogabile del diritto internazionale (*rectius, jus cogens*). Esso è pertanto idoneo a determinare effetti giuridici diretti (diritti ed obblighi) per tutta la comunità degli stati, ed è altresì suscettivo di assumere i contenuti più eterogenei sulla scorta delle numerosissime applicazioni che le varie fonti normative che lo contengono ne hanno tratto.

Discorso diverso deve farsi poi con riguardo al contenuto di questo diritto, ossia se esso importi soltanto il diritto (a favore di un popolo) di conseguire l'indipendenza, o non più semplicemente quello di scegliere e modificare il rispettivo regime politico, economico, sociale e culturale.

Un altro problema già dibattuto cui mi sembra doveroso dedicare qualche considerazione sebbene sia ormai largamente superato dalle acquisizioni della dottrina e dalle determinazioni degli organismi internazionali, è quello circa la opportunità di annoverare il diritto all'autodeterminazione tra i diritti umani. Potremmo dire infatti che spettando esso non all'individuo in quanto tale ma solo ai popoli, non potrebbe rientrare nella categoria dei diritti umani in senso stretto. Ma questa tesi può essere agevolmente confutata⁶ se solo si abbia cura di considerare che se la vita e la libertà sono basilari per il singolo individuo e perciò sono considerati diritti umani fondamentali, questo diritto che riguarda la vita e la libertà del gruppo umano di cui l'individuo è parte integrante diviene esso stesso ugualmente fondamentale. Se esso non fosse garantito, molti altri diritti definiti

⁵ Arangio Ruiz, op. cit.

⁶ Papisca, *Il diritto all'autodeterminazione è un diritto umano?*, in *ABC diritti umani*, Centro diritti umani, Università di Padova.

fondamentali scomparirebbero o non avrebbero le condizioni per esercitarsi: ciò varrebbe, solo per fare qualche esempio, per i diritti economici, il diritto al lavoro e a condizioni di vita degne, l'accesso ad una adeguata alimentazione, la possibilità di preservare l'ambiente naturale, i quali sono condizionati dalla possibilità dei popoli di autodeterminarsi liberamente e senza ingerenze esterne. Potremmo anzi sottolineare che proprio il "nostro" principio ha rappresentato storicamente il grimaldello che ha consentito di passare dalla cosiddetta "seconda generazione" dei diritti umani (i diritti economici e sociali) alla "terza generazione" comprendente i diritti di natura collettiva, superando quindi una concezione strettamente individualistica della categoria. I diritti dei popoli (in primis, il diritto all'autodeterminazione) rappresentano in tal modo un'occasione per i diritti umani, nel senso che per tale approccio alla materia è stato possibile accertare ed in parte eliminare le cause e le responsabilità della sistematica violazione dei diritti umani (individuali) perpetrata ad opera di regimi e gruppi irrispettosi in primo luogo del diritto all'autodeterminazione e della libertà di scelta del proprio governo (si pensi, tra i tanti esempi, al regime dell'apartheid in Sudafrica).

Pertanto, va anche sottolineato che il diritto all'autodeterminazione costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare il godimento dei diritti individuali, poiché, qualora venga inteso nella semplice accezione di diritto di un popolo ad accedere all'indipendenza, non comporta *ipso iure* il riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo, come tanti casi della storia hanno del resto dimostrato.

La principale differenza con i più "tradizionali" diritti umani, come dicevamo sopra, si può cogliere semmai nell'essere il suo esercizio non demandato al singolo individuo ma al gruppo di cui pur esso fa parte, fermo restando che la sua titolarità risiede in ciascun componente del gruppo medesimo. Del resto, abbiamo anticipato che si tratta di una questione decisamente superata dagli sviluppi più maturi del diritto internazionale, come dimostrato dall'inserimento dell'autodeterminazione nei due patti delle Nazioni Unite sui diritti umani del 1966, che quindi hanno sancito definitivamente l'ingresso del nostro diritto nell'"empireo" dei diritti umani.

Autodeterminazione è dunque un principio eminentemente giuridico che ha alla base i concetti di democrazia e libertà delle persone poiché postula in definitiva il potere dei

popoli, di ciascun popolo, di scegliere sia la forma politico-istituzionale con cui collocarsi nel sistema delle relazioni internazionali (stato indipendente, stato federale o confederale, fusione con altro stato), sia il regime politico, economico e sociale all'interno del proprio stato. Possiamo fondatamente dire insomma che se un popolo non è libero di autodeterminarsi non è sovrano.

Tuttavia, già in questo approccio preliminare al nostro studio, non possiamo tacere che se sul piano teorico questo principio può essere affermato senza eccezioni e in modo indiscriminato, sul piano pratico la sua realizzazione deve tenere conto di altri valori e principi non meno irrinunciabili sul piano del diritto internazionale che si pongono come altrettanti limiti alla piena attuazione del medesimo.

Innanzitutto, questione pregiudiziale da esaminare e risolvere è quella di tradurre in termini giuridici il concetto storico-politico di popolo come beneficiario del diritto all'autodeterminazione. È ovvio infatti che in relazione alla nozione che se ne accolga in concreto si potrà giungere a conclusioni diverse circa la titolarità del diritto all'autodeterminazione. Questo concetto ha conosciuto nel tempo diverse interpretazioni, che hanno tentato di dare contenuto al termine osservando da differenti angolazioni. Da una parte si è infatti fatto riferimento ad elementi oggettivi come l'etnia, la storia, le frontiere, la religione, la lingua e si è postulata la necessità della compresenza di taluni di questi elementi per la configurazione di un popolo. In altri casi, viceversa, l'attenzione si è appuntata sull'elemento soggettivo consistente nella volontà delle persone che compongono un determinato corpo sociale da identificare come popolo. Si può osservare subito con tutta evidenza che nessuno di questi elementi da solo consentirebbe di risolvere la questione in esame. Da un lato la sussistenza dei soli elementi oggettivi non basterebbe per sé sola a ritenere sussistente un aggregato umano qualificabile come popolo in assenza di una volontà di convivenza che lo convertirebbe in Popolo come "soggetto" di autodeterminazione, dall'altro servirebbe a ben poco la mera volontà di convivenza non accompagnata dalla presenza di almeno taluno degli elementi oggettivi di cui sopra.

A riguardo, in seno al sistema delle Nazioni Unite, esistono due filoni di pensiero ben distinti: nell'ambito degli organi prettamente politici, e segnatamente l'assemblea

generale, prevale il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione ai soli Stati già costituiti, in aderenza all'interesse dei medesimi a non vedere modificate le rispettive frontiere, mentre i patti elaborati dalla commissione Diritti Umani consentono un'interpretazione dell'autodeterminazione più ampia e perciò più vicina al contenuto reale del diritto⁷.

Si può cercare a questo punto di dare una plausibile soluzione alla questione, argomentando a contrario: se un corpo sociale possiede alcuni elementi in comune (lingua, cultura, storia, territorio....) e mostra altresì la volontà di vivere ed essere riconosciuto come popolo, essendo tutti i popoli eguali e spettando loro eguali diritti, non v'è ragione o principio che possa invocarsi per negare ad esso l'autodeterminazione.

Può essere interessante in questo senso richiamare le riflessioni che sul termine "popolo" emergono dagli atti di un seminario dell'Unesco tenutosi a Parigi nel 1989. In base ad essi, quando si parla di "popolo", si fa riferimento:

-ad un gruppo di esseri umani che presenti le seguenti caratteristiche: a) una tradizione storica comune, b) un'identità razziale o etnica, c) un'omogeneità culturale, d) un'identità linguistica, e) affinità religiose o ideologiche, f) legami territoriali, g) una vita economica comune;

-il gruppo, senza bisogno di essere numericamente considerevole (per esempio, la popolazione dei micro-stati), deve essere più di una semplice associazione di individui in seno ad uno Stato;

-il gruppo in quanto tale deve desiderare di essere identificato come un popolo o avere coscienza di essere un popolo - restando inteso che gruppi o membri di questi gruppi, pur condividendo le caratteristiche sopra indicate, possono non avere questa volontà o questa coscienza;

-il gruppo deve avere istituzioni o altri mezzi per esprimere le proprie caratteristiche comuni ed il suo desiderio di identità.

In secondo luogo, partendo dalla premessa che il diritto internazionale è un diritto di stati ed è ancora ben lungi dall'essere un diritto di popoli, viene in considerazione, come limite

⁷ Treves, *Diritto Internazionale problemi fondamentali*, Giuffrè, 2005.

all'indiscriminato riconoscimento del diritto di una collettività ad autodeterminarsi, il principio del rispetto della integrità politica e territoriale degli stati. In nessun caso, è stato più volte sottolineato, il riconoscimento del principio di autodeterminazione potrebbe implicare lo smembramento o la dissoluzione di stati sovrani che assicurino con la loro conformazione ed azione il rispetto dei diritti fondamentali degli individui e siano perciò rappresentativi dell'intera collettività compresa nel territorio da essi controllato. Vedremo come la difficoltà di trovare il punto di equilibrio tra questi due principi abbia condotto dapprima la prevalente dottrina e la prassi a ripiegare su un'accezione fortemente restrittiva del diritto all'autodeterminazione (limitato ai popoli sottoposti al giogo coloniale, razzista o straniero), per poi avallarne un'interpretazione più ampia, in un'ottica non più solo statica ma anche dinamica dei concetti di popolo e minoranza. Infatti quelle che si presentano come minoranze viste da lontano, si trasformano in popolazioni maggioritarie guardando più da vicino⁸. Naturalmente, a far pendere la bilancia da una parte o dall'altra, un peso decisivo hanno e avranno inevitabilmente le opzioni politiche degli osservatori, e quindi in primo luogo le classi dirigenti degli stati.

In questo contesto, si è detto anche che il nostro diritto avrebbe "carattere rivoluzionario", in quanto la sua fedele attuazione comporterebbe processi di ristrutturazione geopolitica, e così pure il riconoscimento della soggettività politica e giuridica dei popoli non costituiti in Stato, conseguendone inevitabilmente l'insorgere di conflitti armati e la costituzione di stati nazione sovrani legittimati all'uso della forza. Il che significa aumento del tasso di statualità armata e quindi del rischio di nuovi conflitti. Queste considerazioni che hanno spinto a parlare dell'autodeterminazione come "diritto a virtualità permanente"⁹, suggeriscono anche una valutazione circa l'opportunità o l'utilità di favorire l'ulteriore sviluppo del nostro principio. La quale valutazione non può che risolversi in senso positivo, alla luce sia del riconoscimento giuridico del medesimo e della pressione crescente che per esso è esercitata in ogni parte del mondo, sia del fatto che il diritto internazionale dei diritti umani offre oggi soluzioni adeguate al problema. In realtà, la quadratura del cerchio va ricercata nella predisposizione di adeguate misure di

⁸ Koskenniemi, *National Self-Determination Today: Problems of legal Theory and Practice*, ICLQ, 1994, p. 260.

⁹ Gros Espiell, *En torno al derecho a la libre determinación de los pueblos*, ADeI, 1976, p. 49.

garanzia del diritto che ne consentano l'esercizio in forma pacifica. Quindi, si tratta, volendo ragionare de iure condendo, di attivare strumenti che non siano limitati a mere comunicazioni ai Comitati delle Nazioni Unite o ricorsi a Corti internazionali, i quali comportino l'allestimento di appropriati sistemi di sicurezza internazionale nel quadro di una strategia che faccia appropriata sintesi dei principi dell'indipendenza politica-territoriale, del disarmo, dell'integrazione e sicurezza internazionale. Con ciò auspicando in ultima istanza il ripensamento della stessa forma dello Stato-nazione sovrano, quale la si è concepita fino ad oggi, al fine di assicurare un corretto bilanciamento tra i diversi principi del diritto internazionale sopra enunciati.

In questo contesto di continua evoluzione, non è fuori luogo rimarcare come tra la fine degli anni '80 e gli anni '90 del secolo appena trascorso, la prassi internazionale abbia mostrato che con la fine della politica dei blocchi (il cosiddetto "equilibrio del terrore") e l'emergere di vaste aree di instabilità, tutti i conflitti che ne sono derivati siano stati caratterizzati da fenomeni insurrezionali in cui gli insorti hanno rivendicato più o meno fondatamente il proprio diritto all'autodeterminazione per giustificare la secessione di una parte del territorio dello Stato. Parallelamente, il venir meno del deterrente rappresentato dalla "guerra fredda" ha aperto nuovi scenari nella vita di relazione internazionale e ha consentito alle potenze (in special modo, gli Stati Uniti) di fare ricorso alle armi, e di portare avanti o sostenere quelle che sono state definite "atroci e massicce operazioni di pulizia etnica" (si pensi solo al caso Timor Est), calpestando il nostro diritto e affermando di fatto "la legge del più forte".

Non solo. Anche alcuni gruppi terroristici dell'Europa occidentale pur non dando vita a vere e proprie guerre civili hanno ammantato più o meno legittimamente di autodeterminazione le proprie rivendicazioni politiche (l'ETA nei paesi baschi, l'IRA nell'Irlanda del Nord). A questo riguardo, assume rilievo la necessità di distinguere quelli che costituiscono atti di terrorismo dalle lotte portate avanti per l'esercizio del nostro diritto, il che non sempre risulta agevole. Nel primo caso, come è evidente, ci troviamo di fronte alla necessità di prevenire e reprimere atti che si collocano al di fuori della sfera della cosiddetta "legalità internazionale", mentre nella seconda ipotesi si tratta di garantire l'esercizio di una prerogativa riconosciuta dal diritto. In questo senso, varie convenzioni che

si occupano di terrorismo hanno sempre segnato il discrimine tra terrorismo e autodeterminazione. Ad esempio, la Convenzione internazionale contro il sequestro di ostaggi del 1983 afferma chiaramente (art.12) che essa non si applicherà “*ad un atto di sequestro di ostaggi che sia commesso nell’ambito di conflitti armati innescati da popoli che si ribellino ad un regime coloniale o razzista o combattano contro un’occupazione straniera nell’esercizio del loro diritto all’autodeterminazione in conformità con la Carta delle Nazioni Unite*”, e così la Convenzione sul terrorismo adottata dall’OIL nel 1999 conferma nel preambolo “*la legittimità del diritto dei popoli a lottare contro l’occupazione ed i regimi razzisti e colonialisti con tutti i mezzi, inclusa la lotta armata, per liberare i loro territori in conformità ai fini e ai principi dello Statuto e delle risoluzioni delle Nazioni Unite*”.

Né si può mancare di parlare poi dei vari movimenti politici che pur essendo perfettamente inseriti nei circuiti istituzionali dei rispettivi paesi inseriscono nei loro programmi, secondo il vento che tira, un’ipotetica quanto futura separazione di una porzione del territorio dello Stato di cui fanno parte, e segnatamente di quella in cui essi sono maggiormente radicati (Lega Nord in Lombardia e Movimenti indipendentisti e nazionalitari in Sardegna, per restare nei confini italiani).

Tutti questi fenomeni se da un lato non sono propriamente pertinenti al nostro studio e al diritto internazionale, dall’altro pongono l’inevitabile interrogativo che poi rappresenta il punto di partenza ineludibile di qualsiasi discorso sul tema dell’autodeterminazione dei popoli: da chi e a quali condizioni può essere esercitato il diritto all’autodeterminazione?

I.2: i molteplici volti dell’autodeterminazione: autodeterminazione interna ed esterna, autodeterminazione politica, economica sociale e culturale.

Abbiamo già accennato in precedenza al fatto che la sequenza di fonti normative del diritto internazionale che a vario titolo si sono occupate del principio di autodeterminazione si sono caratterizzate per una tendenza progressiva alla espansione dei suoi contenuti.

Nei primi atti normativi che lo contengono esso è stato proclamato come principio di carattere esclusivamente politico ispirato agli ideali di libertà e volto ad assicurare l'emancipazione dei popoli da vari tipi di oppressione, come dimostrano le prime formulazioni risalenti all'epoca della rivoluzione nordamericana e francese.

Tale carattere venne in buona sostanza confermato dalle successive elaborazioni risalenti al periodo del primo conflitto mondiale, quando il teorico marxista Lenin da un lato, e il presidente americano Wilson lo posero come valore-base indispensabile ad assicurare una ordinata convivenza e una pace duratura tra le nazioni.

Già con la Carta delle Nazioni Unite (1945), il principio di autodeterminazione si arricchisce di nuovi contenuti anche se la portata innovativa di tale complesso normativo non va sopravvalutata: da un lato infatti gli artt. 1 par. 2 e 55 consacrano la regola per la quale i rapporti tra gli stati devono essere basati sull'uguaglianza dei diritti dei popoli e sul rispetto del loro diritto all'autodeterminazione, dall'altro però non riconosce un diritto dei popoli ad autodeterminarsi, quanto piuttosto un obbligo degli stati a conformarsi a tale diritto nei rapporti reciproci. Vieppiù, si rinvengono nella Carta altre norme che ridimensionano notevolmente tale cauto riconoscimento: se l'art. 75 prevede il diritto per i popoli non autonomi di accedere gradualmente all'autogoverno o all'indipendenza, l'art. 73 non contempla un analogo diritto per i popoli sottoposti a regime coloniale, sancendo solamente a carico degli stati che abbiano la responsabilità del governo di territori non autonomi un obbligo *“di sviluppare l'autogoverno delle popolazioni, di prendere in debita considerazione le aspirazioni politiche e di assisterle nel progressivo sviluppo delle loro libere istituzioni politiche...”*. Potremmo dire quindi che nella Carta delle Nazioni Unite il principio assume significati differenti in relazione a situazioni differenti: nel contesto di un'amministrazione fiduciaria, esso implica il diritto di accedere all'indipendenza; per i territori coloniali, invece, non si pone nell'immediato un problema di accedere all'indipendenza. Una visione restrittiva che probabilmente si giustifica con il fatto che all'epoca della redazione della Carta persistevano in capo ad alcuni dei membri fondatori delle Nazioni Unite estesi domini coloniali.

Né d'altro canto esiste una contraddizione tra i due gruppi di norme, visto che in tale fase storica il principio di autodeterminazione è concepito in termini negativi, ossia come

divieto per gli stati di interferire nelle libere scelte di un altro Stato, e non nell'accezione positiva di obbligo gravante su di un governo occupante un territorio non suo di lasciare che il territorio medesimo decidesse circa il proprio destino.

La storia farà presto giustizia di questa visione restrittiva, e già con la dichiarazione sulla decolonizzazione¹⁰ si stabilisce a favore di tutti i popoli il diritto ad autodeterminarsi liberamente, cioè di determinare liberamente il proprio statuto politico. Per la verità, alcuni autori¹¹ hanno sostenuto che tale riconoscimento sarebbe stato limitato ai popoli sottoposti a dominazione coloniale. Più corretta ci appare però la tesi di chi¹² ritiene che applicando il principio ai popoli sottoposti a dominio coloniale in un certo periodo storico, le Nazioni Unite intendevano non già affermare una nozione ristretta dell'autodeterminazione, bensì applicare una regola generale ad una situazione emergente di estrema gravità: l'oppressione dei popoli coloniali. A confermare la tesi appena enunciata, si suole parlare di "ruolo dinamico" del principio di autodeterminazione, ossia della sua capacità di modellarsi e di adattarsi alle diverse esigenze emergenti dalla realtà storica.

Un vero e proprio salto di qualità nel modo di intendere l'autodeterminazione dei popoli si registra poi con la dichiarazione sulle relazioni amichevoli,¹³ le cui disposizioni generali, riguardanti il diritto dei popoli ad autodeterminarsi sono esplicitamente riferite allo scopo di "*mettre rapidement fine au colonialisme*", ma allo stesso tempo vengono estese anche ai regimi razzisti e ai casi di oppressione a danno di un popolo ad opera del suo stesso governo.

Ma le novità più significative riguardano l'introduzione di una nuova dimensione del "nostro" principio: accanto all'aspetto esterno che legittima un popolo a sottrarsi ad un regime coloniale e razzista, già più volte evidenziato in precedenza, si valorizza per la prima volta l'aspetto interno, che postula in buona sostanza la necessità che il governo degli stati sia rappresentativo dell'intero popolo, in quanto non operi nessuna discriminazione in

¹⁰ Ass.Gen. ris. n. 1514 del 1960, testo in *Yearbook of the United Nations*, 1960, p. 46.

¹¹ vedi ad esempio Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, p. 3 ss.

¹² Tra i sostenitori dell'orientamento più ampio, si segnalano Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, EG, 1988, vol. IV, nonché Guarino, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Jovene, 1984, p. 93 ss.

¹³ Ass.Gen. Ris. n. 2625/1970, dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, testo in *American Journal of International Law*, 1971, p. 243 ss.

ragione della razza, del credo o del colore. Questa nuova valenza dell'autodeterminazione che sottolinea la distinzione tra governanti, da un lato, e governati, dall'altro, sancisce il dovere di ogni stato di godere del consenso della maggioranza dei sudditi e di garantire al popolo non solo la possibilità di esprimersi liberamente circa la propria struttura politica, ma anche di modificarla qualora esso non si riconoscesse più nel regime vigente.

In tal modo, si afferma una vera e propria presunzione di conformità della volontà popolare con quella del governo, nel senso che l'esistenza all'interno di uno Stato di un regime rappresentativo dell'intero popolo soddisfa l'attuazione del principio di autodeterminazione.

Quindi si parla di autodeterminazione esterna, a significare il diritto di un popolo di scegliere liberamente la forma politico-istituzionale (indipendente, federata o integrata in uno stato preesistente) con cui collocarsi nel sistema delle relazioni internazionali, mentre quando si fa riferimento all'autodeterminazione interna si intende la libertà del popolo di scegliere e adottare il regime politico "domestico" più confacente ai bisogni e alle esigenze del medesimo.

Non solo. In quest'ultima accezione, il nostro principio peraltro viene articolato in forme più complesse dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), le cui previsioni vengono poi ulteriormente sviluppate dall'atto finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (1975) e dalla Carta Africana sui diritti degli uomini e dei popoli (c.d. Carta di Banjul adottata nel 1981). L'autodeterminazione arriva a comprendere infatti non solo la potestà del popolo di decidere il regime politico ritenuto idoneo ai fini sopra enunciati, ma anche quella di decidere il tipo di organizzazione economica, sociale e culturale ad esso congeniale. In questo modo, si profila non solo un diritto all'autodeterminazione nel senso più tradizionalmente politico, ma anche in senso economico, sociale e culturale.

Questi aspetti se da un lato appaiono una testimonianza del processo evolutivo nella prassi e nella dottrina del nostro principio, sono tuttora in fase di definizione e hanno fatto emergere in tempi recentissimi spunti interessanti per la materia. Giova ricordare in questa sede le varie rivendicazioni del movimento cosiddetto "no-global", volte a denunciare gli squilibri economici per le popolazioni in via di sviluppo e i pericoli per il

mantenimento delle diversità culturali e biologiche dei popoli e delle minoranze derivanti dalla cosiddetta globalizzazione¹⁴, ed emerse nell'imponente manifestazione di Seattle(1999) in occasione della terza riunione ministeriale dell'OMC.

In questo contesto, che potremmo definire di disvelamento della "trasversalità" dell'autodeterminazione, una posizione qualificata va riconosciuta, come accennavamo, alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli di Banjul(1980), che appare ispirata alla necessità di integrare "le virtù delle tradizioni storiche e i valori della civiltà africana" nel sistema universale di promozione e di protezione dei diritti umani. Pertanto, l'affermazione solenne dei diritti dei popoli non si risolve soltanto nella proclamazione del diritto di autodeterminazione, ma serve altresì a ribadire l'indissolubilità del legame tra diritti individuali e diritti collettivi di solidarietà, mentre anche il riconoscimento dei diritti individuali appare intrecciarsi con l'appartenenza alla comunità di cui l'individuo è parte e nei cui confronti è destinatario di precisi doveri. In questa chiave trova spiegazione l'importanza che la Carta attribuisce ai diritti economici, sociali e culturali, ma ancor più ai diritti cosiddetti "di terza generazione", che sono appunto diritti di solidarietà, come il diritto alla pace, allo sviluppo e all'ambiente, solo per fare qualche esempio. Ma nella prospettiva che qui particolarmente interessa, ciò su cui appare indispensabile soffermarsi è il fatto che il particolare contesto regionale nel quale questa Carta è operante con le sue specificità in materia di diritti umani ha importanti riflessi sui contenuti della stessa. Così se è vero che l'Africa è oggi caratterizzata da una pluralità di paesi in via di sviluppo o di recente indipendenza politica, ne discende logicamente la prepotente emersione di istanze per l'eliminazione delle disuguaglianze economiche sociali e culturali, che vengono avanzate dai PVS in seno ai vari organismi internazionali (in primis, le Nazioni Unite). Il che poi sul piano concreto si traduce nel soverchio rilievo attribuito sul piano internazionale all'affermazione dei diritti economici sociali e culturali individuali e collettivi, allo scopo di instaurare un nuovo Ordine Mondiale, che sia

¹⁴ Treves, *Elementi di diritto internazionale, problemi fondamentali*, pp.31-32, definisce la globalizzazione così: "sviluppo tumultuoso delle tecnologie della comunicazione sempre più perfezionate e diffuse, fenomeni di integrazione e di conflitto sociale derivanti dalla migrazione di masse sempre più numerose e il fatto che le attività economiche trascendono sempre più le frontiere nazionali così da restringere il potere dei singoli stati a favore di altre entità quali società multinazionali, organizzazioni non governative, movimenti religiosi, politici e anche criminali".

finalmente fondato sulla giustizia e l'equità sociali, e i cui postulati fondamentali dovrebbero essere rappresentati dal diritto di ogni Stato di scegliere il proprio sistema economico sociale e culturale, la sovranità permanente delle rispettive risorse naturali, l'eguaglianza delle opportunità economiche, l'obbligo di cooperazione finalizzato allo sviluppo. La realizzazione di questi obiettivi naturalmente presupporrebbe la necessaria assunzione di una serie di impegni da parte dei paesi economicamente avanzati, concretizzati nella promozione e finanziamento di specifici progetti di sviluppo, nell'abbattimento del debito gravante sui PSV nei confronti dei primi e in altre iniziative di segno "umanitario". Non si può tralasciare però di dire che se da un lato il riconoscimento di queste esigenze appare doveroso sul presupposto che il miglioramento delle condizioni di vita dei PVS, e quindi il pieno riconoscimento dei loro diritti politici economici sociali e culturali, è indispensabile per assicurare la pace e prevenire nuovi conflitti interni e internazionali, questo approccio desta, specie in dottrina, non poche perplessità per la connessa difficoltà di enucleare titolarità, contenuti e modalità di esercizio dei medesimi¹⁵.

Non possono essere poi dimenticate le varie lotte di segno prevalentemente culturale e ambientale per la sopravvivenza dei popoli indigeni¹⁶, che hanno trovato espressione in varie convenzioni concluse anche sotto l'egida delle N.U., come pure appare interessante il saldarsi di queste ideologie con i vari movimenti che si battono contro i modelli economici e culturali dominanti, fenomeno che è culminato nel Forum sociale mondiale di Porto Alegre (2001) e nella successiva conferenza dei popoli indigeni (2002)¹⁷. Più in generale, ciò su cui anche la dottrina internazionalistica ha posto l'accento è come in conseguenza dei processi di globalizzazione, e a fronte di una crescita della complessità dei problemi, e di un intensificarsi delle interdipendenze e dei rapporti di potere tra ordinamenti nazionali diversi, non sia corrisposto il rafforzamento di un apparato pubblico internazionale, quale sistema di limiti e vincoli alla logica del mercato "aperto". Questo ha determinato

¹⁵ Castangia, *I diritti fondamentali dei cittadini del mondo*, pubblicazioni del Movimento Federalista Europeo, p.4.

¹⁶ Vargas Llosa, in *La Utopia Arcaica, José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, a tale proposito, parla di etnoecologismo e ecoetnicità.

¹⁷ Cammarata, *I diritti dei popoli indigeni, lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione*, Pubblicazioni del Dipartimento di studi sociali e politici, Università degli studi di Milano, p. 7 e ss.

inevitabilmente un indebolimento delle garanzie minime di tutela dei diritti umani fondamentali, un'aggressione ai beni comuni e vitali dell'umanità (in primis, il bene ambientale), e in definitiva l'aumento esponenziale delle disuguaglianze tra i popoli sviluppati (sempre più ricchi) e masse sterminate e crescenti di esseri umani incomparabilmente più poveri. Insomma, come ha detto un insigne giurista in un interessante spunto critico,¹⁸ si può oggi parlare di un nuovo razzismo, che dà per scontata la miseria, la fame, le malattie e la morte di milioni di esseri umani ormai privi di valore, e che a fronte di innumerevoli dichiarazioni di uguaglianza e proclami di equa distribuzione delle risorse, genera enormi differenze di reddito tra paesi ricchi e paesi poveri e decine di milioni di morti ogni anno, per mancanza di acqua, cibo e farmaci essenziali. Quali conseguenze nefaste ne discendano sul piano dell'autodeterminazione dei popoli (economica, ma non solo), è facile immaginare. Le soluzioni che de iure condendo sono state immaginate per questi ardui problemi vanno nella direzione della creazione di istituzioni di garanzia che si interpongano tra gli stati per la soddisfazione dei diritti economici e sociali sanciti dal patto del 1966 (e quindi, anzitutto, del nostro principio), non solo sul piano dei rimedi secondari di carattere giurisdizionale, ma già sul piano delle tutele primarie e concrete. Alcune di esse peraltro già esistono e tentano di operare nella direzione auspicata, come la FAO e l'OMS; si tratterebbe semmai di dotarle dei mezzi e delle strutture necessari per potere operare più efficacemente.

Altri organismi - specialmente, in materia di tutela ambientale, di garanzia dell'istruzione, dell'abitazione e di altri diritti fondamentali - andrebbero progettate e istituite mediante apposite convenzioni internazionali. Ma, prima ancora, si postula la elaborazione di una "Carta Internazionale dei beni fondamentali", che renda inviolabili e indisponibili tali beni e tracci le linee di una nuova politica a tutela dei beni comuni, sulla base di un nuovo contratto naturale tra umanità e natura¹⁹.

Inoltre, vi è chi ha posto in rilievo come l'autodeterminazione assuma sempre nuove forme e ponga problemi diversi, se guardata particolarmente dall'angolo visuale dell'autodeterminazione economica. Così, si è fatto riferimento alla decisione da parte degli

¹⁸ Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, 2002.

¹⁹ Michele Serres, *Atlas*, Paris, 1994.

Stati Uniti e dei loro alleati occidentali di liberalizzare il capitale finanziario all'inizio degli anni '70, così smantellando il sistema di Bretton Woods, la quale ha determinato proprio quelle conseguenze che i fautori di quel protocollo miravano ad evitare quando costruirono un sistema di "liberalismo contenuto", con limitazioni sui flussi di capitale e tassi di cambio relativamente fissi. Essi infatti avevano intuito che la liberalizzazione dei mercati finanziari sarebbe potuta divenire un'arma potente contro l'autodeterminazione e più in generale i valori democratici. Infatti, in una situazione del genere, investitori speculatori e potenti istituzioni finanziarie rischiano di divenire un "senato virtuale", capace di condizionare le politiche degli stati e di scoraggiare scelte politiche funzionali alla persona umana e slegate dalla logica del profitto, mediante la minaccia della fuga dei capitali, con la contestuale crescita dei tassi di interesse e l'innestarsi di preoccupanti fenomeni di recessione²⁰.

Più in generale, è stato pure detto²¹ (a dire il vero, estremizzando) che le politiche di molti stati finiscono così per essere eterodirette dalle scelte di istituzioni finanziarie internazionali che poi riflettono largamente gli orientamenti degli Stati Uniti. Il che determina una penetrante limitazione dell'autodeterminazione innanzitutto economica delle singole entità statuali e il trasferimento del potere di decisione sostanziale in capo alle classi dirigenti degli stati più forti.

Si tratta di fenomeni ed elaborazioni che pur significativi e interessanti sono ancora in via di definizione e sui quali non sembra pertanto opportuno andare al di là di questi brevi cenni.

1.3: le origini storiche del principio.

Il principio di autodeterminazione fa la sua prima comparsa sulla scena internazionale come principio politico con una vocazione universale, ma non implicante alcun obbligo per gli Stati di riconoscere alle collettività umane il diritto ad autodeterminarsi.

²⁰ Intervento di Noam Chomsky, *A guardia del mondo*, da *Il Manifesto*, 4 Dicembre 1999.

²¹ Ibidem.

Possiamo dire innanzitutto che i primi “germi” per l’elaborazione del nostro concetto sono già rinvenibili, nel XVII secolo, in una lunga serie di trattati che, ispirati dalla consapevolezza dell’esistenza in molti stati di minoranze soprattutto religiose, contengono disposizioni dirette a garantire i loro diritti. Pensiamo, in particolare, al trattato di Westfalia (1648), al trattato di Oliva (1660), oppure al trattato di Ryswick (1697), solo per citare i più importanti. A questo riguardo, Lerner ha sottolineato come essi abbiano avuto un ruolo fondamentale nella “sensibilizzazione verso i problemi delle minoranze” e “verso un rapido sviluppo del valore dell’autodeterminazione”²².

Andando avanti nel tempo, ritroviamo il principio di autodeterminazione in una formulazione ampia e di contenuto indeterminato nella dichiarazione d’indipendenza degli Stati Uniti dalla madrepatria risalente al 7 Giugno 1776, nonché poco dopo, nel contesto dell’epopea rivoluzionaria francese, nella Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 26 Agosto 1789 e nella *Declaration des droits de gens* sottoposta dall’Abbè Gregoire alla convenzione del 19 Novembre 1795 (non adottata dall’Assemblea). Nella prima, si stabilisce che i popoli dovrebbero avere tutti il diritto di autogovernarsi, come pure quello di essere liberi da qualsivoglia situazione di tirannia, rispecchiandosi in tal modo lo spirito anticoloniale della rivoluzione americana.

Nella *Declaration*, invece, vengono proclamati gli ideali di libertà, uguaglianza e fraternità tra le genti, in un quadro nel quale aveva un ruolo preminente la liberazione del popolo dal dispotismo monarchico.

In questo contesto, il nostro principio, intriso degli ideali rivoluzionari, penetra nella comunità internazionale con una connotazione generale che in astratto consente la liberazione dei popoli da ogni oppressione sia interna che esterna e legittima la libera scelta, da parte dei medesimi, del paese nel cui territorio vivere, mediante lo strumento dei plebisciti.

In realtà, nella pratica, la portata del nostro principio viene da subito circoscritta e ridimensionata mediante il riferimento diretto al principio di nazionalità, in modo tale da fugare il timore che qualsiasi minoranza potesse rivendicare ideali

²² Lerner, *Minorías y grupos en el derechos internacional. Derechos y discriminación*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Serie Folletos 1991/17.

secessionistici, invocando l'autodeterminazione. In questo, la sua concreta realizzazione viene di fatto subordinata al principio di tutela dell'integrità degli stati preesistenti²³.

Nei primi decenni del secolo appena trascorso, intanto, si segnalano due importanti prese di posizione in sede politica afferenti al nostro principio: da un lato quella del leader bolscevico Lenin, dall'altro quella del presidente statunitense Wilson.

Nikolaj Lenin pubblicò, nel 1916, le "Tesi sulla rivoluzione socialista e sul diritto delle Nazioni all'autodeterminazione"²⁴, dove sosteneva che il diritto all'autodeterminazione andasse riconosciuto a tutti i gruppi nazionali, e non solo a quelli sottoposti a dominio straniero; in particolar modo, invocava il diritto all'autodecisione di Austria, Balcani e Russia e sosteneva che *"i socialisti devono pretendere l'immediata ed incondizionata liberazione senza indennizzo delle colonie"*. Egli ritornava ancora sul nostro principio in un'altra opera, la "Dichiarazione dei diritti dei popoli lavoratori", dove insisteva sul fatto che *"la liberazione di tutte le colonie, la liberazione di tutti i popoli assoggettati, oppressi, non sovrani era una condizione indispensabile per la pace"*. E tutto ciò poteva pretendersi in virtù del principio di eguaglianza tra le nazioni, che comportava inevitabilmente l'attribuzione ad esse del diritto di secessione. In tal modo, tale principio diveniva un formidabile argomento nella propaganda contro le popolazioni capitaliste e colonialiste.

L'autodeterminazione venne proclamata anche dal presidente americano Woodrow Wilson l'8 Gennaio 1918 in un discorso rivolto al Congresso, nell'ambito del programma in 14 punti (il quinto è quello che ci interessa) redatto in vista del riassetto del vecchio continente a conclusione della prima guerra mondiale, per poi divenire uno dei capisaldi del suo pensiero sulle relazioni internazionali. Egli sosteneva che l'autodeterminazione dovesse essere un diritto spettante in linea di principio a tutti i popoli, sia quelli europei che quelli coloniali. Sulla base di questo principio, inteso in senso moderato e senza alcun intento sovvertitore dell'ordine esistente, egli propose di riconsiderare i confini degli stati esistenti, invitando gli enti sovrani a mutare il loro assetto nel rispetto delle caratteristiche e aspirazioni della collettività e di singoli gruppi. Esso veniva riconosciuto in pratica ai popoli (intese come comunità caratterizzate dall'appartenenza ad una stessa

²³ Guarino, *Autodeterminazione dei Popoli e diritto internazionale*, Jovene, 1984, pp.93-94.

²⁴ Lenin, *Selected Works*, Londra, 1969, p.157.

etnia, lingua, cultura) dell'Europa dell'est e del Medio Oriente, che dopo la caduta degli imperi centrale e ottomano, erano finalmente liberi di decidere del proprio destino: su questa base nacquero così stati come la Cecoslovacchia e la Jugoslavia, ed è significativo notare (per evidenziare l'elasticità del principio) che oggi questi stati non esistono più, disgregati dagli odii tra quei popoli che, secondo i vincitori della "grande guerra" avrebbero dovuto invece convivere armoniosamente. In tal modo, si può concordare sul fatto che il principio di autodeterminazione venisse inteso prevalentemente in senso democratico, e non nazionale, avendo portato per un verso alla creazione di stati multinazionali (come gli esempi appena citati dimostrano), sebbene per altro verso permise una parziale e calcolata accettazione di qualche rivendicazione nazionale (si veda il caso dell'Italia) e la formazione di un "cordone" di micro-stati vagamente nazionali che isolassero "in quarantena" il cosiddetto virus rosso.

Questo principio d'altro canto, piuttosto che assolutizzarsi, incontrava in Wilson un temperamento con riferimento ai regimi coloniali, giacché lo statista americano, temendo che esso potesse tradursi in una minaccia per la stabilità dell'assetto mondiale futuro, dichiarava al Congresso che nel dirimere le questioni relative alla sovranità occorre tenere conto certo delle aspirazioni indipendentiste dei popoli, ma pure delle *"eque pretese dei governi sul cui titolo giuridico si discute"*²⁵. Certo è che comunque così intesa l'autodeterminazione non trovò riscontri al di fuori dei confini europei. Va segnalato inoltre, da parte del presidente americano, l'uso del termine autogoverno (preferito a quello più radicale di autodeterminazione), mentre "manifestava la convinzione che gli uomini dovessero partecipare alla elezione dei propri governi, e che la democrazia dovrà universalizzarsi e che i popoli primitivi e sottosviluppati dovessero essere tutelati nel loro cammino verso l'autogoverno. Coerentemente con queste affermazioni, egli avanzò la proposta di istituire una Lega delle Nazioni, organizzazione di stati con il compito precipuo del mantenimento dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica delle nazioni, di quelle grandi, come di quelle piccole.

²⁵ Pomerance, *The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception*, in *American Journal of International Law*, 1976, p.1 ss.

Queste autorevoli opinioni rafforzarono il timore che il principio di autodeterminazione potesse essere utilizzato per legittimare eventuali pretese secessionistiche, talchè esso non venne nemmeno inserito tra i valori fondanti del Patto(o covenant) istitutivo della Società delle Nazioni del 1919. Tale organismo internazionale peraltro istituì, per garantire margini di autonomia ai popoli coloniali, il sistema dei mandati, che consentiva il raggiungimento di una forma di autogoverno, da realizzarsi sotto il controllo e su iniziativa della potenza mandataria.

Se è proprio in questa fase storica che il nostro principio diviene norma di diritto internazionale positivo mediante il suo inserimento nei trattati di pace di Versailles, è di poco successiva la decisione di una commissione internazionale sul caso delle isole Aaland che conferma una lettura estremamente moderata e prudente dell'autodeterminazione²⁶; quest'organo, pur riconoscendo che la maggioranza delle popolazioni stanziata nelle suddette isole avrebbe voluto separarsi dalla Finlandia ed unirsi alla Svezia, negò che tale loro volontà potesse tradursi nel riconoscimento di un vero e proprio diritto di secessione.

Solo con l'approssimarsi della seconda guerra mondiale, si affermerà una lettura più estensiva e di nuovo universale del principio di autodeterminazione. Si tratterà di un'evoluzione prevedibile come reazione naturale ai fenomeni di sistematica e grave violazione dei diritti umani perpetrati da parte dei regimi totalitari affermatosi in Europa negli anni 20 e 30 del '900 a danno delle rispettive popolazioni, in particolare di quelle frange di esse che per ragioni etniche, razziali o solo ideologiche differivano dall'ideologia dominante.

In questo contesto, va evidenziato l'inserimento (solo implicito) del nostro principio nella Carta Atlantica del 14 Agosto 1941 (punti 2, 3 e 6): in essa, infatti, si fa riferimento alla necessità che qualsiasi mutamento territoriale avvenga sulla base dell'"*accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned*" e all'obbligo di rispettare il diritto "*of all people to choose the forme of government under which they will live*".

²⁶ Si fa riferimento qui ai pareri resi da due commissioni di giuristi a proposito del riconoscimento alle suddette isole del diritto a distaccarsi dalla Finlandia.

Benchè tale ampia formulazione non escludesse affatto dai benefici dell'autodeterminazione i popoli sottoposti a dominazione coloniale, il primo ministro britannico Winston Churchill ebbe cura di precisare che essa era assicurata ai solo territori sottoposti a dominio straniero o a un regime contrario alle aspirazioni locali. Di fatto, l'ambito di applicazione della norma sopra riportata veniva in tal modo circoscritto dallo statista inglese in accordo con il presidente americano Roosevelt, in modo da consentire il ritorno all'autogoverno e alla sovranità ai soli popoli sottoposti a regimi totalitari, senza alcun riferimento ai popoli sottomessi al giogo coloniale. Esso non intendeva, per riprendere le parole di Churchill alla Camera dei Comuni, "che il recupero della sovranità dei popoli soggetti al dominio nazista durante la guerra".

1.4: le principali fonti normative e i più significativi documenti sull'autodeterminazione.

Abbiamo già sinteticamente fatto riferimento ad alcune delle principali fonti normative vigenti che si occupano del principio di autodeterminazione.

In primo luogo, viene in considerazione la Carta delle Nazioni Unite, elaborata e adottata a San Francisco il 26 Giugno 1945. Con essa, il nostro principio cessa di essere un mero postulato politico, per divenire norma giuridica internazionale.

Appare significativo dell'importanza che il legislatore internazionale ad esso intendeva annettere il fatto che il principio di autodeterminazione venga preso in esame già nell'art.1 par.2 e venga qualificato come condizione indispensabile per lo sviluppo di relazioni amichevoli tra gli stati insieme al principio dell'uguaglianza dei diritti; tale norma impone infatti di "sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodecisione dei popoli".

Questo principio viene poi sviluppato nelle sue varie implicazioni dai successivi patti dei diritti umani, quello sui diritti civili e politici, e quello sui diritti economici, sociali e culturali, aperti alla firma il 16 Dicembre 1966 a New York. Questi due atti normativi non

solo confermano il fondamentale diritto di autodeterminazione dei popoli- *“tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione e in virtù di questo diritto decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale”*(art.1 comma 1)-ma impegnano più concretamente i singoli stati a sviluppare tale diritto- *“gli stati parti del presente patto debbono promuovere l’attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli e rispettare tale diritto, in conformità della Carta delle Nazioni Unite”*(art.1 comma 3)-.

Ma, nella enucleazione dei contenuti del principio in esame, rivestono significativa importanza anche le varie dichiarazioni di principio e i documenti non vincolanti, emanati da varie organizzazioni e conferenze internazionali, che seppur privi di valore normativo, hanno influito non poco sull’atteggiamento tenuto rispetto all’autodeterminazione dai membri della comunità internazionale.

Tra queste ultime, segnaliamo la Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni tra gli stati compresa nell’Atto finale della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, ivi conclusa il 1 Dicembre 1975. L’VIII di questi principi (Eguaglianza dei diritti di autodeterminazione dei popoli) sancisce in modo articolato per i popoli *“il diritto di stabilire quando e come desiderano il regime politico interno ed esterno, senza ingerenza esterna, e di perseguire come desiderano il loro sviluppo economico, sociale e culturale”*. Emerge poi da questo atto normativo una evoluzione significativa nella considerazione dell’autodeterminazione, laddove richiama i popoli all’*“impegno dell’eliminazione di qualsiasi forma di violazione di questo principio”*. Interessanti, sia pure con il limite di essere contenute in un atto di natura privata, appaiono poi le disposizioni contenute nella dichiarazione universale dei diritti dei popoli (Carta di Algeri), proclamata da Lelio Basso ad Algeri il 4 Luglio 1976 nel duecentesimo anniversario della rivoluzione americana. Esse trattano dei diritti dei popoli sotto molti profili, introducendo concetti e principi che poi saranno acquisiti stabilmente dal diritto internazionale. Meritano un cenno i riferimenti al *“diritto esclusivo inalienabile e imprescrittibile”* dei popoli all’esistenza, a liberarsi da qualsiasi dominazione straniera o coloniale, ad avere un regime democratico, allo sfruttamento delle proprie ricchezze e risorse naturali, a partecipare al progresso scientifico, a preservare la propria cultura e le

proprie tradizioni, a parlare la propria lingua. Che altro non sono se non specificazioni del più generale diritto all'autodeterminazione.

Altro documento estremamente rilevante per il nostro studio è la Carta Africana sui diritti degli uomini e dei popoli che include tra i diritti fondamentali, all'art.20 par.1, il diritto di autodeterminazione di tutti i popoli formulato come segue: *"Ogni popolo ha diritto all'esistenza. Ogni popolo ha un diritto imprescrittibile e inalienabile all'autodeterminazione. Esso determina liberamente il proprio statuto politico e assicura il proprio sviluppo economico e sociale secondo la via che ha liberamente scelto"*. Certamente, la Carta Africana ha anch'essa il valore di una mera dichiarazione di principi ed un'efficacia limitata ad un contesto regionale, ma può essere tenuta presente comunque come testimonianza della maturazione di una sensibilità più attenta agli aspetti dinamici e interni del nostro principio, esplicitando tra l'altro le peculiarità di una visione non occidentale.

1.5: il principio di autodeterminazione nel sistema delle Nazioni Unite.

Come abbiamo più volte avuto occasione di rilevare, L'Organizzazione delle Nazioni Unite, "quale incarnazione più recente della cooperazione istituzionale tra gli Stati"²⁷, ha avuto un peso determinante per l'emersione e per l'elaborazione dei profili più significativi del nostro principio. Ciò è avvenuto attraverso l'azione e gli interventi dei suoi principali organi: innanzitutto, l'assemblea generale e il consiglio di sicurezza.

In questo contesto, fornisce indicazioni significative già lo statuto di questa organizzazione, ossia la Carta delle Nazioni Unite, che da taluno è ritenuta una vera e propria carta costituzionale dell'ordinamento internazionale, in quanto racchiude i valori cardine cui deve (rectius, dovrebbe) informarsi la vita di relazione tra gli Stati. Essa

²⁷Ago, *Le Nazioni Unite: venticinque anni dopo*, CI, 1970 p.443.

rappresenta in effetti il primo trattato multilaterale in cui viene consacrato il principio di autodeterminazione.

Dai lavori preparatori della Carta, alla conferenza di San Francisco, si evince che “*the principle of equal rights of peoples and that of self-determination are two complementary parts of one standard of conduct; the request of that principle is a basis for the development of friendly relations and is one of the measures to strengthen universal peace; an essential element of the principle in question is a free and genuine expression of the will of the people*”²⁸.

Il riconoscimento di questo principio e il suo inserimento nello statuto furono una conquista assai importante per la società internazionale, ma ciò avvenne a prezzo di duri scontri, soprattutto tra la posizione sovietica da un lato e quelle di alcune potenze occidentali, titolari di estesi domini coloniali (Belgio, Francia, Gran Bretagna), dall'altro. In particolare, l'orientamento dell'Unione Sovietica, ispirato dall'ortodossia leninista, propugnava il riconoscimento dell'autodeterminazione come eguale diritto di tutti i popoli all'indipendenza, anche per mezzo di secessione.

Proprio le implicazioni politiche potenzialmente secessionistiche, insite nel principio di autodeterminazione, determinarono in una prima fase l'opposizione delle potenze coloniali all'inclusione del medesimo nella Carta. In un secondo momento tuttavia esse acconsentirono alla sua introduzione nell'articolato normativo, sia pure con una formulazione attenta ad evitare pericolose derive separatiste.

Esplicitamente, il primo comitato della prima commissione della conferenza di San Francisco ribadiva che “*the principle conformed to the purposes of the Charter only insofar as it implied the right of self-government of peoples and not the right to secession*”.

Le potenze coloniali riuscirono poi ad avere un ruolo importante, se non nella predisposizione della lettera delle disposizioni, nel condurre la prassi internazionale ad una interpretazione dell'autodeterminazione fortemente restrittiva, concependola come mero autogoverno, e non come vera e propria indipendenza, in modo da tutelare in primo

²⁸ *United Nations Conference on International Organization, Documents, vol. VI, p. 455.*

luogo l'integrità territoriale degli stati e il potere dei paesi coloniali, e così da intendere il principio in un'accezione esclusivamente negativa ed esterna. Esso venne in buona sostanza inteso unicamente come obbligo per gli stati di non interferire con minacce e pressioni violente sulle libere scelte operate nell'ambito degli altri stati.

Occorre arrivare agli anni '50 e '60 per poter riscontrare nella prassi delle Nazioni Unite un'interpretazione più ampia e finalmente positiva del principio di autodeterminazione, in modo da aprire la strada al processo di decolonizzazione. Si affermava finalmente l'obbligo per un governo che si trovi ad occupare un territorio non suo di lasciare che il popolo che lo abita possa determinare in maniera autonoma e senza condizionamenti il proprio destino. Questa interpretazione sarà però solo il punto di arrivo di un processo evolutivo le cui tappe intermedie si possono cogliere attraverso l'esame delle principali risoluzioni emanate sul tema dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, e altresì l'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia.

In particolare vanno ricordate:

-la risoluzione n.1514-XV del 1960²⁹(dichiarazione relativa alla concessione dell'indipendenza ai popoli e ai paesi sottoposti a dominio coloniale), nella quale si sottolinea che la sottoposizione di un popolo ad un giogo, dominio o sfruttamento straniero costituisce un diniego di un diritto fondamentale dell'uomo, è contraria alla Carta e costituisce un impedimento alla promozione della pace e della cooperazione mondiali. Si apriva così la strada al processo di decolonizzazione e si legittimavano i movimenti per la liberazione dei popoli sottomessi alle potenze coloniali;

-la risoluzione 2160 del 1966, per la quale ogni azione coercitiva diretta o indiretta, volta a privare un popolo del suo diritto all'autodeterminazione, costituisce una violazione della Carta;

-la risoluzione n.2625-XXV del 1970³⁰(dichiarazione relativa ai principi del diritto internazionale concernenti i rapporti amichevoli e la cooperazione tra gli stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite), per cui i popoli che esercitano il diritto

²⁹ Testo in *Yearbook of the United Nations*, 1960, p.46.

³⁰ Testo in *American Journal of International Law*, 1971, p.243 ss.

all'autodeterminazione hanno diritto di avere il sostegno e l'appoggio secondo la Carta delle Nazioni Unite;

-la risoluzione n.3314-XXIX del 1974³¹(dichiarazione relativa alla definizione dell'aggressione),per la quale i popoli hanno diritto all'impiego della forza e a porre in essere atti violenti nell'esercizio dell'autodeterminazione,senza per ciò stesso integrare la fattispecie dell'aggressione.

Per quanto riguarda la giurisprudenza della Cig,vanno ricordati,tra gli altri,i pareri resi,il 21 Giugno 1971,circa le conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza del Sud Africa in Namibia,nonostante la risoluzione 276 del Consiglio di Sicurezza,e il 16 Ottobre 1975,in relazione alla situazione del Sahara occidentale,e inoltre la sentenza pronunciata il 30 Giugno 1996 sul caso relativo a Timor orientale. Nei pareri su citati,la Corte ha spazzato via i residui dubbi circa l'efficacia obbligatoria e la portata universale del nostro principio,statuendo che il "*diritto di autodeterminazione è un principio legale e non un mero principio di natura politica*",mentre nella sentenza sul caso di Timor è andata oltre affermando tra l'altro che"*il principio di autodeterminazione dei popoli è uno dei principi essenziali del diritto internazionale contemporaneo*" e che esso vale *erga omnes*. In questa occasione,peraltro,l'organo giurisdizionale delle N.U. ha dato seguito concreto alla propria pronuncia,promuovendo un plebiscito supervisionato dai caschi blu dell'ONU,il quale ha sancito la separazione della regione di Timor Est dall'Indonesia.

Ma torniamo alla Carta delle Nazioni Unite ed esaminiamo specificamente le disposizioni che si occupano del nostro principio .

1.6:Segue:origine e contenuto dell'autodeterminazione negli artt.1,55 e 56 della Carta.

³¹ Testo in *Revue générale de droit international public*,1975,p.261 ss.

Nella Carta delle Nazioni Unite, il principio di autodeterminazione diviene per il fatto stesso del suo inserimento in una fonte normativa di assoluto rilievo per la vita di relazione tra gli stati, un principio chiave del diritto internazionale.

Per la verità, come abbiamo già sottolineato, esso non è presentato, giusta la lettera della disposizione dell'art.1 par.2 come un diritto del popolo come soggetto direttamente legittimato ad esercitare l'autodeterminazione e quindi a costituirsi in entità politica autonoma, ma si traduce più modestamente in un obbligo per gli Stati di basare i loro reciproci rapporti sul principio in esame, al fine precipuo di garantire il mantenimento della pace e la sicurezza nella società internazionale.

L'obbiettivo della pace e della sicurezza del resto già emergeva dal preambolo della Carta, come esigenza primaria posta alla base della creazione del nuovo organismo, quale strumento di rafforzamento della cooperazione tra gli stati. Si dice infatti che le Nazioni Unite nascevano con lo scopo di *“salvare le future generazioni dal flagello della guerra che per ben due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità”*.

D'altronde, che esistesse, nella percezione degli stati, uno stretto nesso di collegamento tra la minaccia alla pace e le violazioni dell'autodeterminazione emerge non solo dai lavori preparatori della Carta alla conferenza di San Francisco, ma anche dalla successiva prassi del Consiglio di Sicurezza (competente in materia proprio perché si tratta qui di minaccia alla pace o di violazioni di essa) e dell'Assemblea Generale³².

Del resto, la stessa formulazione dell'art.1, par.2 non lascia adito a dubbi, quando enuncia tra i fini delle Nazioni Unite quello di *“sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale”*.

Il nostro principio ritorna ad essere oggetto di attenzione in un'altra disposizione della Carta, l'art.55. In tale disposizione il suo rispetto assume rilievo *“al fine di creare condizioni di stabilità e benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed*

³²Si pensi in particolare alle risoluzioni emanate dai due organi sulla questione della Namibia (Ass.gen.,ris.2372-XXIII,2555-XXIV,2678-XXV,2871-XXVI,3031-XXVIII,3295-XXIX;Cons.Sic.269/12.8.1969 e 418/4.11.1977),e sulla questione sudafricana (Ass.gen.,ris.2189-XXI,2307-XXII,2509 B-XXIV;Cons.Sic.282/27.7.1970 e 311/4.2.1972).

amichevoli tra le nazioni”, attraverso una “cooperazione internazionale per la soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario”.

Come recita testualmente il par.a della disposizione in esame, la stabilità e il benessere saranno raggiunti promuovendo *“un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d’opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale”*. Questi risultati naturalmente potranno essere raggiunti solo attraverso la piena attuazione del principio in esame³³, e dovranno essere assicurati a tutti i popoli.

In tal modo, il principio in parola va oltre il contenuto esclusivamente politico, e assume una duplice connotazione economica, che si esplica alla stregua della Carta sia sul piano interno che sul piano esterno. In primo luogo, esso implica il diritto di tutti i popoli compresi in una determinata entità statale ad un’effettiva ed equa distribuzione delle risorse presenti in quello stato. Nel secondo caso, esso viene inteso essenzialmente come diritto di un popolo al godimento e allo sfruttamento delle proprie risorse naturali, per poi evolversi nel senso di garantire a tutti i popoli un’equa distribuzione delle ricchezze presenti nel globo.

Quindi, proprio dall’art.55 occorre partire per enucleare questi profili dell’autodeterminazione, che le Nazioni Unite hanno valorizzato nella prima fase della loro attività con vari interventi dell’Assemblea, la quale, proprio rifacendosi al più generale diritto di un popolo e di una nazione a disporre di se stessi, riconobbe infine il principio della sovranità permanente sulle ricchezze e risorse naturali, giungendo fino ad istituire con apposita risoluzione una commissione ad hoc incaricata di approfondire queste tematiche³⁴.

Fu dal lavoro di questa commissione che scaturì la importante *“Dichiarazione sul diritto di sovranità permanente sulle risorse naturali”*.

³³ Carta delle Nazioni Unite, par.a:” *Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le Nazioni, basati sul rispetto del principio dell’uguaglianza dei diritti o dell’autodeterminazione dei popoli, Le Nazioni Unite promuoveranno: a)...*

³⁴ Ass.Gen., ris.1314-XIII del 12.12.1958.

L'obbligo di perseguire le finalità indicate all'art.55 viene poi ulteriormente rafforzato dalla successiva disposizione dell'art.56. Esso richiama infatti gli Stati all'impegno inderogabile di *“agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati dall'art.55”*.

In sostanza, non solo l'Organizzazione delle Nazioni Unite e in tale ambito collettivo i Membri di essa devono adoperarsi per assicurare la piena realizzazione degli obiettivi indicati, ma ad essi deve altresì rivolgersi l'azione individuale dei singoli stati. E questo va sottolineato proprio in considerazione del fatto che ai nostri fini assume rilievo non solo l'azione transfrontaliera dei singoli stati, ma ad essa debbono accompagnarsi coerenti azioni di politica interna.

Sembra in definitiva di poter affermare come, alla luce di questi primi articoli finora esaminati, il disegno del legislatore internazionale sia chiaramente volto a sottolineare la strumentalità dell'autodeterminazione politica, ossia il diritto (di un popolo) di vivere libero da qualsiasi forma di oppressione e di determinare in piena e completa autonomia il proprio sistema politico istituzionale, rispetto all'obiettivo considerato come fine ultimo della cooperazione interstatuale inaugurata con la istituzione delle Nazioni Unite.

Ossia, uno sviluppo economico e sociale equilibrato e a vantaggio di tutti i popoli esistenti sulla terra, sul presupposto che solo così possa essere garantita in maniera stabile e duratura la pace interna e internazionale.

Volendo sintetizzare al massimo le nostre riflessioni, possiamo concludere esplicitando quello che può definirsi il contenuto universale del principio di autodeterminazione.

Esso postula il diritto di ciascun popolo a vivere libero da qualsiasi genere di oppressione, sia interna che esterna, presupposto questo indispensabile per garantire l'instaurarsi di relazioni amichevoli tra gli stati membri e e per un effettivo e generale progresso economico e sociale, fondato a sua volta su un'equa distribuzione delle risorse economiche e naturali, sia sul piano internazionale che sul piano interno³⁵.

³⁵ Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, DDPII, 1987, op.cit.

1.7:Segue:l'autodeterminazione coloniale negli artt.73 e 76 della Carta.

Bisogna subito sgombrare il campo dal facile equivoco che le conclusioni appena raggiunte siano da considerare definitive e che il nostro principio si sia da subito affermato con una portata così dirompente quale risulterebbe da un'interpretazione ampia degli articoli appena esaminati nella Carta delle Nazioni Unite.

Infatti,vi sono nel medesimo articolato normativo altre disposizioni che propongono una versione decisamente riduttiva del principio di autodeterminazione.

In particolare,quando ci si interroga su quali siano le situazioni specifiche a cui i principi poc'anzi esaminati dovrebbero applicarsi,ci si rende immediatamente conto che le soluzioni emergenti dalla Carta delle Nazioni Unite sono assai più complesse di quelle che potrebbero essere tratte guardando esclusivamente agli artt. 1 e 55.

Infatti,il principio di autodeterminazione nella specifica accezione politica viene di nuovo in rilievo nel capitolo XI intitolato alla "dichiarazione concernente i territori non autonomi".

Si fa riferimento qui all'autodeterminazione inquadrata nel contesto dei territori sottoposti a dominio coloniale;più precisamente,devono prendersi in considerazione l'art.76,che prevede un regime di amministrazione fiduciaria,e l'art.73,che si occupa invece genericamente dei territori non autonomi.

L'art.76,in primo luogo,richiama il nostro principio come presupposto e strumento utilizzabile per favorire il raggiungimento dell'autonomia e dell'indipendenza delle popolazioni coinvolte dall'amministrazione fiduciaria,mediante un processo graduale che tenga conto in particolar modo delle "*particolari condizioni di ciascun territorio e delle sue popolazioni,e delle aspirazioni liberamente manifestate dalle popolazioni interessate*".

Esso peraltro non si spinge fino al punto di sancire espressamente un obbligo in senso giuridico a carico delle potenze amministratrici di riconoscere il diritto dei popoli da essi amministrati ad autodeterminarsi,ossia in pratica a costituire uno stato autonomo.

Invece, l'art.73 dispone che le potenze coloniali responsabili dell'amministrazione dei territori i cui popoli non hanno ancora raggiunto autonomia, devono riconoscere la preminenza degli interessi degli abitanti di questi territori, ed accettare come "*sacra missione l'obbligo di promuovere al massimo il loro benessere e, a tal fine l'obbligo*" di condurli all'autogoverno, in conformità, anche in questo caso, delle loro "*aspirazioni politiche*" e assistendole nel "*progressivo sviluppo delle loro libere istituzioni politiche*". Nel contesto di questa disposizione, l'autodeterminazione ha quindi un obiettivo più limitato e rappresenta in ogni caso una conquista graduale fatta dalle popolazioni, sotto la guida e per concessione della potenza controllante.

La struttura dell'art.73 fa tornare alla memoria in effetti il regime dei mandati originariamente previsto dallo statuto della Società delle Nazioni, anche se non si può negare che la disciplina dello Statuto della Nazioni Unite sia di ispirazione democratica.

Tuttavia, come avremo modo di sottolineare nel proseguio del nostro studio, la successiva prassi delle Nazioni Unite si svilupperà inequivocabilmente in modo da giungere ad una piena assimilazione delle due situazioni esaminate: quella dei territori in regime di amministrazione fiduciaria, e quella dei territori sottomessi ad una dominazione coloniale. Si arriverà così a riconoscere anche a favore delle popolazioni abitanti questi ultimi territori il diritto a costituirsi in Stato indipendente, mediante l'esercizio del diritto di autodeterminazione sancito dagli artt.1 e 55 della Carta, che in tal modo verrà esteso a tutti i popoli senza eccezioni di sorta.

Cap.II:

IL CONTENUTO DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE: PROFILI SOGGETTIVI DELL'AUTODETERMINAZIONE.

II.1: i titolari del diritto, i destinatari dell'obbligo, i beneficiari. Cenni sulla forza giuridica del principio.

Per qualsiasi studioso di diritto che si rispetti, l'analisi di una situazione giuridica non può essere disgiunta dall'individuazione di coloro, che alla stregua degli schemi della teoria generale del diritto, si sogliono designare come soggetto attivo e soggetto passivo del rapporto giuridico.

Più precisamente, si tratta qui di esaminare quali sono per il diritto internazionale i titolari del diritto e i depositari dell'obbligo implicati dal principio di autodeterminazione.

La risoluzione di questo problema, e più in generale di quali siano i destinatari di ogni conseguenza giuridicamente rilevante discendente dal diritto internazionale, presuppone naturalmente la determinazione di quali siano i membri della società nella quale il diritto internazionale si manifesta e opera. Ovvero, occorre preliminarmente accertare quali siano i protagonisti della vita di relazione internazionale.

Nel caso del nostro principio, per la verità, il problema è reso più complicato dal fatto che, malgrado le disposizioni che se ne occupano facciano indubitabilmente riferimento al popolo come "protagonista" delle azioni materiali e storiche identificabili come esercizio dell'autodeterminazione, il popolo non è considerato soggetto del diritto internazionale.

Infatti, in base ad una lunga e risalente tradizione, il diritto internazionale disciplina i rapporti tra entità indipendenti e sovrane ("*superiorem non recognoscentes*"), ma non è in alcun modo configurabile come ordinamento di una società umana universalmente organizzata. Pertanto, non sembra possa ancora oggi dubitarsi del fatto che tutte le norme

del diritto internazionale si indirizzano agli stati, e non ai singoli individui né tantomeno ai popoli in quanto tali.

I destinatari dell'obbligo scaturente dal principio di autodeterminazione sono quindi i singoli stati, in quanto membri dell'organizzazione delle Nazioni Unite.

Per quanto concerne invece il correlativo diritto, non esistono valide ragioni per affermare che esso spetti ai singoli popoli: come già dicevamo prima, il fatto che si parli di "autodeterminazione dei popoli" non è sufficiente per inferirne che i popoli siano effettivamente titolari di questo diritto.

Un'analisi delle vicende storiche potrebbe essere illuminante a riguardo: nel processo di decolonizzazione, i popoli hanno prima dato vita ad entità indipendenti e solo in tale veste hanno condotto la loro lotta di liberazione. In altri termini, i popoli erano meri detentori "reali" delle istanze di autodeterminazione, mentre le entità indipendenti, espressione dei popoli in lotta per ottenere la realizzazione di queste istanze, le hanno concretamente perseguite e realizzate, in quanto soggetti di diritto internazionale, equiparati agli stati.

In definitiva, gli stati membri delle N.U. sono al tempo stesso destinatari dell'obbligo e titolari del diritto all'autodeterminazione. Da un lato, si configura un obbligo, a carico tutti gli stati membri, di rispettare il diritto di tutti i popoli all'autodeterminazione e di assicurarne per quanto possibile la concreta soddisfazione. Dall'altro, si pone, in capo a ciascuno di essi, il diritto di pretendere l'osservanza del suddetto obbligo nei confronti degli altri stati.³⁶

Una volta riconosciuto il principio di autodeterminazione come oggetto di uno specifico obbligo interstatale, ne discende come logica conseguenza l'affermazione del carattere direttamente precettivo di tale principio, così come configurato dalla Carta delle Nazioni Unite.

Va segnalato peraltro che non tutti concordano su tale conclusione, e in particolare alcuni studiosi propendono per annettere al nostro principio, inserito nella Carta tra gli obblighi umanitari, un valore politico o meramente programmatico³⁷, talché ne discenderebbe che

³⁶ Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, 1987, vol. II, pp. 4 e ss.

³⁷ Vedi per questi autori Cassese, *Self-determination of Peoples*, Oxford University Press, 1995; Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice, the New Doctrine in the United Nations*, The Hague, Boston, London, 1982.

esso dovrebbero essere realizzato nel quadro di un cosiddetto “programma d’azione” articolato e non immediato. A differenza di altri principi, anch’essi contenuti nell’art.2 (divieto dell’uso della forza, regolamento pacifico della controversie, etc), i quali invece andrebbero attuati in maniera immediata e “nella loro pienezza”.³⁸

Questa tesi circa un presunto, mero valore politico-morale del nostro principio non ci sembra possa essere condivisa.

In nessun modo, infatti, la Carta delle Nazioni Unite può essere interpretata come una dichiarazione di principio o dichiarazione di intenti, che dovrebbe ispirare la condotta degli stati nella vita di relazione internazionale.

Anche a voler tacere delle opinioni che ascrivono ad essa un ruolo “costituzionale” o comunque sovraordinato rispetto alle altre fonti nell’ordinamento internazionale³⁹, non si può negare che la Carta rappresenti a tutti gli effetti un trattato, che pertanto contiene norme ad efficacia obbligatoria cui gli stati membri debbono adeguare i propri comportamenti. In questo quadro, una delle disposizioni più importanti senza dubbio è rappresentata, insieme con i suoi numerosi corollari, da quella che impone l’obbligo per gli stati di sviluppare relazioni pacifiche tra loro. E uno dei presupposti indefettibili di quest’obbligo è proprio il principio di autodeterminazione dei popoli, di cui agli artt. 2 e 55 della Carta.

D’altro canto, l’obbligatorietà del principio che impone di sviluppare relazioni amichevoli non può essere posta in discussione giusta la formulazione degli artt. 55 e 56, che non dà adito a dubbi relativamente alla natura vincolante del medesimo, e sarebbe irragionevole anche solo ipotizzare che uno dei presupposti di questo impegno sia da considerare discrezionale, in quanto oggetto di un principio politico.

Né sembra accoglibile la tesi che configura il principio di autodeterminazione come principio programmatico⁴⁰. Ciò si può affermare, sia sulla base delle ragioni anzidette, sia in considerazione del fatto che lo Statuto delle Nazioni Unite è un trattato internazionale che determina effetti immediatamente obbligatori nei rapporti tra gli stati.

³⁸ Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in Enciclopedia Giuridica, 1988, vol. IV, pp. 1 e ss.

³⁹ Vedi in particolare per questa posizione Tomuschat, *L’adaptation institutionnelle des Nations Unies au nouvel ordre mondial*, in Ben Achour, Laghmani, *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, 1994.

⁴⁰ Arangio Ruiz, op. cit.

Se si vuole tuttavia sottolineare un aspetto per così dire programmatico nel nostro principio, lo si può cogliere nel fatto che l'obbligo che da esso discende va adempiuto non solo e non tanto sul piano internazionale, ma anche sul piano interno e con scelte operate nel singolo ordinamento statale. Tuttavia, quest'ultima constatazione, se consente al singolo Stato di scegliere gli strumenti e le forme attraverso cui realizzare l'obbligo imposto dal diritto internazionale (che si configura perciò come obbligo di risultato, e non obbligo di mezzi), non può però implicare in alcun modo la concessione di una discrezionalità ulteriore e, in particolare, la attribuzione ad esso del potere di giudicare unilateralmente l'avvenuto adempimento o meno.

Per concludere, si può quindi affermare che il diritto dei popoli all'autodeterminazione è oggetto di un rapporto obbligatorio solidale tra gli stati in virtù della Carta delle Nazioni Unite e (come vedremo) di altri trattati internazionali, così come in base al diritto internazionale generale. In virtù di esso, tutti gli stati hanno sia l'obbligo di agire in modo da assicurare a tutti i popoli il diritto ad autodeterminarsi, sia il diritto di pretendere l'osservanza del suddetto obbligo da ciascuno degli altri stati.

II.2: segue. Popoli e autodeterminazione.

Come abbiamo sottolineato nel precedente paragrafo, i popoli sono quindi i beneficiari del diritto di autodeterminazione. Questo diritto è sancito dunque a beneficio di tutti i popoli, senza alcuna limitazione soggettiva, come si desume dagli artt. 1 par. 2 e 55 della Carta.

Si può quindi senz'altro sostenere che "il popolo" è titolare del diritto all'autodeterminazione?

Questa conclusione è solo un aspetto del più ampio dibattito svoltosi nella dottrina e nella prassi, in ordine alla possibilità di riconoscere ai popoli la personalità giuridica internazionale, attribuendo ad essi la legittimazione ad essere titolari di diritti ed obblighi, e tra gli altri innanzitutto del diritto all'autodeterminazione.

In realtà, questa opinione è condivisa solo da una parte degli studiosi della materia, ed in particolare da coloro i quali abbracciano la cosiddetta tesi “dei diritti dei popoli”, che partendo dal presupposto per cui “un’istituzione ha senso e ha realtà solo in quanto esprime i bisogni e i diritti del popolo che rappresenta”⁴¹, sostiene che la funzione che lo Stato esplica nel quadro del diritto internazionale è solo il riflesso del ruolo di rappresentanza del popolo del quale è istituzionalmente investito. A sostegno di questo indirizzo interpretativo, vengono invocate varie pronunce solenni della Comunità internazionale, come lo stesso preambolo della Carta delle Nazioni Unite, che, in nome dei “*popoli delle Nazioni Unite*”, è stata concordata dai “*rispettivi Governi*”.

L’introduzione e la valorizzazione nell’ordinamento internazionale del principio di autodeterminazione dei popoli ha contribuito in grande misura ad influenzare questo orientamento. Volendo semplificare, si potrebbe dire che il ragionamento seguito dai sostenitori di questa tesi è il seguente: poiché numerosi atti delle Nazioni Unite attribuiscono ai popoli la prerogativa dell’autodeterminazione, se ne dovrebbe dedurre logicamente che essi debbano essere considerati veri e propri titolari del correlativo diritto. A questo proposito, nella dichiarazione ⁴²relativa alla concessione dell’indipendenza ai popoli e ai paesi sottoposti a dominio coloniale, viene ribadito il diritto all’autodeterminazione dei popoli come diritto di determinare liberamente la propria condizione politica e di perseguire liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale.

Successivamente, nella dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti i rapporti amichevoli e la cooperazione tra gli stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite⁴³, si sostiene tra l’altro che i popoli che reagiscono e resistono a un atto di coercizione nell’esercizio del loro diritto all’autodeterminazione, hanno diritto di ricercare e ricevere un appoggio secondo gli scopi e i principi della Carta. Ancora, va

⁴¹ Rigaux, *La Carta di Algeri-La Dichiarazione universale dei diritti dei popoli*, trad. it., S. Domenico di Fiesole, 1988, p.24, che così continua: “La figura emblematica dello Stato nell’ordine giuridico internazionale è, allo stesso tempo, irreal e dominatrice. Lo Stato si attribuisce l’immagine spesso illusoria di guardiano o difensore dei popoli, mentre nelle relazioni con gli altri stati come nella sua organizzazione interna, esprime quasi sempre la volontà di potenza di gruppi ristretti che sono riusciti ad impadronirsi del potere di Stato”.

⁴² Ass.Gen.ris.n.1514-XV del 1960, testo in *Yearbook of the United Nations*, 1960, p.46.

⁴³ Ass.Gen.ris.n.2625-XXV del 1970, testo in *American Journal of International Law*, 1971, p.243 ss.

richiamata la dichiarazione relativa alla definizione dell'aggressione⁴⁴, la quale non pregiudica il diritto dei popoli sottoposti a regime coloniale, razzista o ad altre forme di dominio straniero, di lottare ai fini dell'autodeterminazione, libertà e indipendenza, conseguendone di riflesso che l'impiego della forza non costituisce violazione del relativo divieto, se si appalesa come lo strumento per realizzare il proprio diritto all'autodeterminazione.

Possiamo dire, comunque, che le ragioni addotte dai sostenitori di questa tesi non sono del tutto condivisibili, e comunque occorre essere molto cauti nell'avallarne le conclusioni che se portate alle estreme conseguenze comporterebbero una vera e propria rivoluzione nella struttura del diritto internazionale, che è tradizionalmente inteso come diritto di stati, diritto cioè che regola i rapporti tra gli stati e solo tra gli stati.

Inoltre, esaminando approfonditamente i termini della questione, le stesse argomentazioni proposte da coloro che propongono questa soluzione possono tranquillamente essere piegate a sostegno della diversa opinione (peraltro, ancora oggi maggioritaria), che individua il popolo non come titolare, bensì come beneficiario del nostro diritto. Infatti, non è sufficiente la semplice qualificazione dell'autodeterminazione come diritto dei popoli, per conferire ad essi che ne sono ontologicamente privi un certo attributo giuridico: la personalità giuridica internazionale.

A questo riguardo, va sottolineato poi come rappresenti ormai un dato di fatto indiscutibile, e non un mero postulato teorico, l'asserzione per cui il diritto internazionale è un diritto che regola in tutti i suoi aspetti rapporti interstatuali, per cui sono sempre e solo gli stati i soggetti del diritto internazionale e solo essi sono dotati di personalità giuridica internazionale⁴⁵.

Inoltre, non va trascurato, in questa sede, il riferimento alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, la quale non ha mancato di esaminare in maniera analitica la questione della titolarità del diritto all'autodeterminazione e ha sostenuto in particolare che il nostro principio "*risponde alla necessità di rispettare la volontà liberamente espressa dai popoli*". Con ciò, ha voluto porre l'accento sul fatto che i relativi obblighi

⁴⁴ Ass.Gen.ris.n.3314-XXIX del 1974, testo in *Revue générale de droit international public*, 1975, p.261 ss.

⁴⁵ In tal senso, Treves, *Diritto Internazionale problemi fondamentali*, 2005, p.172.

gravano evidentemente sugli stati, i quali sono tenuti a favorire le istanze di autodeterminazione dei popoli.

A queste considerazioni, si deve aggiungere l'ulteriore complicazione derivante dalla sovente ineffabilità del concetto di popolo, e quindi dalla difficoltà di accertarne la sua configurabilità in una data situazione concreta: per quanto astrattamente riconducibile ad una collettività di individui caratterizzata da comunanza di lingua, razza, religione e tradizioni, esso può anche non coincidere con l'insieme degli abitanti di una data entità statale. Questo può verificarsi essenzialmente per due motivi: o perché due o più popoli hanno dato vita ad un unico Stato, o perché ciascuno di essi non ha potuto costituirsi in Stato autonomo.

Pertanto, si può tranquillamente affermare, cercando di guardare con sufficiente equilibrio al problema in esame, che il popolo, lungi dal costituire un ente dotato di personalità giuridica internazionale, è in realtà configurabile solo come mero oggetto o come materiale beneficiario di norme internazionali che determinano pur sempre diritti ed obblighi in capo agli stati.

Concludendo per ora il nostro discorso, si può solo osservare come il concetto di popolo e l'istituto dell'autodeterminazione siano tra loro strettamente interdipendenti, nel senso che si definiscono a vicenda e risultano strettamente correlati al contesto politico-sociale emergente in una data epoca storica.

II.3: segue. In particolare, i popoli senza stato e le minoranze.

Alcune considerazioni peculiari ci sembrano opportune per quanto riguarda le minoranze e le forme della loro autodeterminazione.

Innanzitutto, il concetto di minoranza può essere agevolmente colto, prendendo spunto dalla interessante definizione di Capotorti⁴⁶, la quale contiene *in nuce* tutte le problematiche che esso pone allo studioso di diritto. Essa viene qualificata come “un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di un determinato Stato, in posizione non dominante, i cui membri, che hanno la cittadinanza dello Stato stesso, posseggano dal punto di vista etnico, religioso o linguistico, caratteristiche diverse da quelle del resto della popolazione, e manifestino un sentimento di solidarietà, tendente a preservare la propria cultura, le proprie tradizioni, la propria religione o la propria lingua”. In pratica, si tratta qui di collettività che siano munite dei caratteri storico-politici tipici di un popolo, e che purtuttavia siano minoritarie nel territorio di un determinato Stato⁴⁷.

In queste ipotesi, la realizzazione del nostro principio deve avvenire con ancora maggiore cautela e gradualità, essendo in gioco, accanto al diritto del popolo a costituirsi in un'entità politica autonoma e indipendente, l'interesse primario ad evitare lo smembramento dello Stato preesistente, di cui la minoranza è solo una piccola parte sia pure qualificata.

Più precisamente, in presenza di una minoranza relativamente esigua nel territorio di un determinato Stato altrimenti omogeneo, l'imposizione a quest'ultimo dell'obbligo di assicurare l'autodeterminazione non può implicare automaticamente la necessità di acconsentire alla secessione di detta minoranza, anche nell'ipotesi in cui essa sia desiderosa di ergersi a Stato indipendente. In questi casi, assume invece un ruolo di primo piano l'esigenza di garantire non tanto uno statuto politico-istituzionale autonomo, quanto piuttosto quella di assicurare un livello accettabile di preservazione della loro identità e di protezione dei loro diritti da parte dello Stato in cui esse sono inserite.

Va segnalato incidentalmente poi che le istanze di liberazione delle minoranze a volte sono rivolte non tanto alla costituzione di un'entità politica autonoma e indipendente, quanto piuttosto alla separazione dallo Stato di cui fanno parte, per essere aggregate ad un altro preesistente con il quale si vantano evidentemente più forti legami etnici, religiosi, storici e politici.

⁴⁶La definizione è tratta dal Rapporto speciale della commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze intitolato “*Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*”.

⁴⁷ Questa definizione è invece di Treves, op.cit.

Del resto, lo stesso segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali, nel 1992, se da un lato acutamente osservava che “*se ognuno dei gruppi etnici, religiosi o linguistici dovesse pretendere la condizione di stato, la frammentazione non avrebbe più limiti, e la pace, la sicurezza e il progresso economico per tutti diverrebbero più difficili da realizzare*”, dall’altro poneva poi l’accento proprio sulla tutela dei loro diritti, come una delle condizioni da soddisfare per scongiurare i problemi derivanti dai rischi di frammentazione cui l’autodeterminazione può condurre⁴⁸.

In questo contesto, dunque, assume un prezioso rilievo la cosiddetta “autodeterminazione interna”, la quale dovrebbe comportare un assetto interno tale da garantire la garanzia dei diritti umani fondamentali delle minoranze.

Pertanto, di fronte alla negazione dei diritti umani fondamentali degli appartenenti alle minoranze, la comunità internazionale ha fatto perno sulla promozione di uno Stato pluralista, basato su forti garanzie di stampo occidentale, sul *rule of law*, rispettoso dei diritti delle minoranze e di quelli fondamentali di ogni individuo. Secondo questa logica, l’autodeterminazione diviene un principio organizzativo fondamentale delle istituzioni di governo negli Stati plurinazionali, in quanto funzionale all’inclusione di tutti i gruppi d’identità nelle decisioni politiche, e quindi alla prevenzione di aspirazioni separatistiche che sono un immancabile veicolo di minacce gravi per la pace. Il ruolo di garanzia dell’autodeterminazione interna si intensifica poi nelle ipotesi di “*failed States*”, ovvero sia nei casi in cui gli Stati vivano situazioni di disgregazione interna, per cui non sono più in grado di garantire ai cittadini, compresi quelli appartenenti a gruppi minoritari, il godimento dei loro diritti fondamentali. A questo riguardo, giova ricordare come casi di Stati falliti quelli della Somalia, del Ruanda, del Libano e della Cambogia. In questo quadro, l’autodeterminazione è chiamata ad esprimere i tre nuclei di contenuto che ne hanno caratterizzato lo sviluppo interno in epoca post-coloniale: quelli collegati al diritto ad una democrazia procedurale, alla protezione dei diritti umani fondamentali, ed infine al godimento di regimi istituzionali di autonomia.

⁴⁸ Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, doc. A/47/277 e S/24111, parr. 17 e 19.

In queste ipotesi, insomma il diritto internazionale ha considerato la crisi dello Stato non come un'occasione per fondare su nuove basi la convivenza sociale, ma piuttosto come una fonte di pericoli per la stessa convivenza, il sinonimo di un vuoto giuridico, un vuoto che la comunità mostra di temere, per l'instabilità e le violazioni dei valori fondamentali che lo stesso determina⁴⁹.

Si tenga presente che è in realtà innegabile come la rivendicazione di una piena sovranità territoriale debba considerarsi il risultato della degenerazione del conflitto che oppone minoranze e Stato centrale per la soddisfazione di istanze meno radicali, come quelle relative a autonomia amministrativa o tutela linguistica. Tuttavia, occorre indagare sempre se la convivenza tra principio di tutela delle minoranze e diritto all'autodeterminazione esterna sia divenuta effettivamente inconciliabile, in un contesto in cui parlare di tutela o sistema garantista non significa granchè di fronte al desiderio di costituire uno Stato che abbia voce propria, indipendente e sovrano. A questo riguardo, è emblematico il caso della Jugoslavia: per quanto caratterizzato da un regime autoritario, lo Stato balcanico costituiva un modello di tutto rispetto nel campo della tutela delle minoranze attraverso le istituzioni federali, eppure poco e niente si è potuto contro il desiderio di autodefinizione in senso nazionale di Croazia e Slovenia prima, e di Serbia e Kosovo poi⁵⁰.

In definitiva, è superfluo porre l'attenzione sul fatto che mentre non si può ormai negare che il principio di tutela dell'integrità territoriale non ha più valore assoluto, ma è sottoposto ad una condizione di "sostenibilità umanitaria", è chiaro che l'autodeterminazione esterna (c.d. remedial secession) deve essere concepita solo come *estrema ratio*.

Il divieto che preclude la prospettazione di istanze secessionistiche si trova espresso paradigmaticamente nella dichiarazione dei principi sulle relazioni amichevoli dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁵¹, attraverso la "clausola di salvaguardia" dell'integrità territoriale di uno Stato che tuttavia sia "doté d'un gouvernement representant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans

⁴⁹ Tancredi A., *Mantenimento della pace, autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nazionali*, Progetto scientifico dell'Università di Trento.

⁵⁰ Fois, *Autonomie, minoranze, nazionalismi, Unione Europea*, Comuni d'Europa, estratto dal n.5, Maggio 1992.

⁵¹ ris.2625-XXV del 1970, testo cit.

distinction de race, de croyance ou de couleur “, e si conformi al principio dell’uguaglianza dei diritti e al diritto dei popoli ad autodeterminarsi.

Di conseguenza, di fronte ad uno Stato plurinazionale o multi-etnico che dir si voglia, il quale sia rispettoso dei diritti dell’uomo in generale, e di quelli delle singole minoranze in particolare, sembra doversi ritenere che il nostro principio, lungi dall’assecondare mire secessionistiche, comporti più realisticamente l’obbligo per esso come già dicevamo di assicurare alle minoranze la partecipazione al regime istituzionale e politico di rappresentanza in piena uguaglianza e parità con il resto della popolazione, o al più di garantire ad esse ampie autonomie amministrative e di governo.

Certo, poi, le prospettive che anche in questi casi l’autodeterminazione consente di dispiegare dipendono come sempre dal contesto storico nel quale essa emerge, potendo una minoranza di un determinato Stato preesistente essere maggioranza in una regione di esso, e tramutarsi in presenza di grandi rivolgimenti politici (si pensi alla caduta del comunismo, con riferimento alla Unione Sovietica o alla Jugoslavia), in un nuovo Stato. Ma su questo avremo modo di tornare.

Va sottolineato d’altronde che fin dalla conclusione del primo conflitto mondiale, e a seguito delle modifiche territoriali intervenute con i trattati di pace conseguenti, furono molteplici le convenzioni concernenti il trattamento delle minoranze, e fondamentalmente ispirate all’esigenza di tutela di quelle collocate entro il territorio di uno Stato determinato. Quindi, se ancora oggi possiamo dire che le fonti giuridiche internazionali non riconoscono i diritti delle minoranze in quanto soggetti collettivi, ma solo taluni diritti umani degli individui appartenenti alle minoranze medesime, sono innumerevoli gli atti normativi che se ne occupano a vario titolo. Ad esempio, l’art.14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo vieta la discriminazione fondata sulla appartenenza ad una minoranza linguistica, mentre il documento adottato a Copenhagen il 29 Giugno 1990 dagli stati partecipanti alla Conferenza sulla dimensione umana della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa attribuisce rilievo ai diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Va segnalata poi la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle

minoranze nazionali ed etniche, religiose e linguistiche⁵², la quale ha proclamato non solo i diritti delle persone appartenenti alle minoranze ma anche gli obblighi degli stati per la protezione di tali loro diritti. Ancora, merita adeguata considerazione l'art.27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che così dispone: "In quegli stati nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo". Da ultimo, non può essere trascurata, sia pure in una prospettiva limitata al continente europeo, la convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali,⁵³ che se pure appare ispirata ad un tutela sostanziale delle minoranze (ad esempio, sancendo il diritto individuale di ciascuna persona appartenente alla minoranza a scegliere se "essere trattata o non trattata in quanto tale" senza che da questa scelta possa derivare svantaggio alcuno, o ancora prevedendo l'impegno degli stati "ad adottare misure adeguate al fine di promuovere in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale l'uguaglianza completa e effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza), è stata dai più considerata non sufficientemente incisiva e non in grado di agire nei confini di quegli stati che più grandemente hanno agito in violazione dei diritti delle minoranze, proprio per la espressa limitazione dei suoi effetti alle "minoranze nazionali". Sembra opportuno però spendere qualche parola in più su questo trattato, che tra l'altro era stata preceduto dall'istituzione di un "Comitato ad hoc per la protezione della minoranze nazionali", formato da rappresentanti designati da ognuno dei 32 stati parti della convenzione proprio con il compito di espletare le funzioni previste dalla successiva convenzione, monitorando con rapporti periodici l'attività degli stati in materia, e informandone l'opinione pubblica e gli stessi stati.

La prima sezione si distingue per il fatto che riconduce la protezione delle minoranze nel quadro degli obblighi di cooperazione tra gli stati, mentre la seconda enuncia una serie di obblighi che gli stati debbono rispettare per assicurare il rispetto dei loro diritti: in

⁵²adottata con risoluzione 47/135 del 1992 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

⁵³adottata il 10 Novembre 1994 dal Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa.

particolare, il dovere di assicurare un'educazione in armonia con la cultura delle singole etnie; la cooperazione tra gli stati che "ospitano" entro i loro confini la stessa minoranza; la promozione attiva della non-discriminazione e dell'uguaglianza tra minoranza e maggioranza. Viceversa, la terza sezione sembra segnare il passo, quando stabilisce, accanto all'obbligo di assicurare ad alto livello il rispetto dei diritti umani, quello di non interferire con le attività di controllo nell'esercizio della sovranità dello Stato su cui si sta indagando, mentre la quarta e quinta sezione hanno caratteristiche tecniche e disciplinano le modalità di monitoraggio.

Guardando più vicino a noi, di particolare interesse si rivela l'Allegato IV al trattato di pace tra l'Italia e le potenze alleate e associate, firmato a Parigi il 10 Febbraio 1947. In esso, si trova espresso l'obbligo per lo Stato italiano di attribuire agli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano una "*completa uguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca*".

Possiamo dunque dire senza essere timore di essere troppo arditi che la tutela delle persone appartenenti alle minoranze viene fatta rientrare nell'ambito degli interessi fondamentali protetti dalla comunità internazionale, e costituisce fonte di obblighi *erga omnes*, tali per cui ciascuno di questi soggetti può esigere il rispetto di tali obblighi, chiedere la riparazione delle loro violazioni, e se del caso ricorrere a contromisure nei limiti consentiti dall'ordinamento⁵⁴. Di conseguenza, è possibile anche dire che le situazioni cosiddette di "*gross violations*" (cioè, violazioni massicce e continuate dei diritti fondamentali di individui appartenenti a minoranze) non possono essere considerate più rientrare nella sfera di dominio riservato di uno Stato, né gli stati terzi sono vincolati al rispetto dell'obbligo di non ingerenza.

Infine, mi pare doveroso spendere qualche notazione sul concetto di "popolo senza Stato". Con questa espressione, ci si suole riferire a quei popoli, che pur non dando vita a una entità politica autonoma, siano caratterizzati da una spiccata identità etnica, linguistica e culturale, e pertanto reclamino la formazione di uno Stato a sé.

⁵⁴Questo ha del resto affermato la Corte internazionale di giustizia nella sentenza Barcelona Traction già nel 1970, testo in C.I.J., *Recueil*, 1970, 32.

E' chiaro che in questi casi il problema dei diritti dei popoli si complica perchè essi avanzano non soltanto una richiesta di non discriminazione e di protezione delle loro peculiarità sul piano interno, ma soprattutto una domanda di autonomia politica e territoriale, e quindi di autodeterminazione esterna.

Tutto ciò perciò determina inevitabilmente l'insorgere di conflitti armati di liberazione, e in caso di successo della lotta la formazione di nuovi stati-nazione espressione di quei popoli. Naturalmente, la concretizzazione delle istanze di autodeterminazione dipende dal radicamento e dalla diffusione di quelle idealità, e come sempre dal contesto storico e politico nel quale esse maturano.

A ben vedere, però, sembra che la linea di demarcazione tra il concetto di minoranza e quello di popolo senza stato sia assai labile e opinabile. Pertanto, la qualificazione in un senso o nell'altro dipende essenzialmente dalla visuale dell'osservatore, e in ultima istanza dalla condizione politica e giuridica in cui quella collettività si trova nello Stato di riferimento.

Quando le specificità di natura etnica, culturale, religiosa, linguistica di un determinato gruppo di individui sono adeguatamente tutelate con apposite disposizioni dell'ordinamento generale e non formano oggetto di sperequazioni o peggio di discriminazione, è evidente che le pretese di autodeterminazione di quel popolo si indirizzeranno verso un più ampio riconoscimento della propria identità nel quadro di un regime pienamente democratico e pluralista.

Viceversa, quando queste condizioni essenziali non sono soddisfatte, le rivendicazioni dei "popoli senza stato" o minoranze potranno sfociare in un conflitto sociale o in una guerra civile d'indipendenza, e quindi riversarsi sul piano dell'autodeterminazione esterna in vista della formazione di uno Stato autonomo.

E' però chiaro che posta la questione in questi termini, parlare di minoranza o di popolo senza stato rischia di apparire una mera questione terminologica priva di rilievo sostanziale, mentre il fulcro del problema si sposta sul tasso di eguaglianza che uno Stato plurinazionale è in grado di assicurare.

II.4: Segue. I movimenti di liberazione nazionale.

Nel novero dei soggetti beneficiari del diritto all'autodeterminazione, un posto di sicuro rilievo occupano i movimenti di liberazione nazionale, che costituiscono le entità rappresentative del popolo cui viene negata la realizzazione delle istanze di autodeterminazione.

Circa il ruolo delle suddette organizzazioni in funzione della promozione del nostro principio, varie sono state le tesi proposte in dottrina.

Secondo alcuni studiosi del passato, era indispensabile che un popolo che agiva nell'esercizio del proprio diritto all'autodeterminazione dovesse organizzarsi in movimento di liberazione nazionale, per poter godere della protezione accordata dall'ordinamento internazionale.

Solo per questa via, il popolo in questione avrebbe potuto dare vita ad una guerra di liberazione nazionale e quindi usufruire dei diritti e delle garanzie normalmente assicurate ai belligeranti.

In realtà, una ricostruzione quale quella illustrata si fonda sull'errato presupposto che beneficiario del nostro principio sia il movimento di liberazione, e non solo il popolo in quanto tale, con la conseguenza, che i popoli in lotta per l'autodeterminazione dovrebbero costituirlo necessariamente così da fare emergere le loro istanze a livello internazionale.

Che il popolo dia vita ad un siffatto movimento rileva semmai al fine di giudicare della legittimità o meno sul piano del diritto internazionale dell'intervento esterno da parte di Stati terzi nel conflitto tra il popolo e lo Stato che si oppone alla liberazione. Infatti, tale intervento sarà legittimo solo ove il popolo si sia organizzato in movimento di liberazione.

Viceversa, l'orientamento oggi dominante, confermato dalla prassi delle Nazioni Unite, si differenzia da queste tesi, in quanto ai fini del riconoscimento della rilevanza internazionale del conflitto prescinde dalla verifica circa la sussistenza di un movimento effettivamente rappresentativo del popolo in lotta, e si basa su un'interpretazione del combinato disposto

degli artt.2 par.4 (che impone agli stati membri di astenersi dall'uso o dalla minaccia della forza nelle loro relazioni internazionali, sia contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualsiasi altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite) e 1 par.2 della Carta di San Francisco (che, come ben sappiamo, indica tra i fini delle Nazioni Unite lo stabilimento di relazioni internazionali fondate sul rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli).

Questo indirizzo interpretativo è stato pienamente legittimato dalle pronunce degli organismi delle Nazioni Unite, quando si sono occupate delle guerre coloniali, e dei conflitti sorti a seguito di occupazione straniera o per reazione a regimi razzisti: in questi casi, le N.U. hanno ritenuto le lotte di liberazione internazionalmente rilevanti, malgrado in larga misura fossero caratterizzate dalla mancanza di un soggetto alternativo al potere costituito e parimenti rappresentativo della collettività autodeterminantesi, proprio in quanto generate dalla violazione del nostro principio.

Naturalmente la possibilità di ottenere o meno questo riconoscimento non è senza conseguenze, poiché da esso dipende l'applicazione del diritto internazionale bellico (*ius in bello*) e del fondamentale principio di neutralità che impone appunto agli Stati di astenersi dall'intervenire nel conflitto.

Tuttavia, se anche si riconducessero la natura e gli effetti di questo riconoscimento della comunità internazionale al riconoscimento previsto per gli stati, la conclusione sarebbe che tale pratica non avrebbe né effetti costitutivi né dichiarativi circa la esistenza del movimento. Esso esiste e potrà incidere nella vita di relazione internazionale solo se ed in quanto espliciti una qualche effettiva attività, a prescindere da atti di riconoscimento. Quest'ultimo rileverà al più come testimonianza della volontà di uno Stato di stabilire relazioni stabili con il suddetto movimento, vuoi per prestare ad esso aiuto diretto o indiretto, vuoi per difendere i propri interessi politici e territoriali di fronte ad eventuali occupazioni.

Così, una volta che il movimento di liberazione abbia ottenuto tale riconoscimento, ne discenderà infatti la legittimità della richiesta e della concessione di aiuto da parte di Stati terzi all'organizzazione, ma anche il conferimento dello *status* di combattenti legittimi ai

militanti del medesima, come riconosciuto da un'importante dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁵⁵.

Inoltre, proprio in riferimento ai movimenti di liberazione nazionale, appaiono di grande rilievo gli sviluppi del diritto umanitario avuti con i due protocolli addizionali alle convenzioni di Ginevra del 1949, aperti alla firma nel 1977. Essi operano infatti un fondamentale distinzione nell'ambito dei conflitti interni o civili, fondata proprio sul fine che spinge coloro che combattono contro il governo costituito: ai popoli che si sollevano avverso regimi coloniali, razzisti o stranieri nell'esercizio " *del diritto dei popoli di disporre di loro stessi*", si applica il primo protocollo che è valido per i tradizionali conflitti tra stati⁵⁶; agli insorti che invece lottano per fini diversi si applica il secondo protocollo che offre una protezione più limitata. In particolare, va segnalato che l'applicazione del primo protocollo presuppone la presenza di una struttura istituzionale rappresentativa del popolo autodeterminantesi, prevedendo che l'autorità che lo rappresenta possa conseguire l'operatività delle convenzioni e del protocollo mediante una semplice dichiarazione di impegno unilaterale da indirizzare al depositario.

In questo contesto, va poi dato conto della prassi (alla quale non sembra però potersi attribuire rilevanza generale) seguita dalle Nazioni Unite d'invitare, in qualità di osservatori permanenti, i movimenti di liberazione nazionale riconosciuti dall'Organizzazione dell'Unità Africana o dalla Lega degli Stati Arabi.

Pertanto, sarebbe arbitrario dedurre che da questa condizione giuridica riconosciuta ai movimenti di liberazione nazionale dal diritto internazionale discenda l'attribuzione ad essi di una soggettività piena e paragonabile a quella di uno stato⁵⁷. Tuttavia la prassi ha mostrato come la interposizione di una tale entità nel processo di autodeterminazione possa verosimilmente agevolare il conseguimento degli obiettivi di tale processo.

Sul piano generale, c'è poi chi ha notato come " *in ogni processo di liberazione, c'è sempre all'origine un piccolo gruppo di uomini determinati che si organizza e che, a poco a poco, sviluppa un'attività sui piani intellettuale, politico e militare fino ad ottenere*

⁵⁵ V. Ass. Gen. ris. n. 3013-XVIII in Ronzitti, *Le guerre di liberazione nazionale e il Diritto Internazionale*, Pisa, 1974, p. 200 e ss.

⁵⁶ Ronzitti, *Wars of National Liberation - A Legal definition*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1975, pp. 192 ss.

⁵⁷ Marcelli, *Gli accordi fra Israele e OLP nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, pp. 430 e ss.

l'indipendenza del loro paese...."⁵⁸. Dopo essersi organizzato istituzionalmente e aver precisato i suoi obiettivi, tale movimento esce dalla clandestinità e inizia ad operare sul piano politico e diplomatico, oltre che su quello militare e della guerriglia. Tuttavia, l'elemento che appare determinante ai fini del successo o dell'insuccesso della sua "missione, non è tanto il fatto della sua nascita, bensì la necessità del concorso alla sua azione della volontà collettiva del popolo che rappresenta e in ultima analisi la verifica della portata internazionale della sua attività. Tale dimensione può essere constatata solo nel momento in cui essa diviene un avvenimento anormale nella vita di un certo Stato, tale da indurlo ad adottare misure eccezionali per cercare di dominare gli eventi.

Sulla base di quanto detto finora, possiamo pertanto concordare con la dottrina tradizionale nel ritenere che ai fini del sia pur cauto riconoscimento di rilievo sul piano internazionale di un movimento di liberazione nazionale debbano essere integrati questi due elementi: 1) una organizzazione istituzionale consolidata e 2) l'esercizio effettivo di attività aventi portata internazionale o più in sintesi l'esplicazione di una sia pure embrionale autorità di governo, politicamente e militarmente strutturato, su una porzione di territorio.

Un'ultima considerazione attiene alla distinzione sul piano del movente politico che anima i movimenti di liberazione nazionale e rispettivamente gli insorti dei quali parleremo più diffusamente nel prossimo capitolo.

Mentre questi ultimi si organizzano in occasione di una guerra civile o di moti rivoluzionari interni, con il fine precipuo di sostituire il governo costituito con uno nuovo (c.d. governo di fatto generale) o di costituire uno stato nuovo in una parte del territorio dello Stato preesistente (c.d. governo di fatto locale), i primi operano per la liberazione del popolo da essi rappresentato da una dominazione di tipo coloniale o razzista, o genericamente straniera.

⁵⁸ I passi riproducono la efficace ricostruzione effettuata dalla sentenza arbitrale resa il 31 Luglio 1989 sul caso della *delimitazione della piattaforma continentale fra Guinea-Bissau e Senegal*.

II.5:Tra nazionalismo e autodeterminazione.Due casi emblematici:a)il Kurdistan.

Ci pare doveroso all'inizio di questa sia pur breve trattazione che vogliamo collocare a metà strada tra nazionalismo e autodeterminazione cercare di inquadrare concettualmente la categoria giuridico-politica e storica di nazionalismo,che non a caso è stata definita come "una categoria ribelle alla conoscenza scientifica"⁵⁹. La nozione che pur assai vaga ci pare preferibile è quella fornita da Acosta Sanchez⁶⁰ che parla del fenomeno in questione come di "ogni ideologia ed azione politica volta alla costruzione della nazione e alla difesa della nazione già esistente".Volendo semplificare,si può anche dire che l'ideologia nazionalistica è anche quella per cui l'unità politica e l'unità territoriale debbono coincidere,anche se si rischia in tal modo di equivocare la natura della fattispecie,facendola coincidere con l'aspirazione alla creazione di uno stato indipendente che non è necessariamente un elemento costitutivo del sentimento nazionalistico,il quale è realtà ben più complessa e variegata.

Quel che è certo è che l'ideologia in questione non può essere spiegata se non ponendola in relazione con ciò che essa intende rappresentare e promuovere,ovvero la nazione,intesa come un gruppo di individui che si percepiscono come comunità caratterizzata da legami e tradizioni storiche,culturali,linguistiche e riconducibile ad una specifica area geografica,e che conservano la consapevolezza della propria nazionalità e del senso di appartenenza e di solidarietà comunitaria.

Questa precisazione è quanto mai opportuna per sgombrare il campo da equivoci che possono essere ingenerati dall'uso promiscuo e improprio che del termine è stato fatto in molti trattati internazionali,primo tra tutti la Carta della Nazioni Unite che pur proclamandosi emanata in nome dei popoli costituisce in realtà un'organizzazione di stati. I quali stati non solo quasi mai coincidono con una sola nazione,ma si sono il più delle volte caratterizzati al contrario per un processo più o meno riuscito di omogeneizzazione e

⁵⁹ La definizione è di Leclercq.

⁶⁰ Acosta Sanchez,*Los presupuestos teoricos del nacionalismo y el nuevo ciclo del fenomeno*",in *Revista de Estudios Politicos*,1992.

assimilazione culturale e di rafforzamento del senso di appartenenza ad un modello unitario proposto e portato avanti dall'etnia(o nazione) dominante.

E,al di là delle teorie che offrono una lettura in termini prevalentemente economici e sociali dell'origine dell'ideologia e dei movimenti nazionalistici parlando di un senso di "scomodità economica"all'origine degli stessi(specie nei paesi soggetti a dominazione coloniale),è assai verosimile immaginare che proprio in quest'ultimo fenomeno stia una delle ragioni della nascita e dello sviluppo del nazionalismo⁶¹.

Naturalmente,è poi obiettivamente difficile sistematizzare i movimenti nazionalisti che in particolare hanno interessato l'Europa entro una categoria unitaria:in questo caso,il fenomeno è iscritto nel codice genetico degli stati in cui è sorto,e ha uno stretto legame di dipendenza con il processo di costruzione della nazione del XIX secolo,con propaggini nel passato. Non si può tuttavia escludere l'esistenza di un complesso unitario di cause che hanno scatenato il *revival* del nazionalismo,anche in considerazione del fatto che questo processo ha interessato un'area in cui i conflitti identitari sembravano essere relegati alle guerre di religione del XVI e XVII secolo. Va sottolineato poi come sia significativo che la recrudescenza delle rivendicazioni nazionaliste sia coincisa con il declino pressoché inarrestabile dello stato nazione,mutilato di larghe fette di sovranità da un processo parallelo di cessione di potere sia verso l'alto- con l'istituzione della Comunità Europea e dell'Unione Europea,da un lato,e la confluenza nella Nato dall'altro- sia verso il basso,per effetto delle pressioni esercitate dalle entità substatali alla ricerca di sempre maggiori spazi di autonomia.

In questo contesto,il crollo del comunismo e la rapida progressione dell'integrazione europea hanno agito come fattori di implosione delle istanze nazionalistiche e hanno consentito ai movimenti portatori di quelle istanze maggiore autonomia di espressione politica e di manifestazione delle proprie idealità senza più quell'argine ideologico rappresentato dalla divisione bipolare⁶².

Tuttavia,mentre in Europa orientale la rinascita del nazionalismo è diretta conseguenza della fine dell'oppressione subita dalle minoranze nazionali sotto i regimi comunisti,in

⁶¹ V.Lariccia,*Minoranze in Europa*,Enciclopedia del diritto,V aggiornamento,Milano,Giuffrè editore,2001.

⁶² Romano,*Stato etnie e nazionalità in Europa dopo il 1989*,Modernizzazione e sviluppo,III,1992.

Europa occidentale i principi democratici e quelli di protezione delle minoranze allogene sul proprio territorio che per lungo tempo avevano garantito una pax interna negli stati plurietnici si sono rivelati improvvisamente insufficienti a garantire un sistema efficace di tutela delle minoranze e di stabilità delle istituzioni.

Perciò, nel momento in cui le rivendicazioni poste allo stato "patrigno" dalle minoranze in esso ricomprese subiscono un'evoluzione verso una volontà di autoaffermazione a tutto tondo, che non si accontenta ovviamente di forme più o meno avanzate di autonomia, ritorna in gioco il principio di autodeterminazione.

Occorre dunque chiedersi fino a che punto il principio di autodeterminazione possa essere ancora applicabile al contesto europeo, sia nella versione più estrema della secessione, sia nella versione meno impetuosa della autodeterminazione interna, e quindi come riconoscimento di forme di partecipazione più attiva e democratica possibile ai processi decisionali, anche attraverso la valorizzazione del principio di sussidiarietà e il potenziamento del ruolo delle istituzioni autonomistiche.

Cercheremo di dare una risposta a questa *vexata quaestio* naturalmente ponendoci nell'ottica del diritto internazionale e ricercando le soluzioni che esso appronta per essa, ma soprattutto calandoci nella realtà concreta di due esperienze che sono state fino ai giorni nostri al centro dell'attenzione della opinione pubblica internazionale.

Tra i popoli in lotta per il riconoscimento della propria soggettività politica, uno dei casi che maggiormente ha formato oggetto di analisi e di studio da parte della dottrina internazionale è quello del popolo kurdo.

Possiamo dire subito che il Kurdistan è una realtà politica, economica e culturale molto particolare, che pur rappresentando probabilmente la nazione più grande al mondo per estensione territoriale e numero di abitanti, non ha mai ottenuto né la costituzione di uno Stato indipendente, né il riconoscimento dell'autonomia all'interno degli stati nell'ambito dei quali è inserita.

Si tratta di un regione di cerniera tra l'Europa e il vicino Oriente, che durante i primi decenni del secolo scorso è stata suddivisa tra quattro stati: la Turchia, l'Iraq, l'Iran e la Siria, senza che essi peraltro abbiano minimamente riconosciuto tale popolo come minoranza; questi stati hanno anzi sistematicamente attuato nei suoi confronti la

violazione dei diritti umani individuali e collettivi e ne hanno ostacolato il riconoscimento e la tutela a livello internazionale⁶³.

In particolare, la Turchia, alla cui sovranità la minoranza kurda si trova per lo più sottoposta, ha messo in atto una politica genocidiaria ai suoi danni, negando non solo il diritto all'autodeterminazione, ma anche i più elementari diritti individuali, talché può essere oggi considerata (nella sola Turchia, sono insediati 13 milioni su un totale di 30 milioni di kurdi) come "la comunità più numerosa a non vedere riconosciuti ancora i suoi diritti più elementari"⁶⁴.

Questa situazione di palese illegittimità internazionale è aggravata se solo si consideri che nonostante la prosperità della sua terra (che è ricca di giacimenti petroliferi e minerari, oltre che di acqua), la popolazione è una delle più povere e sottosviluppate del Medio Oriente e rimane ai margini della ricchezza prodotta in tutte le aree del territorio kurdo, proprio a causa della politica economica messa in atto dai governi centrali.

Non solo. Il suo popolo parla una lingua che non ha nessun tratto comune con l'idioma turco o arabo, la cui peculiarità è negata dai singoli stati che ne ostacolano l'insegnamento e ne impediscono la diffusione, ponendo in essere un tentativo di estinzione della stessa.

Le rivendicazioni di autonomia del Kurdistan hanno unito dunque istanze di carattere politico con altre di varia e diversa natura, per cui il problema della negazione dei diritti dei popoli dunque si pone in questo caso non semplicemente in termini politici, ma anche economici, religiosi, linguistici e latamente culturali, rappresentando il popolo kurdo un'ipotesi di scuola di negazione dell'autodeterminazione nella sua accezione più ampia.

Il problema che a noi interessa approfondire è ovviamente quello di stabilire se dal punto di vista giuridico questo popolo sia effettivamente titolare di un diritto ad autodeterminarsi, e quali sono le strade che esso ha percorso e gli strumenti che ha utilizzato per ottenere la realizzazione di questo diritto.

In ordine al primo quesito non sembrano esserci dubbi circa la configurabilità del nostro diritto in capo alla popolazione kurda, in quanto essa è perfettamente riconducibile al concetto di popolo quale beneficiario del medesimo, nonostante poi l'accesso alla

⁶³ Galata, *Che cosa vogliono i curdi*, in *Limes* n.37/99.

⁶⁴ Darwish, *il popolo kurdo e il diritto all'autodeterminazione*, Edizioni cultura della pace, Firenze, 1994, p.17.

realizzazione di queste istanze gli sia nei fatti costantemente negato dalla politica attuata dal governo turco. Ne consegue quindi che tale Stato, in quanto membro dell'ONU e del CSCE, ha viceversa l'obbligo di rispettare il potere di autodecisione della minoranza curda, o quantomeno di offrire le garanzie oggi ineludibili sul piano dei diritti umani.

Le lotte di questa etnia per il riconoscimento della propria identità risalgono nel tempo fino alla lotta tra l'impero ottomano e lo Scià di Persia, rispetto alla quale i kurdi ebbero un ruolo strategico; il che non impedì che essi subissero già da allora una serie di devastazioni, deportazioni e omicidi di massa. Dopo un breve parentesi indipendentista protrattasi fino al 1867, essi vennero resi prigionieri nei loro territori e governati dalle istituzioni centrali, senza lasciare spazio a un progetto di autonomia a lungo termine.

Nel XIX secolo, la società kurda subisce significative trasformazioni con il passaggio attraverso un processo di urbanizzazione e di sedentarizzazione da una struttura tribale e feudale, la quale peraltro consentì la formazione di principati relativamente autonomi, ad una integrazione nelle città. Queste trasformazioni sociali dal canto loro provocarono naturalmente divisioni e conflitti interni alla popolazione, che sono poi le cause principali della sconfitta dell'irredentismo kurdo e che diedero origine alla politica repressiva turca nei suoi confronti.

Nonostante tutto, è proprio in questo periodo che il disegno nazionalista comincia a prendere forma. Il motivo principale che possiamo rinvenire all'origine della ribellione turca è quello della politica di accentramento intrapresa dal governo ottomano e atta ad assimilare nel popolo turco i kurdi, che fino ad allora avevano goduto di una quasi indipendenza.

Da un lato, le rivolte furono rese possibili dalle frequenti guerre internazionali nelle quali l'impero ottomano fu impegnato, e dalla corruzione dei governatori ottomani e la conseguente insicurezza personale e sociale. Esse si susseguirono tra il 1805 e il 1812, e successivamente tra il 1826 e il 1839, quando il sultano Mahmud II intraprese una serie di riforme che minacciavano l'identità del popolo kurdo.

Appartiene a questa fase la dichiarazione d'indipendenza di Muhammad Pascià, che organizzò un esercito di trentamila uomini che dopo alcuni successi subì una dura repressione da parte dei turchi.

L'ultima rivolta fu guidata da Shaik Obaidullah nel 1880 e si caratterizzò per la volontà di unificare tutto il popolo kurdo e per una linea di collaborazione con altre minoranze etniche ma fallì anch'essa sotto i colpi dell'esercito della Gran Bretagna divenuta ormai potenza dominante.

Tra gli altri passaggi significativi,merita di essere ricordata la “rivoluzione dei giovani turchi”,mediante la quale gli ufficiali turchi soppressero i pochi privilegi conservati dai feudi kurdi e ripristinarono tutte le libertà sottratte ai cittadini in precedenza,favorendo la nascita di un ceto intellettuale più sensibile e attivo sui problemi del nazionalismo.

Peraltro,questo clima si interruppe con lo scoppio della prima guerra mondiale che fece esplodere una frattura tra la popolazione schierata con l'impero e gli intellettuali che cercarono di cogliere in essa un'opportunità per raggiungere l'indipendenza.

Di questa debolezza approfittò il governo centrale che varò una legge di deportazione con il fine di attuare la diaspora kurda,in virtù della quale i suoi membri dovevano essere espulsi dal loro territorio e mandati nelle provincie anatoliche o dispersi nei villaggi turchi nella misura non superiore al 5-10% dei rispettivi abitanti.

Si aprì con la deportazione di oltre 700000 kurdi e l'assassinio di altrettanti membri dell'etnia la politica di genocidio che proseguirà poi sotto la repubblica turca.

D'altro canto,gli auspici d'indipendenza del popolo kurdo sembrarono concretizzarsi grazie ad una serie di atti che videro la luce in questa fase:in primo luogo,il dodicesimo dei quattordici punti di Wilson,che prevedeva la necessità di un libero sviluppo autonomo delle minoranze nell'impero ottomano;poi,il trattato di Sèvres,stipulato il 10 Agosto 1920,che agli artt.62,63 e 64 prevedeva proprio il diritto di autodeterminazione della minoranza in esame e nominava una commissione incaricata di vigilare sulla sua realizzazione,peraltro con il solo intento di creare uno stato cuscinetto sotto il protettorato britannico,in grado di limitare l'espansione della Russia socialista da un lato,e della Turchia dall'altro;infine il trattato di Losanna,che decretando il fallimento del progetto appena delineato decretò la spartizione del Kurdistan tra Turchia,Iran,Iraq e Siria.Da questo momento,il problema dell'autonomia e dell'unità nazionale del popolo di questa regione si pone in un nuovo contesto:quella della spartizione del medesimo in stati diversi e dunque della sua lotta non solo per il riconoscimento dei diritti nazionali,ma anche per la

sua riunificazione. Tutto questo determina una reazione violentissima e l'inizio di una serie ininterrotta di rivolte nel periodo tra le due guerre.

Il trattato di Losanna appena ricordato peraltro segnò anche la nascita della repubblica turca a cui accennavamo prima, al cui comando si pose Mustafà Kemal (più noto come Atatürk), la cui politica nei confronti del problema kurdo fu per così dire a due facce: in una prima fase, durante la guerra di liberazione nazionale contro l'esercito greco, sembrò volere riconoscere i diritti di autonomia di questa minoranza, che rappresentava circa un terzo dell'Assemblea nazionale creata con il Patto nazionale turco, mentre subito dopo aver riaffermato la sovranità e riconquistato la legittimazione internazionale con la vittoria nella medesima guerra, si caratterizzò per la emanazione di una serie di decreti che in varie forme e misure operavano discriminazioni nei confronti del popolo in esame nel quadro di un rafforzamento del "sentimento nazionale turco". In questo quadro, la Costituzione del 1924 se da un lato si caratterizzava per una buona valorizzazione dei diritti umani, vietava però all'art.57 "*qualsiasi attività dannosa per l'unità nazionale e l'integrità territoriale*", mentre una legge del 1934 istituzionalizzava la deportazione di massa dei kurdi e il codice penale del 1936 faceva espresso divieto ad essi di "*esprimere la loro identità o di creare loro associazioni o partiti*". A questi atti normativi, si aggiungevano poi una serie di accordi internazionali con Iran, Irak e Siria, che davano una cornice sovranazionale alla persecuzione di questa minoranza.

Veniva così consacrato e legittimato giuridicamente il genocidio del popolo kurdo in Turchia.

Nel secondo dopoguerra, dobbiamo registrare un periodo convulso caratterizzato da ben tre successivi colpi di stato, che culmina nell'approvazione della Costituzione del 1980, tuttora vigente, che nel complesso legittima una politica discriminatoria tesa a cancellare l'esistenza fisica, storica e culturale delle popolazioni kurde.

Ad essa fanno da corollario poi tutta una serie di leggi ordinarie e decreti che di volta in volta vietano ai partiti politici turchi di "*affermare l'esistenza di kurdi in Turchia o di chiedere la protezione e la diffusione della loro cultura*"⁶⁵, affermano che "*la madrelingua*

⁶⁵l.n.2820/1983.

*dei turchi è il turco e nessun altra lingua può essere utilizzata negli atti ufficiali*⁶⁶ o ,ancora,qualificano come terrorismo “*ogni tipo di azione condotta da una o più persone con lo scopo di cambiare le caratteristiche della repubblica,quali la Costituzione ,ed il sistema politico,sociale,secolare ed economico*”⁶⁷e dotano di ampi poteri straordinari i prefetti statali nelle regioni del Kurdistan⁶⁸.

Se questa veloce carrellata di fonti normative interne già può dare un’idea della situazione di discriminazione(rectius,di negazione dell’autodeterminazione)sul piano politico,economico,sociale e culturale della minoranza in esame,la situazione sul piano internazionale si presenta piuttosto deficitaria sul piano del riconoscimento di queste violazioni e quindi del diritto all’autodeterminazione del popolo curdo,a differenza di quanto accaduto con prese di posizione della comunità internazionale relative a situazione analoghe. Si pensi,per fare solo qualche esempio, ai tribunali istituiti per punire i colpevoli delle azioni di “pulizia etnica”perpetrate in Ruanda e in ex-Jugoslavia,o al caso infinitamente meno grave delle doglianze sollevate dalla minoranza di lingua tedesca di Bolzano,che è stato oggetto di una risoluzione dell’Assemblea generale della Nazioni Unite nella XV sessione del 1960 .

Se si escludono alcuni atti di portata generale come la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948(senz’altro pertinente al caso in esame),che definisce la fattispecie di delitto internazionale del genocidio⁶⁹ e la istituzione della Corte Penale Internazionale con statuto adottato dalle Nazioni Unite a Roma nel 1998,la quale dovrebbe avere tra i suoi scopi precipui proprio quello della repressione dei crimini contro l’umanità e dei crimini di guerra ma anche quella del genocidio,l’attenzione degli stati e delle organizzazioni sovranazionali infatti si è finora arrestata ad una soglia piuttosto

⁶⁶l.n.2932/1983.

⁶⁷l. n.3713/1991,c.d. legge anti-terrorismo.

⁶⁸decreto 413.

⁶⁹l’art.2 della convenzione a cui si fa qui riferimento lo identifica con tutti gli atti commessi con l’intenzione di distruggere in tutto o in parte minoranze di carattere nazionale,etnico,razziale e religioso,e in particolare consistenti in:uccisione dei membri fisici del gruppo,attentato all’integrità fisica o mentale dei membri del gruppo,assoggettamento intenzionale del gruppo a condizioni di esistenza dirette a provocare la sua distruzione fisica totale o parziale,provvedimenti miranti a impedire le nascite nell’ambito del gruppo,trasferimento forzato di bambini di un gruppo ad un altro gruppo

bassa, ed è oltretutto confinata finora prevalentemente sul piano della responsabilità di natura penale, collettiva e individuale.

La spiegazione di questo stato di cose va rintracciata secondo alcuni nella prevalenza, nella considerazione degli attori della società internazionale, sul riconoscimento dei legittimi diritti dei kurdi, della considerazione della sovranità dello Stato turco, come dimostra il fatto che tale problema non è stato mai portato davanti al giudizio delle Nazioni Unite, o viceversa secondo altri nella mancanza di uno Stato al loro fianco che ne protegga e promuova gli interessi nei vari fori internazionali. Ma l'ipotesi più probabile è forse quello per cui la questione in esame è troppo complessa dal punto di vista geopolitico per avviarsi ad una facile composizione, anche perché coinvolge ben quattro stati.

E questo nonostante il rilievo internazionale assunto dal conflitto Kurdistan-Turchia a partire dalla nascita del PKK (Partito dei lavoratori del Kurdistan) fondato nel 1978 da Abdullah Ocalan, che ha tra i punti salienti del suo programma politico la lotta armata per il conseguimento dell'indipendenza del Kurdistan, e che ha dato luogo ad una spirale di violenza e di violazioni dei diritti umani da ambo le parti, tale da far meritare la condanna a morte allo stesso leader del movimento indipendentista.

Se da un lato si può mettere in discussione il ruolo di interlocutore legittimo delle aspirazioni nazionali della nostra minoranza in capo a codesto movimento, non si può certo dimenticare la presenza di un parlamento kurdo in esilio, che è stato ospitato più volte dai parlamenti di diversi paesi europei e che indubitatamente possiede i requisiti necessari per cominciare un confronto di livello internazionale sul problema dei diritti della minoranza da esso rappresentata.

Per questo, ci sembra di poter concludere su questo tema con le parole di Darwish, che da tempo segnala come i kurdi siano un popolo dimenticato dall'ordinamento internazionale e conseguentemente auspica un rinnovato impegno della comunità e dei competenti organismi internazionali per portare a soluzione il loro "dramma umano"⁷⁰.

⁷⁰ Darwish, op.cit.

II.6:Segue.b)l'Euskal Erria.

Un altro caso di particolare interesse nella prospettiva d'indagine qui intrapresa è quello del popolo basco,ossia l'Euskal Errìa⁷¹.

I paesi baschi sono un piccolo territorio a cavallo dei Pirenei,abitato appunto dai Baschi,un antichissimo popolo,dotato di una propria storia e di una cultura specifica,ma anche di una lingua,l'euskara,antecedente a tutte quelle parlate nel continente e non imparentata con alcuna di esse.

L'identità e nazionalità di questo popolo sono tuttora negate,colonizzate e divise tra due stati:da un lato,le province del Nord sono amministrate dallo Stato francese e dipendono dal Dipartimento dei Pirenei atlantici,dall'altro,le province del Sud appartengono alla Spagna,sono divise in due regioni(la *Comunidad Autonoma Vasca* e la *Comunidad Foral de Navarra*)e godono solo di una limitata autonomia amministrativa e linguistica.

Naturalmente,il mancato riconoscimento dell'autodeterminazione politica impedisce ai baschi di esercitare la sovranità anche in merito alle politiche economiche,sociali e culturali che li riguardano. Così,essi hanno dovuto subire lo smantellamento di importanti settori del proprio tessuto produttivo ed economico,così come lamentano gli effetti di politiche fortemente restrittive nei confronti della loro lingua e della loro cultura.

E' proprio questa mancanza di sovranità a originare uno scontro che si estrinseca attraverso varie forma di lotta,di cui quella armata dell'ETA è solo una delle espressioni più note.

Va detto peraltro che essi non hanno oggi alcuno strumento di tipo giuridico o politico che consenta loro di far valere il proprio diritto all'autodeterminazione. Infatti,mentre la Costituzione del 1978 annovera tra i suoi valori fondamentali e inderogabili quello

⁷¹ Per una ricostruzione della vicenda storica e politica del popolo basco v.De Pablo,De la Grana,Meers,*Documentos para la historia del nazionalismo vasco de los fueros a nuestros dias*,Barcelona,Ariel Practicum,1998 e Arbaiza Villalonga(a cura di),*La cuestion vasca*,Universidad del Pais vasco;vedi altresì,Acosta Sanchez J.,*Los presupuestos teoricos del nacionalismo y el nuevo ciclo del fenomeno*,Revista de Estudios Politicos,1992 e Comitato Euskadi-Bari(a cura di),*Il diritto all'autodeterminazione del popolo basco*,Maggio 2001.

dell'”*indissolubile unità della Nazione spagnola*”,nessuna disposizione di rango inferiore prevede qualsiasi forma di esercizio del nostro diritto.

Ciò non ha impedito che il movimento *abertzale* basco si diffondesse e si estendesse in maniera considerevole,mediante movimenti e organizzazioni politici,sindacali,culturali,giovanili che dotano di contenuto e danno voce alle istanze di un popolo che reclama i propri diritti e l'avvio di un processo che possa portare a riconoscere ad esso la piena sovranità.

Se quindi da un lato è indubitabile la considerazione dell'Euskal Errìa come popolo,in quanto possiede tutti gli elementi propri di una nazione,dall'altro,lo stato spagnolo non solo nega l'esercizio dell'autodeterminazione,ma calpesta persino il più elementare principio di eguaglianza dei cittadini.

Infatti vi è il continuo tentativo di impedire la celebrazione di manifestazioni di segno patriottico e indipendentista,mentre sono frequenti l'arresto o la comparizione dinanzi ai giudici di rappresentanti politici e istituzionali baschi,sulla base di semplici interventi pubblici o a causa di attività di propaganda politica.

In questo contesto,i poteri conferiti agli apparati di sicurezza dello Stato sono sempre più penetranti,mentre la tortura rappresenta uno strumento repressivo di uso abituale,tanto più che dal 1978 ad oggi sono oltre ventimila i militanti baschi arrestati a causa della loro attività politica.

Per la verità la situazione all'interno del nazionalismo basco si presenta particolarmente articolata,perché il PNV accetta di fatto l'unità spagnola e la divisione in due stati,mentre il movimento di liberazione nazionale,nato negli anni cinquanta,rivendica il mancato riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali del popolo basco e continua a praticare la lotta armata come forma di lotta politica.

Sotto il profilo storico,i primi riferimenti all'etnia basca si ritrovano già in epoca romana,quando gli imperatori in ogni campagna militare s'impegnarono a pacificare i *vascones*, mentre la prima azione d'armi da essi intrapresa della quale abbiamo diretta conoscenza è quella di Orreaga del 778,nella quale le tribù basche attaccarono l'esercito di Carlo Magno dopo la distruzione di Pamplona. Ma la lotta per affermare la propria soggettività politica prende inizio solo a partire dalla fine del XIX secolo con l'abolizione

da parte del governo spagnolo dei *fueros*⁷² che fino al 1876 avevano rappresentato un baluardo per la preservazione dell'identità e dell'autonomia di questo popolo e un muro difensivo contro le pretese fiscali e le ambizioni territoriali del governo centrale. Più in generale, essi costituivano il fulcro di un sistema di vassallaggio (detto appunto *forale*) mediante il quale la popolazione locale si affidava al re o signore da essa designato offrendogli servizi di vario tipo (quali entrate di denaro, pagamento di imposte, invio di truppe), mentre costui da par suo con apposito giuramento si impegnava a rispettare e far rispettare le leggi basche, e con ciò garantiva ad essa protezione e riconoscimento politico. E' facilmente intuibile però come questi istituti rappresentassero anche un ostacolo alla piena esplicazione della sovranità dello Stato spagnolo, poiché per esse le leggi e disposizioni spagnole non avevano efficacia nel territorio basco e si assicurava di fatto alle popolazioni del medesimo un'area di privilegio e di immunità. La loro soppressione determinò un notevole malcontento popolare espresso con manifestazioni, petizioni a Madrid e rivolte organizzate e l'emergere in forma matura della coscienza nazionale basca in campo sociale, economico, linguistico e politico. Questo processo culminò con la nascita del partito nazionalista basco (1895), prima formazione politica organizzata per la rivendicazione delle istanze autonomistiche, fondata da Sabino Arana. Tuttavia, mentre quest'ultimo si aprì ben presto allo spagnolismo e all'accettazione della costituzione, i suoi seguaci si divisero tra un'ala più conservatrice che rinunciò al nazionalismo come idea ispiratrice della propria azione politica, e un'altra più radicale portata avanti dall'altro fratello Arana, Luis.

Questa divisione di strategie tra le due ali dell'indipendentismo basco si acui negli anni della grande guerra, e portò nel '18 alla spaccatura tra i moderati, che daranno vita alla *comunidad nacionalista vasca*, e i radicali di Luis Arana che raccolti nel PNV *abertziano*, riscuoteranno negli anni '30 i più larghi consensi e la maggioranza in due delle tre province basche nell'epoca della seconda repubblica.

⁷²si tratta di un insieme di leggi e consuetudini non scritte attraverso le quali i baschi hanno da sempre regolato la propria vita economica politica e amministrativa, la cui origine storica non è cronologicamente determinabile e viene definita appunto immemorabile; ciascun *fuero* consisteva in una serie di precetti generali per il soddisfacimento delle esigenze delle popolazioni, per cui ogni territorio aveva il proprio *fuero* e istituzioni indipendenti, il che non impedì il formarsi della coscienza di essere un popolo, di avere una lingua e una cultura proprie.

Proprio in questo periodo, d'altro canto, si accrebbe notevolmente la situazione di instabilità politica, prima con l'approvazione ad opera dei sindaci baschi dello Statuto di Lizarra (1931), che avrebbe dovuto inglobare i territori dell'Euskal Herria, e poi nell'ambito della guerra civile, con la successiva proclamazione del Governo basco (1936), presieduto da Aguirre e formalmente legittimato a battere moneta e emettere passaporti, nonché munito di esercito. Subito dopo, però, la autonomia appena conquistata si incrinò poiché l'instaurazione da parte del generale Franco di un sistema dittatoriale di organizzazione e di governo dello stato determinò l'avvio di una politica di annientamento delle diversità e di repressione delle libertà individuali e collettive, con la conseguenza che il nazionalismo basco venne per un verso giuridicamente neutralizzato, ma per altro verso le sue posizioni uscirono inasprite dalla guerra civile. Questa venne considerata da Arana come uno strumento per il conseguimento dell'indipendenza basca, mentre i moderati furono costretti a fare causa comune con i democratici per la liberazione dal franchismo.

Al termine della guerra civile, il movimento indipendentista fu costretto a rifugiarsi sotto l'ala delle democrazie: il governo di Aguirre si rifugiò prima a Barcellona e poi a Parigi, mentre Londra divenne sede nel '40 del secolo scorso del *Consejo nacional de Euskadi*, e Aguirre confinato in esilio negli Stati Uniti dal 1942 continuò da lì a sostenere il diritto all'autodeterminazione del popolo basco e riprese le fila del movimento.

Nel 1959, peraltro, in conseguenza del clima di oppressione già patito durante il regime militare, nacque il movimento nazionalista ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*), che, utilizzando la violenza in nome della libertà del proprio popolo, da quel momento, si affiancò alle altre formazioni politiche già esistenti e sarà protagonista delle lotte violente per il riconoscimento dei diritti della minoranza basca negli anni '70. Per la verità, il manifesto politico che ne segna la nascita appare vieppiù moderato e ben lontano dal suo *modus agendi* successivo: in esso, l'Eta viene definita un movimento apolitico, acconfessionale e democratico, sorto per la difesa del diritto all'autodeterminazione dei popoli e dei diritti umani in genere. Già nel 1961, il movimento, non ancora strutturato come paramilitare, però intraprese la prima azione armata facendo deragliare un treno di ex-combattenti franchisti, mentre l'anno dopo i reduci sfuggiti all'ondata di arresti successiva elaborarono un manifesto, in cui si affermava la volontà di ottenere l'indipendenza con l'uso dei mezzi

più appropriati ai tempi, e si elaborava l'idea di un'Europa dei popoli in cui essi si autodeterminino e si associno liberamente, affrancati dai domini colonialisti. Con la III assemblea del 1964, l'Eta legò l'obiettivo dell'indipendenza a quello della lotta di classe anticapitalista e della insurrezione armata, avvicinandosi al pensiero marxista, mentre s'intensificò l'attività dell'organizzazione con i primi scontri a fuoco e gli attentati alla vita degli oppositori.

La reazione di Franco fu durissima: circa duemila indipendentisti e antifranchisti furono imprigionati, mentre 6 dei 16 militanti dell'Eta incriminati furono condannati a morte.

In seguito a queste vicende, si avviò un processo di riorganizzazione che culminò nella V assemblea (1966-67) con la quale nacque la nuova Eta, che, ormai strutturata come un'organizzazione militare e paramilitare, raccolse le simpatie dei democratici di tutta l'Europa e mise a segno nel 1973 un colpo importante: l'uccisione di Carrero Blanco, braccio destro di Franco. In seguito, un altro attentato dello stesso anno, una bomba in un bar di Madrid che provocò la morte di 14 persone e 84 feriti, determinerà la scissione dell'Eta in due tronconi: uno militare che vuole favorire la nascita di una forza che porti avanti la lotta armata, e uno politico militare, che invece propende per un sostegno armato ad azioni politiche di massa.

E arriviamo così alla Costituzione del 1978⁷³, ancora oggi vigente, la quale, a detta di molti osservatori, ha rappresentato una occasione persa per risolvere una volta per tutte il problema basco.

Certo, essa riconosce anche "il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono e la solidarietà tra esse" consentendo quindi a tutte le province (di fatto però equiparando l'Euskadi a tutte le altre) con caratteristiche storiche culturali e economiche comuni di accedere al proprio autogoverno e costituirsi in comunità autonoma (art.2). Ma come già dicevamo sopra, detta costituzione non solo non contempla il diritto all'autodeterminazione tra i suoi principi, ma afferma che "la sovranità risiede nel popolo spagnolo" (art.1.2) e si fonda sull'"indissolubile unità della nazione spagnola patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli.." (art.2).

⁷³ Landa, Goirizelaia, *La constitucion espanola y el derecho de autodeterminación del pueblo vasco*, documento ad uso interno di "Euskubideak", associazione basca membra dell'Avvocatura europea democratica.

La situazione attuale si caratterizza così da un lato per la presenza di un partito nazionalista forte e di altri movimenti e gruppi cosiddetti *abertzali* (cioè, indipendentisti) i quali rappresentando maggioranza elettorale nelle regioni coinvolte hanno come obiettivo finale della propria azione la costruzione nazionale basca e quindi pongono il problema della fondatezza di una questione nazionale pendente, e dall'altro per il fatto che lo stato spagnolo, lungi dal riconoscere e avallare tali istanze, riduce il problema ad una mera questione di decentramento fiscale e amministrativo.

Il patrimonio ideologico delle forze politiche basche è in realtà poi piuttosto variegato e articolato. Tralasciando l'ETA che, come accennavamo prima, si colloca ormai al di fuori della ordinaria dialettica democratica, le tre principali formazioni che compongono l'accordo nazionale basco⁷⁴, PNV EA e HB, si collocano infatti tra indipendentismo federalismo e centralismo. Mentre il tradizionale partito nazionalista basco (PNV, *partido nacionalista vasco*) è favorevole all'autodeterminazione e ha come obiettivo la costruzione dello stato basco per via unilaterale e viceversa l'EA (*Eusko Alkartasuna*), che è nato da una costola del primo e si definisce socialdemocratico, è favorevole alla costruzione dello stato basco attraverso la negoziazione con lo stato centrale, l'HB (*Herri Batasuna*), che è invece un partito abertzale, indipendentista e radicale di sinistra, ha un progetto organico di costruzione nazionale dal basso, che prevede la convocazione di libere elezioni per un'assemblea costituente che negozi direttamente con gli stati francese e spagnolo i termini dell'eventuale indipendenza. In definitiva, mentre quest'ultimo (nato da una costola dell'Eta militare) rifiuta tra l'altro il nuovo ordine costituzionale unitario, e non partecipa né alle sedute delle *Cortes Generales*, né a quelle del parlamento locale, dando appoggio alle azioni terroristiche con notevoli spargimenti di sangue, gli altri due partiti, pur tra molte oscillazioni da linee più radicali ad altre collaborazioniste, hanno più volte dato prova di volere addivenire ad una normalizzazione dei rapporti con lo stato centrale. Come dimostrato, in primo luogo, dalla costituzione nel 1986 di un governo di coalizione tra socialisti e PNV che incluse tra i suoi punti programmatici la pacificazione dei Paesi Baschi e l'isolamento delle formazioni radicali (Eta e Hb), o ancora, a seguito dell'ennesimo

⁷⁴accordo intercorso nel Maggio 1998 tra più di trenta organizzazioni tra sindacati, partiti e associazioni, con il compito di unire le forze e dare concreto avvio alla costruzione nazionale, superando l'assetto costituzionale statutario attuale.

attentato con l'uccisione di un consigliere comunale di *Eruma*, dalla nascita nel 1997 di un fronte comune di fermezza contro la violenza insieme ai democratici (cosiddetto spirito di *Eruma*).

Gli sviluppi più recenti della vicenda basca hanno contribuito tra l'altro all'aggravarsi del conflitto istituzionale tra Stato centrale e istituzioni autonome.

Significativa a riguardo mi sembra la cosiddetta "proposta Ibarretxe" (*plan ibarretxe*), che, sulla scia della disposizione addizionale dello statuto per cui "l'accettazione del regime di autonomia non implica la rinuncia del popolo basco ai diritti che in quanto popolo gli sarebbero potuti corrispondere nel corso della sua storia, i quali potranno essere aggiornati in accordo con ciò che stabilisca l'ordinamento giuridico", propugna un rafforzamento dei contenuti dell'autonomia fino ad ora riconosciuti ai baschi. Questa proposta formulata dal Governo basco e approvata dal Parlamento nel 2003, che prevedeva tra le altre cose la possibilità per la comunità autonoma di intessere relazioni istituzionali con le altre regioni dove sia presente la etnia basca e la creazione di un potere giuridiziaro autonomo, veniva a consacrare a livello costituzionale l'identità nazionale basca e il suo diritto di decidere del proprio futuro, anche mediante una consultazione referendaria della popolazione. Così, essa, adottando la formula della "libera associazione dei paesi baschi allo stato spagnolo" e per tale via andando a modificare il quadro di relazioni tra i due soggetti, traeva la sua legittimità non più dalla carta costituzionale, ma piuttosto proprio dal principio di autodeterminazione che dovrebbe consentire al popolo basco di scegliere liberamente "il proprio status politico, economico, sociale e culturale".

Per converso, appare emblematica anche la vicenda della *Ley organica de Partidos Políticos* (l.n.6/2002), la quale prevedendo la possibilità di scioglimento di una formazione politica per motivi di ordine pubblico e limitando di fatto il diritto di associazione politica, ha dato adito ad una clamorosa sentenza con la quale il 28 Marzo 2003 il Tribunale Supremo spagnolo ha decretato lo scioglimento di alcune importanti formazioni politiche spagnole: *l'Herry Batasuna*, *l'Euskal Herritarrok*, ma sopra tutte del *Batasuna*.

Possiamo, a questo punto, tirare le fila del nostro ragionamento e considerare che la pretesa di autodeterminazione avanzata dal popolo basco è invocata sulla base dell'assunto che esso rappresenta una nazione, caratterizzata da una comunanza di razza, di lingua e

tradizioni comuni che non costituiscono un patrimonio comune degli stati in cui si considerano dispersi.

Va ricordato peraltro che se è vero nello stadio evolutivo in cui si trova oggi il principio di autodeterminazione delle minoranze all'interno di uno Stato è soddisfatto da espedienti come la tenuta di libere elezioni e il riconoscimento dell'autogoverno, e non comporta dunque necessariamente la legittimazione all'esercizio di uno *jus secessionis*, non v'è dubbio che la rivendicazione dell'autodeterminazione nei Paesi Baschi si presenti più complessa che altrove.

Infatti, come accennavamo prima, i programmi delineati dai vari movimenti non consentono la delineazione di un'unica strada percorribile per la realizzazione di tale diritto. Se da un lato esiste una formazione che identifica il concetto di autodeterminazione con l'indipendenza (HB), dall'altro, il PNV ha sempre fatto dell'ambiguità e del realismo politico il suo tratto caratteristico, indugiano tra difesa dell'autogoverno e opzione independentista. In pratica, ad avviso dei nazionalisti e specialmente di quelli più radicali, l'ordinamento giuridico della Spagna non consente l'esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli ad essa integrati, peccando quindi di deficienza democratica.

Autodeterminazione intesa di volta in volta come esterna, implicando il diritto di autodefinirsi come una entità indipendente e sovrana, o come interna, ossia come diritto ad autoorganizzarsi nelle sue dinamiche interne in modo da accedere ad un governo rappresentativo. Certo, le istanze del popolo Euskadi potrebbero essere legittimamente soddisfatte attraverso il semplice innalzamento del tasso di autonomia, se non fosse che nel conflitto istituzionale in corso s'innescano dinamiche di conflittualità sociale che si manifestano con l'ostilità al dialogo e la diffidenza che tende ad identificare il sentimento di appartenenza ad un'altra identità come un attacco alle istituzioni democratiche. Il che non fa che delegittimare le legittime aspirazioni della minoranza basca e finisce per radicalizzare le posizioni reciproche delle parti in causa, con la contestuale emarginazione delle posizioni più ragionevoli.

Il "bandolo della matassa" deve essere ricercato dunque in una riflessione di ampio respiro sulla vicenda di uno stato nazione che si trovi a fronteggiare le richieste più o meno

legittime con metodi spesso illiberali, come dimostra ampiamente la vicenda giudiziaria sopra riassunta, se è vero che l'uso di questi metodi inevitabilmente ha di fatto contribuito nel caso specifico al passaggio da un regime di autonomia quale quello attualmente delineato alla rivendicazione di uno stato di semi-indipendenza, che è il frutto di un clima che lascia pochi spazi al dialogo e al compromesso.

CAPITOLO III:

AUTODETERMINAZIONE E INSURREZIONE.

III.1:gli insorti.Considerazioni generali.

Gli insorti o movimenti insurrezionali possono essere definiti come un gruppo di individui che acquisisce il controllo di una determinata porzione di territorio e che brandisce le armi in occasione di un guerra civile o di moti rivoluzionari interni,al fine di conseguire determinati obbiettivi politici.

Possiamo enucleare due ipotesi tipiche d'insurrezione,proprio in relazione alle finalità del movimento insurrezionale:la prima si ha quando il sommovimento popolare nasce in vista della sostituzione del governo costituito nello Stato con uno diverso costituito dagli insorti;la seconda invece si verifica quando i medesimi intendono costituire un nuovo Stato in una parte di quello preesistente entro il quale essi si collocano⁷⁵.

Parrebbe,a dire il vero,che tale fenomeno sia sostanzialmente estraneo alla sfera del diritto internazionale,poiché le azioni riconducibili agli insorti ricadono pur sempre all'interno dell'ordinamento interno,sia che si tratti dell'ordinamento dello Stato contro essi cui si battono per ottenere l'indipendenza,sia che si tratti dell'ordinamento dello Stato da essi infine costituito.

Basti pensare,a questo riguardo,a quale differenza passa già sul piano della percezione comune tra una guerra civile(conflitto meramente interno)e una guerra internazionale,che è un conflitto tra stati sovrani,come tale regolato dal diritto internazionale bellico.

In realtà,non va trascurato il fatto che il problema degli insorti si riflette sul piano più generale dei rapporti tra l'ordinamento interno dello Stato interessato dai moti insurrezionali e l'ordinamento giuridico internazionale. Ossia,in altre parole,questi

⁷⁵ Arangio Ruiz,*Autodeterminazione(diritto dei popoli alla)*,p.1 ss.

fenomeni pur essendo squisitamente interni si accompagnano a significative implicazioni internazionali.

In primo luogo, accade di solito che gli enti in conflitto, il governo c.d. legittimo e gli insorti, osservino un nucleo minimo (che si è venuto peraltro via via espandendo, grazie all'opera di vari tribunali speciali, in primo luogo quello istituito ad hoc per i crimini commessi nell'ex-Jugoslavia) di norme di diritto umanitario, e così pure non è infrequente la prassi che essi concludano intese paragonabili a veri e propri trattati internazionali.

Inoltre, può accadere che gli insorti stabiliscano relazioni e contatti di varia natura con stati terzi, di modo che sarà applicabile anche in questo caso il diritto internazionale (ad esempio, per il trattamento dei cittadini di stati terzi che si trovino nel territorio da essi controllato).

Così, gli insorti "che riescano a conquistarsi nella comunità internazionale uno spazio sufficientemente ampio di relazioni con altre entità indipendenti, hanno per ciò stesso personalità giuridica internazionale e sono destinatari, quindi, del diritto internazionale generale, anzitutto quello di guerra e di neutralità, nella misura in cui ad essi sia materialmente applicabile"⁷⁶.

Sulla base di quanto appena detto, si può osservare con la dottrina tradizionale che per parlarsi di soggettività internazionale degli insorti siano necessari due presupposti: 1) che gli insorti siano organizzati in una catena di comando responsabile e chiaramente individuabile; 2) che essi esercitino un controllo di fatto su di una porzione di territorio dello Stato⁷⁷.

Naturalmente, la loro soggettività internazionale non potrà mai considerarsi completa e avrà per la natura stessa degli insorti efficacia necessariamente temporanea. Pertanto la condizione giuridica dei medesimi dovrà necessariamente risolversi o nello scioglimento del movimento insurrezionale, qualora la loro lotta non abbia successo, o nella sua trasformazione in nuovo Stato nell'ipotesi in cui invece essa consegua i suoi scopi iniziali.

⁷⁶ Benvenuti, *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949*, in RDI, 1981, p. 527.

⁷⁷ Benvenuti, *ibidem*.

Significativi del rilievo attribuito dal diritto internazionale agli insorti sono gli sviluppi della codificazione del diritto internazionale di guerra, dalla quale si desume oltretutto la rilevanza della distinzione tra conflitti interni e conflitti internazionali.

In primo luogo, vengono in considerazione le quattro convenzioni di Ginevra del 12 Agosto 1949, nelle quali si rinviene una disposizione che prevede nell'ipotesi di un conflitto armato sorto in seno al territorio di uno Stato parte l'applicazione di alcune fondamentali disposizioni di diritto umanitario, oltre a tutte quelle che attraverso appositi accordi i contendenti si impegnino volontariamente ad osservare.

In secondo luogo, assume rilievo il secondo protocollo addizionale alle medesime convenzioni, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti non internazionali e aperto alla firma a Ginevra l'8 Giugno 1977. Esso si applica *“ai conflitti armati, diversi da quelli internazionali che si svolgono sul territorio di una Alta Parte Contraente tra le sue forze armate e delle forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che sotto la guida di un comando responsabile esercitano su di una parte del suo territorio un controllo tale da permettere loro di condurre delle operazioni militari continue e concertate e di applicare il presente protocollo”* (art.1, par.1).

Come si vede, nella lettera delle disposizione, sono presenti proprio gli elementi che abbiamo visto poc' anzi caratterizzare ontologicamente gli insorti, il comando responsabile e il controllo di un territorio. Elementi entrambi che concorrono a distinguere i fenomeni insurrezionali da eventi diversi, quali le situazioni di tensione interna, i disordini interni, le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza e altri similari, che non rientrano nel campo di applicazione del protocollo.

Tecnicamente, il protocollo comporta in realtà un obbligo solo nei confronti delle altre parti del protocollo di assicurare un certo trattamento agli insorti a carico dello Stato coinvolto dagli eventi ricompresi nel suo ambito, che sono quindi non i titolari del corrispettivo diritto, ma solo materiali beneficiari di norme convenute *inter alios*. Ma è innegabile che la stessa previsione di questi obblighi costituisce un ulteriore argomento a favore del riconoscimento di una sia pur parziale soggettività internazionale agli insorti.

In generale, qualora sia possibile nei termini che abbiamo precisato ravvisare un fenomeno insurrezionale, ne deriverà l'imputazione in capo alle parti belligeranti e nei confronti degli

stati terzi di tutta una serie di diritti e obblighi tipici delle norme del diritto internazionale generale di guerra, e più in particolare di quelle relative allo status e al trattamento dei combattenti legittimi, nonché di quella che impone l'obbligo di neutralità degli stati terzi. Mentre nell'ipotesi di un conflitto qualificabile come interno, il diritto internazionale impone ai soggetti della comunità internazionale il divieto di intervenire negli affari domestici dello Stato interessato dal conflitto, il quale può a buon diritto rivendicare tanto il diritto all'esclusiva gestione degli affari interni, quanto il rispetto del divieto di riconoscimento prematuro degli insorti (ossia, prima che essi abbiano conseguito un'effettiva potestà di governo su di una porzione di territorio). Quindi, un obbligo di astensione dal contenuto sicuramente più ampio e specifico di quello generico di neutralità previsto in caso di conflitto internazionale.

Tuttavia, al fine di evitare pericolose confusioni, va in questa sede richiamato quanto detto in precedenza e tracciare una linea netta di demarcazione tra fenomeni insurrezionali e movimenti di liberazione nazionale.

Mentre i primi si organizzano in occasione di una guerra civile o di moti rivoluzionari interni, con il fine precipuo di sostituire il governo costituito con uno nuovo (c.d. governo di fatto generale) o di costituire uno stato nuovo in una parte del territorio dello Stato preesistente (c.d. governo di fatto locale), questi ultimi operano per la liberazione del popolo da essi rappresentato da una dominazione di tipo coloniale o razzista, o genericamente straniera.

Fatta questa precisazione, possiamo concludere dicendo che rispetto agli insorti una valutazione obiettiva impone di riconoscere che sebbene il diritto internazionale sia di norma indifferente rispetto al modo in cui i popoli sono governati, essendo un diritto innanzitutto interstatuale, questa affermazione non comporta però che esso sia del tutto sprovvisto di precetti che condizionano le potenze, obbligandole almeno le une nei confronti delle altre, a garantire un certo trattamento ai popoli da essi governati, e ad assicurare loro il rispetto dei diritti umani fondamentali.

III.2: l'insurrezione contro un governo colonialista e razzista.

Il problema coloniale fu fin dalle prime teorizzazioni del principio di autodeterminazione in cima alle preoccupazioni degli stati.

Per la verità, la posizione di rilievo acquisita nella comunità internazionale da alcuni degli stati titolari di significativi possedimenti coloniali, come abbiamo visto, impedì per lungo tempo che si traessero le logiche conseguenze nel senso della disgregazione degli imperi da essi costituiti.

Ancora dopo la seconda guerra mondiale, nel tracciare i confini degli stati, non si tenne in alcun modo conto della volontà dei popoli interessati, ma ci si limitò a ratificare l'assetto degli stati e la collocazione delle frontiere, così come delineati dai rapporti di forza consolidati tra le potenze (principio dell'*uti possidetis iuris*).

A questo riguardo, la Carta delle Nazioni Unite attribuì senza dubbio soverchio rilievo al nostro principio, ma parimenti non impose agli stati europei alcun vincolo stringente in ordine alla evacuazione delle colonie possedute per lasciarle al loro destino autonomo, limitandosi a prevederne una futura e ipotetica loro emancipazione.

Inoltre, poiché l'art. 2 par. 7 della Carta prevede espressamente il divieto di ingerenza negli affari domestici di ogni Stato, ne conseguiva che i poteri dell'Organizzazione in materia si dovevano rivelare assai poco incisivi.

Peraltro, oggi la situazione è profondamente mutata grazie alla successiva evoluzione del diritto internazionale patrizio, a partire dalla dichiarazione delle Nazioni Unite sulla decolonizzazione (1960)⁷⁸, che espressamente prevede un dovere positivo degli stati di promuovere l'autodeterminazione e da quella sulle relazioni amichevoli (1970), che da par suo⁷⁹ qualifica l'uso della violenza per privare i popoli della loro identità nazionale come una violazione dei loro diritti inalienabili e del principio di non intervento⁸⁰, per arrivare a quella sulla definizione di aggressione (1974), che vieta appunto la minaccia e l'uso della forza contro le istanze di autodeterminazione⁸¹. A queste, vanno poi aggiunte le numerose

⁷⁸ *Declaration on granting Independence to Colonial Countries and Peoples*, in *Yearbook of the United Nations*, 1960, p. 46.

⁷⁹ il passo della risoluzione che ci interessa è il seguente: "all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provision of the Charter".

⁸⁰ Testo in *American Journal of International Law*, 1971, p. 243 ss.

⁸¹ Testo in *Revue générale de droit international public*, 1975, p. 261 ss.

altre risoluzioni emanate per la condanna della politica colonialista di Portogallo, Repubblica Sudafricana, Rhodesia del Sud, Israele, che sono state approvate con una unanimità cosiddetta virtuale, per il voto contrario dello Stato contro cui erano dirette. Né va dimenticato l'art.1 par.4 del primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949, che equipara ai conflitti internazionali le guerre in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale, i regimi razzisti e l'occupazione straniera, prescindendo dall'elemento materiale del controllo effettivo di un territorio per privilegiare invece il fine perseguito dagli insorti.

Al colonialismo, può essere poi ragionevolmente accostato l'apartheid (cioè quel regime che pratica su larga scala, tramite una specifica legislazione, la discriminazione razziale), che oggi viene considerato unanimemente un crimine contro l'umanità. A conferma della valutazione negativa del diritto internazionale, un illustre studioso ha notato come tale qualificazione si sia addirittura tradotta in alcuni casi nella negazione della personalità giuridica internazionale dello Stato che pratica l'apartheid, come nel caso della Rhodesia del Sud, contro cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò misure di isolamento totale, escludendone sostanzialmente la soggettività⁸².

Pertanto, sulla base di questi dati normativi, si può concludere nel senso che il diritto internazionale generale ha ormai legittimato in queste particolari ipotesi la lotta degli insorti che si armano per far valere il loro diritto all'autodeterminazione.

Ma chi è legittimato ad accertare la natura razzista e/o colonialista del governo contro cui gli insorti combattono?

Sembra a riguardo che non sia sufficiente che lo Stato interveniente dichiari unilateralmente, per giustificare un eventuale suo appoggio militare ai ribelli, che il governo legittimo opera discriminazioni basate sulla razza o attua una dominazione di tipo coloniale: è fin troppo facile prevedere gli abusi a cui darebbe luogo il riconoscimento di un simile potere discrezionale⁸³. Perciò, occorre che la lotta dei movimenti di liberazione nazionale sia in qualche modo legittimata da un atto delle Nazioni Unite, come ad esempio

⁸² Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli 1996, p.18.

⁸³ Roscini, *Autodeterminazione tra mito e realtà*, Università di Roma "La Sapienza", p.3.

una risoluzione di condanna nei confronti del regime, o una dichiarazione di sostegno agli insorti⁸⁴.

Sarebbe ammissibile l'intervento di uno Stato terzo per aiutare un governo palesemente colonialista o razzista a soffocare una rivolta?

E' preferibile rispondere negativamente a questo interrogativo. Se il governo costituito non può fare uso della forza contro gli insorti che lottano per la liberazione da un regime colonialista o razzista, a maggior ragione bisognerà escludere l'ammissibilità dell'intervento di uno Stato estraneo, sia che tale "intrusione" si espliciti sotto forma di una diretta partecipazione del medesimo al conflitto, sia in qualsiasi altra maniera (ad esempio, una fornitura d'armi finalizzata a favorire la repressione degli insorti, che permettesse il perdurare di situazioni come il colonialismo, contrarie al diritto internazionale)⁸⁵. E la prassi internazionale permette di confermare questa conclusione, laddove nessuno Stato ha sostenuto le posizioni di Israele, Portogallo e Repubblica Sudafricana, nella convinzione che queste fossero illegittime.

Viceversa, per quanto riguarda la possibilità di prestare aiuto o di portare soccorso agli insorti che si ribellano per ottenere l'autodeterminazione (sempre contro un governo colonialista o razzista), opera qui una particolare eccezione al tradizionale divieto di assistenza.

Infatti, la lotta degli insorti qualificata dal fatto di essere rivolta all'autodeterminazione è considerata in maniera diversa dalla generica insurrezione: i primi infatti combattono per un territorio che è culturalmente, etnicamente e spesso geograficamente (si veda il caso delle colonie) distinto da quello della madrepatria; la loro lotta assume, in virtù dell'obiettivo perseguito, una valenza internazionale e non meramente interna; ed è il più delle volte

⁸⁴ Fra i tanti esempi, possiamo ricordare la risoluzione 390 del 1950, che prevedeva l'autogoverno dell'Eritrea, i pareri consultivi della Corte Internazionale di Giustizia che hanno riconosciuto la legittimità della lotta della Namibia contro l'occupazione del Sudafrica (1970) o quella del Fronte Polisario per l'indipendenza del Sahara Occidentale (1975), o ancora la risoluzione 3237 del 1974 che invitava l'Olp (Organizzazione per la liberazione della Palestina) a partecipare come osservatore ai lavori dell'Assemblea Generale N.U. Così come le varie risoluzioni che condannando la politica coloniale di Sudafrica, Israele etc che hanno indirettamente riconosciuto la piena legittimità delle lotte dei loro oppositori.

⁸⁵ Roscini, op.cit.

riconosciuta dall'ONU mediante atti che pur privi di efficacia vincolante hanno un effetto in certo senso "legittimante".

Non commette quindi illecito chi per eseguire una raccomandazione dell'Assemblea generale o del Consiglio di sicurezza, viola un obbligo derivante da un precedente accordo o da una consuetudine. In questo senso, varie risoluzioni delle Nazioni Unite⁸⁶ invitano tutti gli stati ad adottare ogni misura necessaria per facilitare l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione, mentre la dichiarazione sulle relazioni amichevoli⁸⁷ riconosce il diritto di resistenza dei popoli, i quali possono pertanto domandare ed ottenere assistenza dagli altri stati.

La liceità di questa condotta si può desumere particolarmente dai casi di raccomandazione del Consiglio di Sicurezza che inviti gli stati ad adottare misure coercitive rientranti nel capitolo VII della Carta.⁸⁸

Meritevole di menzione ci sembra poi la risoluzione⁸⁹ che condanna come aggressione l'azione del Portogallo contro il Senegal, sulla base del carattere colonialista della politica portoghese, benchè lo Stato africano supportasse i freedom fighters contro la Guinea (che si trovava ancora sotto la sovranità lusitana). In una successiva risoluzione⁹⁰, il Consiglio ribadisce che soltanto il rispetto totale delle frontiere degli stati e del principio di autodeterminazione avrebbe permesso di eliminare i motivi di tensione⁹¹, mentre vennero riconosciuti come leciti gli aiuti forniti da Guinea e Senegal al partito Africano per l'indipendenza della Guinea Bissau e Capo Verde.

⁸⁶ v. ad esempio Ass.gen. ris.n.2160 del 1966.

⁸⁷ Ass.Gen. ris. n.2625-XXV del 1970, testo citato.

⁸⁸ Si può ricordare, ad esempio, la delibera 221 del 1966, con la quale si invitava la Gran Bretagna ad impedire "con qualsiasi mezzo" l'arrivo di navi cariche di petrolio nel porto di Beira in Mozambico, per evitare rifornimenti alla Rhodesia del Sud, governata da un regime razzista già più volte condannato dalle Nazioni Unite. Dopo il fermo di una nave greca, il governo ellenico aveva protestato formalmente sostenendo la contrarietà di tale atto alle norme sulla navigazione. In seguito, però, di fronte ad un identico caso di ispezione, nessuna protesta fu più elevata.

⁸⁹ la risoluzione n.294 del 1971 del Consiglio di sicurezza.

⁹⁰ Cons.Sic.ris.n.321 del 1972

⁹¹ Bennouna, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Parigi, 1974, p.164.

Questi orientamenti sono stati inoltre consacrati dalla Corte internazionale di giustizia, che ha riconosciuto la legittimità delle insurrezioni volte alla liberazione nazionale⁹², traendone due conseguenze di rilievo:

-la liceità del sostegno morale e materiale agli insorti per il ripristino dei loro diritti inalienabili;

-l'illiceità di qualsiasi forma di assistenza nella repressione delle lotte degli insorti.

Quindi, possiamo dire che, in una situazione di tipo colonialista, l'eventuale secessione del territorio insorto può essere considerata come restauratrice di una sovranità usurpata⁹³, poiché in effetti il territorio di una colonia va ritenuto come avente uno statuto separato ed autonomo rispetto a quello dello Stato dominante.

Per la verità, si ammette poi straordinariamente l'uso della forza da parte di uno Stato contro istanze di smembramento, anche se tale uso è consentito solo a quelle entità che garantiscono il rispetto dei principi di uguaglianza e di autodeterminazione.

Un esempio potrà essere a riguardo illuminante. La situazione del Bangladesh, che si separò dal Pakistan anche grazie all'aiuto militare dell'India, era da considerarsi di tipo coloniale. E ciò per vari motivi: per la distanza geografica tra i due paesi; per le differenze linguistiche, culturali, etniche, economiche; per la volontà popolare, che nelle elezioni del 28 Febbraio 1971 si era espressa a favore dell'autonomia; per il fatto che la secessione poteva avvenire senza pregiudizio per la madrepatria; perché il Pakistan, nel sedare la rivolta, si rese colpevole di tali atrocità da meritarsi l'accusa di genocidio. Alle Nazioni Unite, solo pochi stati condannarono la nascita del Bangladesh, mentre gli altri, pur non approvando esplicitamente l'azione indiana, affermarono che ogni soluzione avrebbe dovuto tenere conto della volontà del popolo bengalese. Dal suo canto, l'Assemblea Generale approvò una risoluzione per il cessate il fuoco, e per il ritiro di tutte le truppe straniere (comprese quelle pakistane), ratificando in pratica la separazione, mentre nessuna censura colpì comunque l'India.

Va sottolineato peraltro che l'assistenza agli insorti non può in nessun modo concretarsi in un intervento diretto, perché l'aiuto deve essere prestato in conformità con gli scopi e i

⁹² Vedi l'avviso del 21 Giugno 1971, parr. 52 e 53.

⁹³ Emerson, *Self-Determination*, in *American Journal of International Law*, 1971, pp. 464 ss.

principi della Carta delle Nazioni Unite, e non esiste alcuna disposizione che legittimi l'uso della forza al di là delle previsioni della Carta.

In tutt'altro contesto, si può poi rilevare come gli stati del Terzo Mondo e quelli ex-socialisti abbiano sempre sostenuto la necessità della cooperazione esterna anche a carattere militare a favore degli insorti e contro i regimi coloniali, e ciò sulla base dell'incontrovertibile presupposto che questi stati non erano muniti di un'adeguata forza armata in grado di contrastare eserciti regolari; tuttavia, gli stati occidentali hanno ostacolato a lungo la formazione di una consuetudine conforme a questa tesi.

La prassi del resto è andata univocamente in una direzione diametralmente opposta.

Nel 1963, la prima conferenza dei capi di stato e di governo dell'organizzazione per l'Unità Africana propose la creazione di una forza speciale con il compito di fornire assistenza militare ai movimenti di liberazione africani, nonché di un fondo che ne avrebbe garantito la operatività finanziaria, ma tale proposta non ha mai trovato concreta applicazione.

Fu poi unanimemente condannato l'intervento armato dell'Indonesia a Timor Est, con il fine di aiutare la popolazione dell'isola a esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione, negato dal Portogallo prima, e dalla fazione del FRETILIN (Fronte popolare per la liberazione di Timor Orientale) poi, anche perché in quel caso non si riscontrò sussistere un conflitto tra la popolazione autoctona e la madrepatria, bensì solo una lotta tra fazioni che si contendevano il comando. L'autodeterminazione poteva essere raggiunta solo con il ritiro degli invasori, e non per il tramite del loro intervento⁹⁴.

Va segnalato peraltro che alcuni autori⁹⁵ hanno cercato di legittimare l'intervento diretto configurandolo come un'ipotesi di legittima difesa collettiva contro l'aggressione armata del governo costituito. Non ci pare però che questa tesi possa essere condivisa, giacché l'art.51 della Carta delle Nazioni Unite (che disciplina la fattispecie della legittima difesa) riconosce questo diritto solo ed esclusivamente agli stati, e non anche agli insorti nell'esercizio dell'autodeterminazione. Nè i tentativi di addivenire ad una modifica

⁹⁴ Sulla questione di Timor est, vedi Elliot, *The East Timor Dispute*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1978, p.238 ss.

⁹⁵ Per tutti, vedi Emerson, *Self-Determination*, cit., p.465 ss.

estensiva dell'art.51 hanno avuto successo per la ferma opposizione degli stati occidentali e il disinteresse delle Nazioni Unite.

Per citare un altro caso significativo, si può ricordare che nel 1961 l'India occupò militarmente la colonia portoghese di Goa, pretendendo di qualificare la propria azione proprio come ipotesi di legittima difesa contro il colonialismo, ma la sua azione non trovò l'approvazione esplicita della comunità internazionale e vano fu il tentativo del Consiglio di sicurezza di adottare una risoluzione di condanna a causa del veto sovietico (il Portogallo evitò di sottoporre la questione all'Assemblea generale, ben sapendo che la sua posizione sarebbe stata sconfitta).

III.3: l'insurrezione di una minoranza territorialmente localizzata contro un governo né colonialista né razzista.

Accanto all'ipotesi degli insorti che lottano contro un regime colonialista o un governo che pratica istituzionalmente l'apartheid (l'unica ipotesi di insurrezione, su cui per ora è stata raggiunto l'unanime riconoscimento della sua legittimità da parte della società internazionale), esiste anche un'altra situazione tipica da prendere in esame: quella della ribellione di una minoranza etnica contro un governo che non rappresenta l'intera popolazione, benchè non possa essere considerato propriamente razzista.

In questa ipotesi, a ben vedere, l'obbiettivo che muove gli insorti non è tanto la sostituzione del governo costituito, quanto piuttosto la secessione dallo Stato di cui essi fanno parte. Balza subito agli occhi con evidenza come una situazione quale quella ora ipotizzata metta in gioco questioni ben più complicate di quelle esaminate precedentemente, e ciò spiega le ragioni per cui sulla sua ammissibilità la discussione sviluppatasi in seno alla giurisprudenza e alla prassi internazionali sia ancora lungi dal raggiungere una credibile soluzione.

Infatti, come già abbiamo più volte sottolineato, il riconoscimento ad una collettività del diritto di secessione porterebbe inevitabilmente a ridisegnare molte delle frontiere attualmente esistenti, e in definitiva a mutare l'assetto politico di buona parte del globo.

E' facile capire come questa eventualità venga guardata con preoccupazione, quando non con ostilità, dagli stati che temono ovviamente di essere travolti dalla pressione dirompente delle istanze secessionistiche.

Fu il segretario generale delle Nazioni Unite U-Thant, in una conferenza stampa tenuta a Dakar il 4 Gennaio 1970, a farsi portavoce di questi rischi, prendendo posizione con riguardo alla rivolta separatista in Biafra” *Lorsqu'un Etat membre est admis à l'Organisation des Nations-Unies, cela implique que l'ensemble des Etats membres de l'Organisation acceptent le principe de l'intégrité territoriale, de l'indipendance et de la souveraineté de l'Etat en question....L'ONU n'a jamais accepté, n'accepte pas et n'acceptera jamais, je pense, le principe de la secession d'une partie d'un des ses Etats membres”*.

Anche la dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970⁹⁶ del resto non lascia spazio a dubbi in ordine alla priorità della tutela dell'integrità territoriale degli stati esistenti. Essa infatti precisa prudentemente che “*nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States*”.

Questo indirizzo del diritto internazionale ha trovato eco anche in tempi relativamente recenti. In occasione della guerra del Kosovo, la disintegrazione della Federazione jugoslava rischiava di innescare un “effetto domino”, che avrebbe potuto travolgere l'intera carta geografica balcanica e destabilizzare le ex-repubbliche sovietiche. La società internazionale ha perciò più volte affermato il diritto della Serbia alla propria integrità territoriale, proponendo per il Kosovo uno statuto autonomo sotto la sovranità di Belgrado, invece della piena e completa indipendenza. In questo modo, la soluzione di questo conflitto sarebbe stata ricondotta ad un piano interno, essendo il frutto di una

⁹⁶ Ass. Gen. ris. n. 2625-XXV del 1970. Per il testo della risoluzione, vedi nota 6.

equilibrata mediazione tra le esigenze delle due parti e non coinvolgendo la dimensione più ampia di un singolo Stato.

A questo punto, ci pare necessaria una precisazione in merito.

Infatti, il riconoscimento e la concessione dell'indipendenza del Kosovo avrebbe potuto legittimare o rafforzare le pretese secessionistiche di altre minoranze, come quelle dei baschi, dei corsi o degli altoatesini di lingua tedesca.

Il dilemma che la comunità internazionale si è posta perciò era quello di capire quale ragione giustificativa avrebbe potuto indurre la Serbia ad accettare l'imposizione dall'esterno di un'amputazione del suo territorio, mentre altri stati come Spagna e Italia per nessuna ragione accetterebbero un'analogha coazione a "liberare" porzioni dei rispettivi territori.

In realtà, però il vizio di questo ragionamento sta a monte: è assolutamente fuorviante stabilire un parallelismo o predicare l'affinità della situazione balcanica rispetto a quella di altri territori.

Infatti, è ormai assodato che una pretesa separatista è legittima e ammissibile solo in quanto un popolo sia escluso dal *decision making process*, in buona sostanza dal circuito decisionale, e quindi impossibilitato ad esercitare pienamente i propri diritti civili e politici. Il che è senza dubbio accaduto in Kosovo, la cui autonomia è stata sostanzialmente cancellata dallo Stato centrale, ma non nell'Europa occidentale, dove le minoranze sono messe in condizioni di esercitare compiutamente le loro prerogative civili.

Proprio in occasione del conflitto balcanico, il segretario generale Javier Solana affermò in questo senso che l'intervento della Nato nei Balcani non si proponeva di frantumare la Serbia, quanto di riportare il dittatore Milosevic ad una posizione ragionevole e di condurlo alla cessazione della violazione dei fondamentali diritti umani della popolazione albanese della regione.

Quindi, ci trovavamo in questo caso di fronte ad una cosiddetta ipotesi di "intervento umanitario", conseguente al fallimento delle pressioni economiche e diplomatiche esperite infruttuosamente nei mesi precedenti.

Né potremmo ravvisare qui una violazione del principio di non ingerenza negli affari domestici di uno Stato, nel caso specifico della Jugoslavia. E ciò deve escludersi per almeno

due ragioni: la tutela dei diritti umani, a partire dalla dichiarazione del 1948 ha ormai acquisito rilevanza internazionale e rappresenta perciò un limite al divieto di interferenza, non potendo uno Stato impunemente decimare o perseguire una parte del proprio popolo; in secondo luogo, va considerato il nesso inscindibile tra sistematica violazione dei diritti umani e stabilità della pace. Sebbene non possa darsi a quest'ultima affermazione un valore assoluto (esistono infatti molti casi di dittature non aggressive, come la Spagna di Franco o l'Argentina di Pinochet), è innegabile la constatazione che il più delle volte la seconda dipende dalla prima; e questo ragionamento dovrebbe valere tanto più in una regione, come quella balcanica, che è da poco uscita da una sanguinosa guerra civile.

A questo punto, appare opportuno prospettare il problema dell'ammissibilità o ancor meglio della conformità al diritto internazionale di un eventuale sostegno o appoggio agli insorti da parte di stati terzi. In verità, la prassi sembra a questo riguardo abbastanza costante.

Infatti, quando si è realizzato, l'aiuto agli insorti il più delle volte non è stato esplicito, come nel caso dei popoli africani che lottavano per l'affrancamento dalla madrepatria. Così, la Francia si limitò a fornire sottobanco armi ai ribelli ibo del Biafra contro la Nigeria (1967-1970), come pure fecero Siria, Libia, Yemen del Sud e Iraq a favore del Fronte di liberazione eritreo.

Si può richiamare, come unico caso di assistenza esplicita concessa agli insorti, senza che tale comportamento fosse accompagnato dalla convinzione di violare una norma di diritto internazionale, il sostegno militare ed economico erogato dai paesi arabi all'Organizzazione per la liberazione della Palestina.

Tuttavia, non sembra possa ricavarsi da tale prassi una regola generale. Infatti, come avremo modo di vedere, la condizione giuridica dell'Olp è del tutto peculiare, poiché se pure il governo israeliano non può essere considerato colonialista o razzista, la cooperazione con l'organizzazione palestinese è comunque giustificata da varie risoluzioni delle Nazioni Unite⁹⁷ che riconoscendo a tale popolo il diritto alla costituzione di una entità politica

⁹⁷ Si veda ad esempio la risoluzione n.252 del 1968, la quale considera invalidi tutti gli atti legislativi e amministrativi adottati da Israele e volti a modificare lo status di Gerusalemme.

autonoma, assegnano a tale movimento un ruolo da protagonista nella realizzazione dell'aspettativa statale dei palestinesi.

Su un altro versante, maggiormente controversa appare la questione del sostegno esterno ad uno Stato che non dia adeguate garanzie di rappresentanza del popolo rispetto al quale detiene la sovranità.

Se dal punto di vista etico non dovrebbero esserci dubbi circa la inopportunità dell'aiuto ad un governo che difetti sul piano della rappresentanza del popolo in esso ricompreso, non esiste ad oggi una norma consuetudinaria che disponga in tal senso: nessuno contestò alla Gran Bretagna e all'Unione Sovietica, ad esempio, il già ricordato supporto fornito alla Nigeria contro i secessionisti del Biafra, o all'Iran e ad Israele quello dato all'Etiopia contro i rivoltosi dell'Eritrea⁹⁸.

III.4: l'insurrezione contro un governo impopolare.

La terza e ultima ipotesi che resta da esaminare è quella della insurrezione portata avanti contro un governo che non opera alcuna discriminazione (magari perché il territorio dello Stato è abitato da una sola etnia), ma che tuttavia non gode del consenso popolare e si regge solo grazie all'uso della forza.

A dire il vero, non esiste in relazione ad ipotesi di questo genere, una vasta gamma di interventi delle Nazioni Unite, né può dirsi formata nel diritto internazionale una prassi costante in merito ad esse.

Si può rilevare tutt'al più la tendenza a limitare o escludere l'appoggio ai governi che presentino i predetti requisiti, senza che questo orientamento possa essere interpretato senz'altro come una deroga al tradizionale divieto di assistere gli insorti.

Il principio di autodeterminazione ha un contenuto ancora troppo vago per poter giungere a simili conclusioni. Si pensi a quali abusi la cristallizzazione di una simile prassi potrebbe

⁹⁸ Ronzitti, *Le guerre di liberazione nazionale e il diritto internazionale*, Pisa, 1974, p. 111.

dare luogo, come nell'ipotesi in cui le grandi potenze intervengano in una guerra civile per sostenere il partito o la fazione a loro più affine o congeniale, sulla base dell'assunto che il governo costituito non sarebbe benvenuto o non godrebbe di sufficiente consenso popolare. D'altro canto, in queste situazioni, sarebbe difficile cogliere con certezza quale tra le varie fazioni o gruppi in lotta per la conquista del comando possa avvalersi dell'appoggio della maggior parte della popolazione!

Per richiamare un caso pertinente all'ipotesi esaminata, si può ricordare che gli Stati Uniti hanno invocato la necessità di eliminare dei regimi dittatoriali da Grenada e Panama, per giustificare i loro interventi militari nei rispettivi stati (rispettivamente, nel 1983 e nel 1989).

Nel primo caso, una Forza congiunta degli Stati Uniti e di altri sei stati caraibici (con una netta prevalenza dei primi) sbarcò sull'isola nel 1983 dopo il colpo di Stato del generale Austin ai danni di Maurice Bishop. L'operazione incontrò scarsa resistenza e riportò al potere Eric Gairy, il primo ministro che era stato precedentemente deposto da Bishop. Pur chiamando in causa il principio di autodeterminazione, questo non fu poi compreso tra le giustificazioni giuridiche dell'operazione (che furono invece il consenso del governo legittimo, la protezione di nazionali all'estero e il mantenimento della pace di concerto con l'OCSE).⁹⁹

Anche nel caso panamense, la volontà di riportare la democrazia e la lotta al narcotraffico furono poste in subordine rispetto alle motivazioni ufficiali (cioè, il consenso del governo panamense, la legittima difesa individuale, la protezione dei connazionali all'estero e la garanzia della libera navigazione nel Canale), quasi non si fosse convinti della loro validità. In entrambi i casi poi, la condanna dell'Onu e della comunità internazionale fu netta, malgrado venissero di fatto apprezzati i risultati ottenuti: nel primo caso, il ritorno del governo liberamente eletto; nel secondo caso, la cattura del generale Noriega.

Anche la Francia, confermando così la sua lunga tradizione di ingerenza nel continente africano, è intervenuta nel 1996 nella Repubblica Centrafricana, di fronte all'ammutinamento di alcuni reparti dell'esercito, "per mantenere lo Stato democratico" su

⁹⁹ Audeoud, *L'interventio americano-caraibe à la Grenade*, in *Annuaire francais de droit international*, 1983, p. 217 ss.

richiesta del governo del presidente Patasse. L'operazione militare, pur coronata da successo, non incontrò il consenso della popolazione, che infatti dimostrò davanti all'ambasciata francese a Bangui e manifestò il suo disappunto incendiando il centro culturale francese.

Possiamo concludere il nostro discorso, sottolineando il fatto che l'autodeterminazione esprime, insomma, la possibilità di darsi una forma di governo senza interferenze esterne, essendo indifferente al nostro principio quale sia la natura di questa, cioè sia essa democratica o autoritaria, e senza che altri soggetti esterni abbiano il potere di valutare quale debba considerarsi migliore o da preferire ad altre (per quanto il modello di democrazia occidentale sia oggi di fatto largamente prevalente).

Quindi, l'elemento scriminante ai fini del rispetto o meno del nostro principio non è la qualità più o meno democratica del regime adottato, bensì il fatto che esso venga instaurato sulla base di un impulso esclusivamente interno e autonomo.

La prassi non fa che confermare la validità del nostro assunto, in quanto, con riguardo all'intervento caraibico-americano, solo quattro stati (Regno Unito, Ecuador, Guatemala, Venezuela) ritennero che in tal modo si fosse realizzata l'autodeterminazione del popolo di Grenada, mentre tutti gli altri la considerarono violata.

Capitolo IV:

L'EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE NELLA CONFIGURAZIONE DELLE FONTI SUCCESSIVE ALLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE.

IV.1:i patti sui diritti dell'uomo del 1966 e la dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970.

Va detto che l'assetto e i contenuti oggettivi del nostro principio non possono ovviamente essere definiti in maniera compiuta, senza l'esame delle fonti, siano esse normative in senso stretto e dunque vincolanti, siano esse dichiarative e perciò non vincolanti, che successivamente alla Carta delle Nazioni Unite hanno articolato e completato la disciplina positiva dettata da questo primo atto.

Già nel primo capitolo, abbiamo sinteticamente fatto riferimento ad esse, nel quadro generale, introduttivo della materia. Ora, si tratta di procedere ad un esame dettagliato delle stesse.

Da questa molteplicità di punti di riferimento, discende una certa dose d'incertezza nella enucleazione di questi contenuti, che è poi diretta conseguenza dell'incidenza su di esso degli orientamenti politici e delle situazioni storiche emergenti nella società internazionale. In via generale, occorre chiarire come sia indiscutibile il fatto che le Nazioni Unite abbiano contribuito con la loro attività politica e giuridica a fare del principio di autodeterminazione uno strumento insostituibile a servizio della decolonizzazione. Tutto ciò però non implica, come alcuni peraltro ritengono, che esso non possa essere interpretato e "piegato" fino a fare assumere ad esso una dimensione più ampia e tale da contemplare situazioni diverse dal colonialismo rispetto alle quali il medesimo possa comunque trovare applicazione.

Ad un esame approfondito della lettera della Carta del 1945, del resto, si può cogliere l'ampia portata del nostro principio, laddove l'art.1 par.2 e l'art.55 parlano, in generale e senza specifiche di sorta, di "*uguaglianza dei diritti*" e "*autodeterminazione dei popoli*".

In realtà, constatare, come abbiamo già fatto in precedenza, che l'autodeterminazione sia stata intesa in una certa fase storica solo in funzione del processo di decolonizzazione, significa cogliere un connotato saliente di essa, e cioè la sua "dinamicità" o anche la sua "virtualità permanente", come è stato più volte detto. E questo non comporta altro che l'applicazione di essa alla situazione di estrema violazione emergente in una certa fase storica, quale era senza dubbio l'oppressione di stampo coloniale nel secondo dopoguerra. Né da questo orientamento può dedursi che si intendesse sbarrare per sempre la strada ad una lettura diversa e ulteriore del nostro principio, rappresentando in quel momento il raggiungimento dell'indipendenza da parte dei popoli soggetti al giogo coloniale una pre-condizione indispensabile per assicurare lo sviluppo di relazioni pacifiche tra gli stati.

Va detto che questa prima fase dell'attività della Nazioni Unite, in particolar modo incentrata sulla liberazione dei popoli dalla cosiddetta "*alien domination*", trova poi espressione significativa nella già citata dichiarazione dell'Assemblea generale relativa alla concessione dell'indipendenza ai popoli e ai paesi sottoposti a dominio coloniale¹⁰⁰, laddove il principio di cui all'art.1 par.2 viene esplicitato come "*il diritto dei popoli non autonomi e sotto tutela di pervenire all'indipendenza, di determinare liberamente la loro continua condizione politica e di perseguire liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale*", aggiungendosi poi che il popolo può esercitare il suo diritto all'autodeterminazione ove si trovi sottoposto a dominazione coloniale razzista o straniera. Peraltro, già prima del 1960, le Nazioni Unite ebbero modo di definire in termini generali il nostro principio, prevedendone con due risoluzioni apposite¹⁰¹ l'inserimento nel Patto sui diritti dell'uomo ancora in via di definizione, dalle quali peraltro ancora non emerge la fondamentale distinzione tra autodeterminazione esterna ed interna.

¹⁰⁰ Ass.Gen. ris.n.1514-XV del 1960, testo in *Yearbook of the United Nations*, 1960, p.46.

¹⁰¹ Le due risoluzioni a cui si fa qui riferimento sono la n.421-V del 1950 e la 545-VI del 1952.

Tuttavia, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo¹⁰² non contempla il principio in esame, mentre occorrerà attendere il 1960 e la citata risoluzione per ritrovare un'applicazione concreta dello stesso, sia pure circoscritta al contesto coloniale¹⁰³. Peraltro, guardando la citata dichiarazione alla luce degli sviluppi successivi dei contenuti del nostro principio, era possibile cogliere tra le sue pieghe un riferimento all'autodeterminazione, e segnatamente a quella interna, laddove l'art. 21, sia pure senza fare riferimenti espliciti all'autodeterminazione, riconosceva ad ogni individuo *"il diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti"* (par.1) e *"il diritto di accedere a condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese"* (par.2), per concludere riconoscendo che *"la volontà popolare è il fondamento dell'autorità di governo"* e stabilendo che essa *"deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente"*.

Già poco più tardi, però, l'autodeterminazione non solo fece la sua esplicita comparsa sulla scena del diritto internazionale, ma ricevette nuova linfa attraverso la proposta di inserimento nei due patti sui diritti dell'uomo, che venne sollecitata dai paesi dell'area socialista, i quali la intesero tuttavia in un'accezione strettamente anticolonialista (ossia, liberazione delle colonie dalla madre patria); viceversa le potenze occidentali si batterono per l'approntamento della formulazione più ampia e omnicomprensiva possibile.

Infatti, l'Assemblea Generale¹⁰⁴ adottava un apposito articolo dedicato all'autodeterminazione, concepita al fine, in primo luogo, di preservare le generazioni presenti e future dal flagello della guerra; in secondo luogo, per rinnovare la propria fede nei diritti fondamentali dell'uomo, e in ultimo per tenere adeguato conto delle aspirazioni politiche di tutti i popoli¹⁰⁵.

¹⁰² La Dichiarazione fu approvata dall'Assemblea Generale con ris. n. 217 del 1948.

¹⁰³ Kirgis, *The Degrees of Self-Determination in the United Nations Era*, in *American Journal of International Law*, 1994, p. 304ss.

¹⁰⁴ Cfr. risoluzione 545C del 1952.

¹⁰⁵ Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1987, vol. II, p. 4 ss.

Così, nel 1966, venivano emanati i due patti, il Patto sui diritti civili e politici e il Patto sui diritti economici sociali e culturali, entrambi i quali si aprono con un identico articolo che proclama il principio di autodeterminazione, frutto di un dibattito molto vivo nel quale fu alla fine accolta la interpretazione più ampia propugnata in particolare dai paesi occidentali.

L'art. 1 nel par. 1 sottolinea che l'autodeterminazione possiede tanto un contenuto politico, quanto economico sociale e culturale; il par. 2 si concentra invece sull'autodeterminazione economica, da intendersi come libera disponibilità da parte di un popolo delle proprie ricchezze e delle risorse nazionali nei confronti degli altri stati, sulla base del principio dell'interesse reciproco già presente nella dichiarazione sulla decolonizzazione; infine, il par. 3 fa riferimento all'autodeterminazione coloniale, in relazione ai territori non autonomi e sotto tutela, in tal modo estendendo il riconoscimento del diritto prima riservato ai popoli sotto dominazione coloniale.

Come già abbiamo detto nel primo capitolo, insomma, è con la fine degli anni '60 che vengono enucleati i molteplici profili dell'autodeterminazione: non solo quella politica-coloniale, ma anche quella economica, sociale e culturale; non solo quella esterna, ma anche quella interna.

Un significativo passaggio avvenne poi nel 1970, con l'approvazione, da parte dell'Assemblea generale, della dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli stati¹⁰⁶ dalla quale emerge per la prima volta la opportunità di applicare il nostro principio non solo a situazioni diverse dalla dominazione per mano coloniale, straniera e razzista, ma anche all'ipotesi dell'oppressione di un popolo ad opera del suo stesso governo.

Questo indirizzo espansivo dell'autodeterminazione viene rafforzato poi dalla previsione della c.d. clausola di salvaguardia dell'integrità territoriale degli stati, di cui al par. 7 del principio V della dichiarazione su citata. Essa in particolare è preordinata a garantire il mantenimento delle frontiere per gli stati che esprimano un governo rappresentativo del popolo governato e che sia in tal modo rispettoso del principio di autodeterminazione, in

¹⁰⁶ adottata con risoluzione n. 2625-XXV del 1970. testo in *American Journal of International Law*, 1971, p. 243.

quanto non operi rispetti ad esso discriminazione alcuna in ragione della razza, del colore o della fede religiosa.

Posta la questione in questi termini, sembra difficile che di tale clausola possano beneficiare gli Stati coloniali, sebbene il problema di una sua applicazione ad essi si sia in effetti posto in ambito dottrinale¹⁰⁷. Tuttavia, sarebbe assai poco ragionevole garantire la perpetuazione dei possedimenti ad un governo coloniale, che pure sia rappresentativo dei territori soggetti al suo controllo.

Come accennato, nella dichiarazione in parola, si profila, accanto a quello più tradizionale esterno, un contenuto interno dell'autodeterminazione, in quanto nel par.1 del V principio si parla del diritto di tutti i popoli "*de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique social et culturel; et tout état a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte*".

Insomma, potremmo concludere evidenziando come con la succitata risoluzione, si fa strada, nell'ordinamento internazionale, l'esigenza inderogabile che tutti i governi siano designati con meccanismi democratici disposti dal popolo da essi guidato.

E questo postulato può essere proclamato in quanto è anch'esso espressione diretta del principio di autodeterminazione.

IV.2: la dinamicità del principio di autodeterminazione dall'Atto finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa del 1975 al Documento CSCE "Le sfide del cambiamento" di Helsinki del 1992.

La emersione nel diritto internazionale di una interpretazione più "generosa" del principio di autodeterminazione si determina in misura significativa nell'VIII principio del decalogo approvato dalla Conferenza di Helsinki.

Esso è in particolare contenuto nell'Atto finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), firmato a Helsinki nel 1975, in forza del quale gli stati

¹⁰⁷ Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, EG, 1988, Vol. IV, pp. 1 ss.

firmatari(31:stati dell'Europa occidentale e orientale,più Stati Uniti d'America,Canada,Turchia e Santa Sede)si sono impegnati a rispettare i dieci principi in esso enunciati,tanto nei rapporti reciproci,quanto nei confronti degli stati terzi estranei alla CSCE.

Dopo la generale proclamazione del primo paragrafo,nella quale viene riaffermata l'obbligatorietà del nostro principio(*"Gli Stati partecipanti rispettano l'eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione,operando in ogni momento in conformità ai fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite.."*),il secondo paragrafo è emblematico di una lettura evolutiva del medesimo,in quanto riconosce ad esso una valenza dinamica,e così consente che il diritto all'autodeterminazione possa venir esercitato da ciascun popolo in modo permanente(*"tutti i popoli hanno sempre il diritto,in piena libertà,di stabilire quando e come desiderano il loro regime interno ed esterno...."*)e perciò stesso esclude che esso continui ad essere confinato a svolgere una funzione meramente anticolonialistica,mentre il terzo paragrafo ne riafferma infine la valenza universale(*"Gli Stati partecipanti riaffermano l'importanza del rispetto e dell'esercizio effettivo da parte dei popoli dei diritti eguali e dell'autodeterminazione per lo sviluppo di relazioni amichevoli fra loro.."*).

In tal modo,viene riconosciuto ad ogni popolo il diritto di determinare in ogni momento il proprio regime politico interno ed esterno. Questo implica poi a sua volta non solo il riconoscimento della legittimità dell'aspirazione a conseguire e mantenere l'indipendenza politica economica e sociale nei confronti degli altri stati,ma altresì del diritto di scegliere in maniera autonoma il regime politico economico e sociale da applicare sul piano interno,e quindi di una pretesa da rivendicare nei confronti di qualsiasi governo o partito al comando.

Va segnalato tuttavia che alcuni autori hanno ridimensionato notevolmente la carica innovativa di questa disposizione e ravvisato quale unico obiettivo dell'Atto in esame quello di dare una sanzione solenne e definitiva alle frontiere territoriali politiche e ideologiche risultanti dalla seconda guerra mondiale e dai suoi sviluppi più immediati. Questa tesi restrittiva ha fatto leva principalmente sulla constatazione che in esso sono

stati inclusi anche altri principi intesi come meramente conservativi dello stato di fatto esistente al momento della sottoscrizione del documento in esame (*status quo*).

In particolare, questi autori hanno richiamato a mò di esempio il principio dell'integrità territoriale(III) e quello dell'inviolabilità delle frontiere(IV), che pur venendo intesi fino ad allora come meri corollari del principio che fa divieto agli stati di ricorrere all'uso o alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali, acquisiscono in questa sede un valore precettivo autonomo e vengono collocati in una posizione di rilievo, immediatamente dopo il principio di uguaglianza sovrana degli stati(I) e quello del divieto dell'uso della forza(II). Per completare il quadro, basterebbe poi fare cenno al principio di non intervento(VI), così da far capire come sia forte nell'Atto di Helsinki l'esigenza della conservazione della situazione preesistente.

In realtà, è preferibile adottare il metodo sistematico nell'esame di questa fonte normativa, cosicché se da un lato è innegabile ricondurre ad essa la funzione di consacrazione dello status quo risultante nell'Europa centrale e orientale dagli esiti del secondo conflitto mondiale, non però è fuori luogo rimarcare che l'errore consiste nel vedere tale funzione come esclusiva, tralasciando di prendere in considerazione altri principi che operano in direzione opposta a questa.

In questa prospettiva, i principi di "conservazione" succitati (quello dell'integrità territoriale, quello dell'inviolabilità delle frontiere, quello del non intervento), per quanto possano avere un ruolo fondamentale nell'economia dell'Atto in esame, non possono che essere interpretati alla luce del principio dell'autodeterminazione dei popoli(VIII), e così pure alla luce del principio sui diritti umani(VII).

Con ciò possiamo sottolineare come porre l'accento sul nesso di correlazione esistente tra le due categorie di valori e principi sia funzionale al riconoscimento del ruolo dinamico che il nostro principio riveste in quest'Atto.¹⁰⁸

Invero, la necessità di una lettura sistematica dei principi "umanitari" e "dinamici" da un lato, e di quelli conservativi dall'altro, è imposta dal paragrafo delle clausole generali dell'Atto laddove si chiarisce che "*tutti i principi sopra enunciati sono di importanza*

¹⁰⁸ Arangio Ruiz, *Autodeterminazione dei Popoli e Diritto Internazionale: dalla Carta delle Nazioni Unite all'Atto di Helsinki(CSCE)*, in *Rivista di Studi politici Internazionali*, 1983, p. 523 ss.

fondamentale e, di conseguenza, saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri”.

Pertanto, l'obbligo posto a carico di ogni Stato di rispettare l'integrità territoriale e le frontiere di ciascuno degli altri stati incontra un limite invalicabile, al pari dell'obbligo di non intervenire e di non fare uso della forza, nell'esigenza di rispettare le scelte dei popoli e i diritti dell'uomo. Con la conseguenza fin troppo ovvia che ove la preservazione dell'integrità di uno Stato si risolvesse nella lesione della volontà di un popolo o di più popoli, ne discenderebbe che l'intensità del primo obbligo verrebbe ad essere attenuata dalla necessità di rispettare l'autodeterminazione dei popoli stessi (rectius, autodeterminazione).

Occorre peraltro rendere avvertiti che il contemperamento di queste due esigenze contrapposte non potrebbe spingersi fino al punto di calpestare del tutto una di esse, e per questa via legittimare ad esempio un intervento armato di uno stato terzo che violasse i confini dello Stato responsabile della violazione “umanitaria”, ma varrebbe a consentire al più l'adozione di risoluzioni di sostegno alla causa del popolo oppresso o anche misure di pressione più impegnative sul piano economico e politico ad opera di organismi internazionali a ciò deputati, come anche la espressione di prese di posizione pubbliche a favore del medesimo popolo da parte di stati terzi.

Si può quindi concludere su questo punto dicendo che, alla luce dell'Atto Unico di Helsinki, il rispetto della situazione politica e dei confini dei singoli stati non può prescindere dalla tutela dei diritti umani e in primo luogo del diritto dei popoli all'autodeterminazione, sul presupposto che la adeguata protezione di questi ultimi costituisce una condizione essenziale per lo stabilimento di relazioni pacifiche e di proficua collaborazione tra i membri della società internazionale.

Già nel 1990, in un quadro internazionale profondamente mutato dal punto di vista politico e ideologico, la conferenza per lo sviluppo e la cooperazione in Europa (CSCE) è ritornata su questi temi e ha adottato la “Carta di Parigi per una nuova Europa”, sottoscritta da tutti gli stati partecipanti il 21 Novembre 1990.

Con essa, gli stati dopo avere sostanzialmente preso atto del mutamento delle condizioni storiche e politiche dell'ordinamento internazionale, il quale a sua volta aveva determinato la fine della guerra fredda e una mutazione nella qualità dei rapporti intercorrenti tra i

membri della società internazionale, hanno ribadito la validità dei principi contenuti nell'Atto finale di Helsinki e hanno delineato in questo contesto rinnovato le linee d'azione della CSCE nei campi in cui essa ha tradizionalmente esplicato la sua azione¹⁰⁹.

Vi è poi chi ha acutamente osservato¹¹⁰ che tale documento ha rappresentato "l'ultima delle quattro occasioni in cui i vincitori della seconda guerra mondiale tentarono di accordarsi sugli assetti dell'Europa e di vigilare sul raggiungimento di un accettabile equilibrio tra gli interessi in gioco". Ma i due principi gemelli, l'intangibilità delle frontiere e la libera autodeterminazione dei popoli, permanevano in virtuale contraddizione e in un contesto di perenne evoluzione, mentre la possibilità di una loro convivenza era stata possibile fin quando una superiore ideologia era riuscita ad attenuare le differenze etniche e a conferire ai diversi popoli un'identità comune.

Nella Carta, un notevole spazio viene riservato al nostro principio, attraverso non solo la sua formale riaffermazione in ossequio alla Carta delle Nazioni Unite, ma anche con la previsione esplicita dell'impegno a sviluppare relazioni tra gli stati improntate al rispetto della libertà di scelta di ciascun soggetto. Del resto questa considerazione viene accompagnata poi dalla sottolineatura che la sicurezza è indivisibile, e la sicurezza di ogni Stato è inseparabilmente connessa con quella di tutti gli altri.

Non mancano cauti passaggi nei quali gli stati firmatari si pronunciano a favore di un pieno riconoscimento dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali, e del loro diritto ad esprimere e sviluppare tale identità senza discriminazioni di nessun genere e in piena uguaglianza di fronte alla legge.

Inoltre, si ritrovano qui significative proclamazioni sul rispetto dei diritti umani e in particolare della volontà dei popoli, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette, in un contesto in cui viene assegnato un valore fondante alla libertà e al pluralismo politico, come elementi in grado di promuovere non solo l'affermazione degli ideali di democrazia, ma anche una crescita economica sostenibile, come pure la prosperità e l'efficiente utilizzazione delle risorse economiche.

¹⁰⁹ Nesi, *Il Documento CSCE di Helsinki 1992: le sfide del cambiamento*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, p.459 ss.

¹¹⁰ Sergio Romano, *Cinquant'anni di storia mondiale*, p.202.

Il successivo passaggio di questo processo acquisitivo delle potenzialità ancora inesprese del nostro principio si può cogliere nella quarta riunione dei Seguiti tenutasi a Helsinki dal 24 Marzo all'8 Luglio del 1992. Essa infatti non solo è stata occasione per un ampio dibattito e una compiuta verifica del nuovo volto assunto dalla CSCE a seguito dell'adozione della Carta di Parigi, ma soprattutto ha rappresentato una tappa decisiva nel disegno istituzionale destinato a dare una veste istituzionale e un ruolo essenziale alla cooperazione tra gli stati di fronte alle sfide del XXI secolo. In questo consesso, si sono così poste le premesse per trasformare una conferenza che era stata voluta sin dall'inizio come permanente con la previsione delle Riunioni dei Seguiti, proprio allo scopo di verificare con continuità e se del caso aggiornare il sistema di relazioni internazionali delineato nel 1975, in una organizzazione sovranazionale che operi stabilmente e in maniera incisiva nella creazione di uno spazio di sicurezza comune. Ovverosia, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), istituita dalla Conferenza di Riesame di Budapest nel Dicembre 1994, per imprimere nuovo impulso politico all'azione CSCE¹¹¹.

A posteriori, si potrebbe dire con un illustre studioso¹¹² che la vicenda cominciata nel 1975 a Helsinki ha costituito un snodo fondamentale per assicurare una fisionomia politica e istituzionale rispettosa del principio di autodeterminazione a vaste regioni del vecchio continente, favorendo l'attivazione di un canale di comunicazione permanente e flessibile tra est e ovest e nel contempo imponendo ai protagonisti della vita di relazione internazionale un codice di comportamento a cui conformarsi.

Per ritornare alle risultanze della riunione del 1992, va segnalato in modo particolare il documento intitolato "Le sfide del cambiamento", composto dalla "Dichiarazione politica" e dalle "Decisioni di Helsinki".

Tra queste ultime, vogliamo segnalare tra l'altro la istituzione dell'Alto Commissariato per le minoranze nazionali, che è indubbia manifestazione della volontà politica di dare concreta rilevanza agli impegni contenuti nei precedenti atti in materia di diritti umani, ma

¹¹¹ Barberini, *Dalla CSCE all'OSCE, testi e documenti*, Pubblicazione dell'Università degli studi di Perugia.

¹¹² L'autore a cui facciamo riferimento è Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996 : Vers une identité européenne de sécurité*, Ed. Émile Bruylant, 1996.

che nel contempo esprime anche la esigenza di governare con appropriati strumenti diplomatici una questione, che, come si è visto, è una potenziale fonte di gravi instabilità.

Di maggiore rilievo ai nostri fini è però la Dichiarazione politica, e segnatamente la prima delle due parti da cui essa è composta, intitolata "Promesse e problemi del cambiamento".

In essa, si delinea in primo luogo un quadro delle principali vicende politiche verificatesi nell'area CSCE negli anni '80, per rimarcare come la "formula democratica" sia stata ormai assunta da tutti gli stati come imprescindibile fondamento alla base della loro vita politica economica e sociale.

Importante si rivela poi la presa d'atto che sono state "*le aspirazioni dei popoli a determinare il loro status politico interno ed esterno*", come pure "*a condurre alla diffusione dei principi democratici e a permettere la nascita di nuovi stati sovrani*" come espressione di quelle istanze. Mentre dunque si pone l'accento sull'autodeterminazione dei popoli, viceversa viene meno qui ogni riferimento ai principi dell'integrità territoriale e dell'intangibilità delle frontiere.

Per la verità, il clima in cui si svolse tale conferenza non fu propriamente sereno, per via delle nuove divergenze emerse tra gli occidentali e la federazione russa in ordine all'opportunità di escogitare una formulazione che contenesse riferimenti tanto al nostro principio, quanto alla tutela dell'integrità territoriale, sulla scorta della originaria disposizione dell'Atto finale di Helsinki. In questa prospettiva, fu avanzata la proposta di inserire nella dichiarazione un passaggio in cui accanto alla consacrazione del diritto all'autodeterminazione, si precisasse che esso non comporta *ipso iure* un diritto all'indipendenza, e si sottolineasse d'altro canto che la necessità del rispetto dello *status quo* non preclude mutamenti territoriali che si realizzino sulla base di negoziati e mediante l'accordo degli stati coinvolti.

Pertanto, benchè la complessità del momento storico vissuto dall'Europa e la stessa genesi dei conflitti che infiammavano il vecchio continente affondassero le radici proprio nel secolare e irrisolto dilemma tra i due principi e pertanto fosse quanto mai auspicabile una presa di posizione inequivoca in merito da parte degli stati, proprio la prossimità di queste turbolenze di fatto impedì il raggiungimento di una posizione equilibrata e condivisa da tutte le parti in causa.

Non si può però dimenticare che nel medesimo testo viene riaffermata la validità dei principi e dei valori risalenti all'Atto finale di Helsinki e alla Carta di Parigi, dove appunto trovano spazio anche i principi "conservativi" della integrità territoriale e dell'inviolabilità delle frontiere, con la conseguenza che la necessità della loro osservanza non è venuta meno per effetto dell'atto in esame.

Se è vero che i testi CSCE non hanno rilevanza giuridica e quindi non sono strumenti normativi in senso stretto, essi hanno acquisito con il tempo e proprio in relazione alle delicate vicende alle quali abbiamo fatto riferimento un inestimabile valore politico e vanno quindi valutati come fonte di ineludibili impegni politici idonei a determinare profondi mutamenti nelle istituzioni e nelle strutture giuridiche degli stati.

Ne consegue perciò che i valori consegnati a questi documenti comportano l'assunzione di altrettanti vincoli e la previsione delle correlative responsabilità per gli stati coinvolti, sia nei loro reciproci rapporti, sia nei confronti dei rispettivi popoli, ai quali deve essere garantito il diritto democratico ad ottenere il rispetto degli impegni CSCE nei confronti dei rispettivi governi.

In questo senso, la storia degli ultimi trent'anni può essere letta proprio nell'ottica CSCE: dall'avvio della *ost politik* e della *detente* fra mondo occidentale e blocco comunista, per arrivare al superamento della fase di contrapposizione e all'instaurazione di una politica di cooperazione e di ricostruzione democratica di diverse aree del continente, culminata con la creazione della rinnovata OCSE nella già citata conferenza di Budapest del 1994.

A dire il vero, fu proprio il presidente statunitense Ford, già nel 1975, al momento della firma dell'Atto finale di Helsinki, ad anticipare profeticamente che "la storia giudicherà questa Conferenza non da quello che diciamo oggi, ma da quello che faremo domani; non dalle promesse che facciamo, ma da quelle che manterremo"¹¹³.

Si può anche concludere su questo punto segnalando incidentalmente come alcuni studiosi abbiano proposto la tesi ardita che questo patrimonio normativo o almeno i principi

¹¹³ Barberini, op.cit.

fondamentali da esso emergenti costituiscano a pieno titolo parte del diritto internazionale generale.

Certamente, questa osservazione se può essere discutibile sul piano tecnico giuridico, non è del tutto peregrina alla luce dei fatti e delle vicende storiche più recenti.

IV.3: Definizione del principio di autodeterminazione nella sua dimensione interna ed esterna.

Vorremmo tornare a questo punto ad occuparci di un argomento già affrontato a grandi linee in sede d'inquadramento generale del contenuto del principio di autodeterminazione. Tenteremo quindi di rispondere in maniera più argomentata ad un quesito che potrebbe apparire in buona misura retorico, ma ciò sarà utile al fine di cogliere i passaggi evolutivi essenziali attraverso cui abbiamo potuto giungere a certe conclusioni.

In particolare, occorre esaminare in quale misura il principio di autodeterminazione politica possa essere inteso, oltre che nel senso più tradizionale di autodeterminazione esterna (*rectius, ius secessionis*), anche come autodeterminazione interna.

Come abbiamo già detto, nel primo caso, si parla di autodeterminazione per riferire del diritto di un popolo sottoposto a dominio straniero di sottrarsi a tale condizione di soggezione per dare vita ad uno stato indipendente od integrarsi con uno stato terzo preesistente, mentre la nozione di autodeterminazione interna a dire il vero appare più problematica e ad essa non sempre dottrina e prassi internazionale attribuiscono significati univoci e concordanti.

Di volta in volta, si parla di essa come del diritto di un popolo a scegliere la forma di governo e il regime politico dello Stato di appartenenza, e quindi a non essere sottoposto ad un regime dittatoriale e di avere un governo democraticamente scelto; oppure, con riferimento alle minoranze o ai popoli inglobati in stati multietnici, ci si riferisce al loro diritto di disporre di adeguati margini di autonomia e di autogoverno atti a tutelarne e preservarne l'identità; infine, se ne parla anche a proposito del diritto dei popoli costituitisi

in Stato a decidere del proprio destino, senza interferenze esterne da parte di chicchessia, siano essi stati terzi o organizzazioni internazionali (ossia, in pratica, il divieto di ingerenza negli affari domestici del singolo Stato).

Si può affermare, in linea di massima, che la concreta esplicazione di questi aspetti dell'autodeterminazione non comporta la nascita e l'estinzione di soggetti del diritto internazionale o l'associazione e l'integrazione con un diverso stato, né mutamenti apprezzabili relativamente agli elementi c.d. materiali di due o più soggetti internazionali. Essa comporterà al più cambiamenti concernenti la vita interna di un determinato Stato, e segnatamente le strutture politiche e istituzionali da cui esso è contraddistinto, risolvendosi in pratica in un nuovo modo di essere e di rapportarsi del medesimo con la collettività che ad esso afferisce¹¹⁴.

Sotto questo profilo, è emblematico l'art.1 par.1 comune ai due patti internazionali sui diritti dell'uomo del 1966, che così dispone: "*Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-memes. En vertu de ce droit ils determinent librement leur statut politique et assurent librement leur development economique, social e culturel*".

In sede di commento di questa disposizione, come già abbiamo detto, va segnalato incidentalmente che proprio in virtù della sua inclusione nel patto, l'autodeterminazione entra a fare parte della tematica dei diritti umani, che è materia oggetto di diritto interno. Talché si sarebbe tentati di dire che essa almeno nella versione qui in esame non dovrebbe rientrare a stretto rigore nel nostro studio, se non fosse che più in generale la materia dei diritti umani ha cessato di essere oggetto del dominio riservato dei singoli stati per divenire eminente oggetto di considerazione e attenzione da parte del diritto internazionale¹¹⁵.

Vi è poi da sottolineare che l'evoluzione successiva delle fonti normative ha favorito l'emersione di spunti interessanti in materia di autodeterminazione interna, in modo da consentirne una lettura o una interpretazione "democraticamente orientata", la quale si traduce in buona sostanza nella necessità che i governanti siano scelti dai governati

¹¹⁴ Palmisano, *L'autodeterminazione interna nel sistema dei Patti sui diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p.365 ss.

¹¹⁵ Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995.

mediante libere elezioni, ispirate ad un metodo pluralistico, che assicuri costantemente la corrispondenza della volontà governativa a quella espressa con il voto popolare¹¹⁶.

Seguendo questa direttrice, si è cercato così di ricondurre anche documenti risalenti nel tempo ad una visione di questo tipo, rintracciando in essi un qualche elemento o profilo che già suggerisse la valenza democratica del nostro principio. Ad esempio, in questa chiave è stato letto l'art. 25 del patto sui diritti civili e politici, in forza del quale ogni popolo ha diritto di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici, direttamente o per mezzo di rappresentanti scelti liberamente; il che comporta in particolare il riconoscimento del " *the right to vote and to be elected at genuine periodic elections* ", le quali poi devono essere a suffragio universale e prevedere un ballottaggio segreto, " *in circumstances which guarantee the free expression of the will of the electors* ". Si è persino cercato di accreditare la tesi che tale disposizione affondi le sue radici persino nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e segnatamente nell'art. 21, che conteneva, come abbiamo già notato, un implicito quanto profetico riferimento all'autodeterminazione interna. Si tratta in effetti di una lettura postuma, con lo scopo precipuo di ritrovare già in questo fondamentale atto il riconoscimento delle aspirazioni democratiche dei popoli e quindi di un profilo qualificante del nostro principio¹¹⁷.

Un significativo passaggio nella enucleazione della dimensione interna dell'autodeterminazione si può ravvisare senz'altro nella più volte citata risoluzione sulle relazioni amichevoli del 1970¹¹⁸, che si colloca nella fase storica successiva alla conclusione del processo di decolonizzazione; fase propizia per l'emersione di un'ottica diversa nell'applicazione del nostro principio, non più limitata ad una dimensione interstatale, ma operante nella vita interna degli stati. Già nel primo paragrafo, il nostro diritto viene emblematicamente definito come il diritto di tutti i popoli " *de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social e culturel: e tout Etat a le devoir respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte* " .

¹¹⁶ Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, 1992, p. 46 ss.

¹¹⁷ Kirgis, *The Degrees of Self-Determination*, cit., p. 304 ss.

¹¹⁸ Ass. Gen. ris. n. 2625-XXV del 1970, testo cit.

Così, in forza del dettato di questa disposizione, il principio può giovare ai popoli che lamentino situazioni di oppressione operate dal loro stesso governo, il quale porti avanti politiche di violazione grave e sistematica dei diritti umani, e in primo luogo di quel diritto umano che rappresenta il presupposto e il corollario indispensabile per assicurare il godimento dei singoli diritti individuali: cioè, il diritto del popolo medesimo ad autodeterminarsi, inteso appunto nel particolare senso di diritto ad avere un governo rispettoso dei diritti dei governati. Il che trova poi conferma nel fatto che la “rediviva” clausola di salvaguardia dell’integrità territoriale (V principio par.7 della dichiarazione) opera solo nell’ipotesi in cui il governo sia effettivamente rappresentativo dei governati, in quanto non operi alcuna discriminazione fondata sul sesso, la razza, la fede o il colore.

Né va dimenticata la dichiarazione sulla definizione di aggressione del 1974¹¹⁹, la quale sebbene a causa del particolare argomento da essa affrontato non contenga riferimenti espliciti all’autodeterminazione interna, non solo richiama tutte le varie forme di lotte dei popoli “*privés par la force*” del loro diritto all’autodeterminazione mediante un rinvio alla dichiarazione sulle relazioni amichevoli, ma soprattutto trova applicazione, oltre che nelle lotte dei popoli sottoposti a dominazione coloniale e razzista, in quelle dei “*peuples qui sont soumis à d’autres formes de domination étrangère*”, i quali hanno diritto altresì “*de lutter à cette fin et de recevoir un appui*”¹²⁰.

Bisogna arrivare però all’Atto finale di Helsinki, firmato dai paesi CSCE nel 1975, perché (principio VIII) l’autodeterminazione interna riceva una esplicita sanzione, come dimensione ulteriore del nostro principio rispetto a quella esterna.

D’altro canto, nessun dubbio può nutrirsi sul fatto che l’autodeterminazione sia qui presa in considerazione nella duplice accezione appena considerata, anche perché il fatto che tale atto sia stato elaborato e adottato con riferimento al contesto europeo, caratterizzato in linea di massima da stati tutti indipendenti e sovrani, depone per una interpretazione delle sue disposizioni orientata innanzitutto a favore dei popoli dei singoli stati, con un’accentuazione della dimensione interna del nostro principio.

¹¹⁹ Ass. Gen. ris.n. 3314-XXIX, testo in *Revue générale de droit international public*, 1975, p.261 ss.

¹²⁰ Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., pp.4 ss.

Possiamo quindi agevolmente sostenere che da questo atto emerge in maniera inequivoca che i beneficiari del diritto di autodeterminazione non sono i singoli stati costituiti, ma innanzitutto i popoli da essi governati¹²¹.

L'Atto finale si rivela poi importante anche sotto un altro punto di vista, poiché lascia intravedere una valutazione del nostro principio non meramente "statica", ma piuttosto orientata in termini dinamici e intesa quindi come riconoscimento della libertà di ciascun popolo di esercitare in modo permanente il diritto in questione (*"Tutti i popoli hanno sempre il diritto, in piena libertà, di stabilire quando e come desiderano il loro regime interno ed esterno... e di perseguire come desiderano il loro sviluppo politico, economico, sociale e culturale"*). In pratica, quest'ultimo deve potere esercitare in ogni momento il diritto alla libera scelta tanto in ordine alla sua collocazione internazionale, quanto in merito al proprio sistema politico, economico, sociale e culturale.

Nella prospettiva di analisi qui intrapresa, merita una particolare considerazione anche la già citata "Dichiarazione sui diritti dei popoli" adottata ad Algeri nel 1976 da un gruppo di esponenti politici e studiosi e promossa dalla Fondazione Lelio Basso., che contiene significative disposizioni in materia di autodeterminazione, le quali, sia pure nel contesto di un atto di natura privata, contribuiscono in maniera apprezzabile a chiarire il contenuto del nostro principio.

Accanto alla più tradizionale autodeterminazione esterna, coloniale e razzista (art. 5-6), infatti compare quella interna, espressa nella garanzia che ogni popolo possa godere di un regime democratico e rappresentativo della intera collettività (art. 7).

In particolare, gli artt. 5 e 7 delineano un panorama completo del nostro principio, sancendo il diritto permanente di tutti i popoli a disporre di se stessi, tanto quello esterno dei popoli sottoposti a dominio coloniale, quanto quello interno dei popoli metropolitani, tanto di quelli del Nord e del Sud, quanto di quelli dell'Est e dell'Ovest¹²².

Da ultimo, va esaminato in maniera specifica un altro atto normativo, la Carta dei diritti dell'uomo di Banjul, adottata a Nairobi nel 1981, che è oltretutto emblematica

¹²¹ Bloed, *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, 1990, p. 184.

¹²² Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, cit., p. 1 ss.

dell'atteggiamento dei paesi del terzo mondo verso le problematiche dell'autodeterminazione esterna e interna.

Essa, al contrario della Carta istitutiva dell'Unità Africana, che non contiene alcun riferimento al nostro principio e anzi proclama incondizionatamente quello della sovranità e dell'integrità territoriale¹²³, dedica grande attenzione ai diritti umani, e nella specie al diritto all'autodeterminazione, nelle sue diverse articolazioni (politica, sociale, culturale, economica, sia interna che esterna).

Se questo è il quadro normativo di riferimento, va notato tuttavia che non mancano in dottrina isolate voci critiche¹²⁴ in ordine alla possibilità di configurare una dimensione interna del nostro principio, e che particolarmente ne rifiutano la lettura "democraticamente orientata" a cui abbiamo fatto cenno. Questa tesi appunto esclude che costituisca un imperativo del diritto internazionale quello per cui i governi costituiti debbono godere del consenso dei rispettivi popoli, e in base al quale questi ultimi scelgano i loro governanti con metodi democratici, e si fonda sul tradizionale assunto che il diritto internazionale ha ad oggetto i rapporti tra gli stati, e non può spingersi sino a decidere della loro conformazione. Essa d'altronde trova piena conferma nel dato fattuale per cui ancora oggi e nonostante le solenni dichiarazioni di principi sopra esaminate, la società internazionale comprende un numero considerevole di stati che non sono democratici o che comunque non rispettano pienamente le condizioni previste dal diritto internazionale dei diritti umani, i quali purtuttavia sono sostenuti dalla società internazionale e in ogni caso intrattengono stabili relazioni diplomatiche con gli stati democratici.¹²⁵

Al di là di queste considerazioni, non sembra però ragionevole accogliere questa visione minimalista del nostro principio e restringerne la portata ad una dimensione meramente anticolonialista nella quale era stato relegato fino ai primi anni '60 del secolo scorso. Sembra più congruo invece tenere conto delle diverse fonti internazionali anche non vincolanti più recenti e quindi dei cambiamenti che esse hanno determinato negli

¹²³ Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., p.44 ss.

¹²⁴ Gli autori a cui si fa qui riferimento sono Conforti, *Diritto Internazionale*, 1999 e Leanza, *Il Diritto Internazionale*, 2002.

¹²⁵ Conforti, op.citata.

atteggiamenti e nelle esigenze degli attori della comunità internazionale, per proporre una interpretazione dinamica e aperta ad una evoluzione continua del nostro principio.

Certamente, come già abbiamo avuto modo di dire, l'accoglimento di una tale tesi evolutiva dell'autodeterminazione non può però condurre a legittimare indiscriminati processi di smembramento degli stati esistenti e a determinare un rivolgimento degli equilibri politici consolidati, per dare voce esclusivamente al nostro principio. In proposito, una indicazione illuminante è rinvenibile in un passaggio della più volte citata dichiarazione sulle relazioni amichevoli, laddove si afferma che :*"Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour"*¹²⁶.

Naturalmente, come ben chiarisce la lettera della disposizione appena esaminata, tale limitazione potrà operare solo a condizione che il governo possa considerarsi rappresentativo del popolo da esso governato, in quanto non operi discriminazioni in ragione della razza, del credo o del colore. In tal modo, essa stabilisce una presunzione di conformità della volontà popolare con quella governativa, il che vale a dire che il principio di autodeterminazione deve ritenersi rispettato nell'ipotesi di un regime che sia rappresentativo dell'intero popolo. E questa conclusione vale fino a prova contraria, ossia fino a quando non si manifestino sintomi dell'esistenza di un difetto o di una carenza in tale carattere rappresentativo.

In definitiva, pur alla luce della recente evoluzione del diritto e della prassi internazionali, che è venuta delineandosi nel senso di un sempre più ampio riconoscimento del nostro principio, rimane fermo quanto già abbiamo sostenuto in precedenza: il principio del rispetto dell'unità politica e dell'integrità territoriale di ogni Stato rappresenta sempre un limite generale e inderogabile all'esercizio del diritto all'autodeterminazione.

¹²⁶ Ass.Gen.ris n.2625-XXV del 1970, testo cit.

In conclusione, qualche considerazione specifica s'impone con riguardo all'ipotesi peculiare dei popoli soggetti a regimi o sistemi politici che praticano l'apartheid. Va notato incidentalmente che tale termine prende origine dall'omologo *afrikaans* che significa "separazione" e risulta essere stato coniato in campo politico dal primo ministro sudafricano Ian Smuts nel 1917. Con esso, ci si riferisce ad un sistema politico che è istituzionalmente organizzato e preordinato all'attuazione di una politica di segregazione razziale, il cui modello di riferimento è rappresentato dal regime sudafricano nella conformazione assunta dal dopoguerra e fino al 1990. Esso si estrinsecò in una serie di misure discriminatorie verso i neri (quali, ad esempio, il divieto di matrimoni misti, limitazioni all'accesso all'istruzione e nel godimento dei diritti civili e sociali) e nell'istituzione dei *bantustans*, cioè interi territori semi-indipendenti dotati di governi fantoccio nei quali la popolazione di colore fu autoritativamente confinata. Peraltro, tale modello fu esteso anche alla Namibia e ha conosciuto varie altre manifestazioni e applicazioni (si può rammentare il caso della Rhodesia del Sud).

Si tratta di un fenomeno che in tempi recenti e meno recenti è stato oggetto di plurime attenzioni da parte delle Nazioni Unite (tra l'altro, nel 1973, l'Assemblea ha adottato un'apposita convenzione che ha riconosciuto l'apartheid come crimine internazionale, in quanto tale perseguibile dalla Corte Penale Internazionale), e di altri organismi internazionali, i quali nei loro atti hanno finito per ricondurre almeno sul piano effettuale quest'ipotesi a quella assai eterogenea del popolo soggetto a dominio coloniale, per quanto essa potrebbe più ragionevolmente ricondursi ad una dimensione squisitamente interna dell'autodeterminazione. Col che, se ne sono tratte conseguenze significative: ad esempio, in materia di responsabilità internazionale per il crimine di apartheid, i cui contorni sono stati modellati su quelli della responsabilità derivante da dominazione coloniale o straniera. Queste conclusioni sono state raggiunte sulla base della constatazione che anche nel caso dell'apartheid, così come nel caso del giogo coloniale, la popolazione è esclusa dalla partecipazione alla vita politica dello Stato al quale appartiene e come tale percepisce l'autorità dalla quale è governata come straniera. In verità, guardando però alla sostanza del problema, si percepisce immediatamente che nella ipotesi in esame la realizzazione della pretesa all'autodeterminazione è rivolta non alla costituzione di uno Stato sovrano e

indipendente o all'aggregazione/associazione ad altro Stato da parte del popolo autodeterminantesi,quanto piuttosto al riconoscimento ad esso del potere di definire la propria forma di governo o quantomeno di incidere su di essa.

IV.4:Da norma di diritto internazionale pattizio a norma di diritto internazionale generale.

Abbiamo già detto come il principio di autodeterminazione nasca,nel contesto rivoluzionario francese e americano,come un principio squisitamente politico,e abbiamo anche sottolineato come essa sia stato inteso ancora per tutto il secolo XIX e fino alla prima guerra mondiale come principio di nazionalità,senza che ad esso facesse riscontro alcun obbligo di natura giuridica gravante sugli stati e implicante il riconoscimento del nostro diritto in capo ai singoli popoli.

Solo a seguito del secondo conflitto mondiale e su impulso dei tragici avvenimenti che lo contrassegnarono,tale principio conobbe una maggiore diffusione e si consolidò sul piano strettamente giuridico,attraverso la sua consacrazione nella Carta di San Francisco. In tal modo,il nostro principio divenne dunque una norma di diritto internazionale pattizio,fonte di diritti e di obblighi ma solo ed esclusivamente per gli stati firmatari e quindi membri delle Nazioni Unite.

Ciò che si evince in maniera indiscutibile dalla Carta delle Nazioni Unite,e segnatamente dagli artt.1 par.2 55 e 56,come abbiamo già sottolineato,è proprio il fatto che esso qui non ha più semplicemente un mero valore programmatico e una valenza esclusivamente politico-morale,ma diviene un vero e proprio principio giuridico positivo che deve essere rispettato da tutti gli stati a pena di responsabilità per la violazione della Carta. In altre parole,le previsioni della Carta comportano senz'altro il riconoscimento in capo a ciascun Stato membro di un obbligo di rispettare il diritto di tutti i popoli all'autodeterminazione,e di converso del diritto di pretendere da parte degli altri stati l'osservanza di tale principio.

Del resto, l'esistenza di un tale obbligo e del correlativo diritto e la natura contrattuale dei medesimi risultano oggi confermate anche dall'interpretazione che delle summenzionate disposizioni è stata fatta e dalla prassi seguita dagli stati in merito alle stesse.

La questione che in questa sede intendiamo porci è però un'altra, e più precisamente si tratta di stabilire se tale principio sia da considerare oggi un principio di diritto internazionale consuetudinario o una norma di diritto internazionale generale che possa farsi valere nei confronti di tutti gli stati membri della comunità internazionale (anche non membri delle Nazioni Unite), e in caso di esito positivo cercare di ripercorrere l'iter attraverso cui si è arrivati a tale acquisizione.

Prima di tutto, vi sono una serie di riflessioni che possono farsi e che confermano la tesi ormai maggioritaria che depone per l'ingresso del nostro principio nell'alveo del diritto internazionale generale (rectius, consuetudinario).

Viene in considerazione l'argomento che costituendo l'autodeterminazione, alla stregua della Carta delle Nazioni Unite, uno dei presupposti dal cui assolvimento dipende lo sviluppo di relazioni pacifiche tra i membri dell'organizzazione, la logica conseguenza non può che essere quella per cui essa è una condizione altrettanto indispensabile per assicurare relazioni pacifiche anche al di fuori della cerchia delle Nazioni Unite, proprio in ragione della sua composizione pressoché universale.

Inoltre, questo argomento puramente logico è supportato dalle ragioni storiche che hanno portato a sancire il principio, le quali non possono non avere incidenza anche sul contenuto del diritto internazionale generale. Così, per fare un solo esempio, sarebbe impensabile che il processo di decolonizzazione abbia influito in maniera così rilevante nell'azione delle Nazioni Unite, e ne sia stato a sua volta condizionato, e invece non abbia minimamente inciso rivoluzionandoli sui contenuti del diritto internazionale generale.

In questo senso, non si capirebbe come mai tra i destinatari (e non solo beneficiari) del principio di autodeterminazione siano da lungo tempo annoverati i movimenti di liberazione nazionale, i quali beninteso non sono parti né alla Carta delle Nazioni Unite né dei patti sui diritti umani, se tale principio dovesse ritenersi di natura esclusivamente

pattizia, né sarebbe facile rinvenire un diverso e idoneo fondamento alla base di tale riconoscimento¹²⁷.

Peraltro, va dato atto anche che vi sono taluni¹²⁸ che escludono tale metamorfosi del nostro principio, i quali motivano tale opinione contraria sulla base del fatto che tale trasformazione non solo sarebbe contraddetta dall'assetto attuale del sistema delle relazioni internazionali, ma verrebbe messa in discussione dall'interpretazione restrittiva che per lungo tempo è stata impressa alle disposizioni della Carta in materia di autodeterminazione. E a tale proposito appare senz'altro rispondente alla realtà la considerazione che un'applicazione parziale ha rallentato tale processo di estensione dell'operatività del principio, ma sarebbe irragionevole ricavare da tale interpretazione restrittiva una modifica irreversibile del contenuto dell'autodeterminazione. In realtà, l'ostacolo che si vorrebbe frapporre al "travaso" del nostro principio dal diritto pattizio al diritto consuetudinario è il frutto di un pregiudizio di alcuni osservatori che guardano alla prassi delle Nazioni Unite con buone dosi di superficialità e sono pronti a dichiarare la desuetudine di norme della Carta non appena esse vengano disapplicate in tutto o in parte.

Dunque, questa posizione non vale a smentire il carattere universale del principio di autodeterminazione.

Altri studiosi¹²⁹ concordano con la tesi da noi sostenuta, e riassumono il processo storico di acquisizione del nostro principio al diritto internazionale generale in tre fasi principali: in primo luogo, vengono presi in considerazione a tal fine la Carta delle Nazioni Unite e i Patti sui diritti dell'uomo, che si caratterizzano per una apertura pressoché universale verso il principio di autodeterminazione; in secondo luogo, si è focalizzata l'attenzione sulla volontà politica degli stati, manifestata attraverso l'adozione di numerose risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che hanno contribuito in maniera determinante a sancire la obbligatorietà generale del principio mediante la conformazione ad esse dell'azione dei singoli stati; infine, si è posto l'accento sul fatto che il principio di

¹²⁷ Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., p.4 ss.

¹²⁸ Vedi per questa posizione, Arangio Ruiz, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, cit., p.523 ss.

¹²⁹ Cassese, *Self-Determination of Peoples*, Oxford, 1995.

autodeterminazione si è arricchito di caratteristiche specifiche per cui la sua realizzazione non dipende solo da comportamenti degli stati rilevanti sul piano internazionale, ma anche e innanzitutto dalle scelte operate da essi sul piano interno e in definitiva dal modo di essere del singolo ordinamento statale.

Al di là di queste sfumature che colgono aspetti indubbiamente significativi della vicenda storica del nostro principio, quel che deve rimarcarsi è che esso ha acquisito carattere consuetudinario sulla base di una prassi costante che si è affermata in seno alle Nazioni Unite e le cui basi normative possono rintracciarsi in primo luogo nella Carta delle Nazioni Unite; di seguito, essa si è consolidata attraverso le varie dichiarazioni di principi adottate dall'Assemblea generale, come quella sull'indipendenza dei popoli coloniali del 1960¹³⁰ e quella sulle relazioni amichevoli del 1970¹³¹, che pur prive di valore normativo hanno concorso in maniera significativa a diffondere le molteplici implicazioni dell'autodeterminazione. Né a questo processo è rimasta estranea la Corte internazionale di giustizia, che ha riconosciuto con vari pareri resi all'Assemblea generale la natura ormai consuetudinaria del nostro principio: si segnalano in particolare quello relativo al caso della Namibia (1971) e quello in ordine al caso del Sahara occidentale (1975). In particolare, nel primo caso, si afferma che ai fini dello sviluppo di relazione pacifiche tra i soggetti della comunità internazionale è indispensabile che *“these developments leave little doubt that the ultimate objective of the sacred trust was the self determination and independence of the peoples concerned”*, mentre il secondo riprende le medesime argomentazioni a sostegno dell'autodeterminazione del popolo sahwari. Inoltre, va richiamata la sentenza pronunciata nel 1995¹³² dalla medesima Corte in merito alla vicenda che ha visto contrapposti il Portogallo e l'Australia sulla sovranità dell'isola di Timor Est dove l'autodeterminazione viene definita *“one of essential principles of contemporary law”*, e si sottolinea che esso ha efficacia *“erga omnes”*.

Il percorso di universalizzazione del principio in esame è dunque compiuto.

¹³⁰ Ass.Gen. ris. n. 1514-XV del 1960, testo cit.

¹³¹ Ass.Gen. ris. n. 2625-XXV del 1970, testo cit.

¹³² CIG, 30-06-1995, testo in *ICJ Reports*, 1995.

IV.5: Del carattere imperativo del principio di autodeterminazione.

La dottrina internazionalistica prevalente propende per un ulteriore passaggio sempre attinente alla natura giuridica del nostro principio, che comporterebbe il riconoscimento non solo della natura consuetudinaria dell'autodeterminazione, ma l'attrazione dello stesso nella cerchia ristretta dei principi fondamentali del diritto internazionale, o (il che è poi lo stesso) nell'ambito del *jus cogens*.¹³³

Tuttavia, questa ulteriore qualificazione del nostro principio non può essere acriticamente accolta, ma richiede qualche ulteriore precisazione, anche perché regna da sempre notevole incertezza sulla *vexata quaestio* della natura del *jus cogens*, e in particolare sul rapporto intercorrente tra esso e gli obblighi internazionali cosiddetti *erga omnes*.

Con quest'ultima espressione, si designano infatti quegli obblighi che in quanto derivino da consuetudine o da trattato multilaterale costituiscono obblighi simultanei nei confronti di tutti gli stati, o nei confronti di tutti quelli che sono parti al trattato, con la conseguenza che un'eventuale loro violazione dà luogo a responsabilità nei confronti di tutti coloro che sono destinatari dell'obbligo, sia esso consuetudinario o pattizio, e che i medesimi possono pretendere reciprocamente l'osservanza nei confronti di ciascuno degli altri stati.

E sotto questo profilo non è difficile riconoscere che l'autodeterminazione rientra perfettamente in tale schema concettuale, in quanto da essa discende da un lato un obbligo a carico di tutte le parti ai trattati che sanciscono questo principio un obbligo generale avente tale contenuto, e dall'altro a favore delle stesse un diritto a vederlo rispettato¹³⁴.

Questione diversa è invece se il nostro principio debba farsi rientrare nella categoria del *jus cogens*.

¹³³ Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice, the New Doctrine in the United Nations*, The Hague, Boston, London, 1982, p.9.

¹³⁴ Morelli, *A proposito di norme internazionali cogenti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, p.115 ss.

Al *jus cogens*, infatti, si sogliono ricondurre comunemente quelle norme che costituiscono, nel loro insieme, la *condicio sine qua non* della pace e della sicurezza internazionali.

E' la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati a occuparsi di questo discusso concetto, quando dopo avere sottolineato che "è nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa del diritto internazionale generale", afferma che ai fini della medesima convenzione per norma cogente (*rectius*, imperativa) deve intendersi "*una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo insieme come norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da una nuova norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere*" (art. 53). Questa definizione in realtà è piuttosto oziosa, visto che risolve il problema della identificazione di questa categoria di norme internazionali in modo tautologico, finendo per dire che sono imperative le norme dotate di carattere imperativo.

La medesima convenzione ritorna a lambire la nozione di *jus cogens* con una norma in materia di estinzione dei trattati (art. 64), dove si prevede che "*se una nuova norma imperativa di diritto internazionale generale sopravviene, ogni trattato esistente che è in contrasto con questa norma diviene nullo e prende fine*", e ancora in un'altra disposizione (art. 66), che devolve la risoluzione delle controversie relative alla interpretazione e all'applicazione degli articoli in materia di diritto cogente alla Corte internazionale di giustizia, confermando la complessità e la ineffabilità della materia e conferendo a tale organo giudiziario "una discrezionalità talmente estesa da farne un legislatore internazionale"¹³⁵.

In questo quadro piuttosto avaro di indicazioni risolutive, è possibile tuttavia ancorare la discussione a due punti fermi: in primo luogo, un elemento indicativo della natura cogente di una norma è dato dal carattere generale della medesima, e inoltre è determinante il fatto che essa sia riconosciuta e accettata come tale dalla comunità internazionale degli stati nel suo insieme.

¹³⁵ U.N., *Conference on the Law of Treaties, Second Session, Official Records*, 203.

E' così a questo punto possibile, in base alle elaborazioni della dottrina e alle pronunce della giurisprudenza internazionali, tirare le fila del ragionamento osservando che le norme cogenti si qualificano per la forza e la determinazione con le quali sono percepite dai membri della comunità internazionale, e dunque per il fatto che finiscono per imporsi autoritativamente nella società internazionale; a queste considerazioni è di conseguenza doveroso aggiungere che esse sotto il profilo del procedimento formativo sono istantanee e non presuppongono dunque un processo acquisitivo di lunga durata; infine, si può concludere avvertendo che tale loro particolare intensità giuridica si traduce nella ovvia conseguenza che le norme di *jus cogens* non sono abrogabili né derogabili o modificabili se non da disposizioni di natura equivalente.

Sulla base di quanto appena detto, possiamo subito cogliere quello che è il principale discrimine tra una consuetudine flessibile e una cogente: per la prima, l'elemento essenziale per identificarla è quello oggettivo e di durata, della *diuturnitas*; per la seconda, viceversa, il rapporto è invertito e dunque determinante per la sua formazione è il dato soggettivo del giudizio e della percezione che di essa ne ha la comunità internazionale, ossia l'*opinio iuris seu necessitatis*.

Sul piano materiale, il diritto cogente o *jus cogens* che dir si voglia, si caratterizza per il fatto di incarnare i convincimenti e i valori fondamentali che dal punto di vista etico politico e morale informano la vita di relazione internazionale. Per cui lo strumento normativo al quale si può ricorrere per individuarlo non può che essere innanzitutto la Carta di San Francisco.

Ed in effetti l'art.103 di tale articolato normativo prevede che gli obblighi in base ad esso assunti dagli stati prevalgano sugli obblighi di altra natura e origine. Esso recita infatti che "*in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente statuto*". Il che risulta poi confermato dalla prassi internazionale che da sempre ha ritenuto i principi e i valori della Carta intangibili e indisponibili, e quindi gerarchicamente sovraordinati rispetto a qualsiasi altra norma pattizia o consuetudinaria del diritto internazionale.

Sotto questo profilo, non possiamo adombrare dubbi sul fatto che tra le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite che rientrano nella previsione dell'art.103 vi è il principio di autodeterminazione. Volendo poi articolare meglio il discorso, deve dirsi che tale principio, come disciplinato dall'art.1 par.2 55 e 56, almeno in alcune delle sue più significative applicazioni (sicuramente, nel caso del dominio coloniale razzista e straniero, come pure nel caso di un regime che attui una politica di sistematica violazione dei diritti elementari dell'uomo), costituisce l'oggetto di un obbligo non solo *erga omnes*, ma anche cogente, poiché trova la sua ragion d'essere nella tutela di interessi fondamentali della società internazionale, in quanto protetti a loro volta da norme imperative¹³⁶.

Da ultimo, è possibile trarre un'ulteriore notazione: poiché la violazione di norme imperative del diritto internazionale integra la fattispecie del crimine internazionale, sempre che sia grave e riferibile alla comunità degli Stati nel suo insieme, se ne dovrebbe dedurre che anche la violazione del principio di autodeterminazione darebbe luogo ad una siffatta responsabilità internazionale per lo Stato che se ne rende autore. Ciò trova riscontro nell'art.19 degli articoli CDI¹³⁷ nel progetto adottato in prima lettura nel 1996, che al par.3 disponeva che *“un crimine internazionale può tra l'altro risultare: b) da una violazione grave di un obbligo internazionale di importanza essenziale per la salvaguardia del diritto di autodeterminazione dei popoli, come quello che vieta l'istituzione o il mantenimento con la forza di un dominio coloniale”*.

Né ci sembra di qualche importanza il fatto che tale disposizione sia stata infine stralciata dalla versione definitiva del 2001 del progetto di articoli sulla responsabilità internazionale, visto che non ogni violazione di norme imperative costituisce crimine internazionale.

¹³⁶ Conforti, *Diritto Internazionale*, cit., p.184 ss. Queste conclusioni hanno tra l'altro trovato espressa conferma in un pronunciamento della commissione di arbitrato istituita dalla Conferenza europea sull'ex-Jugoslavia che nel parere n.12 del 1992 ha riconosciuto la natura imperativa del principio in esame.

¹³⁷ articolato di norme elaborato dalla commissione del diritto internazionale per la codificazione della materia della responsabilità internazionale, peraltro mai adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e che tuttavia rimane un importante contributo alla chiarificazione della delicata materia per la dottrina internazionalistica, la cui versione definitiva risale al 2001.

CAPITOLO V:

AUTODETERMINAZIONE E USO DELLA FORZA.

V.1:la violazione di una norma imperativa del diritto internazionale.In particolare,la violazione dell'autodeterminazione

Immediatamente dopo avere riconosciuto il carattere cogente della norma che sancisce il principio di autodeterminazione,si impone sul piano logico la necessità di affrontare le problematiche sottese all'eventualità della sua violazione,e alla conseguente responsabilità internazionale dello Stato che sia autore dell'atto contrario al nostro principio.

Infatti,è opportuno rammentare che,ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati,gli stati che si trovino a concludere trattati in conflitto con norme imperative del diritto internazionale e di seguito diano ad essi esecuzione incorrono appunto in responsabilità internazionale.

Ciò premesso,non è invece pacifico chi debba eventualmente accertare e denunciare l'eventuale violazione,ossia se debba essere lo Stato titolare dell'interesse tutelato dalla norma in questione a sollevare la questione,a prescindere dal fatto se sia o meno parte al trattato da cui deriva tale situazione di illegittimità.

Se dagli artt. 65 e 66 della Convenzione sembra doversi ricavare che solo lo Stato che abbia aderito all'accordo in contrasto con il diritto cogente possa far valere l'invalidità del medesimo,in realtà una soluzione opposta sembra essere imposta dal carattere universale dei valori tutelati dalle norme che rientrano in questa branca del diritto internazionale. A dire il vero,avrebbe poco senso riconoscere un valore preminente a questi valori e principi,e limitare conseguentemente la libertà degli stati di concludere qualsiasi genere di trattato,se poi si dovesse concludere per una interpretazione restrittiva in ordine alla legittimazione a dedurre nei fori internazionali tale patologia.

Pertanto, la soluzione più ampia, per cui qualunque Stato potrebbe eccepire la violazione della norma di *jus cogens*, sembra preferibile anche in considerazione della generale condivisione nella comunità internazionale del medesimo.

Di qui, è possibile arrivare a porsi l'ulteriore problema circa la possibilità per qualsiasi stato, diverso da quello direttamente pregiudicato dall'illecito e dalle sue conseguenze, di reagire legittimamente ad una ipotesi di violazione di norme imperative.

Se l'ipotesi tipica è quella che, in conformità al paradigma dell'autotutela, riconosce esclusivamente in capo a colui che lamenta un danno morale o patrimoniale diretto per effetto di tale violazione la titolarità di un "diritto di reazione", è stata la stessa Corte internazionale di giustizia ad estendere a stati terzi questa possibilità¹³⁸. In questa importante pronuncia, viene per la prima volta affermata l'esistenza nel diritto internazionale di obblighi cosiddetti *erga omnes*, ossia di doveri imposti ai singoli stati di fronte alla società internazionale unitariamente intesa e la cui osservanza è di conseguenza esigibile da tutti gli altri membri della stessa. Questo orientamento risulta del resto confermato dagli Articoli CDI¹³⁹, laddove disciplinando le suddette obbligazioni (*erga omnes* e *erga omnes partes*) estendono la legittimazione ad invocare la responsabilità per fatto illecito ad uno Stato diverso da uno Stato leso qualora "1) l'obbligo violato è dovuto a un gruppo di stati che comprende tale Stato ed è stabilito per la protezione di un interesse collettivo del gruppo; o b) l'obbligo violato è dovuto alla comunità internazionale nel suo complesso" (art. 48 par. 1).

Bisogna a questo punto fare chiarezza in ordine alla *vexata quaestio* del rapporto tra *jus cogens* e obblighi *erga omnes*, su cui regna in dottrina ancora una notevole dose d'incertezza.

Se gli articoli CDI sembrano dare rilievo ai secondi solo sul piano della legittimazione a denunciare la loro violazione e quindi escludono qualsiasi identificazione tra le due fattispecie, la dottrina prevalente sembra oggi orientata a far coincidere le norme cogenti con quelle che impongono obblighi *erga omnes* a contenuto negativo.

¹³⁸ con l'ormai celebre *obiter dictum*, contenuto nella sentenza che ha deciso il caso *Barcelona Traction* nel 1970, testo in C.I.J., *Recueil*, 1970, 32.

¹³⁹ Progetto di articoli approvato in prima lettura nel 1996 dalla commissione del diritto internazionale per la codificazione della materia della responsabilità internazionale, ma non adottato dall'Assemblea Generale.

Infatti, la particolare forza passiva delle suddette norme è tale per cui gli obblighi che da esse discendono incombono su tutti gli stati, e quindi non in un'ottica meramente bilaterale, ma nei confronti della comunità internazionale nel suo insieme. Di conseguenza, appare evidente che, nell'ipotesi di una loro violazione, il diritto di autotutela andrà riconosciuto a tutti i membri della società internazionale.

Si tratta qui invero non semplicemente di doveri che gravano su tutti gli stati in virtù del loro carattere consuetudinario, ma di obblighi imposti in favore dell'intera cerchia dei soggetti internazionali, a ciascuno dei quali è pertanto riconosciuta la titolarità universale del diritto a reagire all'illecito, sebbene non abbia subito da esso alcun pregiudizio diretto.

Per quanto riguarda la scelta delle forme e delle modalità di siffatta reazione, il diritto internazionale, al fine precipuo di evitare gli inevitabili abusi cui una valutazione discrezionale rimessa al singolo potrebbe dare luogo, impone di devolverne la gestione ad un apprezzamento collettivo e di sottoporre i risultati di tale apprezzamento al controllo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Se questa soluzione appare ancora oggi quella maggiormente provvista di "legittimità internazionale" in virtù del richiamo al sistema delle Nazioni Unite, non possiamo negare che sul piano della tempestività e dell'efficacia della risposta all'illecito sarebbe preferibile affidarsi ad una coalizione di stati (*coalitions of the willing*) che agiscano *uti singuli* a tutela di interessi fondamentali della comunità internazionale, di fronte ai ricorrenti fenomeni di paralisi o di inazione da parte degli organi preposti alla tutela dell'ordine internazionale.

Nel contesto del nostro studio, il problema della definizione degli strumenti utilizzabili per reagire ad un'ipotesi di violazione del principio di autodeterminazione si presenta particolarmente delicato in riferimento al divieto della minaccia e dell'uso della forza sancito dalla Carta delle Nazioni Unite e ormai divenuto anch'esso principio di natura consuetudinaria per essere stato ribadito da varie altre dichiarazioni non vincolanti dell'Assemblea Generale. Segnatamente, l'art. 2 dello Statuto delle Nazioni Unite stabilisce al par. 3 che "*i membri dell'organizzazione devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia non siano messe in pericolo*", e parimenti al par. 4 obbliga i membri dell'organizzazione ad "*astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o*

dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite".

In particolare, i profili di intersezione tra questi due principi da tenere in considerazione sono molteplici: in primo luogo, si tratta di valutare la legittimità del ricorso all'uso della forza da parte del governo costituito avverso il quale il nostro principio venga fatto valere; in secondo luogo, s'impone un giudizio analogo in riferimento alla reazione del popolo vittima della violazione del diritto all'autodeterminazione; in ultimo, può prospettarsi l'eventualità del ricorso alla forza e più in generale ad altre misure di pressione da parte di uno Stato terzo, a sostegno vuoi dello Stato "oppressore", vuoi del popolo "oppresso".

Sarà quindi necessario indagare in quali situazioni, nell'ottica del diritto internazionale vigente, debbano prevalere i diritti e gli obblighi conseguenti al principio di autodeterminazione dei popoli, e in quali altri casi siano invece prioritari i diritti e gli obblighi implicanti la preservazione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli stati preesistenti, sulla scorta di una valutazione comparativa tra istanze dinamiche e esigenze conservative emergenti dalla comunità internazionale.

E ciò al fine di verificare fino a che punto la valorizzazione del nostro principio possa spingersi ad infrangere il divieto in esame in danno dell'integrità e dell'indipendenza delle entità politiche costituite.

V.2: Il divieto del ricorso all'uso della forza nei conflitti interni e contro l'autodeterminazione dei popoli. In particolare, gli interventi delle Nazioni Unite nei conflitti interni e le missioni di peacekeeping.

Il diritto internazionale, dinanzi ad un conflitto qualificabile come meramente interno, pone in capo ai membri della società internazionale un divieto di intervenire negli "affari domestici" dello Stato interessato dal conflitto, il quale può rivendicare il diritto all'esclusiva gestione delle questioni interne (c.d. domestic jurisdiction).

In altri termini, il governo in carica, in una situazione di "normalità democratica", vale a dire quando esso è effettivamente rappresentativo dell'intera popolazione, detiene il monopolio dell'uso della forza e dunque è titolare del potere esclusivo di punire coloro che attentano sul piano interno all'ordine costituito. Questa prerogativa implica che l'attività del governo volta al ristabilimento dell'ordine possa esplicarsi liberamente e possa comportare anche l'utilizzo di strumenti di coercizione, senza che sia ammissibile alcuna ingerenza esterna e con l'unico limite del rispetto del diritto internazionale umanitario.

Infatti, in queste ipotesi, non trova l'applicazione la disposizione dell'art.2 par.4 della Carta N.U., la quale fa divieto di ricorrere all'uso della forza con esclusivo riferimento ai conflitti e alle relazioni interstatuali, e non trova invece applicazione nei conflitti interni.

Tuttavia, qualora lo Stato, nell'esercizio dei suoi poteri repressivi, implicanti o meno l'uso di misure coercitive (armate o non armate), venga a frustrare le aspirazioni di un popolo oppresso ad autodeterminarsi, incorrerà in una responsabilità internazionale e solleciterà l'intervento della comunità degli stati, dato che il principio in esame costituisce oggetto di un obbligo (*erga omnes*) sancito da una norma imperativa di diritto internazionale. Nell'ipotesi in cui esso faccia uso della forza nel portare avanti tali azioni, si ritiene dai più che la sua posizione ne risulti aggravata, poiché concorre in maniera ancora più penetrante a determinare una situazione di tensione che minaccia il mantenimento della pace e la sicurezza internazionali, che sono come sappiamo i valori basilari della convivenza tra gli stati.

Questa conclusione è stata confermata da numerose risoluzioni delle Nazioni Unite che in varie occasioni hanno qualificato le attività dei governi in danno del nostro principio come veri e propri "atti di aggressione", confermando che non in tutti i casi l'impiego della forza all'interno di una struttura sovrana è una questione riconducibile alla sfera del "riservato dominio" del singolo Stato, e come tale rimessa al suo esclusivo apprezzamento. Infatti, quando tale attività implicante l'uso della forza, pur non essendo diretta contro un soggetto dotato di personalità giuridica internazionale, metta in gioco valori e interessi rilevanti per la comunità degli stati, la sua valutazione viene *ipso iure* attratta nella sfera di influenza del diritto internazionale.

Peraltro, il fondamento giuridico di tale assunto non va ricercato nel principio che fa divieto di ricorrere all'uso della forza nelle relazioni internazionali, bensì proprio nella disposizione che impone agli stati di favorire la realizzazione dell'autodeterminazione.

In queste ipotesi, dunque, il governo che nega il diritto del popolo oppresso ad autodeterminarsi viene ad essere spogliato di alcune garanzie che normalmente presidiano la soggettività degli enti sovrani nell'ordinamento internazionale. In altre parole, la violazione del nostro principio certo non intacca la personalità giuridica dello Stato che se ne rende autore, né priva del "titolo di legittimazione" il governo che lo rappresenta sul piano politico, ma incide sulla valutazione della legittimità del comportamento del medesimo, privandolo del diritto di usare la forza contro i membri del suo popolo.

Va precisato peraltro che, nell'ipotesi di un conflitto armato sorto all'interno di uno Stato, il governo in lotta contro un gruppo di insorti, che sia privo di un'organizzazione indipendente sul piano delle relazioni internazionali, può legittimamente invocare l'intervento di stati terzi a sostegno del suo intervento di repressione¹⁴⁰.

Viceversa, qualora l'intervento esterno sia disposto a favore di un governo che violi il principio di autodeterminazione esso non può considerarsi legittimo anche se validamente richiesto da quest'ultimo, in quanto lo Stato che con un supporto armato coadiuva o va in aiuto del regime oppressore si rende responsabile al pari di questi di un illecito internazionale, contribuendo ad ostacolare la realizzazione del nostro principio.

Riguardo all'intervento armato di stati terzi nei conflitti meramente interni, era stato peraltro proposto un diverso orientamento¹⁴¹ che escludeva l'ammissibilità di qualsiasi intervento in una guerra civile da parte di stati terzi, tanto in soccorso del governo legittimo, quanto a favore del movimento insurrezionale, mentre la dottrina classica tendeva a giustificare solo il sostegno esterno al governo costituito. Il superamento del pensiero tradizionale è conseguito alla presa d'atto degli effetti destabilizzanti sugli equilibri internazionali delle interferenze esterne ad uno Stato conseguente alla vicenda dell'intervento della Germania nazista e dell'Italia fascista a sostegno del regime dittatoriale di Francisco Franco e contro i repubblicani di ispirazione comunista e

¹⁴⁰ Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, EG, IV, 1988, p. 1 ss.

¹⁴¹ Grado, *Guerre civili e terzi Stati*, Padova, 1998, p. 76 ss.

socialista, nella guerra civile spagnola scoppiata il 14 Luglio 1936, la quale ha rappresentato quindi una tappa decisiva nel processo di internazionalizzazione dei conflitti interni.

Inoltre, la risoluzione adottata nella sessione di Wiesbaden del 6-15 Agosto 1975 dall'Institut de droit international sul principio di non intervento nelle guerre civili sembrava andare in una medesima direzione: nel ribadire con riguardo a questo tipo di conflitti l'obbligo per gli stati terzi di astenersi dall'intervenire a fianco di una delle fazioni in lotta, essa precisava che tale obbligo concerne l'invio di forze armate, la fornitura di materiale bellico, l'aiuto finanziario o economico e qualunque altra forma di ausilio che possa incidere sull'esito della guerra.

Questo indirizzo è stato parzialmente rivisitato con l'emersione in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di un avviso favorevole a consentire l'uso della forza in conformità al cap. VII della Carta anche nell'ambito delle guerre civili, e ciò allo scopo sia di assicurare la necessaria assistenza umanitaria alla popolazione coinvolta, sia di consentire la piena attuazione delle decisioni di carattere militare adottate dal Consiglio in base al medesimo cap. VII, e infine per rendere possibile l'assolvimento, di fronte all'ostruzionismo di una o di entrambe le parti in conflitto, dei compiti assegnati alle Forze di protezione dell'Onu in funzione di prevenzione o di riduzione degli effetti ulteriori della guerra civile.

Assumono rilievo, in questo contesto, le cosiddette missioni di *peacekeeping* (appunto, operazioni di mantenimento della pace)¹⁴², che, benché non trovino un esplicito appiglio nella Carta, si sono sviluppate de facto sulla base di un'interpretazione estensiva dei compiti delle Nazioni Unite e sulla cui natura giuridica in dottrina si discute da tempo. Per parte della dottrina, peraltro, il loro inquadramento normativo potrebbe trovarsi agevolmente nel cap. VI relativo alle raccomandazioni del Consiglio finalizzate alla soluzione pacifica delle controversie, mentre altri, sul presupposto che questo capitolo non prevede il ricorso alla forza armata nemmeno in funzione di mantenimento della pace, fanno riferimento al capitolo VII, che appunto contempla l'uso della forza armata. In realtà, le acquisizioni più recenti propendono per l'ammissibilità di queste misure

¹⁴² Vedi per questa fattispecie Picone, *Il peacekeeping nel mondo attuale tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, RDI, 1996; Cellamare, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino 1999, ma anche un interessante spunto ricostruttivo di Sabrina Bruno, *Le operazioni di peacekeeping*, Pubblicazioni del Centro studi per la pace.

attraverso il riferimento alla c.d. teoria dei poteri impliciti, la quale consentirebbe all'organizzazione l'apprestamento di azioni e strumenti anche al di fuori delle previsioni della Carta di San Francisco, purchè indispensabili per preservare o ristabilire la pace e la sicurezza tra gli stati.

Talchè si è pure parlato, in relazioni a queste operazioni, di un "capitolo VI e mezzo", che si collocherebbe appunto a metà strada tra le due ipotesi di intervento, senza identificarsi con alcuna di esse¹⁴³.

Le prime applicazioni di queste missioni si sono avute nel 1957 con la Forza di Emergenza delle Nazioni Unite (Unef), impegnata nella conservazione della tregua tra Egitto e Israele dopo la conclusione della guerra per il canale di Suez, e ancora nel 1961, con la missione Onuc nel Congo, che coinvolse le truppe delle Nazioni Unite nel conflitto seguito alla tentata scissione della ribelle provincia del Katanga, e nelle cui mura trovò la morte l'allora segretario generale delle Nazioni Unite Dag Hammarskjöld. Queste prime applicazioni hanno oltretutto offerto l'occasione per precisare meglio i caratteri di queste missioni, funzionali in ultimo a garantirne l'assoluta imparzialità tra i contendenti: esse devono in primo luogo essere attuate da forze armate di paesi non coinvolti per ragioni geografiche o politiche nel conflitto e diversi dai membri permanenti del Consiglio; inoltre, le truppe coinvolte devono svolgere esclusivamente compiti di interposizione in situazioni di tregua o di cessate il fuoco, oppure anche di osservazione e verifica di tali situazioni; ancora, esse possono essere dotate solo di armamento leggero e farne uso esclusivamente per legittima difesa; infine, il loro schieramento è sottoposto alla condizione risolutiva rappresentata dal consenso permanente delle autorità dello Stato che ospita la missione.

Va detto incidentalmente che proprio alcuni degli elementi appena evidenziati appaiono all'origine del frequente fallimento di queste missioni, mentre la perdurante assenza di uno statuto che ne detti la relativa disciplina determina inevitabilmente incertezze e difficoltà nel loro espletamento, come dimostrano i casi che ora andiamo ad esaminare.

¹⁴³ Frulli, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in RDI, 2001, 347.

La prassi più recente offre infatti due esempi significativi che confermano queste ultime considerazioni, ma che allo stesso tempo tuttavia avvalorano la validità dell'orientamento qui esaminato: la crisi in Somalia e la guerra in Bosnia-Erzegovina.

In Somalia, all'inizio degli anni '90, si era determinata una situazione geopolitica di grave instabilità, laddove al rovesciamento del governo legittimo non era seguita la formazione di un nuovo esecutivo, mentre la situazione di anarchia e dissoluzione dello Stato dava adito a lotte intestine tra movimenti e fazioni contrapposti, di modo che appariva difficile la predisposizione di una missione umanitaria di soccorso alla popolazione locale. In una prima fase, il Consiglio di Sicurezza ¹⁴⁴autorizzò l'invio di una missione tradizionale di mantenimento della pace (Unosom), con il compito di difendere la consegna degli aiuti umanitari, la quale incontrò peraltro numerosi ostacoli. Intervenne, a quel punto, una nuova risoluzione ¹⁴⁵, con la quale il Consiglio di Sicurezza autorizzò, nell'ambito del cap. VII, l'intervento degli stati membri volto a ristabilire la sicurezza e raccomandò di impiegare "*all necessary means*" nel minor tempo possibile per agevolare le operazioni di soccorso umanitario (Unosom II), salvo poi rientrare tardivamente nell'alveo del *peacekeeping*, ¹⁴⁶ fino alla definitiva interruzione della missione e al suo fallimento per mancanza di collaborazione da parte delle fazioni in lotta ¹⁴⁷.

Anche per quanto riguarda il caso del conflitto etnico sviluppatosi in Bosnia-Erzegovina, il Consiglio di Sicurezza, dapprima (1992), inviò una missione di mantenimento della pace con mandato tradizionale, la quale tuttavia ricevette via via, sotto la pressione delle contingenze belliche, funzioni sempre più ampie, come quella di assicurare la consegna di aiuti umanitari, di garantire la protezione dell'aeroporto di Sarajevo e di salvaguardare l'inviolabilità delle zone protette ("*safe havens*"). Poi, il medesimo organo ¹⁴⁸autorizzò gli stati membri, sotto l'autorità del Consiglio medesimo e con il coordinamento del Segretario generale, ad adottare "*all necessary means*" nello spazio aereo della Bosnia-Erzegovina, al fine di salvaguardare il divieto di volo in tale spazio e di rendere possibile l'attuazione dei

¹⁴⁴ Con la risoluzione n. 751 del 1992.

¹⁴⁵ Il riferimento è alla ris. n. 754 del 1992.

¹⁴⁶ Il carattere di Unosom II fu ridefinito con ris. 897/1994.

¹⁴⁷ Pontecorvo, *Somalia e Nazioni Unite*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, (a cura di Picone), Padova, 1995, p. 201 ss.

¹⁴⁸ con risoluzione n. 816 del 1993.

programmi di assistenza umanitaria alla popolazione civile, ma la carenza di mezzi sufficienti e la mancanza di adeguata collaborazione delle autorità locali impedirono di fatto la realizzazione di parti essenziali del mandato conferito alla missione¹⁴⁹.

Ci pare importante rimarcare come, con l'uso della locuzione "*necessary means*" nelle risoluzioni succitate, le Nazioni Unite non solo hanno per la prima volta consentito l'intervento di stati terzi in conflitti obiettivamente qualificabili come "interni", ma soprattutto hanno introdotto una deroga al divieto dell'uso della forza allo scopo di garantire la sicurezza internazionale e di assicurare gli aiuti umanitari¹⁵⁰.

Tutto considerato, e preso atto in particolare del fatto che tali decisioni si giustificavano sulla base delle peculiari "situazioni di emergenza umanitaria" di volta in volta fronteggiate, non sembra opportuno ricavare da esse dei principi generali e trarne argomenti sufficienti per rigettare l'orientamento tradizionale del diritto internazionale, che propugna il principio della non ingerenza esterna nelle guerre civili.

V.3: Il ricorso alla forza da parte del governo al potere.

Nell'ipotesi in cui il governo costituito sia in lotta contro un movimento di liberazione nazionale che sia effettivamente rappresentativo del popolo in lotta per l'autodeterminazione e che possieda un'effettiva capacità di governo, il conflitto acquisisce quel carattere di internazionalità in presenza del quale non appare più possibile da parte del primo rivendicare il diritto a gestire in maniera esclusiva i propri affari domestici. Infatti, proprio perché in questa ipotesi le parti in causa sono entrambe dotate di personalità giuridica internazionale, il diritto internazionale non può disinteressarsi del conflitto che insorga tra di esse e viene a perdere la sua tradizionale neutralità operante rispetto alle guerre civili. In particolare, esso si preoccupa da sempre di dettare regole precise per l'ipotesi in cui il governo faccia uso della forza per opporsi al movimento di

¹⁴⁹ Grado, *Il Consiglio di sicurezza e la crisi jugoslava*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale* (a cura di Picone), Padova, 1995, p. 201 ss.

¹⁵⁰ Grado, Pontecorvo, opere cit.

liberazione nazionale che agisce per far valere il diritto all'autodeterminazione del popolo da esso rappresentato.

Viene in considerazione, in questa prospettiva, la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai popoli coloniali,¹⁵¹ la quale, dopo avere sancito l'obbligo per gli stati di riconoscere ed adoperarsi per la liberazione dei popoli dal giogo coloniale, prevede una serie analitica di accorgimenti e misure strumentali al raggiungimento di tale risultato: in primo luogo, si segnala l'adozione di misure immediate finalizzate al trasferimento dei poteri sovrani; in secondo luogo, l'assunzione dell'impegno a porre fine all'uso della forza armata e a cessare qualsiasi misura di coercizione rivolta a mantenere un regime coloniale. Inoltre, assume rilievo la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli¹⁵², che specificamente ingiunge agli stati di astenersi da qualsivoglia azione implicante l'uso della forza intesa a privare un popolo del suo diritto a conseguire l'indipendenza.

Chiaramente, considerando l'inopportunità di rintracciare l'obbligatorietà del divieto in esame su tali risoluzioni prive per la loro stessa natura di valore vincolante, il fondamento normativo del divieto dell'uso della forza in tali situazioni deve essere ricercato altrove, così da attribuire ad esso un contenuto più ampio, conformemente alla portata universale dell'art.1 par.2 della medesima Carta delle Nazioni Unite. In particolare, sembra che la fonte del divieto di ricorrere alla minaccia e all'uso di misure coercitive, armate o non armate, al fine di reprimere un legittimo movimento per l'autodeterminazione può essere rinvenuta ancora una volta nella Carta delle Nazioni Unite; ma non già nell'art.2 par.4 che fa divieto agli stati di usare la forza con esclusivo riferimento alle relazioni internazionali, quanto piuttosto nell'art.1 par.2 che, come ben sappiamo, proclama solennemente il diritto all'autodeterminazione, e negli obblighi che da esso discendono¹⁵³. In questo senso, il divieto riaffermato nella dichiarazione del 1970 non è altro che un corollario logico e necessario del medesimo principio.

Del resto, questa conclusione trova conferma nel fatto che mentre l'art.2 par.4 contempla esclusivamente il divieto di fare uso della forza armata, quando tale uso è rivolto avverso

¹⁵¹ Ass.Gen.ris.n.1514-XV del 1960, testo in *Yearbook of the United Nations*, 1960, p.46.

¹⁵² Ass.Gen.n.2625-XXV del 1970, testo in *American Journal of International Law*, 1971, p.243 ss.

¹⁵³ Ronzitti, *le guerre di liberazione nazionale e il diritto internazionale*, Pisa, 1974, p.62 ss.

l'esercizio dell'autodeterminazione di un popolo esso assume una portata e un contenuto più ampi tale da ricomprendere qualsiasi misura di coercizione, preveda o no l'impiego di armi.

L'art.2 par.4 potrà dunque applicarsi solo all'ipotesi in cui il governo costituito ricorra all'uso della forza armata contro un movimento di liberazione dotato di una personalità giuridica piena sul piano internazionale, e non invece nella differente ipotesi in cui si trovi a combattere con un popolo privo di un organismo indipendente e sovrano che lo rappresenti sul piano internazionale; in quest'ultimo caso, ove le rivendicazioni "nazionali" venissero soffocate sul nascere da operazioni di polizia particolarmente repressive, ciò si porrebbe in contrasto con il principio di autodeterminazione, per cui esse non potrebbero più essere considerate un affare interno alla vita dello Stato *de quo*.

D'altro canto, il ricorso alla forza da parte del governo costituito non potrebbe trovare giustificazione neppure nell'esimente della legittima difesa, prevista dall'art.51 della Carta delle Nazioni Unite come unica eccezione al divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, e riconosciuta ormai come norma di diritto internazionale generale dalla sentenza pronunciata dalla Corte internazionale di Giustizia¹⁵⁴, nella controversia che opponeva Stati Uniti e Nicaragua. In essa, si sottolinea che "nessuna disposizione del presente statuto pregiudica il diritto naturale di legittima difesa individuale e collettiva, nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale". Va sottolineato poi che la legittima difesa non potrebbe essere invocata nemmeno nell'ipotesi in cui l'uso della forza si rivolga contro un popolo organizzato in lotta per l'autodeterminazione, poiché essa rappresenta appunto un'eccezione all'operatività del divieto della minaccia e dell'uso della forza, e non invece un limite all'efficacia del diverso principio in esame.

Il valore giuridico e non meramente politico della condanna dell'uso della forza da parte di uno Stato per soffocare l'autodeterminazione dei popoli, condanna più volte reiterata sia in atti a portata generale, sia con riferimento a casi specifici, risulta corroborato ulteriormente

¹⁵⁴ CIG, caso delle attività militari e paramilitari contro il Nicaragua, Nicaragua c. Stati Uniti, sentenza del 27-06-1986, in *CIJ Reports 1986*, p.92 ss., n.193.

dall'art.19 del progetto di articoli sulla responsabilità internazionale, adottato in prima lettura nel 1996 dalla Commissione del diritto internazionale. Questa disposizione, come già abbiamo avuto modo di dire, definisce la fattispecie del crimine internazionale come, tra l'altro, "b) la violazione grave di un obbligo internazionale d'importanza essenziale per la salvaguardia del diritto di autodeterminazione dei popoli", adducendo come esempio tipico proprio l'ipotesi dell'"istituzione o il mantenimento con la forza di un dominio coloniale".

Va ricordato per la verità che tale disposizione è stata infine espunta dalla versione definitiva del progetto sulla responsabilità internazionale adottata nel 2001, pur conservandosi una considerazione specifica per l'ipotesi della violazione grave di norme di diritto internazionale cogente.

V.4: Il ricorso alla forza da parte del popolo vittima di gravi violazioni al suo diritto all'autodeterminazione.

Dobbiamo sottolineare che le Nazioni Unite hanno sempre incoraggiato e sostenuto le guerre di liberazione nazionale, avallando in sostanza anche l'uso di mezzi violenti, qualora fosse preordinato ad eliminare le cause dell'oppressione e contenuto entro tali limiti, e non stigmatizzando l'uso della forza da parte del popolo autodeterminantesi. E ciò sulla base della lungimirante valutazione che situazioni di negazione del nostro diritto possono innescare sciagure belliche di ben più ampia portata, cosicché la liberazione del popolo oppresso può servire a eliminare i fattori genetici di conflitti di ben più ampia portata che potrebbero compromettere la pace e la sicurezza internazionali. Pertanto, sempre che ne sussistessero i presupposti giuridici e politici, le Nazioni Unite hanno legittimato la lotta armata portata avanti da un popolo o da un movimento di liberazione nazionale che ne rappresenti le istanze.

A questo proposito, nella dichiarazione sulle relazioni amichevoli¹⁵⁵, si rinviene un passaggio significativo, dove, dopo avere censurato le azioni perpetrate dagli stati per privare un popolo del suo diritto all'autodeterminazione, si riconosce il diritto dei popoli a resistere con la forza agli atti di violenza così condannati per fare valere il propri diritti.

Non si può però sottacere delle incongruenze cui questo passaggio dà luogo, sotto il profilo della compatibilità del nostro principio con le sue implicazioni "violente" appena esaminate, rispetto al divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali sancito dall'art.2 par.4 della Carta. Né basterebbe a superare l'ostacolo la constatazione che la dichiarazione *de qua* non ha efficacia vincolante per i soggetti di diritto internazionale.

Infatti, va rimarcato il fatto che numerose disposizioni della risoluzione in esame hanno ormai acquisito nella prassi un valore innegabilmente normativo, per il fatto che gli stati adeguano spontaneamente la loro condotta e i loro atteggiamenti ad esse e considerando inoltre che le medesime sono ormai divenute strumenti tipici della diplomazia bilaterale e multilaterale; né è infrequente il caso che alcune delle disposizioni contenute nella dichiarazione del 1970 siano dichiarative di norme di diritto internazionale non scritto o abbiano carattere interpretativo di norme preesistenti; infine, è innegabile che i precetti in essa contenute siano da annoverare tra i fattori che di fatto concorrono a determinare comportamenti e posizioni degli stati, in concorso con altre norme del diritto internazionale.

A questo proposito, è significativo richiamare i vani sforzi compiuti dagli stati per fondare la legittimità delle lotte armate anticoloniali sulla base del principio di legittima difesa di cui all'art.51 della Carta N.U. Il percorso argomentativo seguito per giungere a tale soluzione si incentrava infatti sul riconoscimento in capo al popolo coloniale di un diritto di legittima difesa contro la semplice presenza della c.d. madrepatria nel suo territorio, con la conseguente qualificazione di quest'ultima come aggressore e l'automatico riconoscimento delle prerogative previste dalla citata disposizione, e quindi, in primo luogo, del diritto di prendere le armi per liberarsi della potenza occupante. Ma a queste

¹⁵⁵ Ass.Gen. ris.n.2625-XXV, testo citato.

considerazioni fu facile obiettare¹⁵⁶che, qualora si giustificasse *a priori* ogni sollevazione insurrezionale, ne deriverebbe, per un verso, che i popoli sarebbero incitati alla secessione, e inoltre gli stati terzi sarebbero incoraggiati ad intervenire nelle guerre intestine. Ma l'osservazione decisiva sembra essere, sul piano sistematico, quella per cui il divieto dell'uso della forza presenta limiti più penetranti di quelli derivanti dall'art.51, in quanto trova applicazione in tutte le fattispecie diverse da quella estrema dell'aggressione armata a danno di uno Stato (che sarebbe a quel punto legittimato a difendersi). Perciò, il divieto di cui all'art.2 par.4 vale anche nell'ipotesi del mantenimento della dominazione coloniale, razzista o straniera con la forza, a meno che l'uso della forza non rappresenti l'unico mezzo possibile per la realizzazione dell'autodeterminazione, secondo la logica intrinseca al concetto stesso di legittima difesa.

Del resto, questa conclusione risulta pienamente confermata dagli orientamenti emergenti dalla prassi e dalle pronunce delle Nazioni Unite.

Se è vero infatti che essa ha costantemente ritenuto legittima la lotta condotta da un popolo oppresso, organizzato in movimento di liberazione nazionale, contro il governo oppressore o occupante, per arrivare ad affermare la soggettività piena degli stessi nella sfera internazionale, le sue pronunce non hanno mai volutamente precisato quali siano i mezzi utilizzabili a tale scopo, in ragione dell'insanabile contrasto tra paesi socialisti e africani da una parte, che propendevano per l'ammissibilità di tutti gli strumenti (armati o non armati), e paesi occidentali dall'altra, favorevoli invece all'impiego dei soli mezzi pacifici. Così, la dichiarazione sulle relazioni amichevoli¹⁵⁷ fa salva la liceità delle azioni dei popoli che "*reagiscono e resistono*" alle misure coercitive impiegate dal governo dominante, mentre quella sull'aggressione¹⁵⁸ consente che i popoli sottoposti a regimi coloniali, razzisti o ad altre forme di sottomissione possano lottare per la libertà ed indipendenza, prevedendo espressamente all'art.7 "*il diritto dei popoli di combattere per realizzare l'autodeterminazione*".

¹⁵⁶ Treves, *Diritto internazionale problemi fondamentali*, 2005.

¹⁵⁷ Ass.Gen. ris.n.2625-XXV del 1970, testo citato.

¹⁵⁸ Ass.Gen. ris.n.3314-XXIX del 1974, testo in *Revue générale de droit international public*, 1975, p.261 ss.

Questo atteggiamento di estrema reticenza in qualche modo è confermato dal fatto che le numerose dichiarazioni elaborate in seno all'organizzazione in cui la lotta armata pure figura come uno dei legittimi mezzi adoperabili concretamente per esercitare il nostro diritto, sono state adottate nonostante numerose astensioni e voti contrari, e a prezzo di pesanti critiche da parte dei paesi occidentali, che hanno sempre manifestato forti resistenze ad ammettere l'uso della forza da parte del popolo sottomesso, sia pure come *estrema ratio*.¹⁵⁹

Obiettivamente, queste prese di posizione sono sempre state dettate da ragioni di opportunità politica, più che da argomentazioni giuridicamente rilevanti, e tuttavia l'uso di tali mezzi violenti per contrastare l'azione repressiva non è stata mai stigmatizzata o dichiarato apertamente illegittimo nemmeno dagli stati occidentali.

In definitiva, potremmo dire che in base allo stato attuale del diritto internazionale, non emergono soluzioni univoche e definitive in ordine al problema della liceità dell'uso della forza armata nell'esercizio del nostro diritto, ma è importante dire come tale impiego venga nei fatti pienamente giustificato dalla comunità internazionale quando rappresenti l'unica via per il conseguimento di un obiettivo consacrato dalla Carta delle Nazioni Unite.

Il che poi si traduce nella conclusione che se è vero che i movimenti di liberazione non possono essere considerati a tutti gli effetti titolari del diritto a fare uso della forza, ciò non di meno i medesimi non possono essere ritenuti responsabili di illecito internazionale, qualora facciano uso di mezzi armati per fronteggiare l'impiego di strumenti di pari natura da parte dello Stato che si oppone alle loro istanze di liberazione.

V.5:Segue.Un caso di estremizzazione dell'uso della forza:la questione palestinese.

¹⁵⁹ Leanza, *Il diritto internazionale*, Torino 2000, p.97 ss.

Volendo apprezzare nella concretezza della vita di relazione internazionale l'operatività dei principi fin qui delineati sul delicato rapporto che intercorre tra l'autodeterminazione e l'uso della forza, un esempio di indubbio significato è quello della questione israelo-palestinese, che potremmo definire un esempio di scuola per le problematiche che esso ha posto e pone all'opinione pubblica internazionale.

In diverse occasioni, le Nazioni Unite hanno avuto occasione di occuparsi della situazione di quest'area nevralgica del Medio Oriente, che fu sottoposta dalla Società delle Nazioni fin dal 1917 al mandato della Gran Bretagna a seguito della dissoluzione dell'impero ottomano, sia pure con l'assicurazione che tale regime non comportasse né cessione di sovranità, né trasferimento di territori alla potenza mandataria (come ha del resto riconosciuto la stessa CIG nel parere dato sul Sud-ovest africano) e con la garanzia del riconoscimento del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, sebbene il suo esercizio venisse rinviato ad una fase successiva. Il titolo giuridico di sovranità restava dunque in capo al popolo palestinese, ma nel testo del mandato britannico venne integrata la cosiddetta "dichiarazione Balfour", la quale prevedeva l'insediamento di uno Stato ebraico in Palestina.

Pertanto, la realizzazione dell'auspicato obiettivo della costituzione dello Stato palestinese fu subito complicata da questa ulteriore previsione, che fu poi coerentemente sviluppata dalla risoluzione dell'Assemblea Generale¹⁶⁰ "sul Governo della Palestina", accompagnata da un "piano di spartizione e unione economica". Quest'ultima decise infatti la spartizione del territorio *de quo* in due stati, quello arabo e quello israeliano, con Gerusalemme soggetta ad uno speciale regime internazionale. In realtà, però tale risoluzione rimase presto "lettera morta", giacché, il 14 Maggio del 1948, cioè un giorno prima della data fissata per la fine del mandato britannico sulla Palestina, il Consiglio nazionale per lo Stato ebraico proclamava la nascita di Israele, provocando l'invasione dell'area da parte degli stati arabi e l'insorgere del primo conflitto arabo-israeliano¹⁶¹.

¹⁶⁰ Il riferimento è alla ris. n. 181(II) del 1947.

¹⁶¹ Chemillier-Gendreau, *La terra dei palestinesi, un diritto inalienabile*, p. 2 ss.

Così, già nel 1948, una nuova risoluzione ¹⁶² creò la commissione per la conciliazione della Palestina, un organo ad hoc deputato all'esame della questione palestinese, e riaffermò il diritto dei palestinesi ormai allontanati dall'area loro assegnata al ritorno nella loro patria e al recupero delle loro proprietà, mentre l'anno successivo il Consiglio creò l'Unrwa¹⁶³, una missione speciale finalizzata a prestare soccorso ai profughi arabi e a promuovere per essi appositi programmi di sviluppo.

E' in questo quadro geo-politico particolarmente delicato che si colloca la costituzione dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), che nacque nel 1964 proprio allo scopo di rappresentare le istanze di autodeterminazione del popolo arabo-palestinese e di contrastare la politica di colonizzazione dei territori palestinesi da parte dello Stato di Israele, elemento che rappresenta ancora oggi il principale ostacolo al raggiungimento di una pace duratura tra le parti.

Questo processo di maturazione delle istanze del popolo palestinese peraltro era già iniziato nel 1959 con la nascita dell'organizzazione *AL FATAH* (La Conquista), fondata da Yasser Arafat, che poi confluì nel 1968 nella medesima OLP, della quale quest'ultimo divenne leader¹⁶⁴. In questo modo, le idealità delle due organizzazioni si fondevano e i loro sforzi si concentravano nella creazione dello Stato di Palestina, abbandonando le chimere ideologiche dell'unità araba (c.d. Stato Panarabo) e rifiutando il ruolo di pedina di questo o di quello stato arabo. Questa confluenza rappresentò poi senz'altro un indubbio elemento a favore della piena rappresentatività dell'organizzazione nei confronti del popolo palestinese, a sua volta presupposto indispensabile per il riconoscimento di una piena soggettività internazionale alla medesima OLP, quale entità che persegue istituzionalmente un preciso disegno politico e agisce sul piano internazionale in funzione di tale scopo, senza risultare subalterno ad altri soggetti.

A questo argomento, occorre poi aggiungere che la organizzazione in questione porta avanti i propri obiettivi, facendo affidamento sulla propria forza e agendo nei fatti come ente autonomo e indipendente sullo scenario internazionale.

¹⁶² La risoluzione è la n. 194(III).

¹⁶³ la missione fu autorizzata con la risoluzione 302(IV). La denominazione per esteso è *UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST*.

¹⁶⁴ Gowes e Walzer, *Yasser Arafat e la rivoluzione palestinese*, Roma, 1994, p. 53 ss.

Trattandosi poi di un movimento di liberazione nazionale, la sua posizione in senso lato sovrana non è altro che il riflesso del suo rapporto di identificazione con il popolo che pretende di rappresentare, rapporto che naturalmente si rinsalda nel confronto-scontro politico e militare con lo Stato di Israele, sebbene l'elemento delle belligeranza non sia coesistente all'esistenza della figura del movimento di liberazione nazionale ¹⁶⁵.

Il primo, significativo passo per un dialogo costruttivo volto alla risoluzione di una delle più pericolose situazioni di tensione internazionale del dopoguerra, si è registrato con lo scambio di note tra Israele e OLP (nelle persone di Arafat e Rabin), cui è seguita la dichiarazione di principi, firmata a Washington nel settembre 1993, con la mediazione del presidente americano Clinton. Con questi importanti atti, infatti, per la prima volta, le parti in causa addivenivano ad un reciproco mutuo riconoscimento, e assumevano taluni obblighi in relazione al ribadito intento di pervenire ad una risoluzione pacifica del conflitto.

Se è vero che queste trattative intercorse e i conseguenti accordi che le parti hanno concluso non si sono svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite, non c'è dubbio che essi siano andati nella direzione di una soluzione pacifica auspicata dalla stessa organizzazione in numerose occasioni, nelle quali il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale hanno espresso la condanna degli atti di annessione e della politica coloniale attuati da Israele nei territori palestinesi.

Per quanto riguarda l'attività del primo, tra le altre, vanno ricordate oltre a quelli già citati, un intervento del 1967¹⁶⁶, con il quale il Consiglio, nell'intimare la cessazione della politica annessionistica di Israele, affermò che *“per raggiungere una pace giusta e duratura nell'area medio-orientale occorre il ritiro delle forze armate israeliane dai territori occupati e il riconoscimento della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica di ciascuno degli stati dell'area”*; poi, una nuova risoluzione¹⁶⁷, con la quale, nel ribadire, in piena guerra del *Kippur*, quanto affermato nella precedente dichiarazione, tale organo decise che *“in concomitanza con il cessate il fuoco sarebbero dovuti iniziare i*

¹⁶⁵ Così si esprimono Scovazzi-Treves, *Diritto Internazionale*, Milano, 1991, p.174

¹⁶⁶ il riferimento è alla ris. n.242 del 1967.

¹⁶⁷ La ris. è la n.338 del 1973.

negoziati tra le parti interessate”, al fine di stabilire una pace giusta e duratura nel Medio Oriente, e formulò i principi base per la soluzione equa del conflitto arabo-palestinese, riassumibili nella formula “*Terra in cambio di Pace*”. Infine, di importanza non trascurabile appare un’altra dichiarazione ¹⁶⁸, con la quale da un lato il Consiglio ha dichiarato che le colonie israeliane nei territori palestinesi non hanno validità legale e che le misure prese da Israele per modificare lo status di Gerusalemme sono illegittime, e dall’altro ha reclamato l’applicazione della quarta Convenzione di Ginevra del 1949 nei territori occupati e il ritorno dei profughi palestinesi nella loro terra.

Non va poi trascurata la costante pressione diplomatica perennemente esercitata dall’Assemblea generale. Vanno segnalati, in primo luogo, un intervento del 1967¹⁶⁹, con il quale essa ha ritenuto non valide le annessioni deliberate nello stesso anno dal Parlamento israeliano a seguito della c.d. guerra dei Sei giorni, e poi una presa di posizione del 1988¹⁷⁰, con la quale l’organo plenario delle N.U. ha preso atto della proclamazione dello Stato di Palestina, e ha posto le premesse per l’avvio di negoziati con Israele.

Ma ciò che ha assunto valore decisivo per orientare l’atteggiamento della comunità internazionale verso il problema palestinese è il fatto che le Nazioni Unite, a partire dal 1969, hanno pienamente riconosciuto all’OLP la veste di rappresentante legittimo del popolo palestinese nell’esercizio del suo diritto all’autodeterminazione, e hanno smesso di considerare il caso palestinese come una mera questione di “profughi” per riaffermare costantemente il diritto delle genti arabe ad uno “Stato sovrano e indipendente”.

Questa peculiare situazione ha indotto le Nazioni Unite a riconoscere insomma all’OLP una personalità giuridica pseudo-statale anche sul piano formale, come dimostra il fatto che una rappresentanza dell’OLP è stata invitata a partecipare in qualità di osservatore permanente ai lavori dell’Assemblea generale e di ogni altra conferenza internazionale svolgentesi sotto gli auspici delle Nazioni Unite, e altresì l’istituzione di un ufficio di osservatore presso la sede delle Nazioni Unite a New York.

¹⁶⁸ la ris. n.446 del 1979.

¹⁶⁹ Ass.Gen.ris.n.2253 del 1967.

¹⁷⁰ Ass. Gen. ris. n. 43/176 e ris. n.43/177 del 1988.

In questo quadro, non va sopravvalutata peraltro la dichiarazione d'indipendenza proclamata ad Algeri il 15 Novembre del 1988 da parte del Consiglio Nazionale della Palestina e relativa *“allo stabilimento di uno Stato di Palestina nella terra di Palestina con sua capitale a Gerusalemme”*; infatti, la stessa, dietro l'astratta proclamazione di conseguimento della sovranità, sembra adombrare l'assenza di un effettivo controllo su di un territorio nel momento in cui si *“si fa appello ai membri della nazione araba per la loro assistenza nel raggiungere l'obiettivo di un suo stabilimento de facto, mobilitando le loro capacità e intensificando gli sforzi fatti per portare a termine l'occupazione israeliana”*.

Più di recente (2004), poi sulla questione ha avuto occasione di pronunciarsi la Corte internazionale di giustizia, sollecitata dall'Assemblea generale¹⁷¹ ad esprimere un parere sulla liceità del muro che lo Stato di Israele stava erigendo in Cisgiordania, nei territori occupati riconducibili alla sovranità palestinese¹⁷².

Essa, in primo luogo, si è dedicata ad esaminare gli effetti della costruzione del muro (per cui circa 160000 palestinesi verrebbero a vivere in enclaves quasi completamente circondati dal muro) e ha richiamato l'attenzione sul fatto che la costruzione del muro sarebbe stata accompagnata dall'instaurazione di un regime amministrativo nuovo che prevede tra l'altro l'onere per i cittadini palestinesi residenti nella c.d. “zona chiusa” di munirsi di una speciale carta d'identità rilasciata dallo Stato d'Israele e che limita l'accesso alla medesima zona.

In secondo luogo, essa si è soffermata sulle diverse norme internazionali che verrebbero ad essere violate per effetto della costruzione del muro, sia rifacendosi a norme di portata generale come l'art.2 par.4 sul divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, le disposizioni della quarta Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione della popolazione civile in tempo di guerra, o il diritto internazionale umanitario, con particolare riferimento ai due Patti sui diritti dell'uomo (dei quali Israele è parte), sia richiamando le numerose risoluzioni adottate e accordi conclusi che in vario

¹⁷¹ La richiesta di un parere è contenuta nella ris.ES-10/14 del 2003 dell'Assemblea Generale.

¹⁷² Per un esame analitico del parere della CIG vedi Fabio Marcelli, *il parere della Corte Internazionale sul muro*, Istituto di studi giuridici internazionali del CNR.

modo hanno riconosciuto l'esistenza del popolo palestinese e il suo diritto all'autodeterminazione,rispetto al quale il suddetto muro si configura come un "grave ostacolo".

In terzo luogo,poi la Corte ha escluso che l'imposizione di tale muro possa essere giustificata invocando l'esimente della legittima difesa o quella dello stato di necessità,delle quali mancano i presupposti giuridici(in relazione alla prima,si osserva che la minaccia cui si pretende di rispondere nasce all'interno del territorio occupato e non all'esterno;per la seconda,rimane indimostrato che la costruzione del muro sia l'unica soluzione possibile al problema degli attentati terroristici).

In ultimo,una volta concluso che l'azione *de qua* per tutte le ragione poc'anzi analizzate è da qualificarsi come illecita,la CIG enumera tutte le conseguenze dell'illecito,imponendo di cessare la costruzione del muro, di ripristinare lo *status quo ante* e di restituire i beni illecitamente confiscati,oltre a provvedere al risarcimento degli eventuali danni.

Nè essa ha trascurato di aggiungere peraltro che poiché il principale obbligo della cui violazione qui si tratta,cioè quello di rispettare il diritto di autodeterminazione del popolo palestinese,ha una valenza *erga omnes*,ne discende che tutti gli altri stati sono tenuti ad astenersi dal riconoscere la situazione illecita derivante dalla costruzione del muro e ad evitare di prestare aiuto o assistenza comunque finalizzati al mantenimento di tale situazione. Fermo restando che la questione specifica del muro e dell'occupazione da parte israeliana dei territori palestinesi deve essere inquadrata nel più generale problema dell'autodeterminazione del popolo palestinese,per cui viene ancora una volta sollecitata una soluzione negoziata che conduca alla effettiva costituzione per esso di uno Stato sovrano e indipendente.

Prima di concludere su questo tema,vorrei ritornare brevemente allo scambio di note del 1993 tra Rabin e Arafat,per dire che con esso si sono poste le premesse per l'avvio di un serio e credibile negoziato tra i due soggetti,attraverso il quale è stato possibile raggiungere pur in una situazione che rimane precaria significativi risultati nel percorso che dovrebbe avere come esito il riconoscimento di "due popoli e due stati".

E' importante sottolineare che oggi l'OLP è ormai arrivata a riconoscere il diritto di Israele a vivere in pace e in sicurezza,rinunciando così alla pratica del terrorismo,mentre il primo

ministro israeliano, dal suo canto, ha ormai riconosciuto l'organizzazione palestinese come solo rappresentante del popolo palestinese, così legittimandolo come interlocutore dei futuri negoziati. In tale riconoscimento, viene quindi espressa da ambo le parti la volontà di abbandonare la forza come strumento di lotta politica e di intraprendere le vie negoziali e pacifiche per risolvere la diatriba tra di loro, sebbene a questo non si accompagni da parte israeliana l'esplicito riconoscimento del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese.

Se le più recenti acquisizioni sulla strada del dialogo israelo-palestinese possono essere a buon diritto considerate la chiave di volta che, comportando la rinuncia alla spirale di violenza nel confronto tra le due parti, possa portare alla soluzione definitiva della "questione palestinese", occorre precisare però che l'impegno dell'OLP a desistere dal terrorismo come mezzo di lotta politica (condotta qualificabile senz'altro come illecita alla stregua del diritto internazionale) non comporta l'abbandono dell'uso della violenza *tout court*, sulla cui ammissibilità invece sussistono ancora incertezze nella dottrina.

Del resto, se appare ormai assodato che il diritto internazionale consente l'uso della forza armata (sia pure come *estrema ratio*) da parte di un popolo in lotta contro il governo oppressore, non si rinviene invece nessuna norma che autorizzi atti di coercizione contro vittime innocenti non appartenenti all'apparato organizzativo dello Stato responsabile della lesione del diritto all'autodeterminazione, o che consenta atti che, pur diretti contro tale Stato, implicino una violazione della sovranità o dell'integrità territoriale di un altro Stato.

In sostanza, come già abbiamo sottolineato, l'uso della forza da parte del popolo sottomesso in tanto è lecito, in quanto costituisca l'unico argine frazionabile all'oppressione altrettanto violenta dello Stato, nella logica dello stato di necessità. Logica rispetto alla quale gli atti di terrorismo, anche quando si rivolgano contro l'apparato organizzativo dello Stato, sono totalmente estranei.

Del resto, sul piano dell'ordinamento giuridico italiano, una equilibrata valutazione del ruolo peculiare rivestito dall'OLP sul piano internazionale ci viene dalla importante

sentenza della nostra suprema Corte di Cassazione n. 1981 del 1986, sulla quale ci pare doveroso in questa sede soffermarci brevemente¹⁷³.

In essa, la Corte dopo avere premesso che *“il diritto internazionale riconosce come stati soltanto quegli enti che, in piena indipendenza, esercitano il proprio potere di governo effettivo nei confronti di una comunità stanziata su di un determinato territorio, onde è da ritenersi principio acquisito che la sintesi statale debba essere espressa dalla triade popolo-governo-territorio e che richieda, quindi, necessariamente, che la componente della popolazione e l'apparato di governo da essa espresso ricadano su un luogo di esercizio di tale governo e dell'attività di tali soggetti...”*, escludeva che l'OLP potesse costituire un'organizzazione sovrana, visto che nella stessa *“difetta il requisito della sovranità territoriale, non surrogato da forme di controllo sui campi profughi, che si esercitano pur sempre con il consenso e sotto la sovranità dello Stato ospitante”*.

Tuttavia, la medesima Corte soggiungeva poi che è unanimemente riconosciuto ai movimenti di liberazione nazionale dalla dottrina e dalla prassi il possesso di una limitata soggettività internazionale, *“un locus standi all'interno della comunità internazionale, al fine limitato di discutere, su basi di perfetta parità con gli stati territoriali i modi e i tempi dell'autodeterminazione dei popoli da loro politicamente controllati, in applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli, ritenuto norma consuetudinaria a carattere cogente”*.

In particolare, quanto allo specifico problema sollevato nel merito di fronte alla suprema Corte, quello dell'immunità personale e penale a favore del capo dell'OLP, essa precisava che *“è ammissibile che, come logica conseguenza dell'ammissione di organizzazioni non riconducibili al tipo statale in seno a comunità internazionali, possano esser riconosciute ai rappresentanti di tali organizzazioni le immunità che il diritto internazionale riconosce ai rappresentanti degli stati; ciò, però, è da escludersi come regola generale, non esistendo, allo stato attuale del diritto internazionale, nessun obbligo, in capo agli stati, di riconoscere le immunità in parola. La garanzia delle immunità a favore dei capi di stato e di governo stranieri è, infatti, conseguente esclusivamente alla personalità*

¹⁷³ I passi più significativi della sentenza sono riportati in Treves, *Diritto Internazionale problemi fondamentali*, Giuffrè, 2005, p. 186 ss.

internazionale completa dell'ente rappresentato". Tali persone fisiche potranno fruire di immunità solo in forza di particolari convenzioni internazionali, o di norme liberamente introdotte dallo Stato nel proprio ordinamento interno". Inoltre, la sentenza in esame appare interessante poiché offre una panoramica circa il tenore dei rapporti intercorrenti tra lo Stato italiano e l'OLP, dalla quale risulta che: "a) questi rapporti sebbene siano regolari e abbiano raggiunto i più alti livelli, poiché il presidente dell'OLP è stato ricevuto dal presidente della repubblica e si è intrattenuto con il presidente del consiglio dei ministri e con il ministro degli affari esteri, mantengono un carattere formale diverso da quello dei normali rapporti tra stati; b) che l'OLP, pur essendo un'entità largamente rappresentativa delle istanze del popolo palestinese, non riveste le caratteristiche proprie di un'organizzazione statale; c) che all'ufficio dell'OLP, istituito a Roma dal 1974, non è riconosciuto uno status diplomatico in senso stretto, ma, in pratica, si è fatto in modo che i direttori dell'ufficio fossero ammessi a godere di tale status, consentendo che fossero accreditati da parte delle ambasciate arabe presenti nella capitale tra i membri del proprio personale".

Queste riflessioni dunque se da un lato confermano la speciale condizione giuridica dell'OLP sul piano dell'ordinamento della comunità internazionale (i cui connotati non sono peraltro assimilabili alla condizione di uno Stato sovrano), dall'altro non consentono di trarre da questa situazione peculiare una regola generale circa la personalità internazionale dei movimenti di liberazione nazionale. Né queste conclusioni meritano di essere riviste alla luce della creazione, a seguito di una serie di accordi intervenuti negli anni '90 tra Israele e OLP, di un'"Autorità Nazionale palestinese"¹⁷⁴, che esercita una limitata sovranità su alcuni territori (la Striscia di Gaza e la zona di Gerico) e che dovrebbe rappresentare l'embrione del futuro Stato di Palestina.

V.6: il c.d. terrorismo di stato.

¹⁷⁴ Marcelli, *Gli accordi tra Israele e l' OLP nel diritto internazionale*, RDI, 1994, p.430 ss.

Non possiamo non rimarcare come a veri e propri atti di terrorismo internazionale facciamo sempre più spesso ricorso anche gli Stati coinvolti come soggetti passivi nelle lotte per l'affermazione dell'autodeterminazione.

Questa constatazione, se da un lato coglie un aspetto incontestabile degli sviluppi più recenti della prassi internazionale, pone problemi analoghi a quelli posti dal terrorismo c.d. di "popolo".

In particolare, questo fenomeno si sviluppa sia nei confronti di individui e gruppi responsabili di terrorismo internazionale sia nei confronti degli stati che ospitano i responsabili di atti terroristici (c.d. stati canaglia), ma anche indiscriminatamente nei confronti dei popoli cui in vario modo i gruppi terroristici si collegano o a cui fanno comunque riferimento.

Si parla, a tal proposito, di ricorso "legittimo" a forme di rappresaglia armata, o anche di "autodifesa preventiva".

In primo luogo, dobbiamo sottolineare che tanto la rappresaglia armata, intesa come reazione punitiva o riparatoria rispetto agli autori di un precedente illecito, quanto la c.d. legittima difesa preventiva, intesa come azione armata con funzione preventiva rispetto ad un futuro quanto ipotetico attacco, sono considerate unanimemente condotte illecite dal diritto internazionale.

In secondo luogo, quando l'attività armata di uno Stato sia rivolta a colpire le basi di un gruppo terroristico situate in un determinato altro Stato, essa realizza una violazione della sovranità del medesimo ed infrange perciò un principio fondamentale del diritto internazionale, senza che lo Stato leso possa essere considerato peraltro responsabile di alcunché, se non di cattiva vigilanza o di omessa repressione.

La violazione della sovranità di uno Stato che si trovasse ad ospitare o a proteggere gruppi terroristici potrebbe giustificarsi soltanto in presenza di situazioni di estrema gravità o di emergenza umanitaria, e comunque solo in funzione del salvataggio di vite umane in stato di estremo pericolo, come ha dimostrato il dibattito nel Consiglio di Sicurezza seguito al raid israeliano di Entebbe.

Ci si riferisce qui all'episodio verificatosi nella notte tra il 3 e il 4 Luglio 1976, quando truppe israeliane elitransportate fecero irruzione nell'aeroporto ugandese di Entebbe, ingaggiando un conflitto a fuoco per liberare i civili tenuti in ostaggio da terroristi palestinesi a bordo di un aereo dirottato. L'azione, che provocò la morte di diverse persone e si concluse con la liberazione degli ostaggi, fu portata avanti in assenza di autorizzazione da parte del governo ugandese, che Israele riteneva connivente con i dirottatori¹⁷⁵.

Nella successiva discussione che si svolse in seno alle Nazioni Unite, in particolare, il delegato israeliano invocò il diritto di legittima difesa "*consacrato dal diritto internazionale e dalla Carta delle Nazioni Unite*", sulla base della motivazione che l'Uganda era venuto meno alla regola di diritto internazionale che gli imponeva di proteggere i cittadini stranieri che si trovavano nel suo territorio.

Di fronte a questa situazione, il Consiglio dovette registrare una profonda divisione tra i suoi membri, che impedì appunto il raggiungimento di una presa di posizione univoca: da una parte, infatti, alcuni stati come Tanzania e Libia proposero una bozza di risoluzione che condannava l'azione di Israele in quanto essa costituiva una "*flagrante violazione della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Uganda*", mentre Gran Bretagna e Stati Uniti, pur riaffermando la necessità di tutelare la sovranità e l'integrità territoriale di tutti gli stati, elaborarono un testo che condannava "*i dirottamenti aerei e tutti gli altri atti che minacciano le vite dei passeggeri e degli equipaggi e la sicurezza dell'aviazione civile*" e richiama tutti gli stati a "*prendere ogni misura necessaria per prevenire e punire ogni atto terroristico del genere*"¹⁷⁶.

Al di là delle incertezze legate all'interpretazione di questa vicenda, possiamo dire che in ipotesi del genere sussiste sufficiente consenso nella comunità internazionale in ordine alla necessità di ritenere prevalenti le "necessità umanitarie" rispetto alla tutela degli altri interessi in gioco¹⁷⁷.

Più in generale, con riferimento all'uso unilaterale di mezzi coercitivi da parte dello Stato, la validità di questo orientamento trova conferma nella nota emessa dal *Foreign and*

¹⁷⁵ Boyle, *The Entebbe Hostages Crisis*, NILR, 1982, 3.

¹⁷⁶ Per la discussione in seno al Consiglio vedi ILM, 1976, 1224.

¹⁷⁷ Treves, op. citata., pp. 445 e ss.

Commonwealth Office britannico nel 1998. Essa sembra ammettere infatti il ricorso unilaterale alla forza soltanto in presenza di una schiacciante necessità umanitaria, da accertare sulla base di criteri ben precisi: in particolare, occorre "a) che vi siano prove convincenti, generalmente accettate dalla comunità internazionale, di una situazione di necessità umanitaria estrema e di larga scala, che richiede sollievo immediato e urgente; b) che sia obiettivamente chiaro che non vi è un'alternativa possibile all'uso della forza per salvare vite umane; c) che l'uso della forza che si propone è necessario e proporzionato al fine (il venire incontro ad una necessità umanitaria) ed è strettamente limitato nel tempo e nella portata al fine, ossia costituisce il minimo necessario per ottenere tale fine".

Se dunque valgono le condizioni appena enunciate, non sembra possa ammettersi l'uso delle forze implicante la violazione dell'integrità territoriale di uno Stato che abbia finalità punitive nei confronti di gruppi terroristici pur responsabili di gravi illeciti o nei confronti dello Stato stesso, e ancor meno qualora abbia una funzione genericamente e preventivamente difensiva nei confronti degli uni o degli altri.

Il che non esclude peraltro che uno Stato possa fare ricorso a misure di natura politica o economica o più in generale a forme di rappresaglia pacifica di fronte al fatto illecito del quale sia rimasto vittima.

V.7: il sostegno al governo al potere.

Se nessuna giustificazione può trovarsi, almeno allo stadio attuale di evoluzione del diritto internazionale, al ricorso alla forza per soffocare un movimento che lotti per affermare il proprio diritto all'autodeterminazione, a maggior ragione deve dirsi lo stesso dell'ipotesi in cui sia un terzo Stato a fornire un sostegno armato all'uso della forza così finalizzato.

Anche in questo caso, si esclude dai più¹⁷⁸ che possa soccorrere l'esimente della legittima difesa di cui all'art.51 della Carta, sia pure nella sua configurazione collettiva. E ciò vale anche quando l'utilizzo dei mezzi coercitivi costituisca una risposta coerente alla violenza della quale faccia uso il popolo organizzato, poiché la legittima difesa, come già abbiamo più volte sottolineato, costituisce un limite all'operatività del divieto dell'uso della forza, ma non può al contrario essere frapposto come un ostacolo alla realizzazione del diritto all'autodeterminazione.

A queste conclusioni hanno aderito anche le Nazioni Unite nelle ripetute occasioni in cui hanno affrontato il problema, sia pure con riferimento alle lotte di liberazione dei popoli da una dominazione coloniale, razzista o straniera¹⁷⁹.

Come si desume da queste prese di posizione, resta fermo che ove l'intervento di uno Stato terzo vada in soccorso di un governo che viola il principio di autodeterminazione, pur se tale intervento sia validamente richiesto da quest'ultimo, esso non potrà mai ritenersi legittimo, poiché lo Stato che sostiene o coopera con il regime oppressore in forma armata contribuisce al pari di questi ad ostacolare o calpestare la realizzazione del principio in esame, rendendosi dunque responsabile di illecito internazionale.

Questa qualificazione d'illiceità relativa al comportamento dello Stato terzo vale anche nell'ipotesi in cui la cooperazione alla repressione si realizzi prima che la lotta abbia raggiunto la cosiddetta soglia dell'*insurgency*¹⁸⁰, poiché essa non è altro che l'ovvia implicazione del nostro principio, che impone precisi obblighi a carico non solo dello Stato direttamente coinvolto nella contesa, ma anche di tutti i membri delle Nazioni Unite e più in generale della comunità internazionale.

E tale valutazione di anti-giuridicità copre non soltanto l'impiego delle armi, ma più in generale qualsiasi tipo di assistenza o di intervento diretti e indiretti, intesi in ogni modo a ostacolare la realizzazione del diritto all'autodeterminazione o a favorirne la repressione¹⁸¹.

D'altro canto, che la lotta per l'affermazione del nostro diritto debba essere considerata una questione di "*international concern*" prima del raggiungimento della fase dell'*insurgency*

¹⁷⁸ Vedi per questa posizione, Ronzitti, *le guerre di liberazione nazionale e il diritto internazionale*, cit., p.108 ss.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ L' *insurgency* è lo stadio in cui gli insorti prendono le armi per ribellarsi al potere costituito. Cfr. Ronzitti, op.cit.

¹⁸¹ Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice*, cit., p.48 ss.

trova riscontro nell'art.1 del I primo protocollo alle convenzioni di Ginevra del 1949,che eleva con scelta di forte caratura politica le guerre di liberazione al rango di conflitti internazionali,con tutte le conseguenze che ne discendono,sia sotto il profilo del trattamento umanitario da riservare ai cittadini in lotta,sia sul versante dei rapporti tra Stato oppressore e stati terzi da un lato,e tra questi ultimi e il movimento di liberazione dall'altro.

V.8:Il sostegno al popolo in lotta per l'autodeterminazione.

I termini della questione si presentano assai diversi quando si tratta di prendere in considerazione e di apprezzare la portata dell'atteggiamento degli stati estranei rispetto al popolo che lotti per l'affermazione della sua piena soggettività.

Infatti,è unanime il riconoscimento che il diritto internazionale consente ai terzi stati di intervenire nelle guerre di liberazione a favore di un popolo che vanti una propria organizzazione e che rivendichi il proprio diritto all'autodeterminazione,proprio perché il rilievo di tale conflitto supera la sfera del cosiddetto dominio riservato. Il che è poi la naturale implicazione dell'efficacia *erga omnes* dell'obbligo di favorire la realizzazione del nostro diritto,da cui discende il riconoscimento in capo a tutti i soggetti della comunità internazionale del corrispondente diritto di pretendere dallo Stato "tiranno" il rispetto di tale diritto.

Il problema sorge però anche qui quando si tratta di verificare quali siano le forme e i modi attraverso i quali tale assistenza al popolo in lotta possa lecitamente esplicarsi,ovvero se essa debba limitarsi ad una cooperazione di natura umanitaria,economica o al più politico-diplomatica, o se invece possa concretarsi in un contributo di carattere militare. La questione non è di poco conto, poiché mette in gioco principi e valori dal cui corretto temperamento dipende ancora oggi la ordinata vita di relazione internazionale:la sovranità degli stati costituiti,il principio di non ingerenza negli affari interni degli stati,il diritto dei popoli all'autodeterminazione,il divieto della minaccia e dell'uso della forza.

A questo proposito, una sintetica analisi delle principali risoluzioni adottate in merito a queste questioni dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite consente di trarre utili indicazioni in merito alla valutazione dell'atteggiamento tenuto dagli stati terzi nei confronti delle istanze dei popoli oppressi da un regime "tiranno". Alla stregua di queste, è possibile affermare con una buona dose di certezza che si è gradualmente affermata la convinzione che le guerre di liberazione dei popoli non possano essere equiparate alle mere guerre civili, e si è giunti alla conclusione che il divieto di assistenza esterna ai popoli in lotta per l'autodeterminazione non trovi applicazione in queste ipotesi.

Ciò emerge particolarmente dal combinato disposto delle dichiarazioni sulle relazioni amichevoli del 1970¹⁸², e di quella sulla definizione di aggressione del 1974¹⁸³, che si pronunciano inequivocabilmente per la legittimità dell'aiuto fornito al popolo soggiogato con metodi coercitivi, sebbene dai lavori preparatori delle medesime non emergano posizioni univoche degli stati membri in ordine alla natura di quest'aiuto.

Questo problema viene poi sviluppato particolarmente dalla sentenza della Corte di giustizia internazionale relativa al caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua* dalla quale è possibile ricavare ulteriori indicazioni¹⁸⁴.

Nella pronuncia in questione, infatti, la Corte ha preso in esame proprio la questione della liceità degli interventi degli stati terzi a favore dei movimenti di opposizione o resistenza, concludendo che esso costituisce una violazione del principio di non intervento, a prescindere dal tipo di intervento.

Tuttavia, lo stesso organo giurisdizionale in questa occasione non ha mancato di marcare la profonda differenza intercorrente tra l'ipotesi del soccorso prestato a favore di movimenti di mera opposizione, e quella dell'intervento nelle lotte per l'affermazione dell'autodeterminazione.

In tal modo, pur passando sotto silenzio il problema della legittimità di questa seconda fattispecie, essa è venuta implicitamente riconoscendo che la disciplina tipica delle guerre civili è inapplicabile alle situazioni in cui è in gioco il nostro principio, in quanto tali eventi

¹⁸² Ass.Gen.ris. n.2625 del 1960, testo cit.

¹⁸³ Ass.Gen. ris.n.3314 del 1974, testo cit.

¹⁸⁴ sent. CIG 27-06-1986, testo in *CIJ Reports 1986*, p.92 ss., n.193.

non rientrano nella sfera del dominio riservato della singola entità statale e non sono perciò protette dal principio di non intervento.

Come dicevamo, però, il problema rimane quello di stabilire quale tipo di cooperazione possa realizzarsi a favore dei popoli in lotta, ed in particolare se sia lecita una cooperazione di tipo militare o paramilitare (diretta o indiretta). Ipotesi sulla quale si concentrano le divergenze tra i membri della comunità internazionale, i quali sembrano invece concordare sull'ammissibilità di altri tipi di aiuto, quali quello finanziario, economico e politico-diplomatico.

Al solito, gli stati afro-asiatici, quelli latino-americani e i paesi socialisti propendevano per una interpretazione estremamente estensiva del tipo di sostegno consentito (incluso perciò quello militare), mentre i paesi occidentali si opponevano a tale visione.

Del resto, trovare un fondamento giuridico per la legittimità di un intervento armato in questi casi si rivela un problema assai complicato.

Se da una lato non è possibile ricavare la legittimità di tale intervento dalla lettera dell'art. 51 della Carta (con particolare riferimento alla legittima difesa collettiva), nemmeno si può ritenere che essa possa rappresentare un corollario del principio in parola.

Non ci stancheremo di ripetere che, accanto all'obbligo universale di contribuire a promuovere l'autodeterminazione dei popoli, sussiste un obbligo di pari valore e portata avente ad oggetto il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali.

Forse, allora, la legittimità dell'intervento armato a sostegno delle istanze dei popoli oppressi potrebbe postularsi mediante l'applicazione dell'esimente dello stato di necessità, oggi codificata dall'art. 25 par. 1 degli articoli CDI in materia di responsabilità internazionale¹⁸⁵, che la definisce in termini negativi asserendo che essa non possa essere invocata da uno Stato per escludere l'illiceità di un fatto da esso compiuto "*a meno che: a) il fatto fosse il solo mezzo per salvaguardare un interesse essenziale di fronte ad un pericolo grave e imminente; e b) il fatto non compromettesse in modo serio un interesse essenziale dello Stato o degli stati rispetto a cui sussisteva l'obbligo, o della comunità internazionale nel suo insieme*".

¹⁸⁵ cfr. nota 2.

Ma l'invocazione dello stato di necessità potrebbe per definizione essere prospettabile solo in casi di effettiva eccezionale necessità e di vera emergenza umanitaria, per cui il suo raggio d'azione si rivela assai limitato

Va poi tenuto conto del fatto che il divieto di cui all'art. 2 par. 4 in tanto potrebbe avere un senso solo in quanto sussista e sia idoneo a funzionare un sistema armato di polizia internazionale, quale quello delineato dalla Carta N.U. per fronteggiare sia ipotesi di aggressione armata ad uno Stato membro, sia più in generale qualsiasi situazione potenzialmente pericolosa per la pace e la sicurezza internazionali. Sennonché, almeno nella prassi sviluppatasi finora, i meccanismi predisposti a tale scopo dalle N.U., per diverse ragioni, si sono rivelati assolutamente insoddisfacenti e comunque non in grado di dare risposte tempestive e efficaci alle frequenti crisi internazionali, per cui la definizione di queste problematiche finisce per essere affidata al diritto internazionale generale, in specie quando in queste vicende sono coinvolti soggetti diversi dagli stati come i movimenti di liberazione. Ed è noto come la prassi internazionale tolleri di fatto molte più eccezioni al divieto in parola di quelle che sono contemplate dalla lettera della Carta di San Francisco.

In questo senso, il ricorso alle armi e ad altri mezzi di coercizione per promuovere il diritto all'autodeterminazione non potrebbe configurarsi se non come ipotesi veramente eccezionale e straordinaria, tenendo conto pure degli abusi cui tale pratica potrebbe dare luogo e dei rischi in cui potrebbe sfociare.

Potrebbe viceversa rivelarsi più efficace e meno pericolosa l'adozione di misure di pressione diplomatica ed economica in funzione della promozione di valori umanitari come il nostro, le quali potrebbero anzitutto indurre gli stati coinvolti a desistere da condotte di violazione del principio in esame.

Del resto, l'eventualità che un'esplicita sanzione di liceità dell'uso della forza armata a favore delle lotte di liberazione dei popoli potesse aprire il varco a indiscriminate deroghe al divieto dell'uso della forza illustra bene le resistenze degli stati membri delle Nazioni Unite ad inserire espliciti passaggi favorevoli a tale opzione, pur auspicati da alcuni di essi.

Peraltro, proprio traendo spunto dalle deficienze e dalle distorsioni del sistema di difesa collettiva previsto dai capitoli VI e VII della Carta N.U., un autorevole studioso¹⁸⁶, ha argomentato a partire dalle numerose risoluzioni adottate dal Consiglio in materia per avanzare l'idea che non sarebbe azzardato ammettere che gli stati siano legittimati ad intervenire militarmente a sostegno delle istanze di autodeterminazione dei popoli.

A conferma della non arbitrarietà di quest'ultima tesi, va ricordato che più volte, in passato, numerosi Stati africani (i c.d. *Front-lines States*) hanno messo a disposizione i rispettivi territori, per ospitare basi di addestramento, depositi di armi e persino basi operative da cui organizzare attacchi armati, a favore dei movimenti di liberazione nazionale. A tali attacchi, sono poi seguite spesso rappresaglie militari ad opera degli stati colpiti, motivate da esigenze di legittima difesa.

Di fronte a tali situazioni, il Consiglio di Sicurezza non ha mancato di fare sentire la sua voce per condannare le azioni di reazione dei governi oppressori, mentre nemmeno una parola ha speso relativamente alla condotta dei c.d. *Front-lines States*, così implicitamente riconoscendo che il sostegno prestato a favore dei popoli in lotta per l'autodeterminazione non può essere considerato illegittimo.

V.9: Autodeterminazione e integrità territoriale.

La prassi delle Nazioni Unite in materia di autodeterminazione può essere proficuamente ricostruita anche attraverso l'esame dei casi in cui l'Organizzazione ha sostanzialmente negato la sussistenza dei presupposti di legittimità per avanzare tale pretesa e ha elaborato soluzioni differenti al problema della decolonizzazione, fondate in pratica sul principio dell'integrità territoriale riconosciuto dal par.6 della dichiarazione sulla decolonizzazione¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Leanza, *Il diritto internazionale*, cit., p.101 ss.

¹⁸⁷ Ass.Gen. ris n.1514-XV del 1960, testo cit.

In base a questa interpretazione del nostro principio, il paese che avesse subito una menomazione o un'amputazione del proprio territorio avrebbe potuto pretendere la ricostituzione dell'integrità territoriale, mediante semplice retrocessione dei territori già sottoposti ad un altro Stato.

In queste ipotesi, l'accento è stato dunque posto sul fenomeno della frantumazione dell'originaria estensione del territorio e si è fatto leva sull'integrazione di due elementi per orientare l'operatività del principio in esame: da un lato, l'occupazione straniera del territorio conteso; dall'altro, la comprovata esistenza di chiari legami storico-culturali tra di esso e lo Stato contiguo che lo reclamava.

In alcuni casi¹⁸⁸, questi due fattori sono stati poi completati da un ulteriore dato fattuale: l'origine non autoctona della popolazione residente nel territorio, trasferita dalla madrepatria all'atto dello stabilimento del dominio esterno.

Appare evidente che in questi casi il riconoscimento del diritto di autodeterminazione alla popolazione locale anziché fungere da volano per la liberazione dal giogo straniero, si risolve in pratica in un ostacolo alla stessa.

Più in generale, ciò su cui conviene porre l'accento è il fatto che il principio dell'integrità territoriale è stato ritenuto prevalente in tutte quelle situazioni (*plantations, enclaves*, "territori in affitto", smembramento di territori ancora *non self-governing*, ecc.) nelle quali, per motivi diversi, il principio di autodeterminazione si è rivelato inidoneo a favorire l'avanzamento del processo di decolonizzazione.

Il che se da un lato denota l'esistenza di un'asimmetria nel rapporto di strumentalità normalmente riscontrabile tra autodeterminazione e decolonizzazione, dall'altro conferma il carattere alternativo del nostro principio rispetto all'integrità territoriale.

Con riferimento alle due ipotesi paradigmatiche sopra citate, quella di Gibilterra e quella delle Falkland-Malvinas, è possibile immediatamente riscontrare la sussistenza degli elementi ai quali abbiamo fatto cenno: lo stanziamento nel territorio *de quo* di popolazioni fatte appositamente giungere dalla madrepatria al momento dell'insediamento della potenza occupante; la chiara esternazione di rivendicazioni sul territorio medesimo da

¹⁸⁸ vedi in particolare il caso di Gibilterra e quello delle isole Falkland-Malvinas.

parte dello Stato contiguo; inoltre, la manifestazione di un'analogha pretesa da parte dello Stato amministratore.

Trattandosi di due ipotesi di scuola, appare utile fornire quantomeno una sintetica illustrazione delle prese di posizione assunte dalle Nazioni Unite in merito ad esse.

A riguardo, rispettivamente, Spagna e Argentina, in contraddittorio con la Gran Bretagna, escludono fin da subito che la soluzione delle rispettive questioni potesse derivare dalla mera applicazione dell'autodeterminazione, poiché degli effetti di essa avrebbero finito con il beneficiarne popolazioni non indigene, che nessun legame vantavano con gli stati reclamanti, essendo viceversa riconducibili allo Stato amministratore.

Nel caso di Gibilterra, in particolare, la Spagna ancorò la sua pretesa al recupero della sovranità su questo territorio, posto in posizione strategica al confine tra l'Atlantico e il Mediterraneo, al principio di cui al par.6 della dichiarazione sulla decolonizzazione¹⁸⁹ che prevede appunto la restituzione delle terre colonizzate, mentre la Gran Bretagna proclamò il diritto della popolazione locale a decidere del proprio destino in una logica squisitamente maggioritaria. Dal suo canto, l'Assemblea generale già nel 1960 aveva affrontato la spinosa questione proprio con la dichiarazione sulla liberazione dei popoli coloniali, rimettendone poi la soluzione specifica al c.d. Comitato dei 24, il quale nel 1963 concluse che la popolazione locale non poteva decidere del proprio destino e dichiarò perciò che la regione doveva essere decolonizzata. In seguito, riprendendo in esame la questione, accolse infine il punto di vista spagnolo e fissò un termine per la cessazione dell'occupazione britannica del territorio d'oltremare¹⁹⁰ evitando nel contempo di fare riferimento al diritto all'autodeterminazione della popolazione di Gibilterra¹⁹¹; ma questa presa di posizione arrivò solo dopo avere accolto la proposta di referendum¹⁹², conclusosi in senso favorevole alla permanenza della sovranità della Gran Bretagna.

Per quanto riguarda la vicenda delle Falkland-Malvinas, ugualmente, l'Assemblea generale, nelle varie risoluzioni adottate in merito¹⁹³, si limitò a richiamare genericamente

¹⁸⁹ Ass.Gen. ris.n.1514-XV del 1960, testo cit.

¹⁹⁰ ris n.2429-XXIII del 1969.

¹⁹¹ ris.2353-XXII del 1967.

¹⁹² ris. 2231-XXI del 1966.

¹⁹³ Tra le altre, ris.n.2065-XX del 1965 e la ris. 502 del 1982.

l'esigenza di tutela degli interessi della popolazione locale, senza mai riferirsi al diritto all'autodeterminazione della medesima. Peraltro, l'Argentina ha sempre rivendicato con forza la sovranità sulle isole atlantiche, dando luogo ad una situazione di tensione esplosa nel 1982, quando il tentativo del governo sudamericano di affermare il dominio su di esse scatenò un feroce conflitto armato conclusosi con la vittoria inglese e la conferma del suo controllo sulle Falkland.

Un altro problema da affrontare in questa sede è poi quello della determinazione del campo di applicazione del principio dell'integrità territoriale.

In ordine ad esso, una parte della dottrina ha proposto la tesi che tale principio possa senz'altro derogare a quello di autodeterminazione in vista dell'obiettivo della decolonizzazione, quando si verta in ipotesi di enclave coloniale¹⁹⁴.

In base a questa tesi, in particolare, sarebbero le ridotte dimensioni della regione interessata, oltre alla sua particolare collocazione geografica, a far propendere per la preferenza accordata al principio *de quo*.

Per la verità, dall'analisi della casistica internazionale, la questione non si presenta così lineare e semplice come parrebbe alla luce di queste prime considerazioni.

In alcune situazioni, è facile notare come sia stata data prevalenza all'integrità territoriale anche in ipotesi che non soddisfacevano questi requisiti, o perché il territorio coinvolto non era completamente chiuso dallo Stato reclamante (Gibilterra, Goa), o perché trattavasi di una regione insulare (Falkland-Malvinas, Isole Gloriose).

In altre realtà astrattamente riconducibili al modello proposto, viceversa, l'Assemblea generale ha ritenuto preferibile applicare il principio di autodeterminazione.

A dire il vero, sembra quindi che l'unico elemento essenziale che deve risultare integrato per l'applicazione del principio dell'integrità territoriale sia, oltre all'occupazione straniera, quello dell'esistenza di un legame storico-culturale e geografico tra territorio reclamato e Stato reclamante. Pertanto, parrebbe doversi concludere nel senso che è probabilmente lo stesso concetto di integrità territoriale così come è inteso nell'accezione

¹⁹⁴ Rigo Sureda, *The evolution of the right of Self-determination*, Leiden, 1973, p.176: questo autore fornisce una definizione di enclaves e parla di "a small sized territory entirely surrounded by a foreign country except for those parts where it is limited by sea".

tradizionale, qualora lo si ritenga come la *condicio sine qua non* per l'applicazione del par.6 della risoluzione 1514, a risultare troppo angusto, dovendosi prendere atto che sono molto più variegate le situazioni in cui nella prassi il principio in esame ha assunto e può di fatto assumere un peso soverchiante nel guidare gli sviluppi della vita di relazione internazionale.

Sembra poi opportuno aggiungere che in ipotesi come quelle esaminate l'incongruenza tra il principio di autodeterminazione e il processo di decolonizzazione è il riflesso condizionato del fatto che i territori contesi siano abitati da popolazioni non indigene, ma ivi trasferite in un'ottica colonizzatrice dalla potenza dominante, conseguendone la necessità di tenere conto, nella definizione delle relative controversie, degli interessi e delle aspettative delle popolazioni residenti.

Inoltre, sembra possibile trarre dall'esame di queste questioni, un altro principio importante nella prospettiva di analisi da noi intrapresa: le controversie territoriali riconducibili al modello proposto reclamano soluzioni che non siano l'esito di atti di forza, quanto piuttosto il frutto dell'impiego di strumenti negoziali e mezzi pacifici.

Infatti, solo attraverso lungimiranti e articolati percorsi negoziali intrapresi tra i soggetti interessati, è possibile stabilire in maniera dettagliata gli obblighi ricadenti sugli stati coinvolti nella controversia, e in particolare giungere alla dettagliata definizione degli impegni di carattere umanitario in ordine al trattamento delle popolazioni locali, con specifico riferimento alla garanzia del rispetto della loro cultura e delle loro tradizioni.

Perciò, il raggiungimento di un accettabile equilibrio tra i diversi valori in gioco presuppone in definitiva che i governi che rivendicano un territorio ad essi riconducibile offrano sufficienti garanzie di affidabilità democratica e di pluralismo, e più in particolare siano in grado di garantire i diritti delle minoranze ma innanzitutto il diritto all'autodeterminazione del proprio popolo di cui le minoranze non sono altro che articolazioni.

CAPITOLO VI:

L'EVOLUZIONE DELL'AUTODETERMINAZIONE NELLA PRASSI INTERNAZIONALE.

VI.1:il principio di autodeterminazione e la sua applicazione in relazione alle c.d. istanze di prima generazione e la questione del rapporto con il principio dell'uti possidetis iuris.In particolare,il caso del popolo namibiano in lotta contro il regime sudafricano.

Possiamo fondatamente sostenere,in base ad un esame complessivo della prassi internazionale, che il principio di autodeterminazione rimase per lungo tempo nel limbo delle mere declamazioni di principio e la sua operatività fu ancora fino al secondo dopoguerra circoscritta ad un piano esclusivamente politico-morale e come tale amputata di tutte le implicazioni positive ch'esso avrebbe potuto dispiegare nelle relazioni e nel diritto internazionali.

Del resto,a dimostrare la validità di queste considerazioni,restano i pareri forniti a proposito del caso delle isole d'Aaland da due commissioni di giuristi,che,negli anni '20 del secolo appena trascorso, furono chiamate a pronunciarsi sul fatto se la pretesa delle popolazioni locali a distaccarsi dalla Finlandia fosse da ricondurre alla sfera del dominio riservato del suddetto Stato o non ricadesse invece sotto l'imperio del diritto internazionale. Esse,ancora una volta facendo leva sulle inderogabili esigenze di salvaguardia dell'ordine e di mantenimento della stabilità nelle relazioni interstatuali,concludevano nel senso di escludere che il nostro principio fosse da considerare una norma di diritto positivo,e rimettevano ogni giudizio sulla fondatezza di un eventuale diritto di secessione alla insindacabile valutazione del titolare della sovranità statale. Alla stregua di queste argomentazioni,insomma,l'autodeterminazione non solo non

era in grado di soddisfare le legittime istanze di liberazione di un popolo dal dominio “eteronomo”, ma la realizzazione dei suoi diritti veniva ricondotta ad una sfera garantita al singolo Stato da qualsiasi interferenza esterna (c.d. principio di non ingerenza).

Peraltro, pur in contesto di larga ostilità per il principio in esame, la conclusione della seconda pronuncia sembrava propendere per un’interpretazione che lasciava spazio all’eventualità della rottura dell’integrità territoriale (rectius, secessione), sia pure in via del tutto eccezionale, nel senso che tale eventualità sarebbe stata ipotizzabile qualora costituisse l’unico rimedio di fronte al fallimento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali dei gruppi minoritari all’interno dello Stato.

In tal modo, sembrava farsi strada un orientamento più coraggioso in merito all’autodeterminazione, sebbene la strada verso un radicamento dei suoi postulati restasse ancora piuttosto accidentata anche dopo la sua codificazione nella Carta di San Francisco (non senza contrasti, come abbiamo ben visto), poiché l’affermazione del suo rilievo giuridico si accompagnò ad una situazione estremamente problematica relativamente ai contenuti e agli effetti del principio in esame.

La stessa interpretazione in senso anticoloniale del nostro principio si fece timidamente strada solo a partire dagli anni ’60, quando, dopo che lo statuto N.U. aveva sostanzialmente legittimato la perpetuazione dei domini coloniali, la dichiarazione dell’Assemblea Generale sulla decolonizzazione¹⁹⁵ (approvata con 89 voti favorevoli e 9 astensioni; nessun voto contrario!) elevò il principio al rango di fondamento giuridico in grado di innescare il processo di liberazione delle colonie dalle rispettive “potenze amministratrici”.

A questo scopo, era previsto un articolato meccanismo di trasferimento dei poteri di governo e della sovranità da queste ultime alle rispettive colonie, nel quadro di una cornice di garanzie dentro il quale trovavano collocazione tuttavia principi altrettanto rilevanti e potenzialmente antitetici al nostro: in primo luogo, il principio dell’integrità territoriale.

Del resto, il difficile punto di equilibrio tra le aspettative di autogoverno dei paesi colonizzati e l’esigenza di salvaguardia dell’integrità territoriale delle singole entità

¹⁹⁵ Ass.Gen.ris.n.1514-XV del 1960, testo in *Yearbook of the United Nations*, 1960, p.46.

politiche fu comunque assicurato agganciando i processi di decolonizzazione a due postulati giuridicamente risolutivi.

In primo luogo, si affermò l'idea che lo status delle colonie doveva essere considerato "*separate and distinct*" da quello della madrepatria, dimodochè non solo la potenza coloniale non avrebbe potuto eccipire la necessità del rispetto della sfera di dominio riservato (c.d. *domestic jurisdiction*), ma soprattutto a tali processi non avrebbe potuto applicarsi una logica di secessione.

Inoltre, si sottolineò l'importanza nella definizione delle frontiere degli stati di nuova formazione del principio dell'*uti possidetis iuris*, per cui questi ultimi si sarebbero dovuti impegnare a mantenere i propri confini in conformità delle ripartizioni dei territori coloniali a suo tempo definite con convenzioni o accordi intercorsi tra le potenze amministratrici.

In tal modo, sulla base delle due direttrici ora illustrate, il processo di decolonizzazione, lungi dall'integrare il paradigma della secessione, tese a configurarsi piuttosto come semplice "*restoration of a rightful sovereignty of which the people have been illegitimately deprived Power concerned*".

Sembra utile però soffermarci sull'*uti possidetis iuris* e, volendo offrirne una sintetica definizione, si potrebbe dire che si tratta di una regola in virtù della quale la delimitazione territoriale di uno Stato uscito dal dominio coloniale avrebbe dovuto riprodurre la situazione definita in base ad atti normativi emanati dalle potenze dominanti o ad accordi intercorsi tra stati coloniali. Esiste peraltro una variante rispetto ad esso, che va sotto il nome di *uti possidetis de facto*, in base alla quale invece la definizione dei confini deve tenere conto esclusivamente del dato materiale del controllo di territori al momento dell'indipendenza.

A proposito dei rapporti tra questi due principi, è possibile osservare, con un autorevole studioso ¹⁹⁶, come da un lato sussista un insanabile contrasto tra di essi, poiché le potenze coloniali, nel tracciare i confini in epoca coloniale, non tennero solitamente conto degli elementi etnici, sociali, culturali che caratterizzavano la vita delle rispettive popolazioni, per

¹⁹⁶ Nesi, *L'uti possidetis iuris nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1996, pp. 250 ss.

cui la delimitazione degli stati di nuova formazione adottata sulla base dell'*uti possidetis iuris* costituirebbe una nuova "offesa" alla volontà delle popolazioni stanziate sui territori già sottoposti a dominazione coloniale. Dall'altro,traendo spunto da varie pronunce della CIG che tra l'altro si appellano al principio in questione come a "*une solution de sagesse*" in vista della stabilità delle relazioni internazionali,si deve però notare che,a parte casi eccezionali(si veda per tutti il caso di una potenza coloniale che,nell'imminenza della conquista dell'indipendenza da parte di una colonia decida di mutare i confini dell'erigendo Stato amputandolo a vantaggio di stati o imperi coloniali limitrofi,nel qual caso dovrebbe configurarsi una violazione dell'autodeterminazione),i due principi non debbono vedersi necessariamente in antitesi. Senza voler sottovalutare i rischi derivanti dall'adozione di delimitazioni territoriali che ,nella migliore delle ipotesi,ignorano realtà etniche,sociali e culturali consolidate in secoli di convivenza,la configurazione di un inevitabile contrasto tra i due principi rischia di attribuire all'*uti* un ruolo che non gli è proprio. A ben vedere,i due principi operano su piani nettamente distinti:l'*uti possidetis* concerne la delimitazione territoriale tra stati di nuova formazione,mentre il principio di autodeterminazione postula la libera scelta da parte dei popoli del rispettivo *status* politico,economico,sociale,culturale. Cosicché è possibile concludere sottolineando come il primo principio inizi ad operare,temporalmente e logicamente,in un momento antecedente rispetto a quello nel quale il problema del rispetto del diritto di autodeterminazione dei popoli dello Stato di nuova formazione viene in considerazione.Così,solo una volta che lo Stato nuovo si sia formato in conformità dell'*uti* ci si potrà porre il problema di accertare l'eventuale violazione del diritto in esame da parte del medesimo. Né più né meno di quanto accade in qualsiasi altra ipotesi,nella quale "l'obbligo di ogni Stato di rispettare l'integrità territoriale e le frontiere di ciascuno degli altri trova un limite nelle necessità di rispettare al tempo stesso le scelte dei popoli e i diritti dell'uomo"¹⁹⁷.

Tornando alla dichiarazione del 1960,il nostro principio venne definito come "*il diritto dei popoli non autonomi e sottotutela di pervenire all'indipendenza,di determinare liberamente la loro continua condizione politica e di perseguire liberamente il proprio*

¹⁹⁷Arangio Ruiz,*autodeterminazione(diritto dei popoli alla)*,EG,IV,1988,p.10.

sviluppo economico sociale e culturale". Inoltre, essa riconobbe che *"tutti i popoli hanno diritto di esercitare il loro diritto all'autodeterminazione"*, sempre che si trattasse di popolo soggetto a dominio coloniale, razzista o straniero

In tal modo, dunque, la dichiarazione sulla decolonizzazione in esame definì un primo profilo di rilevanza dell'autodeterminazione nella prassi internazionale del tutto compatibile con i principi regolatori della vita di relazione internazionale, consentendo ad esso di determinare effettivamente la dinamica delle relazioni internazionali in conformità al diritto dei popoli a decidere del proprio destino, sia pure limitatamente alla fattispecie "coloniale" e senza recare danno all'integrità territoriale degli stati coinvolti nei processi in esame.

Poiché però le nostre riflessioni potrebbe rivelarsi complesse da cogliere nella loro astrazione, ci pare opportuno riferirci ad un'ipotesi in cui esse hanno trovato riscontro: il caso della Namibia.

Questa vicenda presenta delle note peculiari in quanto si colloca nella fase di passaggio dal regime dei mandati previsto e disciplinato dal Patto istitutivo della Società delle Nazioni (c.d. *covenant*) al sistema dell'amministrazione fiduciaria introdotto dal cap. XII della Carta delle Nazioni Unite, previsto per i territori non autonomi e per quelli i cui popoli non siano ancora in grado di provvedere al proprio autogoverno. Pronunciandosi sulla questione della transizione tra i due modelli, la Corte¹⁹⁸ dapprima avvertì che *"ces droits de peuples ne sauraient être efficacement garantis sans contrôle international et sans l'obligation de soumettre des rapports à un organe de contrôle"*, in tal modo riaffermando la necessità di proseguire nella *"sacra missione"* di accompagnare al raggiungimento della piena autonomia i popoli sottoposti a mandato, mentre successivamente (nel parere sul caso della Namibia del 1971) sottolineò che qualora non fossero stati raggiunti gli obiettivi cui i mandati erano preordinati, il loro compito non poteva ritenersi concluso per il semplice fatto del venir meno della Società delle Nazioni (SCN).

¹⁹⁸ Il riferimento è al parere del 1950 sul Sud Ovest Africano.

Venendo all'esame del caso specifico, è d'uopo ricordare che la Namibia (o Sud-ovest Africano) divenne colonia tedesca sulla base delle risultanze del Congresso di Berlino del 1884 e tale rimase fino al 1915, quando il trattato di Versailles la affidò a titolo di mandato al Sud Africa, il quale però finì per inglobarla nel suo territorio, così calpestando la logica del mandato.

Di contro, le Nazioni Unite, di fronte al rifiuto del governo di Pretoria di addivenire a posizioni più concilianti e nel tentativo di coinvolgere anche la Namibia nel generale processo di decolonizzazione, pose fine al mandato del Sud Africa¹⁹⁹, e avocando a sé l'amministrazione del territorio in vista della sua indipendenza, istituì poi il Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia, quale organo sussidiario ad hoc preposto alla gestione diretta del Sud ovest Africano. Tale ultimo atto suscitò vibrante proteste nella comunità internazionale, sulla base dell'obiezione che in tal modo l'Assemblea finiva per attribuire ad una sua emanazione compiti e poteri che nemmeno essa possedeva, ma fu facile replicare che una tale competenza traeva legittimità dalla più generale responsabilità delle Nazioni Unite in ordine a "*qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini*" della medesima. In realtà, questa istituzione avrebbe poi dovuto stabilire la propria base operativa nel territorio per poter agire efficacemente, ma l'atteggiamento ostile del Sud Africa impedì di fatto ad essa di operare, sul presupposto dell'invalidità delle determinazioni assunte in merito dalle N.U. Quest'ultima, dinanzi a questa situazione, pur reiterando la condanna per tale condotta, non poté fare altrimenti che prenderne atto, sebbene l'organo abbia continuato nonostante tutto ad esistere e non sia stato mai spogliato di funzioni.

D'altro canto, non si tratta dell'unico caso di apparato creato appositamente per svolgere funzioni di governo in situazioni di particolare delicatezza: si ricordi per tutti quello della Commissione delle Nazioni Unite per la Palestina che rappresenta probabilmente il precedente più illustre.

Procedendo nella sequenza degli avvenimenti, nel 1978, il Consiglio di Sicurezza delle N.U. stabilì i parametri per lo sviluppo politico e per una gestione democratica del paese, dando avvio al processo di affrancamento della Namibia da poteri esterni, che ebbe

¹⁹⁹ con ris. Ass.Gen.n.2145-XXI del 1966.

un'accelerazione nel 1989 quando le Nazioni Unite avviarono una missione di assistenza²⁰⁰,la quale impiegando più di 7mila uomini tra civili e militari e determinando un esborso di 373 milioni di dollari,riuscì a trasformare una situazione di instabilità politica in un successo di democrazia e civiltà. Essa ebbe tra i suoi scopi quello di vigilare sul ritiro delle truppe sudafricane e di annullare gli effetti più negativi della dominazione straniera(in primis,l'abolizione della legislazione dell'*apartheid* e la promozione del ritorno dei rifugiati politici);poi,quello di mantenere la pace di fronte al rischio di una guerra civile nell'imminenza della conquista dell'indipendenza;infine,quello di organizzare e gestire lo svolgimento di libere e pacifiche elezioni.

La Namibia è così divenuta indipendente il 21 Marzo 1990.

In conclusione,vorrei solo avvertire che nonostante la sua definizione sia avvenuta in tempi relativamente recenti,la questione del Sud Ovest africano s'inquadra perfettamente nella prima fase del processo di emersione del principio di autodeterminazione,come soluzione efficace alle c.d. istanze di prima generazione(istanze di decolonizzazione). Si tratta infatti di una fattispecie di sottoposizione a dominio straniero,in cui il nostro principio ha permesso in definitiva mediante la tenuta di democratiche elezioni l'esercizio del diritto in esame e ha così "sanato" la lesione derivante dalla sua reiterata violazione.

VI.2:il principio di autodeterminazione in rapporto alle c.d. istanze di seconda generazione e il superamento del principio dell'uti possidetis iuris.In particolare,le aspirazioni del Biafra alla secessione dalla Nigeria.

Va detto tuttavia che la decolonizzazione per il modo in cui era stata concepita e orientata dalle Nazioni Unite a ben vedere non soddisfaceva completamente i postulati del principio di autodeterminazione,perché seguendo una logica che continuava a richiamarsi alla fase

²⁰⁰ La denominazione della missione era:UNTAG,*gruppo di assistenza alla Transizione delle Nazioni Unite.*

coloniale e che era ispirata al principio dell'*uti possidetis iuris* mentre consentiva la liberazione dei territori fino ad allora oppressi dalla dominazione straniera finiva in buona sostanza per sottrarre a molte collettività che ne avevano pari diritto i benefici del medesimo.

Infatti, questo processo, nel momento stesso in cui manteneva inalterate le frontiere definite unilateralmente dalle potenze e ne confermava implicitamente la legittimità, di fatto "ingabbiava" nell'ambito di precostituiti "perimetri statuali" i popoli e le minoranze che in tali entità di nuova formazione non si riconoscevano, senza possibilità per essi di disconoscerne la validità.

Per queste ragioni, subito dopo la conclusione di questo disegno di ridefinizione delle sfere di sovranità, emersero nuove aspirazioni separatiste che sebbene fossero fondate sul medesimo presupposto che aveva consentito il raggiungimento dell'autonomia degli stati ex-coloniali incontrarono da parte di questi ultimi la ferma ostilità.

Si parla in dottrina a tale proposito di istanze di seconda generazione o anche di *post-colonial determination*, ad indicare questa ulteriore reviviscenza dell'autodeterminazione nella prassi internazionale, la cui emersione innescò immediatamente la riapertura del dibattito in ordine alla identificazione di coloro ai quali andasse riconosciuto il nostro diritto (rectius, beneficiari del medesimo) e quindi in merito all'opportunità di estenderne l'esercizio anche a soggetti diversi da quelli cui era stato fino a quel momento riconosciuto.

In buona sostanza, si può dire che furono proprio le modalità attraverso le quali il processo di decolonizzazione si dispiegò effettivamente a porre le premesse per il diffondersi di queste c.d. istanze di seconda generazione da parte dei popoli che pur non avendo profittato della prima "ondata" di affrancamento dalle potenze dominanti ciononostante ritenevano di poter ugualmente scegliere le modalità del loro porsi nei rapporti internazionali e di poter sottrarsi all'imperio dello Stato in cui erano stati collocati.

Naturalmente, il fatto stesso della prospettazione di queste nuove domande di autodeterminazione pose al diritto internazionale il problema di apprezzarne la fondatezza, e quindi di provvedere al loro inquadramento giuridico. Il che implicava scegliere se considerarle questioni attinenti alla sfera domestica dei paesi coinvolti, come

tali rimesse alla discrezionalità del singolo detentore della sovranità, ovvero attribuire ad esse rilevanza sul piano internazionale.

A tale proposito, le Nazioni Unite, con rara lungimiranza, provvidero per tempo a circoscrivere entro limiti piuttosto stringenti l'ammissibilità della seconda ipotesi, in tal modo disinnescando una "spirale" potenzialmente infinita di istanze di separazione. Infatti, se è vero che entrambi i Patti sui diritti dell'uomo del 1966 accolsero una nozione universale del principio in esame stabilendo all'art.1 che "*all peoples have the right of self-determination*" e precisando che esso comprendeva la libertà del popolo di determinare autonomamente il proprio statuto politico, va evidenziato altresì come l'art.27 di quello sui diritti civili e politici avvertiva che le minoranze etniche religiose o linguistiche inglobate in uno stato avevano solo il diritto di "*to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language*", ma non poteva essere riconosciuto loro uno *ius secessionis*.

Difatti, la terza commissione dell'Assemblea generale cui fu rimesso il compito di adottare il progetto sui Patti da sottoporre all'approvazione dell'organo plenario delle Nazioni Unite, chiariva che l'art.1 "*was not concerned with minorities or the right to secession, and the terms peoples and nations were not intended to cover such questions*"²⁰¹.

In tal senso, del resto, sembrò orientarsi lo stesso Comitato sui diritti dell'uomo nell'affare relativo alla banda del Lago Iubicon: in tale occasione, infatti esso dichiarò irricevibile la richiesta di un capo di una tribù indiana stanziata in Canada che reclamava l'indipendenza, motivando tale conclusione sulla base del fatto che non era consentito ad individui o minoranze di rivolgersi al Comitato, facendo valere il diritto all'autodeterminazione, i cui unici titolari sono i popoli.²⁰²

In questo contesto, una risposta ancora più articolata a queste problematiche venne poi affidata alla dichiarazione sulle relazioni amichevoli²⁰³, la quale sembrò dire una parola di chiarezza sulla possibilità di applicare il nostro principio anche a fattispecie relative a minoranze discriminate per motivi razziali religiosi o linguistici. In particolare, viene in

²⁰¹ *Report of the Third Committee*, doc.A/3077, par.39, in UNGA, *Official Records*, 10a session, Annexes, 1955, p.30.

²⁰² *Ominayak v. Canada*, communication n.167/1984, doc.A/45/40, vol.2 p.1.

²⁰³ adottata con risoluzione n.2625-XXV del 1970, testo in *American Journal of International Law*, 1971, p.243 ss.

considerazione la clausola di salvaguardia, la quale sia pure trincerandosi dietro una formulazione a struttura negativa e operando il richiamo al principio dell'integrità territoriale, sembrava configurare l'ammissibilità di una soluzione secessionistica, subordinando la tutela del principio di conservazione dell'integrità delle frontiere al rispetto dell'autodeterminazione interna, ossia all'esigenza che il governo fosse effettivamente rappresentativo dell'intera popolazione, senza distinzione di sesso, religione, razza e lingua.

Essa recitava infatti : *“nulla di quanto precede deve essere interpretato nel senso di autorizzare o incoraggiare qualsiasi azione tale da sembrare o menomare ,in tutto o in parte, l'integrità territoriale o la unità politica di stati sovrani e indipendenti che si comportino conformemente al principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli come sopra descritto e pertanto dotati di un governo che rappresenti nel suo insieme il popolo appartenente al territorio senza distinzione di razza di credo o di colore”*²⁰⁴.

In tal modo, traducendo in termini positivi ciò che si trova qui espresso in negativo, era possibile sostenere che qualora un governo non si fosse conformato a tale prescrizione e quindi con la sua condotta avesse integrato un'ipotesi di violazione dell'autodeterminazione interna (da intendersi come esclusione dal *decision making process*), tale illecito avrebbe legittimato il gruppo oggetto di politiche discriminatorie ad avanzare legittimamente una pretesa al distacco da tale stato, cosicché tale aspirazione avrebbe potuto prevalere sul titolo di sovranità territoriale di quest'ultimo.²⁰⁵

Proprio traendo spunto da questa formulazione, molti studiosi hanno così formulato la tesi che rinviene nella violazione dell'autodeterminazione interna il presupposto necessario e sufficiente a consentire l'esercizio dell'autodeterminazione esterna da parte della collettività discriminata²⁰⁶.

Né va dimenticata la Dichiarazione di Vienna adottata nel 1993 dalla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, la quale stabilendo che la tutela dell'integrità

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Cfr. Cassese, *Self-determination of Peoples*, cit., p.112

²⁰⁶ si veda per tutti Palmisano, *L'autodeterminazione interna*, in *Rivista di diritto internazionale*, p.365

territoriale andava riconosciuta solo ad un “*Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind*”,allargò le maglie del riconoscimento del nostro diritto anche a ipotesi di discriminazione diverse e ulteriori rispetto a quelle previste nella dichiarazione del 1970.

Peraltro,mi pare opportuno segnalare come né la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche,linguistiche e religiose adottata dall’Assemblea generale nel 1992²⁰⁷,né la Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali adottata nel 1995 dal Consiglio d’Europa contengano riferimenti al principio in esame:la prima all’art.8 par.4 fa anzi obbligo alle parti di interpretarne le disposizioni alla luce del principio di integrità territoriale,mentre l’art.21 della Convenzione precisa che nessuna delle sue disposizioni può essere piegata in modo da legittimare violazioni alla sovranità degli stati.

Di particolare interesse nella prospettiva d’indagine qui intrapresa,si rivelano anche le posizioni espresse in seno alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

In questo quadro,come già sappiamo,l’Atto finale che concluse la Conferenza tenutasi a Helsinki nel 1975 forniva una interpretazione estremamente ampia dell’autodeterminazione(principio VIII),sia con riguardo ai soggetti beneficiari delle sue implicazioni(“*All peoples always have the right*”),sia in relazione ai possibili contenuti del medesimo(“*to determine,when and as they wish,their internal and external political status*”).

Certo,però,non va trascurato il fatto che tale decalogo conteneva un riferimento anche all’impegno a non recare offesa all’integrità territoriale degli stati(principio IV) e imponeva altresì di interpretare tutti i suoi principi (tanto quelli dinamici,quanto quelli di conservazione),ciascuno in funzione degli altri.

Sicchè la dottrina si è divisa nell’interpretare la portata di questi principi,per cui alcuni²⁰⁸hanno sostenuto che il nostro principio comporterebbe in concreto un’attenuazione dell’obbligo di rispettare le frontiere e l’integrità territoriale degli stati,mentre altri di converso hanno sostenuto che l’autodeterminazione non può mai

²⁰⁷ Con ris. 47/135.

²⁰⁸ Arangio Ruiz,*Autodeterminazione*,cit.,p.9.

spingersi sino al punto d'infrangere l'integrità territoriale, e hanno precisato che l'esigenza di protezione delle minoranze nazionali (v. principio VII sui diritti dell'uomo) non può comportare il riconoscimento del diritto a distaccarsi dallo Stato di cui sono parte, che spetta solo ai popoli nella loro interezza²⁰⁹.

In realtà, una opportuna chiarificazione in ordine alla soluzione della questione è stata successivamente fornita dai documenti emersi dalle successive riunioni dei seguiti di Vienna (1989) e Parigi (1990), sempre nell'ambito della CSCE, i quali si sono caratterizzati entrambi per una tendenza al ridimensionamento dell'ampiezza del nostro principio, in parallelo all'irrobustimento delle garanzie di preservazione della unità politica, nell'intento di scoraggiare o perlomeno circoscrivere le spinte secessionistiche moltiplicatesi in un contesto di generale dissoluzione dei principali stati multietnici europei. Se il primo documento riproduceva letteralmente il principio VIII ma contestualmente rafforzava il V per tutelare lo *status quo* di fronte al rischio di fenomeni di disgregazione, la Carta adottata a Parigi ridimensionava ulteriormente le prospettive di realizzazione dell'autodeterminazione.

Le valutazioni che emergono da questa veloce rassegna sembrano dunque dimostrare una tendenza al rafforzamento dell'esigenza di tutela della sovranità degli stati esistenti, anche se va considerato che la formulazione di questi documenti è per lo più frutto di soluzioni compromissorie. Inoltre, non può sfuggire che lo spettro delle posizioni espresse dai vari soggetti è assai poco lineare poiché mostra come alcuni di essi (specialmente, le ex-potenze coloniali) siano passati da posizioni totalmente "negazioniste" ad aperture ampie e indiscriminate verso il principio in esame e le sue "potenzialità inesprese".

Se un dato costante può cogliersi nell'evoluzione della prassi internazionale fino a tempi recenti è proprio che la perdurante percezione della società internazionale come comunità di stati conduce inevitabilmente ad attribuire maggiore rilevanza ai valori della sovranità e dell'integrità statale, e contestualmente a sminuire la personalità dei popoli e le loro prerogative²¹⁰.

²⁰⁹ Cassese, *Self-determination of Peoples*, Oxford University Press, p. 288 ss.

²¹⁰ Così, il segretario generale N.U. nell'*Agenda for peace: Preventive diplomacy, Peace-Making and Peace-Keeping*, doc. A/47/277/S/24111 (1992).

Ma per poter giungere ad una soluzione definitiva e risolvere l'”eterno dilemma” tra i valori dell'integrità da un lato e dell'autodeterminazione dall'altro sarebbe preliminarmente necessario accertare se sussista un interesse socialmente apprezzabile alla tutela dell'intangibilità delle frontiere, nella prospettiva della garanzia della stabilità e dell'ordine nelle relazioni internazionali, e in caso affermativo domandarsi se ciò escluda *tout court* ogni possibilità di configurare delle pretese secessionistiche, o se questa asserzione comporti più semplicemente escludere che tale possibilità possa fare leva su altri valori emergenti dal diritto internazionale (come il principio di autodeterminazione).

Infatti, nel primo caso, il diritto internazionale dovrebbe comunque esprimere una valutazione di tale fenomeno e se del caso predisporre un'adeguata disciplina sostanziale, che contempli innanzitutto la necessità di escludere che una vicenda meramente interna possa alterare l'ambito di esercizio della sovranità dello Stato; con il che, le aspirazioni di liberazione di un popolo diverrebbero comunque oggetto di una norma proibitiva dell'ordinamento giuridico.

Nella seconda ipotesi, invece, il diritto internazionale dovrebbe porsi in una posizione neutrale rispetto a tale genere di vicende, e dovrebbe semplicemente dare atto che non si rinviene in alcuna delle sue norme un fondamento di legittimità per tali istanze, restando indifferente rispetto ad esse e rimettendone la valutazione all'imperio del diritto interno.

Resterebbe da verificare in ultimo se sulla scorta della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e della Dichiarazione di Vienna sui diritti umani (1993) sia possibile ipotizzare che le esigenze di protezione delle minoranze e in specie del loro diritto all'autodeterminazione interna possano includere anche il riconoscimento ai gruppi etnici, religiosi o linguistici di uno *jus secessionis* esercitabile però solo in situazioni di eccezionale gravità o, il che è lo stesso, come *extrema ratio* per reagire all'attuazione di politiche di grave e sistematica violazione dei loro diritti fondamentali, tali da non consentire altra via d'uscita per sottrarsi ad esse.

Su questo tema, la dottrina resta profondamente divisa, nonostante questa ipotesi rappresenti una soluzione di chiusura per equilibrare il costante rapporto dialettico tra la sovranità degli stati e i diritti delle minoranze che in esso sono ricomprese.

Un primo caso a cui possiamo guardare per vedere operativamente la manifestazione di questo ulteriore profilo del nostro principio è quello della tentata ma fallita secessione del Biafra dalla Nigeria.

Quest'ultima era divenuta Stato autonomo nel 1960 mediante liberazione dal dominio coloniale britannico, ma era caratterizzata dalla coesistenza di tre diverse etnie: i musulmani *Hausa-Fulani* nella zona settentrionale del paese, i cristiani *Ibos* nella regione orientale e gli *Yoruba* nel versante occidentale.

La pacifica convivenza fu però da subito turbata da forti tensioni tra i diversi gruppi riuniti in unico stato che culminarono nel 1966, con il colpo di Stato che portò all'insediamento di un regime guidato dalle etnie del Nord e la cui legittimità veniva invece contestata dagli *Ibos*.

Il gruppo dominante cercò di sedare le rivolte scatenate da questi ultimi, sterminando circa 10000 *Ibos* e provocando un esodo di massa di molti altri per sfuggire ai massacri perpetrati.

Fallito ogni tentativo di composizione, la regione orientale della Nigeria dichiarò la propria indipendenza il 30 Maggio 1967 invocando il proprio diritto all'autodeterminazione e proclamando la Repubblica del Biafra.

Va detto che questo evento non solo non pose fine al conflitto etnico ma scatenò una vera e propria guerra civile che si concluse dopo oltre due anni quando il comandante delle forze armate del Biafra proclamò la propria resa consegnandosi nelle mani dei rappresentanti del Governo federale nigeriano nel 1970.

Dobbiamo poi ricordare che l'intera vicenda si svolse interamente nella più totale indifferenza delle Nazioni Unite, le quali non vi intervennero nonostante le frequenti insistenze del governo del Biafra, che sollecitò l'attenzione dell'organizzazione sulle pratiche di genocidio e sulle sistematiche violazioni della Carta delle Nazioni Unite sui diritti umani attuate dalle autorità nigeriane. Né gli stati membri cercarono di richiamare l'interessamento dell'Assemblea generale sulla delicata questione.

L'atteggiamento di acquiescenza delle Nazioni Unite fu giustificato dalla considerazione del conflitto come una questione meramente interna alla Nigeria. Il segretario generale, interpellato sul preteso contrasto dell'azione nigeriana rispetto al diritto

all'autodeterminazione come disciplinato dalla Carta di San Francisco, dapprima in una dichiarazione resa a Dakar nel 1970, ribadì: "As far as the question of secession of a particular section of a state is concerned, the United Nations attitude is unequivocal. As in international organization, the United Nations has never accepted and does not accept and I do not believe it will ever accept the principle of secession of a part of its member States"²¹¹. In seguito motivò la linea seguita dall'organizzazione in ordine alla crisi in esame, sostenendo che essa non era potuta intervenire in quanto nessuno Stato membro ne aveva invocato l'interessamento, mentre la Nigeria aveva qualificato la vicenda come rimessa alla sua esclusiva valutazione²¹².

Della situazione si occupò invece l'Organizzazione degli Stati africani(OUA), sia pure per condannare la secessione del Biafra e per sostenere la ricostituzione dell'integrità territoriale della Nigeria. Essa provvide ad istituire inoltre un comitato consultivo incaricato di seguire l'evolversi della questione e composto dai capi di stato di cinque paesi africani(Etiopia, Niger, Camerun, Ghana e Liberia).

Nel corso della prima sessione di lavori di tale organo, tenutasi a Lagos nel Novembre 1967, l'imperatore etiope Hailé Selassié, presidente del comitato, ebbe modo di esprimere l'orientamento dell'organizzazione sul tema, sostenendo che l'integrità territoriale era un valore preminente e non negoziabile, che come tale doveva preservato e rispettato.

Queste posizioni furono del resto confermate nelle successive riunioni dell'organo dell'OUA tenutesi ad Algeri e Addis Abeba, laddove si invitò esplicitamente il Biafra a rinunciare alla secessione e "to restore peace and unity in Nigeria"²¹³.

Peraltro, la posizione dell'OUA, che si espresse più volte in favore dell'unità politica della Nigeria, può agevolmente spiegata tenendo conto che molti altri stati membri dell'organizzazione panafricana si trovavano nell'identica situazione delicata della Nigeria e rischiavano di essere coinvolti in analoghe rivolte di tipo secessionistico. Il che sconsigliò di assumere un posizione favorevole al Biafra e di scoraggiarne le pretese.

²¹¹ *UN Monthly Chronicle*, vol.7, Febbraio 1970, p.36.

²¹² *UN Monthly Chronicle*, vol.7, Jan.1971, p.100.

²¹³ Ijalaye, *Was Biafra at any time a State in international Law?* in *American Journal of International Law*, 1971, p.554.

Per quanto riguarda poi l'atteggiamento dei singoli stati, va ricordato che furono soltanto cinque coloro che riconobbero formalmente il Biafra come entità politica autonoma, sia pure sotto la pressione delle atroci violazioni dei diritti umani realizzate attraverso la repressione nigeriana. Cominciò la Tanzania che prestò il proprio riconoscimento già nell'Aprile 1967, cui seguirono nel giro di un anno il Gabon, la Costa d'Avorio, lo Zambia e Haiti. Per la verità, bisogna aggiungere che il Governo francese, pur senza addivenire ad un formale riconoscimento del nuovo Stato, dichiarò che la questione avrebbe dovuto essere risolta richiamandosi al diritto dei popoli all'autodeterminazione. Viceversa, la Gran Bretagna e l'Urss sostennero anche militarmente le ragioni del governo nigeriano, mentre gli Stati Uniti si limitarono ad esecrare i massacri e le violenze nei confronti della popolazione civile.

Appare stupefacente, sotto questo profilo, che di fronte ad una situazione di inaudita emergenza umanitaria, a parte quelle appena ricordate, siano mancate altre prese di posizione a sostegno della causa del Biafra e dichiarazioni di condanna dell'atteggiamento nigeriano.

VI.3: Segue. In particolare, la nascita del Bangladesh per distacco dallo Stato pakistano.

Un caso di autodeterminazione riconducibile a questa seconda fase della prassi di applicazione del nostro principio è quello particolarmente controverso che nel 1971 portò alla nascita del Bangladesh per separazione dello Stato pakistano.²¹⁴

L'interesse per questa vicenda deriva dal fatto che fu il primo tentativo di secessione coronato da successo, nonostante l'opposizione del Governo c.d. legittimo.

²¹⁴ Nanda, *Self determination in International Law: the tragic Tale of Two Cities-Islamabad (west Pakistan) and Dacca (East Pakistan)*, in *American Journal of International Law*, 1972, pp. 321 e ss.

Prima di conseguire l'indipendenza, il territorio del Bangladesh costituiva la porzione orientale del Pakistan, che era peraltro separata dal resto del paese da circa 1000 miglia di territorio indiano.

Bisogna sottolineare che già negli anni successivi alla nascita dello Stato pakistano, la comunità dell'est aveva manifestato crescente disagio per le politiche economiche e sociali portate avanti dalle autorità occidentali, e i membri dell'etnia bengalese venivano discriminati sia a livello politico che a livello militare.

In questo contesto, nel Dicembre 1970, le elezioni per la nomina di un'assemblea costituente decretarono la vittoria del partito *Awami League* (che conquistò 167 seggi su 313), che sosteneva una politica di concessione di forti autonomie per il Pakistan orientale.

Dinanzi a questa situazione, le autorità militari e politiche pakistane reagirono innanzitutto sospendendo la prima riunione della suddetta assemblea, poi procedettero a dichiarare l'illegalità dell'*Awami* con contestuale cattura e uccisione dei suoi principali esponenti, fino ad organizzare una vera e propria repressione militare nella regione orientale che portò alla morte di migliaia di civili e alla fuga dei leaders bengalesi che si rifugiarono insieme a migliaia di profughi in India.

Qui, prima fu costituito un Governo in esilio, e in seguito fu dichiarata l'indipendenza del Bangladesh dal Pakistan in nome del principio di autodeterminazione.²¹⁵

Frattanto, si registrò un crescente interventismo dell'India a sostegno della causa bengalese: infatti, esso non solo offrì ospitalità al Governo e ai profughi bengalesi e sostenne la guerriglia contro l'esercito pakistano mettendo a disposizione il proprio territorio e concedendo forniture di armi, ma intervenne direttamente nel conflitto, invadendo il territorio pakistano e scontrandosi ripetutamente con il suo esercito.

Solo nel Dicembre 1971, l'esercito pakistano depose le armi e accettò dunque la formazione dello Stato del Bangladesh, come entità autonoma e sovrana²¹⁶.

Nel giro di un mese, ben sette paesi riconobbero il nuovo Stato, e quando la questione dell'ammissione dello stesso all'ONU arrivò al Consiglio, erano già giunti 86

²¹⁵ *International Legal Materials*, 1972, p. 119.

²¹⁶ Nanda, intervento cit., pp. 321 ss.

riconoscimenti, con l'eccezione della Cina che invece sosteneva le ragioni del Pakistan e lo riconobbe solo nel 1974.

In questa vicenda le Nazioni Unite rimasero inizialmente spettatrici rispetto al merito del conflitto, limitandosi a occuparsi dell'assistenza umanitaria alla popolazione civile, tanto più che la proposta del segretario generale di intervenire fu respinta. In particolare, la sequenza delle reazioni all'intervento indiano e al conflitto pakistano seguì il tradizionale orientamento, poiché tanto il Consiglio quanto l'Assemblea richiamarono l'obbligo di rispettare l'integrità territoriale delle parti in conflitto e chiesero il ritiro delle truppe indiane dal suolo nemico. Per quanto riguarda le posizioni dei singoli membri dell'organizzazione, va ricordato che l'India giustificò la propria ingerenza nello scontro intestino, sia sul piano della legittima difesa per gli attacchi diretti dall'esercito pakistano contro i villaggi situati al confine indiano, sia per una presunta aggressione economica portata dal Pakistan ai suoi danni, sia per ragioni meramente umanitarie di assistenza alla popolazione civile. Tuttavia, queste giustificazioni vennero respinte da quasi tutti gli stati i quali condannarono l'intervento indiano tanto per la violazione della sovranità pakistana quanto per l'inosservanza del principio che impone la soluzione pacifica delle controversie, e solo il veto sovietico impedì la approvazione di una risoluzione esplicita di condanna. In particolare, Stati Uniti e Gran Bretagna, pur considerando il conflitto un affare interno allo Stato coinvolto, sospesero gli aiuti e la vendita di armi al Pakistan, in considerazione della violazione massiccia dei diritti umani da essa attuata.

Frattanto, in questo quadro di sostanziale paralisi, ben ventidue organizzazioni umanitarie, che operavano nell'ambito del Consiglio economico sociale, riuscirono a portare all'attenzione della sotto-commissione per la prevenzione della repressione e la protezione delle minoranze (organo della Commissione sui diritti umani) la questione dei massacri e delle violazioni dei diritti umani.

Secondo molti osservatori, da questa vicenda, è possibile trarre un insegnamento molto importante.

In considerazione del fatto che essa si risolse in senso favorevole al Bangladesh soltanto in virtù del decisivo intervento dell'India, è possibile dire che né il principio di autodeterminazione, né le violazioni dei diritti umani realizzate dal Pakistan furono ragioni

sufficienti per rendere effettivo il diritto reclamato dal popolo bengalese, mentre la comunità internazionale si limitò a riconoscere la nascita del nuovo soggetto come *fait accompli*, di fatto avallando però una deroga all'esigenza di tutela dell'integrità territoriale e al principio della non ingerenza negli affari interni di uno Stato.

Il che ci porta a dire che sono fondate le tesi degli autori che sono sostenitori dell'approccio neutralista rispetto a queste vicende e affermano che il diritto internazionale sarebbe del tutto indifferente rispetto ad eventi di questo tipo, non vietando né autorizzando fenomeni di secessione, ma limitandosi a prendere atto degli stessi, in quanto sottratti al suo imperio.²¹⁷

VI.4: il principio di autodeterminazione e le istanze di terza generazione nel mutamento degli assetti internazionali. In particolare, l'indipendenza degli stati baltici all'origine della dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Possiamo sostenere con cognizione di causa che nel corso dell'ultimo quindicennio il principio di autodeterminazione è tornato prepotentemente sulla scena della società internazionale, il che ha sollecitato nuove e approfondite analisi da parte della dottrina.

Infatti, esso è stato nuovamente invocato dai popoli dell'Europa orientale per ottenere la costituzione di entità politiche autonome, nel quadro dei processi di dissoluzione che hanno coinvolto i due grandi stati multi-etnici di quella regione del vecchio continente²¹⁸.

Peraltro, è doveroso riconoscere che sulla interpretazione di questi eventi e sul loro inquadramento nelle usuali categorie adoperate dalla scienza giuridica sussistono ancora interrogativi ed incertezze, sia in ragione della peculiarità degli eventi in questione che per la relativa vicinanza nel tempo.

²¹⁷ Tra i più autorevoli sostenitori di questa tesi, si segnalano Villani, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, in *Minoranze laicità fattore religioso*, Bari, 1997, p.96 e ss.; Cassese, *Self-Determination of peoples*, cit., p.340 e ss.

²¹⁸ Vale a dire, la Jugoslavia e l'Unione Sovietica.

Non sembra però che possano nutrirsi dubbi sulla pertinenza del nostro principio a queste vicende, proprio in ragione del già rimarcato carattere dinamico dello stesso, in grado di consentire una configurazione e una operatività diversificate a seconda delle vicende mutevoli della storia²¹⁹.

In questo contesto, prima di tutto, viene in considerazione la vicenda delle dissoluzioni dell'URSS innescata dal distacco di alcune sue componenti, i paesi baltici (Lituania, Estonia e Lettonia).

Questo processo, che si concluse alla fine del 1991 con l'estinzione dello Stato sovietico, prese avvio con la predisposizione del programma di generale riforma elaborato nel 1989 dal leader sovietico Mikajil Gorbaciov per far fronte alla crisi politica seguita al fallimento dell'ideologia marxista, e noto con l'appellativo di "*Perestrojka*".

Per la verità, bisogna riconoscere che la situazione dei tre stati sopra menzionati era del tutto peculiare poiché pur essendo stati riconosciuti indipendenti e sovrani fin dal 1918 furono indotti, per il timore di aggressioni da parte della Germania nazista, a concludere dei patti di mutua assistenza con Mosca, i quali comportarono lo stanziamento di truppe sovietiche sul loro territorio.

Nel 1939, poi, il patto di non aggressione concluso tra il comandante tedesco Ribbentrop e il generale Molotov ne decretò sostanzialmente l'annessione, sia pure con l'artificio del voto favorevole dei rispettivi parlamenti sotto la minaccia militare.

Come dicevamo, alla fine degli anni '80, le aspirazioni autonomistiche mai sopite delle tre repubbliche baltiche ripresero vigore, tanto che prima la Lituania e poi le altre due "sorelle" emisero una dichiarazione di sovranità con la quale proclamavano il primato delle leggi nazionali su quelle federali e dichiaravano l'intenzione di reimpostare i rapporti con l'URSS sulla base dei trattati conclusi prima dell'annessione.

Inoltre, in modo del tutto improvviso, il 24 Dicembre del 1989, il Congresso sovietico dei deputati del popolo dichiarò che il protocollo del 1989, che era stato alla base dell'annessione dei paesi baltici all'URSS, andava considerato contrario al diritto internazionale e perciò nullo.

²¹⁹ Carpentier, *Le principe mitique des nationalités: tentative de dénonciation d'un prétendu prince*, in *Revue belge de droit international*, 1992, p.351.

In breve tempo, dopo la vittoria del fronte independentista alle elezioni legislative, il Parlamento di Vilnius proclamò l'indipendenza della Lituania, cui seguirono analoghe dichiarazioni di Estonia e Lettonia, mentre il Congresso sovietico dichiarò gli atti illegali e privi di forza di legge²²⁰.

Tuttavia, nell'aprile 1990, il governo sovietico, pressato da queste iniziative independentiste, presentò una legge che disciplinava analiticamente le modalità procedurali attraverso le quali era possibile esercitare il diritto di secessione dall'URSS, originariamente previsto dall'art. 72 della Costituzione sovietica.

Le condizioni ivi previste erano però assai gravose, poiché erano richiesti per la validità della separazione lo svolgimento di un referendum, da approvarsi con il consenso dei due terzi della popolazione di ciascuno Stato, e la risoluzione nel termine perentorio di 5 anni di tutti i problemi successivi, mediante accordo soggetto ad approvazione dei deputati del popolo.

Queste prescrizioni vennero rigettate dagli stati baltici, anche perché essi si ritenevano sottoposti ad occupazione straniera da cui intendevano legittimamente affrancarsi, e non membri volontari che volevano arbitrariamente secedere dall'Unione.

A quel punto, il premier sovietico emise un ultimatum con il quale chiedeva il ritiro delle dichiarazioni di indipendenza, cui faceva seguito, dinanzi al rifiuto della richiesta, l'adozione di un regime di embargo economico ed energetico e la sospensione delle forniture alimentari, oltre all'occupazione militare dei rispettivi territori da parte delle truppe sovietiche.

Questo processo toccò il suo apice nell'Agosto del 1991, quando, a seguito del fallito colpo di Stato a Mosca, in un clima di generale disorientamento e di sostanziale vuoto di potere, prima la Lituania e poi Estonia e Lettonia riaffermarono la propria indipendenza.

Il 24 Agosto, il presidente russo Boris Eltsin, impostosi sul campo come nuovo leader della Federazione, effettuò formalmente il riconoscimento delle tre nuove repubbliche baltiche²²¹, cui seguirono analoghi atti da parte degli altri stati, i quali fino a quel momento si erano astenuti dall'intervenire nel rispetto del principio della non ingerenza, ma anche

²²⁰ sulla legge lituana, vedi Cassese, *Self-Determination of Peoples*, cit., p. 265.

²²¹ Yakemtchouk, *Les Républiques Baltiques*, p. 280.

da parte della Comunità Europea e degli Stati Uniti; nel Settembre dello stesso anno, esse furono ammesse per acclamazione nella CSCE e all'ONU.

Passando all'esame delle reazioni che nella comunità internazionale accompagnarono lo svolgimento della vicenda, possiamo notare come la stessa, nonostante molti suoi membri, durante i quarant'anni di occupazione sovietica, avessero sempre ritenuto illegittima l'annessione delle repubbliche baltiche all'URSS, si mantenne scrupolosamente fedele all'obbligo di non ingerenza.

Va tuttavia segnalato come l'unico intervento di rilievo fu quello della Comunità Europea che, in occasione dell'intervento militare sovietico nei paesi baltici, sospese gli aiuti alimentari destinati all'URSS,²²² mentre gli Stati Uniti si limitarono a richiedere a quest'ultima la sospensione dell'uso della forza, e poi annunciarono lo stanziamento di cinque milioni di dollari in aiuti umanitari alle repubbliche baltiche.

Il problema che ora sembra doveroso analizzare è quello attinente alla qualificazione giuridica da attribuire al processo d'indipendenza degli stati baltici.

Per i caratteri che essa presenta, potrebbe trattarsi di un'ipotesi di secessione, ma questa tesi sarebbe assai debole sul piano tecnico-giuridico, visto che come abbiamo riferito le repubbliche baltiche erano state costrette con la forza ad aderire alla federazione sovietica, cosicché il titolo di sovranità esercitato da quest'ultima su di esse era da considerarsi *ab origine* invalido. Perciò, costituendo la secessione un processo di separazione da un'entità statale unitaria di una parte del suo territorio, è chiaro che tale modello non può in questo caso applicarsi, poiché nell'ipotesi *de qua* si è verificata la reviviscenza di una sovranità che, sebbene temporaneamente quiescente, era comunque esistente.

Occorre precisare poi che proprio perché gli stati in questione fondarono le proprie rivendicazioni sull'illegittimità dell'originaria annessione, essi tralasciarono di invocare il principio di autodeterminazione, pur in un contesto che potremmo definire di scuola²²³ per l'applicazione del medesimo (trattandosi di un caso di regime di dominazione straniera), sebbene qualche dubbio potrebbe avanzarsi in considerazione del fatto che l'atto

²²² Vedi Bollettino delle Comunità Europee, 1991, nn. 1-2, p. 96, punti 1.2.15.

²²³ Cassese, *Self-Determination of Peoples*, cit., pp. 260.

di annessione (e quindi la perdita della sovranità) fosse stato posto in essere quando ancora il principio in esame non era stato codificato.

Ma al di là di quest'ultima notazione, non sembrano esserci incertezze sul fatto che da un punto di vista sostanziale la condizione giuridica dei paesi baltici fosse assimilabile a quella dei paesi coloniali, tanto nella fase di dipendenza quanto in quella di recupero della sovranità, cosicché è possibile dire che questi hanno conseguito la soggettività autonoma proprio in virtù del nostro principio.

VI.5: Segue. La questione jugoslava.

Passando ad esaminare la vicenda che portò alla dissoluzione della Jugoslavia, dobbiamo dire innanzitutto che essa ebbe origine il 5 Giugno del 1991, quando la Slovenia e la Croazia emanarono, sulla base di referendum svolti nei rispettivi territori e risultati favorevoli al distacco, la loro dichiarazione d'indipendenza.

Ad essa seguì immediatamente la reazione militare dell'esercito federale in Slovenia, cui seguì una tregua siglata con gli accordi di Brioni, che, grazie ai buoni uffici dei mediatori inviati dalla CSCE e dalla Comunità europea sancirono una moratoria di 3 mesi nell'esecuzione delle dichiarazioni d'indipendenza, il cessate il fuoco e il ritiro dell'esercito jugoslavo dal territorio sloveno.

A questo punto, la battaglia si trasferì in Croazia, dove si sviluppò una lunga serie di scontri tra gruppi di etnia croata e gruppi serbi sostenuti dall'esercito federale.

In questa situazione, la comunità internazionale, dopo essersi arroccata nella difesa dell'indivisibilità della Jugoslavia, maturò l'intenzione di intervenire e di predisporre un programma di interventi al fine di monitorare e fronteggiare la situazione di crisi.

In particolare, la Comunità europea espresse, in una dichiarazione comune resa nell'Agosto 1991, il suo avviso sulla vicenda, affermando che *"i negoziati avrebbero dovuto essere*

*basati sul principio che non è accettabile alcuna modifica delle frontiere interne ed internazionali imposta con la forza*²²⁴.

Nello stesso mese, si tenne a Bruxelles un vertice ministeriale straordinario il quale stabilì che l'attività di monitoraggio si sarebbe svolta lungo due direttrici: da un lato fu istituita una Conferenza di pace per l'Jugoslavia, e parallelamente fu insediata in tale ambito una commissione arbitrale composta dai presidenti delle Corti Costituzionali di 5 paesi europei, con il compito di esaminare eventuali controversie tra i soggetti coinvolti e che fu chiamata commissione Banditer dal nome del presidente francese.

In quella occasione, fu poi emessa un'ulteriore dichiarazione con la quale la posizione comune fu lievemente corretta, risultando da essa *“la loro determinazione a non riconoscere mutamenti di frontiera che non siano stati concordati con mezzi pacifici ed a seguito di accordi e a non accettare mai una politica del fatto compiuto”*. Inoltre, con riguardo ai compiti della istituenda conferenza, la Comunità affermò che essa avrebbe dovuto *“garantire una composizione pacifica delle diverse aspirazioni dei popoli jugoslavi, sulla base dei seguenti principi: non procedere ad alcuna modifica unilaterale delle frontiere con l'uso della forza”*.²²⁵

Nel frattempo, anche il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, su richiesta di Austria, Canada, Ungheria e della stessa Jugoslavia, prendeva posizione sulla questione, adottando la una risoluzione²²⁶ la quale nel preambolo rimarcava il fatto che nessuna modifica dei confini o acquisizione territoriale ottenuta con la forza sarebbe stata accettata, e poi affermava che la situazione determinatasi costituiva una minaccia alla pace, perché vi era il rischio che si determinassero ripercussioni *“pour les pays de la region, en particulier les zones frontaliere des Pays voisins”*.

Inoltre, mentre il Consiglio dei capi di stato e di governo della Nato, riunito a Roma nel Novembre 1991, dichiarò che *“all attempts to change existing borders through the use of force or a policy of fait accompli are unacceptable”* il comitato di alti funzionari CSCE, pur

²²⁴ Bollettino delle Comunità Europee, 1991, nn. 7-8, p. 110, punto 1.4.15.

²²⁵ Bollettino delle Comunità Europee, 1991, n. 9, p. 63, punto 1.4.2.

²²⁶ Ass. Gen. ris. n. 713/1991.

avallando l'invio di una missione di *peace-keeping* in Jugoslavia, precisò che la stessa “*must not in any way endorse the seizure of territory by force*”.

Assume inoltre importanza il vertice dei ministri degli esteri della Comunità europea che, nel Dicembre dello stesso anno, stabilì le “*Linee –guida sul riconoscimento di nuovi stati in Europa orientale e in Unione Sovietica*”, dalle quali risultavano le condizioni che i nuovi stati in via di formazione avrebbero dovuto rispettare per essere riconosciuti dalla medesima Comunità, tra le quali compariva “*il rispetto dell'inviolabilità dei confini territoriali, modificabili solo di comune accordo e attraverso mezzi pacifici*”²²⁷.

Nel frattempo, furono ben quattro gli stati appartenenti all'area balcanica che inoltrarono domanda di riconoscimento (oltre ai due già citati, Macedonia e Bosnia): in un primo tempo furono riconosciute solo la Slovenia e la Croazia, mentre solo successivamente toccò a Macedonia e Bosnia, dopo lo svolgimento di appositi referendum. Peraltro, tale riconoscimento era stato preceduto da analogo atto compiuto unilateralmente dalla Germania.

A questo punto, appare interessante esaminare alcuni dei pareri (furono ben 10 alla fine), pronunciati dalla commissione Banditer che offrono un quadro analitico dell'atteggiamento del diritto internazionale rispetto alla materia di nostro interesse.

Nel primo di questi, essa affermava che “*l'esistenza di uno stato federale dipendeva dalla capacità del medesimo di offrire rappresentanza e di garantire pari poteri a tutti i suoi membri*”²²⁸: siccome nel caso specifico tale condizione era venuta meno, ne discendeva la conclusione che la federazione dovesse considerarsi in via di estinzione”.

Nel secondo, invece, replicando all'istanza della Serbia relativa al fatto se andasse riconosciuto alle popolazioni serbe di Croazia e Bosnia il diritto all'autodeterminazione, affermava che “*the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of independence (uti possidetis iuris) except where the States concerned agree otherwise*”, concludendo che le minoranze potevano aspirare solamente al riconoscimento della loro identità in base al diritto internazionale.

²²⁷ *Bollettino delle Comunità Europee*, 1991, n.12, p.116.punto 1.4.5

²²⁸ il testo dei pareri è contenuto in *International Legal Materials*, 1992.

Nel terzo parere, la commissione ribadì che i confini amministrativi interni agli stati federali dovevano considerarsi inviolabili, e nel momento in cui la federazione si fosse dissolta, essi valevano ugualmente come frontiere internazionali.

Nella formulazione di quest'ultimo parere, la commissione fece pertanto riferimento al principio dell'*uti possidetis iuris*, che se in origine aveva avuto un'applicazione limitata alla decolonizzazione africana e americana, andava ormai considerato un principio generale del diritto internazionale, come riconosciuto dalla CIG nella sentenza sulla controversia frontiera tra Mali e Burkina Faso. Da tale pronuncia risultava che l'*uti* era " *a general principle, which is logically connected with the phenomenon of the obtaining of independence, wherever it occurs. Its obvious purpose is to prevent the independence and stability of new states being endangered by fratricidal struggles*"²²⁹.

In conclusione di questa analisi della questione jugoslava è possibile notare due caratteri peculiari di questa vicenda.

In primo luogo, emblematico appare l'intervento politico diretto delle Nazioni Unite mediante la missione di *peace-keeping* denominata UNPROFOR, senza che tale presenza fosse giustificata dall'intervento di stati terzi nel conflitto interno.

In secondo luogo, è significativo che il riconoscimento dei nuovi enti sia avvenuto prematuramente da parte della comunità internazionale, poiché alcuni di essi non possedevano i requisiti per ottenere tale legittimazione.

In relazione a queste note peculiari, il quesito che appare necessario porsi è poi quello relativo alla individuazione delle ragioni che hanno giustificato l'impegno diretto e costante della comunità internazionale nella regione balcanica, a differenza di quanto accaduto per l'Unione Sovietica. Sembra che le motivazioni di questa differenza di atteggiamenti possano essere in realtà colte nel fatto che mentre il processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica si andò svolgendo senza mettere a rischio la stabilità internazionale, l'analogo fenomeno sviluppatosi in Jugoslavia venne ad incidere non solo sui confini interni alla federazione, ma più in generale sull'assetto territoriale dell'intera area (si noti che il

²²⁹ CIG, sulla controversia frontiera tra Burkina Faso e Mali, *ICJ; Reports 1986*, p.565.

conflitto prese avvio proprio dal tentativo della Serbia di allargare i propri confini a danno della Croazia, appoggiando la rivolta della minoranza serba della Krajina).

In questo senso, l'intervento della comunità internazionale è stato indirizzato non ad incoraggiare il processo di indipendenza degli stati balcanici, quanto piuttosto ad evitare modifiche territoriali non concordate, e più in generale è consistito nel vincolare il processo di disarticolazione della federazione jugoslava al principio dell'*uti possidetis iuris*, elevato a principio di carattere generale istituzionalmente preordinato a guidare qualsiasi processo di redistribuzione degli spazi territoriali.²³⁰

Una breve notazione va fatta pure per la funzione inedita svolta in questa complessa vicenda dal riconoscimento, non più come pratica di accettazione passiva del *fait accompli*, ma piuttosto strumento propulsivo in grado di orientare il corso degli eventi, anche se sarebbe irragionevole dedurre che esso sia stato utilizzato per assicurare la prevalenza del principio di autodeterminazione sul titolo di sovranità preesistente.

Più semplicemente, esso ha consentito di fatto, ad enti ancora privi di tutti i requisiti normalmente necessari per integrare la soggettività internazionale, di ottenere il riconoscimento delle prerogative esclusive degli enti sovrani, in primo luogo la garanzia dell'inviolabilità delle frontiere. E ciò proprio nel momento in cui tale requisito assurgeva, come abbiamo appena visto, a parametro di riferimento per la definizione dei rapporti territoriali tra gli stati di nuova formazione, al fine di scongiurare il prodursi di effetti destabilizzanti per l'ordine internazionale.²³¹

Del resto, queste considerazioni possono essere confermate agevolmente con riguardo alla situazione della Bosnia Erzegovina, la quale fu riconosciuta come Stato sovrano, benché mancasse di uno dei requisiti essenziali della statualità, ossia il controllo effettivo di alcuna parte del suo territorio, subordinando tale atto esclusivamente allo svolgimento di un referendum che manifestasse il consenso della popolazione locale all'indipendenza²³².

Sui motivi che hanno condotto a introdurre una tale deroga ai tradizionali canoni della soggettività internazionale, un illustre studioso ha osservato che "ce que le Douze ont

²³⁰ Nesi, *l'uti possidetis iuris nel diritto internazionale*, Padova 1996.

²³¹ Tancredi, *Secessione e Diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, pp. 673 ss.

²³² Commissione Banditer, pare n.4.

reconnu, ce n'est pas un nouvel Etat, dument constitué, c'est l'inviolabilité de principe d'un territoire destiné à devenir le cadre géographique d'un Etat encore à naître".²³³ In buona sostanza, si è trattato, se è lecito applicare questo istituto proprio del diritto processuale civile ad una fattispecie di diritto internazionale, del sequestro conservativo e cautelare di un territorio, in attesa che l'autorità legittima potesse conseguire il controllo effettivo e totale, in modo da poter esercitare il *ius excludendi alios*.

E quest'esigenza ha avuto seguito nelle varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il quale ha esercitato una sorta di supplenza nella fase di transizione e ha retrodatato il riconoscimento della garanzia di integrità territoriale a favore di un embrione di Stato, prima raccomandando che "*toutes les formes d'ingérence extérior en Bosnie-Herzégovine cessent*"²³⁴, poi chiedendo a tutte le forze militari straniere di abbandonare il suo territorio, fino ad imporre l'embargo totale nei confronti della Serbia, responsabile dell'illecita invasione del territorio bosniaco²³⁵.

In tal modo, queste pronunce segnalano come le Nazioni Unite, nel censurare le ingerenze esterne al territorio della Bosnia Erzegovina, non considerassero la vicenda un conflitto meramente interno²³⁶, e abbiano perciò assunto rispetto ad essa le misure conseguenti sulla base della *fictio* che la Bosnia possedesse già tutti gli attributi della sovranità.

²³³ Carpentier, *Le principe mytique*, op.cit., p.388.

²³⁴ Cfr. ris. 752/1992.

²³⁵ Cfr. ris. 757/1992.

²³⁶ Grado, *Il Consiglio di sicurezza e la crisi jugoslava*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, (A cura di Picone), Padova 1995, p.201.

.

Conclusioni.

Mi sarà consentito giunto al termine di questo studio in cui ho cercato di sviscerare aspetti teorici e pratici, implicazioni normative e storiche del principio di autodeterminazione di svolgere alcune considerazioni conclusive sul tema che ha suscitato il mio interesse. Considerazioni che vorrei collocare sempre in quell'ottica dinamica e di prospettiva che ha rappresentato il filo conduttore di ogni mia pagina.

Da quanto ho avuto modo di constatare nelle mie indagini, posso certo rallegrarmi del fatto che il "mio" principio non solo ha permesso a tanti popoli di liberarsi da un regime di dipendenza, ma per conseguenza ha consentito a tanti individui di conquistare diritti e libertà di cui non avevano potuto mai apprezzare prima il significato e i benefici.

Ma se fossi il rappresentante di uno Stato o il segretario generale delle Nazioni Unite non potrei certo essere soddisfatto e dovrei confessare a me stesso che "ancora tanto resta da fare" sulla strada intrapresa. Ancora tanti sono i popoli e le minoranze che in nome della unità politica e del primato degli "stati sovrani" vengono discriminati e violentati negandosi ad essi lo stesso diritto all'esistenza come tali. D'altro canto, bisogna guardarsi dall'eccesso opposto, e cioè quello di voler vedere "germogli" di autodeterminazione in ogni specie di rivolta popolare e di legittimare per questa via anche gruppi e movimenti che con il diritto hanno assai poco a che fare.

Il rischio a tutti ben presente è quello di trasfigurare fenomeni che seppure nobilitati dal fatto di ispirarsi ad idealità virtuose operano concretamente violando in maniera sistematica principi fondamentali della civiltà giuridica ed elevano la violenza e la forza a metodo per l'affermazione delle loro idee.

Alludiamo al fenomeno del terrorismo che se è per lo più condannato come crimine internazionale e dunque escluso da qualsiasi dialettica democratica, presenta tuttavia ancora aspetti problematici se è vero che sulla sua valutazione in termini d'illiceità non sembrano superate divergenze e ambiguità. Basti citare l'art.2 della Convenzione araba contro il terrorismo del 1999 il quale afferma che la "patente" terroristica non possa essere

attribuita a *“i casi di lotta, con qualunque mezzo, inclusa la lotta armata, contro l’occupazione e l’aggressione, per la liberazione e l’autodeterminazione, in conformità ai principi del diritto internazionale”*.

Non credo che il nostro principio possa essere brandito come una bandiera da chiunque se ne voglia servire per i più diversi obiettivi leciti e illeciti

La questione è delicata e non è qui il caso di tentare nemmeno di abbozzare una soluzione, ma certo sussistono pochi dubbi sul fatto che il terrorismo rappresenti una risposta perversa a problemi gravi, nel momento in cui in nome dell’ideologia si uccidono con criterio aberrante donne, bambini e civili innocenti e si attua quella che con una “felice espressione” è stata definita la “depersonalizzazione della vittima”.²³⁷

D’altro canto, non posso dimenticare che il principio di autodeterminazione fa parte di una tematica più ampia che è quella del diritto internazionale umanitario che poi sarebbe quel settore dell’ordinamento internazionale che ha ad oggetto la disciplina dei diritti umani. Anzi potrei dire che esso ne rappresenta la indiscutibile sublimazione e il più significativo sviluppo, come spero di essere riuscito tra le righe a dimostrare.

Sul tema, le analisi e gli spunti non mancano, ma mi sembra che da tutti quelli che ho avuto modo di consultare emerga una triste e inaccettabile verità: i diritti umani, ad oltre cinquant’anni dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo e del cittadino rappresentano ancora oggi una “zona grigia” e un nervo scoperto del diritto internazionale. Certo, esso è andato progressivamente ad appropriarsi della materia, ma troppo superficialmente e senza apprestare strumenti e meccanismi che consentano di renderli effettivi e pienamente garantiti.

Quasi dimenticando che il concetto di diritto soggettivo è indissolubilmente collegato a quello di dovere. Ciò che Maritain ebbe a riconoscere limpidamente in un celebre passo, affermando che “un diritto è un’esigenza che emana da un sé riguardo a qualcosa come suo dovuto, e della quale gli altri agenti morali sono obbligati in coscienza a non

²³⁷ L’espressione è tratta da Mireille Delmas-Marty.

privarlo”²³⁸. Nel caso specifico, il dovere sussiste in capo all’ordinamento internazionale, e consiste nel garantire il soddisfacimento dei diritti riconosciuti alla persona umana e nel dotarla degli strumenti per realizzarli anche in forma coattiva.

Non è questa la sede per soffermarsi sulle proposte che in tal senso sono state formulate e che vanno nella direzione della definizione di un catalogo certo di diritti fondamentali di natura economica e sociale, di un potenziamento dei procedimenti di controllo, di un rafforzamento dei meccanismi di repressione già esistenti e infine del riconoscimento della giurisdizione universale dei tribunali nazionali con riguardo alle fattispecie più gravi di violazione dei diritti umani²³⁹.

L’esigenza di operare in queste direzioni si va sempre più diffondendo.

E ciò tanto più in una fase della storia millenaria dell’uomo in cui sono innumerevoli i pericoli e i rischi cui l’uomo e i suoi diritti, in una parola la sua dignità, vanno incontro.

Si suole parlare del nostro tempo come dell’era della globalizzazione, e con tale termine di recente conio ci si riferisce a quell’insieme di fenomeni e di processi che consentono la diffusione istantanea di idee, mercati e tecnologie. Questo fenomeno se per una parte del genere umano rappresenta una formidabile opportunità e una irrinunciabile occasione per accrescere le proprie ricchezze materiali e immateriali, per l’altra parte costituisce un pericolo e un rischio da non sottovalutare.

A tale proposito, si legge nel resoconto di un dibattito svoltosi all’Assemblea generale delle Nazioni Unite che “*mentre la globalizzazione ha generato straordinarie ricchezze per molti, essa ha anche comportato la marginalizzazione della maggior parte dei paesi in via di sviluppo... Questa condizione di esclusione non può non produrre un enorme scontento e instabilità, da cui possono provenire reazioni violente contro la globalizzazione stessa... I paesi sviluppati hanno goduto dei benefici della globalizzazione, mentre i paesi più poveri continuano a subire la marginalizzazione*”²⁴⁰.

Del resto, James Wolfensohn, presidente della Banca Mondiale, ha sottolineato che “*la globalizzazione rappresenta un metodo pratico per accrescere la facoltà delle persone di*

²³⁸ Maritain, *Nove lezioni sulle prime nozioni della filosofia morale*, Vita e pensiero, Milano 1979, p.220.

²³⁹ Alston, Cassese, *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, Ega editore, Milano, pp.86 ss.

²⁴⁰ UN Press Release GA/EF/2912.

migliorare la propria vita...” e “che essa potrebbe diventare un veicolo di opportunità e di inclusione, non di paura e di insicurezza”²⁴¹.

Anche Harold Koh, assistente segretario di stato americano, ha brindato alla “terza globalizzazione”, che sarebbe costituita dal “*venire alla ribalta delle reti transnazionali per i diritti umani, costituite da attori sia pubblici che privati, un fatto che ha aiutato lo sviluppo di ciò che con il tempo può diventare una società civile internazionale capace di collaborare con i governi, le istituzioni internazionali e le imprese multinazionali per la promozione della democrazia e degli standard incorporati nella Dichiarazione Universale*”²⁴².

Di fronte a una tale varietà di opinioni, la giusta interpretazione può essere ricavata solo esaminando la realtà presente con la giusta dose di equilibrio.

Non possiamo infatti con certezza affermare che il declino del ruolo dello Stato-nazione nella protezione dei diritti umani sia un fenomeno né completamente positivo né completamente negativo.

Se da un lato i singoli stati non hanno perso del tutto la possibilità di controllare la globalizzazione, è indiscutibile come la comunità internazionale non sia ancora pronta a raccogliere il testimone ed assumere il ruolo di patrono dei diritti umani.

La soluzione dovrebbe cercarsi in un’evoluzione del diritto internazionale che proceda nel senso di riconoscere soggettività giuridica non solo agli stati ma anche a soggetti e entità diversi che possano contribuire ad accrescere una diffusa coscienza dei problemi umanitari e insieme acquisire un ruolo attivo e partecipe nei fori internazionali.

Possiamo portare ad esempio da un lato le varie ONG che vanno acquisendo un ruolo sempre più incisivo nella fase redazionale dei trattati internazionali, nella raccolta e diffusione di informazioni e nella definizione delle controversie tra gli stati.

D’altra parte, altre questioni si pongono in relazione alle cosiddette multinazionali che operando in nome del profitto e della massimizzazione dei ricavi in un contesto planetario tendono a calpestare le garanzie giuridiche e sociali del cittadino-consumatore. Il problema

²⁴¹ J. Wolfensohn, *Globalization and the Human Condition*, Seminario dell’Aspen “*Making Globalization Work for the Poor*”.

²⁴² H.H. Koh, *Introduction in US Department of State, 1999 Country Reports on Human Rights Practices*.

sorge qui per il fatto che queste, essendo soggetti privati e comunque non statali, non sono vincolate al rispetto degli standard in materia di diritti umani, né esiste un impegno forte degli stati ad occuparsi del tema delle responsabilità internazionale delle imprese. Sicché, al di là dell'apprezzabile adozione di codici volontari di autoregolamentazione della condotta di tali soggetti, il diritto internazionale dovrebbe allargare la propria sfera d'influenza anche ad essi, predisponendo forme e strumenti per accertare e sanzionare le loro condotte illecite.

Sul piano formale il diritto internazionale rimane ancorato alla tradizionale attribuzione della personalità giuridica intesa come la capacità di essere titolari di diritti e obblighi alla stregua del diritto internazionale, ai soli stati, e concede al più ai popoli alle organizzazioni internazionali o ai singoli individui il riconoscimento della qualità di oggetti o beneficiari di singole norme giuridiche.

Ma questa prospettiva ci sembra sia ormai superata sul piano sostanziale.

Più in generale, al fine di neutralizzare le incongruenze prodotte dalla situazione di scompensamento tra dimensione reale e dimensione giuridica del sistema di relazioni internazionali, è stata avanzata la soluzione di promuovere un'idea di "good governance", come ha affermato il segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan²⁴³ il quale ha sostenuto che "in pratica, il buon governo comprende la promozione dello Stato di diritto, la tolleranza verso le minoranze e i gruppi di opposizione, la trasparenza del processo politico, l'indipendenza del potere giudiziario, l'imparzialità dell'apparato di polizia, lo stretto controllo del governo civile sugli apparati militari, una stampa libera e vivaci istituzioni di società civile, nonché elezioni affidabili", concludendo poi che buon governo significa soprattutto "rispetto dei diritti umani". Con particolare riferimento a quest'ultimo tema e al processo di *deregulation* che determina la perdita di consistenti quote di sovranità da parte dei tradizionali interlocutori dell'individuo, ancora Kofi Annan è ritornato sul concetto di "good governance", sottolineando²⁴⁴ come vi sia "bisogno di una governance globale effettiva, che io intendo come gestione cooperativa degli affari

²⁴³ Vedi il rapporto annuale del segretario generale delle Nazioni Unite presentato nel Settembre del 1999, testo in Alston, Cassese, *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, cit., p.73 ss.

²⁴⁴ Il passaggio è tratto invece dal rapporto annuale del 2000, testo in Alston, Cassese, *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, cit., p.51 ss.

globali. In certi casi, sono richieste profonde riforme istituzionali, ma essa non implica necessariamente istituzioni formali, regole o meccanismi coercitivi. Può essere conseguita anche attraverso il dialogo e la cooperazione informali. Essa può comportare anche accordi con attori non statali, oltre che accordi bilaterali e multilaterali tra governi”.

E' inevitabile chiedersi a questo punto quale deve essere il ruolo del principio di autodeterminazione dei popoli e verificare se vi sia ancora spazio per esso nella realtà contemporanea. Infatti, vi è il rischio che il principio in esame venga ad essere soppiantato da una lettura del diritto internazionale che, come dicevamo, tende a privilegiare inevitabilmente gli stati già costituiti a scapito dei diritti dei popoli e dei singoli individui.

Tanto più in un contesto nel quale la pace e la sicurezza nei rapporti internazionali sono ormai divenuti valori prioritari e irrinunciabili per la convivenza tra gli stati, e nel quale perciò si tende a scoraggiare l'esercizio del nostro diritto. In particolar modo, se esso deve essere concepito prevalentemente nella sua versione esterna e di *extrema ratio* rappresentata dalla secessione.

Inoltre, deve essere tenuta presente l'inopportunità che il diritto lasci campo libero a opzioni ed azioni che poco hanno di giuridico e che invece molto spesso nascondono forzature ideologiche e strumentalità politiche. D'altro canto, i rischi che un indiscriminato e non selettivo riconoscimento dell'autodeterminazione comporterebbe per la relativa situazione di stabilità ormai raggiunta dal nostro pianeta non possono consentirci di passare sotto silenzio le formulazioni che del nostro principio sono contenute nelle varie fonti internazionali e che assegnano ad esso un valore universale.

Né è possibile mettere il silenziatore alle voci e ai lamenti che in tante parti del globo si levano contro le discriminazioni e le violenze che vengono perpetrate contro le minoranze etniche religiose e culturali, e consentire che i gruppi dominanti sotto il pretesto del carattere interno della questione persistano in atteggiamenti illiberali e contrari ai più elementari principi di ogni civiltà.

Conviene dunque concentrarsi sul carattere dinamico o, come anche si è detto, sulla “virtualità permanente”²⁴⁵ del principio in esame per delinearne l’itinerario futuro senza per questo infrangere altri valori.

Sotto questo profilo, l’autodeterminazione è in grado, per sua stessa natura, di assolvere alla funzione che gli architetti, nelle loro elaborazioni, assegnano alle “ammorsature”, cioè a quelle pietre o mattoni che si lasciano sporgenti in un muro esterno, per poter eventualmente continuare la costruzione²⁴⁶.

Fu un illustre giurista²⁴⁷ ad utilizzare questa similitudine per notare come una buona norma o un buon principio, per poter resistere all’ “intemperie del tempo”, non devono fossilizzarsi o mummificarsi con il passare del tempo, ma devono essere aperti a nuove esperienze e prospettive di evoluzione.

Se dunque tale suo carattere ha consentito di estendere progressivamente l’ambito di operatività dell’autodeterminazione e di allargare i benefici della sua applicazione a ipotesi diverse e ulteriori rispetto a quella originaria dei popoli sottoposti a dominio coloniale, è proprio facendo leva su di esso che è possibile credere ancora oggi nella sua effettività e continuare ad attribuirgli valore nella moderna società internazionale.

Insomma, va posto l’accento sulla dimensione interna del nostro principio, e così valorizzarne i risvolti politici economici sociali e culturali sui quali ancora vi sono ancora tanti spazi per una piena e completa espressione delle sue potenzialità.

Certamente, non è fuori luogo richiamare a questo punto le acute osservazioni di un illustre studioso²⁴⁸ il quale ha sostenuto che “se gli uomini si accorgono chiaramente che i loro diritti non sono un dono della natura ma una conquista permanente, una battaglia senza fine contro il ritorno alla condizione animale, una sorta di creazione attiva e quotidiana, una ribellione che dà alla vita il suo senso, la sua originalità, e la sua nobiltà, la nostra azione potrà mobilitare più persone, sarà più vera, più contagiosa e più efficace”.

Questo per dire che il principio di autodeterminazione non può essere archiviato come una pagina superata dalla storia dell’uomo. Certo, a questo scopo, servono azioni e fatti concreti

²⁴⁵ la definizione è di Gross Espiell, *En torno al derecho à la libre determinación de los pueblos*, ADel, 1976, p.49.

²⁴⁶ Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza, p. 83 ss.

²⁴⁷ Si fa qui riferimento ad un celebre passo di Piero Calamandrei richiamato da Cassese, *ibidem*.

²⁴⁸ La tesi è di Hamburger.

e non bastano le semplici parole,ma nell'azione per affermare il nostro diritto nel mondo una parte non trascurabile deve essere comunque assegnata alla battaglia delle idee.Del resto,i moti umani durevoli sono fatti prima dalla lingua e poi dalla spada:così scrisse un filosofo che patì il carcere e la tortura proprio per la forza delle proprie idee.²⁴⁹

Mi piace concludere con le sue parole:

Ad aquirendum dominium hominis lingua,ad defendendum arma videntur proficere magis...

²⁴⁹ L'affermazione è di Tommaso Campanella.

Bibliografia:

Agenda for peace: Preventive diplomacy, Peace-Making and Peace-Keeping, doc.A/47/277, S/24111(1992);

Ago, L'organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite, CI, 1946, p.7 ss;

Arangio Ruiz, Autodeterminazione (diritto dei popoli alla) in Enciclopedia Giuridica Giuffrè, 1988, vol.IV;

Arangio Ruiz, Autodeterminazione dei popoli e Diritto Internazionale: dalla Carta delle Nazioni Unite all'Atto di Helsinki (CSCE), in Rivista di studi politici internazionali, 1983, 523 ss.;

Arangio Ruiz, Droits de l'homme et non intervention: Helsinki, Belgrade, Madrid, in La Comunità Internazionale, 1980, p.453 ss.

Arcari, le risoluzioni 731 e 748 e i poteri del consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace, in Rivista di Diritto Internazionale, 1992, p.932 ss;

Audeoud, L'intervention americano-caraibe à la Grenade, in Annuaire français de droit international, 1983, p.217 ss.;

Autodeterminazione dei popoli, da Wikipedia, <http://it.wikipedia.org>;

Barberini, Dalla CSCE all'OCSE. Testi e documenti, Perugia, 1994;

Barsotti, *In tema di amministrazione diretta di territori non autonomia parte dell'ONU; il caso della Namibia*, in *Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano*, XVI, 1980, p.55 ss.;

Battaglini, *Riflessioni intorno al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite*, in *Annali Ferrara*, 1992, p.55 ss.;

Bennouna, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Parigi, 1974;

Bloed, *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, 1990, p.184;

Brilmayer, *Secession and Self-Determination: a Territorial Interpretation*, in *Yale Journal of International Law*, 1991, p.177 ss.;

Bollettino Archivio pace diritti umani, *Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali*, n.4-2/1992

Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, doc.A/47/277 e S/24111, parr.17 e 19;

Bruno, *le operazioni di Peacekeeping*, in *Studi per la pace*, 2005;

Buchanan, *Self-Determination and the Right to Secede*, in *Journal of international Affairs*, 1992, p.347 ss.;

Calogeropoulos-Stratis, *Les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, 1973;

Cammarata, *I diritti dei popoli indigeni, lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione*, Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università di Milano, n.6/2004;

Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995;

Capotorti, *Are Minorities Entitled to collective international Rights?*, in Dinstein and Tabory, *The protection of minorities and Human Rights*, Marinus Njhoff Publishers, Dordrecht, 1992;

Capotorti, *On the definition of minorities*, in J.Packer, K. Myntti, *The Protection of Ethnic and linguistic minorities in Europe*, Abo 1995

Carl, *American Assistance to Victims of the Nigeria-Biafra War: Defects in Prescriptions on Foreign Disaster Relief*, in *Harvard International Law Journal*, 1971, p. 191 ss.;

Carpentier, *Le principe mythique des nationalités: tentative de dénonciation d'un prétendu principe*, in *Revue belge de droit international*, 1992, p. 351 ss.;

Cassese, *i diritti umani nel mondo contemporaneo*, Sagittari Laterza, Roma-Bari, 1988;

Cassese, *il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, 1984;

Cassese, *L'azione delle Nazioni Unite contro l'apartheid*, in *La Comunità Internazionale*, 1970, p. 620 ss.;

Cassese, *Self-Determination of Peoples*, Oxford University Press, 1995;

Cassese, *The Israel-PLO Agreement and Self-Determination*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 564 ss.;

Castangia, *I diritti fondamentali dei cittadini del mondo*, in pubblicazioni dell'MFE, 2005;

Charpentier, *Pratique française en matière de droit international*, in *Annuaire français de droit international*, 1970, pp. 945-947;

Chemillier-Gendreau, *La terra dei palestinesi. Un diritto inalienabile*, 2006;

Chinkin, *Symposium: The East Timor Case before the International Court of Justice*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 206 ss.;

Chomsky, *A guardia del mondo*, da "Fine della guerra fredda, autodeterminazione e pulizia etnica, il ruolo degli Stati Uniti nel governo dell'ordine mondiale", il Manifesto;

Clark, *The decolonisation of East Timor and UN Norms on Self-Determination and Aggression*, in *Yale Studies on World Public Order*, 1980, p. 2 ss.;

Comitato Euskadi, *il diritto all'autodeterminazione del popolo basco*, 2001;

Condorelli, *Le droit international face à l'autodétermination du Sahara Occidental*, in *La Comunità Internazionale*, 1978, p. 396 ss.;

Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 1999;

Crawford, *Democracy and International Law*, in *British Year Book of International Law*, 1993, p. 113 ss.;

Darwish, *il popolo kurdo e il diritto all'autodeterminazione*, Edizioni Cultura della Pace, Firenze 1997;

De Stefani-Tusset, *La sicurezza nel paradigma dell'interdipendenza*, in *Diritti dell'uomo e dei popoli*, 1992(2), p. 37 ss.;

Dictionnaire de la terminologie du droit international, Parigi 1959;

Diritti dei popoli. Seminario di esperti Unisco, in *Pace, diritti umani, diritti dei popoli*, anno IV, n.1/1990;

Doswald-Beck, *The legality of US intervention in Grenada*, in *Netherland International Law Review*, 1984, p.355 ss.;

Eastwood, *Secession: State Practice and International Law after Dissolution of the Soviet Union and Yugoslavia*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1992, p.299 ss.;

Elliot, *The East Timor Dispute*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1978, p.238 ss.;

Emerson, *Self-Determination*, in *American Journal of International Law*, 1971, p.459 ss.;

Farer, *Panama ,beyond the Charter Paradygm*, in *American Journal of international law*, 1990, p.494 ss.;

Flory, *Les implications juridiques de l'affaire de Goa*, in *Annuaire francais de droit international*, 1984, p.117 ss.;

Fornari, *Alcune questioni di Diritto Internazionale poste dalla colonizzazione israeliana nei territori arabi occupati*, in *La Comunità Internazionale*, 1995 p.510 ss.;

Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, 1992, p.46 ss.;

Franck, *Post-Modern Tribalism and the Right to Secession*, in *Peoples and Minorities in International Law*, (a cura di Brolmann, Lefeber, Zieck) Dordrecht, Boston, London, 1993, p.3 ss.;

Franck-Hoffman, *The Right of Self-Determination in Very Small Places*, in *New York University Journal of International Law Public*, vol. VIII, 1975-1976, p.239 ss.;

Franza, *Kurdistan lo stato introvabile*, in *Limes* n.3/1999;

Gaja, *Autodeterminazione dei Popoli*, in *Enciclopedia Feltrinelli-Fisher*, vol. II, Milano, 1973;

Galata, *Che cosa vogliono i curdi*, in *Limes* n.37/99;

Galletti, *i curdi nella storia*, Editore Vecchio Faggio, Chieti 1990;

Giuliano-Scovazzi-Treves, *Diritto Internazionale*, Milano, 1991;

Grado, *Il Consiglio di Sicurezza e la crisi jugoslava*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, (a cura di Picone), Padova, 1995, p.201 ss.;

Grado, *Guerre civili e terzi Stati*, Padova, 1998, p.76 ss.;

Grandi, *Considerazioni sull'uso della forza non armata nei rapporti tra Stati*, in *Studi Internazionali*, 1992, p.267 ss.;

Gregory, *The Neutralization of the Aaland Islands*, in *American Journal of International Law*, 1923, p.63 ss.;

Guarino, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984, p.93 ss.;

Halberstam, *The Copenhagen Document: Intervention in support of Democracy*, in *Harvard International Law Journal*, 1993, vol. 34, p. 163 ss.;

Hauser, *International Protection of minorities and the Right of self-determination*, in *Israel Journal of Human Rights*, 1971, p. 101 ss.;

Ijalaye, *Was Biafra at Any Time a State in International Law?*, in *American Journal of International Law*, 1971, p. 551 ss.;

Johnson, *Self-Determination within the Community of Nation*, Leyden, 1967;

Josemari, *il conflitto basco attraverso la storia*, 2001;

Kirgis, *The Degrees of Self-Determination in the United Nations Era*, in *American Journal of International Law*, 1994, p. 304 ss.;

Kirk-Greene, *The Peoples of Nigeria: the Cultural Background to the crisis*, in *African-Affairs*, 1967, p. 3 ss.;

Koskenniemi, *National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice*, ICLQ, 1994, p. 241 ss.;

Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, p. 184 ss.

Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1987, vol. II, p. 4 ss.;

Lattanzi, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983;

Lattanzi,*La secessione nel diritto internazionale: autodeterminazione dei popoli e delimitazione di un territorio nazionale nell'esperienza recente*, in *Stato, eticità e nazionalismo nella transizione tra due ordini mondiali*, Urbino, 1995, p.19 ss.;

Leanza,*Il diritto internazionale*, Torino, 2002;

Lemarchand,*The Limits of self-Determination: the case of the Katanga secession*, in *American Political Science Review*, 1962, p.404 ss.;

Lenin,*Selected Words*, London, 1969;

Lenin,*Sul diritto delle nazioni all'autodecisione*, Mosca 1949;

Lerner,*Minorias y grupos en el derechos internacional .Derechos y discriminación*, Comision Nacional de Derechos Humanos, Serie Folletos 1991/17;

Maffei,*The Case of East Timor before the international Court of Iustice-Some Tentative Comments*, in *European Journal of International Law*, 1993, p.234 ss.;

Mancini S.,*Minoranze autoctone e Stato.Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè editore, Milano 1996;

Marcelli,*Gli accordi tra Israele e Olp nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto Internazionale*, 1994 p.430 ss.;

Marcelli,*il parere della Corte Internazionale di giustizia sul muro*, Istituto di studi giuridici internazionali, CNR;

Marcelli,*La condizione giuridica giuridica del Fronte Polisario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, pp.282 ss.;

Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000;

Miele Alberto, *La Comunità internazionale*, Giappichelli, 2000;

Miele Alberto, *I soggetti*, Giappichelli, 2002;

Milanese, *La pace come diritto umano*, in *Diritto dell'uomo e dei popoli*, 1992(I), p.63 ss.;

Morelli, *A proposito di norme internazionali cogenti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, p.115 ss.;

Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Roma, 1960;

Nanda, *A critique of the United Nations Inaction in the Bangladesh Crisis*, in *Denver Law Journal*, 1972, p.53 ss.;

Nanda, *Self-determination in international law: the tragic tale of Two Cities- Islamabad (west Pakistan) and Dacca (East Pakistan)*, in *American Journal Of International Law*, 1972, p.321 ss.;

Nanda, *The validity of United States Intervention in Panama under International Law*, in *American Journal of International Law*, 1990, p.494;

Nawaz, *Bangladesh and International Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1971, p.251 ss.;

Nayar, *Self-Determination Beyond the Colonial Contest: Biafra in Retrospect*, in *Texas International Law Journal*, 1975, p.351 ss.;

Nesi, *Il documento CSCE di Helsinki 1992: le sfide del cambiamento*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, p. 459 ss.;

Nesi, *L'uti possidetis iuris nel diritto internazionale*, Cedam, 1996;

Nixon, *Self-Determination: the Nigeria-Biafra case*, in *World Politics*, 1972, p. 479 ss.;

Palchetti, *L'uso della forza contro l'Iraq: la ris. 678 (1990) legittima ancora l'azione militare degli stati?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 471 ss.;

Palmisano, *L'autodeterminazione interna nel sistema dei patti sui diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 365 ss.;

Papisca, *il diritto all'autodeterminazione è un diritto umano?*, in *ABC Diritti Umani*, Centro diritti umani, Padova;

Papisca, *La posizione della società civile europea sul tema della ingerenza umanitaria*, in *Diritti Umani e dei popoli*, 1993(3), p. 125 ss.;

Pellet, *The Opinion of the Banditer Arbitration Committee A second Breath for the self-determination of peoples*, in *European Journal of International Law*, 1992, p. 178 ss.;

Petrovic, Condorelli, *L'ONU et la crise yougoslave*, in *Annuaire francais de droit international*, 1992, p. 32 ss.;

Picchio Forlati, *Le Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino, 2000;

Picone, *Il Peace-Keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, p. 5 ss.;

Picone, *Valori fondamentali della comunità internazionale e Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1995, p.439 ss.;

Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice, the New Doctrine in the United Nations*, The Hague, Boston, London, 1982, p.9;

Pomerance, *The United States and Self-determination: Perspectives on the Wilsonian Conception*, in *American Journal of International Law*, 1976, p.1 ss.;

Pontecorvo, *Somalia e Nazioni Unite*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, (a cura di Picone), Padova, 1995, p.201 ss.;

Possenti, *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo*, in *Convegno "Diritti umani: realtà o utopia?"*, Centro interdipartimentale dei diritti dell'uomo, Università di Venezia, 2002;

Quadri, *Diritto Internazionale pubblico*, Napoli, 1960;

Report presented to the council of the league by the commission of rapporteurs, League of Nations Doc.B7.21/68/106(16 Aprile 1921), p.21 ss..p.28;

Ricci, *Nazioni Unite, Assemblea Generale XLVI Sessione(1991)*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, p.493 ss.;

Romano, *Cinquant'anni di storia mondiale*,

Ronzitti, *Il Trattato tra Italia e Croazia sulle minoranze*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p.684 ss.;

Ronzitti, *Le guerre di liberazione nazionale e il Diritto Internazionale*, Pisa, 1974, p.92 ss.;

Ronzitti, *Wars of National Liberation-A legal definition*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1975, p.192 ss.;

Roscini, *il diritto dei popoli all'autodeterminazione tra mito e realtà*, Università di Roma "La Sapienza";

Ruiz Fabri, *Genese et disparition de l'Etat à l'Epoque contemporaine*, in *Annuaire Francais de droit international*, 1992, p.153 ss.;

Sbolci, *Sulla necessità militare nel diritto internazionale applicabile nei conflitti armati*, in *Scritti Barile*, p.171 ss.;

Schachter, *The legality of pro-Democratic Invasion*, in *American Journal of international law*, 1984, p.645 ss.;

Scovazzi, *Corso di diritto internazionale*, Milano 2000;

Sinagra, *Insorti*, in *Enciclopedia Giuridica*, 1989, vol.XVII;

Smith, *le origini etniche delle nazioni*, Il Mulino, Bologna 1992;

Spatafora, *La cooperation internazionale contre le terrorisme dans les relations entre les Etats, membres du Conseil de l'Europe, parties aux Conventions citées dans la Convention pour la repression du terrorisme du 1977:reflections pour un renforcement de cette cooperation*, in *Rivista Giuridica della Cooperazione Internazionale*, 1999, p.55 ss.;

Storace, *Uso della forza nell'ordinamento internazionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol.XXXII, 1994, p.1 ss.;

Tanca, *Sviluppi recenti in materia di uso della forza-In margine dell'intervento degli Stati Uniti a Panama*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p.24 ss.;

Tancredi, *Secessione e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p.673 ss.;

Ternon, *Lo stato criminale. I genocidi nel XXI secolo*, Corbaccio, Milano 1997;

Tiewul, *Relations between the United Nations Organization and the Organization of African Unity in the Settlement of Secessionist Conflicts*, in *Harvard International Law Journal*, 1975, p.259 ss.;

Treves, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè editore, 2005;

United Nations Conference on International Organization, vol. VI, p.455;

United Nations Conference on International Organization, vol. VI, p.296;

United Nations Yearbook, 1960, p.509; 1970, p.788;

Villani, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema della Nazioni Unite*, in *Minoranze, laicità, fattore religioso*, Bari, 1997, p.87 ss, p.96 ss.;

Virally, *Les Nations Unies et l'affaire du Congo*, in *Annuaire français de droit international*, 1960, p.557 ss.;

Wodie, *la secession du Biafra et le droit international public*, in *Revue generale de droit public*, 1969, p.1018 ss.;

Wright, *The Goa incident*, in *American Journal of international law*, 1962, p.617 ss.;

Yakemtchouk, Les Républiques baltes en droit international. Echéec d'une annexion opérée en violation de droit des gens, in Annuaire français de droit international, 1991, p. 259 ss.;

Zanghi, Tutela delle minoranze ed autodeterminazione dei popoli, in Rivista di diritto internazionale dei diritti dell'uomo, 1993, p. 405 ss.