

Sezione di storia

La storia del Novecento è percorsa da una violenza senza precedenti che ha raggiunto il culmine nella creazione dei campi di concentramento e di sterminio nel contesto della seconda guerra mondiale. In tali realtà gli uomini, le donne, i bambini e gli anziani rinchiusi erano sottoposti a un processo di disumanizzazione, come racconta Primo Levi: *“Allora per la prima volta ci siamo accorti che la nostra lingua manca di parole per esprimere questa offesa, la demolizione di un uomo. In un attimo, con intuizione quasi profetica, la realtà ci si è rivelata: siamo arrivati al fondo. Più giù di così non si può andare: condizione umana più misera non c'è, e non è pensabile. Nulla più è nostro: ci hanno tolto gli abiti, le scarpe, anche i capelli; se parleremo, non ci ascolteranno, e se ci ascoltassero, non ci capirebbero. Ci toglieranno anche il nome: e se vorremo conservarlo, dovremo trovare in noi la forza di farlo, di fare sì che dietro al nome, qualcosa ancora di noi, di noi quali eravamo, rimanga.”* (Se questo è un uomo, 1947). Una delle grandi questioni indagate dagli storici riguarda la comprensione delle ragioni che spiegano come la civiltà europea che nell'Età dei Lumi aveva inventato i diritti universali dell'uomo, abbia potuto precipitare in un'epoca buia in cui si è consumata la crisi dello Stato di diritto e si sono affermati Stati totalitari, non più fondati sul riconoscimento e sul rispetto dei diritti inalienabili degli individui, bensì sullo stato d'eccezione.

Nella prima sezione l'attenzione è rivolta alle discriminazioni più antiche (nei confronti delle donne e nei confronti delle popolazioni delle colonie europee), e più recenti (nei confronti delle minoranze che popolano l'Europa dopo la Grande guerra) per mettere in rilievo come tra fine Ottocento e inizio Novecento si produce una tensione fortissima tra aspirazioni all'uguaglianza dei diritti da una parte e volontà di esclusione dall'altra. Escluse dal godimento pieno dei diritti politici e civili, e quindi discriminate fino alla fine dell'Ottocento e in molti casi ancora nel corso della prima metà del Novecento, sono le donne, come sottolinea la storica **Griboaudi**, attenta a rilevare le specificità dei paesi occidentali e del mondo sovietico. La loro inclusione nella vita politica e civile ha segnato una delle più grandi conquiste sul piano dei diritti nel corso del Novecento e in molti casi è potuta avvenire solo in seguito alle guerre mondiali. Accanto alle discriminazioni di genere, le civiltà occidentali hanno praticato politiche razziste nell'età degli imperialisti. Lo storico **Flores** si sofferma sul regime di violenza e terrore imposto da Leopoldo II, re del Belgio, e descrive la nascita in Inghilterra del movimento di contestazione nei confronti della politica coloniale che riesce a conseguire una parziale vittoria grazie all'uso di un nuovo mezzo di denuncia, la fotografia. Sempre nel continente africano compaiono per la prima volta i campi di concentramento, destinati a diventare una presenza crescente e costante nella storia del XX secolo. In questo caso è responsabile la politica coloniale inglese nei confronti dei boeri, rinchiusi in campi circondati da filo spinato e da torrette di guardia, costretti a vivere in baracche in condizioni spaventose. È sempre in Inghilterra che prende corpo un'indagine a partire dalla società civile – protagonista di spicco è una donna, Emily Hobhouse – che influenzerà il dibattito parlamentare e l'opinione pubblica e che porterà a rivedere le decisioni prese precedentemente. Nel suo libro *Le origini del totalitarismo* la filosofa **Arendt** indaga le premesse che hanno portato alla formazione dei regimi totalitari nell'Europa del primo Novecento. Una tappa fondamentale, a suo avviso, va vista nelle conseguenze della prima guerra mondiale che vide la disgregazione dell'Europa, dopo la caduta dell'impero austroungarico e la fine dell'impero zarista, determinando una “snazionalizzazione delle masse” senza precedenti: i nuovi apolidi e le nuove minoranze si ritrovarono in condizioni ben peggiori di disoccupati e danneggiati di guerra: avevano perso insieme alla protezione giuridica, i diritti umani. Tale “snazionalizzazione” coinvolse milioni di persone e aprì le porte alla fine dello Stato di diritto nel cuore dell'Europa. Il giurista **Cassese** mette a fuoco i tentativi, falliti, di proclamare a livello internazionale il principio di uguaglianza tra individui, uno dei capisaldi della tematica dei diritti umani. In particolare descrive un caso celebre, il caso Bernheim, cittadino tedesco di origine ebraica, che fornì a Hitler il pretesto per affermare la superiorità della sovranità nazionale che non tollerava alcuna ingerenza internazionale negli affari interni, e per decidere l'uscita della Germania dalla Società delle Nazioni, passo che rivelava la determinazione della Germania nazista ad allontanarsi dalla via della diplomazia per prepararsi alla guerra.

Nella seconda sezione l'attenzione è rivolta ai decenni successivi alla fine della seconda guerra mondiale. Emergono i passi compiuti per vedere riconosciuti a livello internazionale i diritti fondamentali dell'uomo, mentre si fa strada l'idea che l'individuo goda di protezione in quanto individuo, e non in quanto appartenente a un gruppo. **Cassese** evidenzia come il senso della svolta impressa dai paesi occidentali e principalmente dagli Stati Uniti prenda le mosse già nel corso della seconda guerra mondiale, quando il presidente Roosevelt nel 1941 abbozzava il progetto di una nuova società mondiale pacifica, attenta finalmente alla protezione dei diritti umani. Attraverso il modo in cui prendono forma la Carta dell'ONU e quindi la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, emerge il nuovo ordine mondiale che vede delinearci la contrapposizione tra i paesi occidentali e quelli socialisti, mentre una posizione diversa assumono i paesi latino-americani; la difficoltà di intendersi attorno alla nozione di diritti dell'uomo rispecchia tale situazione. Il documento successivo preparato dall'**Alta scuola pedagogica di Lucerna** e dal **Centro svizzero di competenza per i diritti umani** descrive come è nata la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che, grazie alla Corte di Strasburgo, garantisce la protezione di ciascun individuo qualora uno Stato membro del Consiglio d'Europa pronunci una sentenza lesiva dei diritti fondamentali: prende forma per la prima volta nella storia una giustizia sovranazionale che protegge l'individuo arginando il ruolo dello Stato: è la risposta democratica che i paesi europei hanno dato alle derive totalitarie del primo Novecento. La Svizzera ha ratificato la CEDU nel 1974, in seguito al riconoscimento dei diritti politici delle donne. Il secondo dopoguerra significa anche la fine del colonialismo: **Flores** ripercorre le tappe dell'emancipazione dei paesi coloniali in seguito al riconoscimento internazionale del principio di “autodeterminazione dei popoli”, principio reso vincolante dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1960.

Le donne e i diritti civili e politici in Occidente¹

L'Ottocento, un secolo al maschile

L'Ottocento non era stato certo il secolo delle donne. Le leggi degli Stati liberali non le riconoscevano come soggetti liberi; giudicate incapaci di agire secondo ragione, erano subordinate alla potestà paterna e poi maritale. Per una qualsiasi transazione economica dovevano richiedere il permesso del marito, non avevano diritto di voto, non potevano frequentare le stesse scuole dei maschi, non potevano accedere alle carriere liberali. Le leggi ottocentesche, in gran parte del mondo, tendevano a proporre un modello unico di famiglia, una famiglia nucleare in cui donne e bambini erano gerarchicamente subordinati all'uomo, capofamiglia e unico detentore dei diritti politici e civili.

Si trattò, in fondo, di un peggioramento della situazione relativa delle donne. Nell'*ancien régime* i privilegi, come le condizioni di ineguaglianza politica, riguardavano almeno in una certa misura maschi e femmine insieme. Nell'Ottocento, mentre altre categorie acquistavano i diritti di cittadinanza, le donne regredivano a condizioni di incapacità giuridica: la donna nobile e colta, che riceveva nei suoi salotti gli intellettuali illuminati, non poteva più esprimere la propria volontà politica, facoltà che paradossalmente sarebbe stata invece concessa nel corso del secolo ai suoi subordinati maschi. La Rivoluzione francese, proclamando i diritti civili e politici di tutti gli individui, aveva rigorosamente considerato come individui solo i maschi, dichiarando l'incapacità politica delle donne. Il codice civile napoleonico, che è tuttora considerato un modello giuridicamente avanzato, accolse e aggravò tali principi in base ai quali le mogli, completamente subordinate al marito-cittadino, persero tutti i diritti civili e politici: esso fu strumento di progresso, se lo si guarda dal punto di vista degli uomini, ma fu reazionario se lo si guarda dal punto di vista delle donne. Una storiografia costruita al maschile ha visto quasi esclusivamente il primo aspetto.

Arretramenti

Questa vicenda costituì per le donne un vero arretramento, fungendo anche da elemento di freno per le trasformazioni successive. Le tracce di questa subordinazione sono rimaste in moltissimi paesi fino ad anni recenti. Non a caso nei paesi latini, che avevano recepito il codice civile napoleonico, il cammino per i diritti civili e politici delle donne è stato più difficile. In Italia, in Spagna, in Portogallo, all'opera dello Stato si sovrappose

¹ G. Gribaudo, *Le donne nel Novecento: emancipazione e differenza*, in AA.VV., *Storia contemporanea*, Roma, Donzelli 1997, pp. 572-575.

poi il ruolo conservatore della Chiesa cattolica, che contrasta in ogni modo l'emancipazione civile e politica delle donne; situazione non certo migliorata con l'avvento dei regimi dittatoriali fascisti novecenteschi, i quali stringono accordi con la Chiesa, subordinando le leggi sugli istituti familiari ai principi della fede cattolica. Viene negato il divorzio, viene criminalizzato l'aborto, il matrimonio religioso assume automaticamente validità civile. In generale si sostiene una visione della donna come "angelo del focolare" (figura legata cioè esclusivamente alla dimensione domestica), mentre viene riaffermato il valore anche legale della verginità e dell'onore: è il caso del codice penale italiano, che fino a qualche anno fa [1981] concedeva enormi sconti di pena in favore del marito che uccidesse per motivi "d'onore". [...]

La conquista del suffragio e i diritti politici

Comunque bisogna sottolineare che in Inghilterra e nei paesi scandinavi (come negli Stati Uniti d'America) hanno avuto sin dalla metà dell'Ottocento un'influenza i movimenti femministi che un po' in tutto l'Occidente si sono mobilitati per la conquista dei diritti politici e civili in particolare per il *suffragio*, cioè per il diritto di voto; donde il termine *suffragette* con cui vennero definite le militanti di questi movimenti. L'esperienza forse più importante fu quella inglese della *Women's Social and Political Union* (1903), guidata da Emmeline Pankhurst e caratterizzata da forme assai radicali di lotta: petizioni e cortei cui facevano seguito arresti, condanne e nuove proteste.

Le prime a conquistare i diritti politici furono le australiane (1902) e le finlandesi (1906); seguirono le norvegesi nel 1913, le danesi e le islandesi nel 1915, le svedesi nel 1921.² In Inghilterra il diritto di voto venne ottenuto tra il 1918 e il 1926. Negli Stati Uniti le donne ottennero i diritti politici nel 1920, ma molti Stati avevano già in precedenza introdotto il suffragio autonomamente.

In Francia, in Italia, in Belgio le donne ottennero il voto soltanto dopo la seconda guerra mondiale³, in Grecia nel 1952, in Svizzera nel 1971, nel Portogallo nel 1976 dopo

² [Già nel 1893 in Nuova Zelanda le donne ottengono il riconoscimento del diritto di voto. Solo nel 1919 le cittadine neozelandesi ottengono il diritto di candidarsi alle elezioni.]

³ [In Belgio nel 1919 è riconosciuto il suffragio universale maschile e il diritto di voto alle donne. Nel 1921 tuttavia la legge belga pone restrizioni ai diritti politici delle donne, cui riconosce il diritto di voto alle elezioni comunali e il diritto di presentarsi alle elezioni

la caduta del regime dittatoriale di Salazar. In Spagna il suffragio femminile era stato introdotto dalla Repubblica nel 1931 ed eliminato nel successivo regime franchista.

L'acquisizione della capacità giuridica

Più tortuosa è la strada per il riconoscimento dei diritti civili, ovvero della *capacità giuridica* grazie a cui una donna può fare transazioni economiche e gestire il proprio patrimonio senza autorizzazione maritale. Non sempre, infatti, diritti civili e politici vengono ottenuti insieme: in alcuni casi si ottengono alcuni diritti e non altri. Le donne dell'Impero asburgico avevano alcune facoltà giuridiche dal 1811, ma le persero dopo l'Unità d'Italia con il nuovo codice Pisanelli. L'emancipazione dalla tutela economica maritale fu ottenuta dalle donne inglesi nel 1882, dalle norvegesi nel 1888, dalle tedesche nel 1896, dalle statunitensi e dalle scandinave intorno agli anni venti di questo secolo. In Francia la capacità giuridica venne riconosciuta solo nel 1938, in Olanda nel 1956, nella Spagna franchista nel 1975, in Portogallo nel 1976. La Svizzera, che concesse molto tardi il voto alle donne, riconobbe invece i diritti civili nel 1912⁴. In Italia la capacità giuridica venne riconosciuta nel 1919, ma solo con la riforma del diritto di famiglia del 1975 venne eliminata la *patria potestas*, che subordinava al marito tutte le scelte e le decisioni familiari (residenza, educazione dei figli ecc.).

L'esperienza sovietica: un quadro normativo avanzato e una realtà arretrata

L'Unione Sovietica ha una storia particolare. Fino al 1917 la condizione della donna in Russia e nelle altre grandi province dell'Impero era di totale asservimento ai maschi capi della famiglia. Nel 1917 le donne diedero alla rivoluzione un contributo fondamentale, e nelle file del partito bolscevico molte erano le militanti. Immediatamente ci fu la liberalizzazione totale del divorzio e l'abolizione del matrimonio religioso; nel dicembre del 1918 venne introdotto un nuovo codice di famiglia, che prevedeva la totale uguaglianza fra uomo e donna eliminando qualsiasi principio di *patria potestas*; nel 1920 l'aborto fu autorizzato senza restrizioni; nel 1926 un nuovo codice poneva sullo stesso piano unioni civili e unioni di fatto. Si trattava di un codice molto più avanzato rispetto alla vasta e composita società dell'ex Impero zarista, costruito com'era sui valori dell'avanguardia urbana che aveva fatto la rivoluzione. Le

comunali e legislative: le donne possono sedere in Parlamento senza tuttavia partecipare alle elezioni, situazione che si protrae fino al 1948.]

⁴ [Il Codice civile svizzero del 1912 elimina la tutela maritale, anche se nei fatti l'esercizio dei diritti civili da parte delle donne sposate rimane limitato. Solo nel 1988 entrano in vigore il nuovo diritto matrimoniale e il nuovo regime matrimoniale, fondati sul principio dell'uguaglianza tra uomo e donna.]

nuove leggi crearono seri problemi nelle comunità contadine, il cui sistema economico era inscindibilmente legato alla famiglia allargata, base, a sua volta, delle comunità di villaggio; altrettanto difficile era, naturalmente, l'impatto con le società musulmane. Le imposizioni dei bolscevichi ripercorrevano, d'altronde, le modalità con cui da secoli le leggi venivano introdotte nel sistema russo: dettate dall'alto, esse spesso venivano semplicemente ignorate, in alcuni casi creavano resistenza, in altri un vero e proprio scompiglio sociale, che doveva poi essere arginato con altre leggi straordinarie. Il periodo staliniano rappresentò per le donne, come per gli uomini, una vera e propria rivoluzione conservatrice: fu reso più difficile il divorzio, soppresso l'aborto, restaurata l'autorità paterna. Dopo la morte di Stalin venne ripristinato, con alcune modifiche, il codice civile post-rivoluzionario.

Diritti formali e poteri sostanziali

In Russia e negli Stati dell'ex Unione Sovietica le leggi che sancivano e sanciscono i rapporti fra uomini e donne sono dunque fra le più avanzate del mondo, ma se si guarda la società da un'altra prospettiva, allora le seconde appaiono ancora gravemente subordinate ai primi. Siamo davanti a una contraddizione più generale, che coinvolge la condizione femminile in tutti i paesi europei e di cultura occidentale. Non sempre alla conquista di diritti legali è seguita una vera capacità da parte delle donne di conquistare ruoli politici e dirigenziali, i quali al contrario restano largamente in mano agli uomini. Ciò significa naturalmente scarsa influenza nelle decisioni politiche ed economiche. Nel massimo organismo dirigente del Partito comunista sovietico (il Politburo) comparve una sola donna, per tre anni; tra il 1924 e il 1939 ne troviamo quattro nel Comitato centrale. Se guardiamo i dati dei paesi occidentali possiamo avere altre sorprese: fra le nazioni con una rappresentanza politica femminile minima troviamo, dal dopoguerra a oggi, proprio la Francia, l'Inghilterra e gli Stati Uniti, patrie politiche dei diritti delle donne nel mondo occidentale (le ultime elezioni, avvenute nella primavera del 1998 in Francia e in Inghilterra, sembrano avere invertito la tendenza). Al contrario, si distinguono di nuovo fra i paesi più femministi la Finlandia e gli altri paesi scandinavi. Anche quando entrano a far parte dei governi, le donne svolgono, tranne rare eccezioni (la Finlandia, appunto), incarichi eminentemente "femminili" (politiche familiari, sanità, scuola, pari opportunità) mentre gli incarichi forti, che determinano la politica monetaria, estera, industriale, rimangono saldamente in mano agli uomini. [...]

I crimini del colonialismo¹

Lo specchio del Congo

Nell'Inghilterra tardovittoriana ed eduardiana, giunta al culmine dell'apogeo imperiale, il movimento umanitario di maggiore ampiezza e significato è quello – che si sviluppa un po' in tutta Europa – per la campagna di riforma del Congo: una campagna che riassume le differenti e sparse proteste contro il nuovo schiavismo che ha accompagnato il colonialismo europeo in Africa. I principali ispiratori e organizzatori sono persone assai diverse tra loro, che sovente si dividono sugli obiettivi e sulle forme di lotta e organizzazione, che hanno storie individuali molto dissimili e che la pensano spesso in modo differente, sia sul piano politico sia su quello ideologico, sul colonialismo e sul ruolo dell'Occidente. A tutti loro, però, il trattamento riservato agli abitanti del Congo dal re “filantropo” Leopoldo II del Belgio appare intollerabile, e spingono affinché la Gran Bretagna e le altre grandi potenze europee intervengano con decisione.

Con la conferenza di Berlino del 1884-85 il re del Belgio aveva ottenuto i territori del bacino del Congo, come proprietà personale a fronte della promessa di favorire l'esplorazione scientifica e di cristianizzare gli indigeni difendendoli dagli effetti più brutali del colonialismo. Alla conferenza del 1889-90 sulla schiavitù, le armi e il traffico di alcool in Africa, che ottenne di fare svolgere a Bruxelles, il sovrano riuscì a far tassare le importazioni del Congo; nel nuovo decennio, tuttavia, iniziò a essere oggetto di critiche crescenti, per avere posto fine al libero commercio (il *free trade* era uno dei cardini degli accordi di Berlino) e costruito un sistema di lavoro forzato dalle caratteristiche sempre più violente. Si è calcolato che tra il 1895 e il 1905 siano morti almeno tre milioni di congolesi, e che le ricchezze accumulate da Leopoldo II con l'estrazione della gomma e il traffico di avorio ammontassero all'equivalente di cinquecento milioni di euro. [...]

La forza della campagna sul Congo che sta per partire nel 1903 non è solo dovuta all'insieme di associazioni e istituzioni che vi prenderanno parte; essa deriverà la sua efficacia anche dalla presenza continua e crescente di materiale fotografico, capace più di discorsi, mozioni, articoli e libri di scuotere

l'opinione pubblica e di mobilitare il sentimento e l'immaginazione. L'introduzione, nel 1888, della macchina fotografica a scatto Kodak, dotata di una pellicola con cento pose al costo di 25 dollari e che sostituisce gradualmente le lastre presensibilizzate a secco di dieci anni prima, rende l'invenzione di George Eastman un formidabile strumento di raccolta di immagini sul campo. L'apparecchio, infatti, doveva essere rispedito a Kodak unitamente alla pellicola esposta, dove veniva sviluppata e stampata e la macchina fotografica ricaricata con una pellicola nuova. Nel 1900 Kodak lancia sul mercato la macchina Brownie, venduta al prezzo di un dollaro.

La campagna giornalistica di Morel, il lavoro dell'Aborigenes Society di Fox Bourne e la pressione delle associazioni mercantili e di una parte del mondo missionario, provocano un primo dibattito parlamentare che inizia il 20 maggio 1903 su iniziativa di un giovane deputato liberale, Herbert Samuel, e di altri suoi colleghi. La mozione, indirizzata al primo ministro Arthur Balfour, chiede di adottare, insieme alle altre potenze firmatarie dell'accordo di Berlino, misure volte a eliminare i “mali prevalenti” nello stato del Congo. A supporto ci sono le statistiche e le testimonianze fornite da Morel e Fox Bourne, ma anche quelle di provenienza missionaria. Samuel chiede l'intervento del governo britannico per la violazione della libertà di commercio commessa nel Congo Free State, e per la violazione dei diritti degli africani. Dopo aver rimarcato che non si riteneva “uno di quei miopi filantropi che pensano che i nativi debbono essere trattati su ogni aspetto in termini di eguaglianza con l'uomo bianco”, aggiungeva però che “vi sono certi diritti che devono essere comuni a tutta l'umanità. I diritti alla libertà e a un trattamento giusto debbono essere comuni all'intera umanità”.

Per dare consistenza alla mozione approvata dalla Camera dei comuni, il Foreign Office decide di acquisire prove certe e dirette della realtà del Congo, senza doversi affidare unicamente alla stampa francese, belga e inglese e alla loro *indirect evidence*. Roger Casement, dal 1892 ufficiale dell'amministrazione coloniale britannica dopo anni di lavoro in Africa per compagnie commerciali private e console in Congo dal 1900, viene invitato dal Foreign Office a compiere un viaggio all'interno dello stato di Leopoldo II per raccogliere “informazioni autentiche” sul malgoverno e le violenze denunciate. Casement parte nel giugno 1903, il 2 luglio raggiunge Stanley Pool – la stazione di partenza per i viaggi all'interno – dove fa ritorno dopo due mesi e mezzo trascorsi lungo i fiumi Congo,

¹ M. Flores, *Storia dei diritti umani*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 143-158.

Lolongo e Lopori, la zona centrale dove maggiore era la raccolta e produzione di caucciù. Nelle poche settimane del suo viaggio, Casement accumula una rabbia e un'indignazione crescenti, ascolta testimonianze dirette e vede personalmente le vittime di una violenza atroce e selvaggia, diretta soprattutto contro i più giovani, tanto da confessare a lord Lansdowne, segretario di stato al ministero degli Esteri, che "l'argomento del trattamento dei nativi sotto il regime del caucciù porterebbe la mia indignazione oltre i limiti della ufficiale cortesia". Immediatamente dopo il suo ritorno a Stanley Pool, il console britannico scrive al governatore generale del Congo di essere "sbalordito e confuso per ciò che ho visto e sentito" domandandosi come avrebbero potuto quei "fuggitivi in preda al panico rivolgersi a chiedere giustizia ai propri oppressori".

La relazione di Casement al Foreign Office, quaranta pagine di notizie precise e documentate, narra e spiega l'impoverimento, la malnutrizione, lo sfruttamento intensivo, lo spopolamento dei villaggi e la moria del bestiame, avvenuti nell'ultimo decennio nel territorio del Congo: in un'aggiunta di altre venti pagine, vi sono le testimonianze e i terribili racconti di uccisioni, mutilazioni, rapimenti, percosse e violenze crudeli verso donne, bambini, uomini da parte dei soldati di Bula Matadi (il nome attribuito nella lingua locale a Leopoldo II, "colui che spezza le rocce").

Il re del Belgio, preoccupato dalla notizia della relazione, inizia una serrata offensiva diplomatica. Al Foreign Office si confrontano posizioni diverse: la conclusione ha luogo il 12 febbraio 1904, con la pubblicazione del rapporto ma senza nomi e luoghi, il che permette a Bruxelles di reagire, ipotizzando errori o mistificazioni pur commesse in buona fede. Casement, intanto, nel dicembre 1903 ha incrociato a Londra Morel. Da questo incontro, e dalla comune convinzione che in Congo sia in atto una "straordinaria violazione dei fondamentali diritti umani", nasce l'obiettivo di "unire in un unico Corpo le diverse influenze al lavoro contro il Leopoldismo; di appellarsi a un vasto pubblico su questo singolo tema; di inglobare ogni persona, senza riguardo al loro ruolo, professione, opinione politica o credo religioso, il cui cuore sia stato toccato". È la nascita della Congo Reform Association che può svolgere con maggiore libertà e determinazione ciò che il Foreign Office non sembra in grado di volere o potere fare.

In Gran Bretagna l'associazione di Morel e Casement non trova tutti gli appoggi che ha previsto. Fox Bourne si defila, convinto che la Congo Reform Association possa essere in competizione con la Aborigenes' Protection Society, e così altri, timorosi che si possa pensare a una manovra lobbistica dei mercanti

britannici per vedere realizzati i propri obiettivi. Mentre il Foreign Office è in attesa dei risultati della commissione internazionale d'inchiesta che Leopoldo II ha avuto la furbizia e l'intuizione di creare, Morel riesce a ottenere da molteplici ambienti attenzione, spazio, interesse e adesione per la nuova associazione.

Tra i principali aiuti che Morel riesce a ottenere nella sua battaglia per la riforma del Congo meritano di essere ricordati quelli di due grandi e popolarissimi scrittori, Mark Twain e Arthur Conan Doyle. Il narratore americano, che è vicepresidente dell'Anti-imperialist League dal 1901, e che ha condannato l'intervento americano a Cuba e nelle Filippine, quello inglese in Sud Africa e in Cina, pubblica un libello satirico che ottiene grande successo, *King Leopold's Soliloquy*. In una pagina, re Leopoldo II legge con astio e disprezzo un brano del rapporto di Casement, dove si parla di seimila persone uccise in sei mesi nella zona del fiume Mambogo, e così commenta:

Questo furbacchione di console, però, quando ritiene che il silenzio sia più efficace delle parole, non esita a usarlo. Non fa commenti a questo brano, perché ritiene che un migliaio di uccisioni e mutilazioni al mese sia una bella cifra per una regione tanto piccola quanto lo Stato del fiume Mambogo, e ne sottolinea la mostruosità accludendo al suo rapporto una carta geografica del gigantesco Stato del Congo, dove il fiume Mambogo non è neppure marcato, tant'è piccolo. Quel silenzio, io lo so, vuol dire questo: "Se sono seimila al mese soltanto in questo angolino, figuriamoci quanti devono essere in un territorio tanto grande!"

Un vero gentiluomo non ricorrerebbe a simili trucchi. [...] È stata la Kodak a rovinarmi! Non ho mai avuto un nemico più acerrimo della macchina fotografica. Durante i primi anni della mia occupazione del Congo era stato facile per noi dire che i racconti delle mutilazioni eran tutte bugie, calunnie, invenzioni di missionari americani che non volevano farsi i fatti loro e di stranieri esasperati per aver trovato la porta del Congo chiusa ai loro traffici. Con l'aiuto della stampa riuscimmo a far sì che le nazioni cristiane non credessero ai racconti di quella gente, e anzi li trattassero bruscamente, come si meritavano. Eh, sì ... allora le cose andavano a gonfie vele, e tutti mi consideravano il benefattore di un popolo povero e disgraziato. Poi, improvvisamente, ecco la Kodak... I miei piani accuratamente preparati andarono a gambe all'aria per colpa della macchina fotografica, l'unico testimone oculare incorruttibile e incontrovertibile assieme che abbia incontrato nella mia lunga esperienza. Ogni missionario americano o inglese che voglia ficcare il naso nei fatti altrui, ogni commerciante che non sia riuscito a concludere buoni affari nei miei domini si può munire di una Kodak, usarla e diffondere le fotografie in tutto il mondo.

Per quanto io mi possa dare da fare per rintracciarle e distruggerle, non potrò mai riuscirci completamente. Insomma, hanno voglia le migliaia di pulpiti e di giornali comprati da me di difendermi e di negare placidamente le atrocità contestatemi, tutto diventa inutile quando c'è di mezzo quella piccola, detestabile che perfino un ragazzo può portare in tasca ed usare: senza dire una parola, senza fare discussioni mi distrugge il lavoro fatto con tanta fatica e tanta spesa.

Quando ormai la battaglia della Congo Reform Association è vinta, almeno in parte, costringendo nel 1908 Leopoldo II a cedere allo stato belga il possesso del Congo, dopo accuse formali e ripetute da parte di quasi tutte le grandi potenze europee, Conan Doyle scrive *The Crime of Congo* per portare in ogni casa le notizie che prima, grazie agli sforzi di Morel, solo in numero limitato si erano potute conoscere. Il libro si apre, a pagina 2, con una serie di foto che mostrano le vittime delle mutilazioni e prosegue raccontando la storia di quella regione dell'Africa e del modo in cui Leopoldo, grazie al lavoro di duemila agenti incaricati della produzione di caucciù, ha organizzato quel sistema di lavoro forzato per il quale è stato poi messo sotto accusa.

E ora, i duemila agenti incaricati e impazienti di imporre la raccolta del caucciù a indigeni molto riluttanti, come intendeva il sistema che organizzassero il lavoro? Il metodo era tanto efficiente quanto diabolico. Ogni agente controllava un certo numero di selvaggi, presi dalle tribù barbare ma dotati di armi da fuoco. In ogni villaggio veniva piazzato uno o più di questi uomini per assicurare che gli abitanti eseguissero i loro compiti. Sono questi gli uomini che nelle relazioni vengono chiamati capitas, o capi tribù, e che sono gli esecutori materiali, seppure non morali, di un così grande numero di atti orribili. Immaginate l'incubo che incombeva su un villaggio quando uno di questi barbari si sedeva al suo centro. Di giorno come di notte la comunità non poteva sfuggire al suo controllo. Egli chiedeva vino di palma. Chiedeva donne. Li picchiava, mutilava, li uccideva a suo piacimento. Istituiva il pubblico incesto per divertirsi allo spettacolo. Succedeva a volte che gli abitanti prendessero coraggio e lo uccidessero. La Commissione belga registra che in un singolo distretto 142 capitas vennero uccisi in vari mesi. Seguiva allora una spedizione punitiva, e la distruzione dell'intera comunità. Quanto più il capita ispirava terrore, tanto più era utile, il villaggio zelante ai suoi ordini, e maggiore la quantità di caucciù che il suo lavoro fruttava all'agente. Se però la raccolta diminuiva, allora al capita venivano fatte provare alcune di quelle sofferenze fisiche che prima aveva inflitto ad altri. Spesso l'agente bianco superava di gran lunga in crudeltà il suo esecutore barbaro. Spesso, anche, il bianco spingeva il nero da parte e

si occupava personalmente di torture ed esecuzioni. Di norma, tuttavia, il rapporto era come l'ho descritto: le atrocità venivano materialmente commesse dai capitas, ma con l'approvazione, e spesso la presenza, dei loro datori di lavoro bianchi.

È soprattutto in Inghilterra che, a cavallo tra Otto e Novecento, la questione dei diritti umani si interseca con la politica coloniale, ma anche indirettamente con le questioni maggiormente dibattute all'interno, intrecciando in modi a volte ambigui e contraddittori le questioni riguardanti la razza, la classe, il genere. La battaglia per la riforma del Congo, che trova in Gran Bretagna il suo epicentro, mostra l'inesistenza di un processo lineare di conquista dei diritti, l'impossibilità, da parte di chiunque, di una coerente visione della loro affermazione, la divaricazione tra principi e realtà ma anche tra chi li afferma e chi cerca di metterli in pratica. Il modo parziale e riduttivo in cui si teorizzano i diritti e s'identificano le violazioni contro cui combattere non è il risultato di un disegno, in parte consapevole e in parte no, di difendere o giustificare l'avventura coloniale e i principi del capitalismo occidentale su cui essa si basa. Le divisioni, le sovrapposizioni, gli intrecci tra i diversi modi di pensare, tra le differenti strategie, tra progetti e obiettivi di gruppi concorrenti e alternativi, rinviano piuttosto a un mondo in cui dominano concezioni ideologiche unitarie e coerenti, del tutto inadeguate, però, a comprendere la complessità che la modernizzazione sta portando con sé. Sul terreno dei diritti può sembrare facile discernere tra coloro che sono a favore e coloro che se ne disinteressano o li violano. Anche tra i primi, tuttavia, le motivazioni sono diverse, s'intrecciano con interessi non coincidenti, hanno spesso un sottofondo utilitaristico che non impedisce, tuttavia, di portare avanti battaglie importanti. Non tutti coloro che combattono per i diritti dei nativi, ad esempio, li ritengono in tutto e per tutto uguali all'uomo bianco, così come non sempre sono parimenti impegnati nel difendere in casa propria i diritti dei lavoratori o quelli delle donne. Ma il discorso può essere rovesciato senza difficoltà, per mostrare una confusione – o una contraddizione – reale che accompagna una comprensione dei valori e dei principi dei diritti fondamentali ancora fortemente lacunosa e incoerente. La strada dei diritti, pur risolutamente iniziata da circa un secolo e mezzo, appare un percorso accidentato e complesso perfino per coloro che se ne fanno i paladini più attenti.

Ben prima che la guerra mondiale trasformi il paesaggio della violenza, nel periodo a cavallo tra la Convenzione dell'Aja del 1899 e quella di Ginevra del 1906, le potenze coloniali europee inventano una prima versione dei campi di concentramento, strumento che segnerà con la sua presenza crescente e diffusa l'intero XX secolo. Il primato cronologico sembra appartenere alla Spagna, che ne fa uso nel corso della guerra contro Cuba insorta chiedendo l'indipendenza (1896-98). Il generale Valeriano Weyler emette ordini di *concentración* per i civili (o *pacíficos*, come erano chiamati i non ribelli) all'interno di città occupate dagli spagnoli, costringendoli ad abbandonare abitazioni, cibo e provviste d'ogni tipo nei loro villaggi, che verranno confiscati e distrutti per impedire ai ribelli di usufruirne. Le migliaia di "profughi" che vengono rinchiusi nelle città hanno scarso cibo, poca acqua e sono costretti a vivere in condizioni igieniche disastrose. Nel giro di poche settimane la mortalità aumenta a dismisura, colpendo bambini e vecchi per primi. Gli americani, che sono tentati di intervenire a sostegno dei cubani - cosa che succederà nel 1898 -, chiamano Weyler *the butcher* (il macellaio) e alcuni giornali lo considerano "il soldato più brutale e senza cuore che si possa trovare in un paese cosiddetto civile".

Più organica è l'iniziativa che viene presa dalle autorità britanniche in occasione della guerra anglo-boera (1899-1902). L'istituzione di una serie di *concentration camps* ha come obiettivo separare e isolare i ribelli boeri dai propri familiari, per impedire loro ogni possibilità di ricevere aiuto. I campi di concentramento sono l'altra faccia di una strategia militare che porta a incendiare trentamila fattorie e distruggere decine di villaggi per stanare i boeri che hanno scelto la via della guerriglia e del sabotaggio. Sono circondati di filo spinato - l'invenzione di uno statunitense nel 1874 per recintare i campi degli allevatori americani - e di torrette di guardia con all'interno centinaia di baracche dove vivono in condizioni spaventose migliaia di donne, bambini, vecchi e qualche uomo.

Usati inizialmente per proteggere le famiglie dei boeri che si sono arresi, nel 1901 vengono rinchiusi nei campi tutti i civili delle aree interessate alla guerriglia e coloro che sono fuggiti ai rastrellamenti militari e agli incendi. Gli oltre quaranta campi vengono istituiti quando lord Kitchener ha sostituito al comando delle forze britanniche lord Roberts, alla fine del 1900. I *laager* (termine in lingua afrikaaner per "campo") per i rifugiati sono posti lungo la linea della ferrovia, e lasciati all'organizzazione di pochi uomini: un intendente, un medico, due

infermieri e un po' di guardie armate. La notizia della loro esistenza viene intanto messa sotto accusa, in patria, da un piccolo gruppo di combattivi attivisti per i diritti umani. Leonard Courtney, deputato liberale sostenitore dei diritti delle donne e delle ragioni dei boeri nel conflitto appena iniziato, chiede a Emily Hobhouse, allora trentanovenne, di guidare il settore femminile del South African Conciliation Committee. Emily parte nel dicembre 1900 per il Sud Africa, mentre in parlamento membri dell'opposizione liberale pro-boera denunciano il campo di Port Elizabeth e costringono il ministro della Guerra John Brodrick a chiedere a Kitchener una relazione su quanto sta avvenendo in Sud Africa.

Mentre Emily Hobhouse visita i campi con l'approvazione delle autorità britanniche - ne trova già trentaquattro in funzione al suo arrivo - il deputato liberale John Ellis (di Nottinghamshire, Rushcliffe) usa per la prima volta il termine *concentration camp* nell'interrogazione presentata in parlamento il 1° marzo 1901: "Chiedo al segretario di stato per la Guerra se vi è stata alcuna revoca della politica di mettere le donne e i bambini, i cui mariti e padri stanno combattendo, confinati nei campi di concentramento in Sud Africa a razioni ridotte; o se questa politica è ancora in funzione". Nella risposta il ministro sostiene che "la grande maggioranza delle donne e bambini sono andati nei campi di loro volontà. Non sono responsabile dei motivi per cui l'hanno fatto. Ancora non ho ricevuto piene informazioni, ma lord Kitchener mi ha informato che un'indennità sufficiente è concessa a tutte le famiglie nei campi e che esse sono soddisfatte e comode".

L'8 maggio 1901 Emily Hobhouse si trova, nella via del ritorno, sulla stessa nave - la *Saxon* - dove si trova l'alto commissario per il Sud Africa, lord Milner, diretto in patria per una vacanza. Il rappresentante del governo di Sua Maestà rifiuta di incontrare una simile *trouble-maker*, per di più simpatizzante boera. Emily, appena giunta a Londra, incontra il ministro della Guerra Brodrick e i capi dell'opposizione, tra cui John Ellis, e distribuisce loro un *pamphlet* di una dozzina di pagine, *Burnt of War* ("il peso della guerra"). In giugno, nel corso di un nuovo dibattito parlamentare, il leader liberale d'opposizione Campbell-Bannerman alla domanda retorica "Quando una guerra non è una guerra?" risponde con nettezza: "Quando è condotta con i metodi di barbarie del Sud Africa". Intervenedo nel dibattito sulla mortalità nei campi di detenzione britannici, dopo avere elencato le cifre fornite ufficialmente, Lloyd George riteneva che:

Per amore del credito e del buon nome di questo paese occorre fare qualcosa per mettere fine a uno stato di cose che sta passando dal cattivo al pessimo. [...] Questa signora (E.H.) ha dato informazioni su quanto succedeva nei migliori di questi campi – i migliori equipaggiati e quelli istituiti da più tempo – ed essi sono in condizioni sufficientemente deplorabili. Questi sono campi non di combattenti, ma di donne, molte delle quali in deboli condizioni, e di bambini. [...] Il tasso di mortalità dei bambini – e credo che questo sia il fatto più vergognoso nell'intera situazione – è più alto di quello tra i soldati. [...] La mortalità per donne e bambini è del 450 per mille e noi non abbiamo il diritto di porre donne e bambini in queste condizioni.

In luglio si hanno i risultati di un'indagine statistica più affidabile, da cui emerge che i peggiori timori di Emily Hobhouse venivano confermati. Alla fine del 1901 il governo decide di trasferire ai civili la responsabilità dei campi, e di prendere misure per migliorare le condizioni di vita e di igiene dei mesi precedenti. I morti sono "almeno" ventimila bianchi e dodicimila coloured people. Nel maggio 1902, quando i capi boeri decidono d'incontrare gli inglesi e accettare le condizioni del trattato di Vereeniging che pone fine alla guerra, molti di loro ricordano come "le nostre famiglie vivono in condizioni miserevoli e il nemico usa le nostre famiglie per costringerci ad arrenderci". Gli avvenimenti sudafricani mostrano come l'atteggiamento nei confronti degli eventi bellici stia mutando, sia da parte dei militari che dei civili. Sono le autorità militari, appoggiate dal potere politico, i responsabili della costruzione dei campi in nome dell'efficienza bellica e dell'accelerazione della sconfitta del nemico. Ma il governo inglese permette anche, grazie alle sue istituzioni democratiche, che i campi vengano ispezionati e che possano circolare anche rapporti non ufficiali – come quello di Emily Hobhouse – che influenzano notevolmente il dibattito parlamentare e l'opinione pubblica e spingono a una modifica drastica delle decisioni prese precedentemente. L'ambiguità del comportamento governativo (diffondere menzogne sulla situazione nei campi e permettere di visitarli) si deve a condizioni contingenti e a scelte individuali, ma è lo specchio di un rapporto tra poteri militare e civile che sta mutando e che le guerre coloniali hanno evidenziato.

Se l'andamento della guerra sembra essere necessariamente appannaggio dei vertici militari, sempre più per il progresso della tecnologia e delle armi, ai politici spetta di indicare gli obiettivi strategici ma anche d'intervenire quando risulta necessario. E tocca alla politica precisare e rafforzare, negli accordi internazionali, le regole che debbono presiedere anche in tempo di guerra ai comportamenti dei militari. Accanto al nuovo coinvolgimento dei civili che viene sperimentato in Sud Africa, la guerra russo-giapponese del 1904-05 riporta in

primo piano temi che erano già stati affrontati, ma non del tutto risolti, alla fine dell'Ottocento.

Nel giugno 1906 viene firmata a Ginevra una nuova Convenzione che riguarda i feriti e i malati degli eserciti di terra, che riprende e migliora il testo approvato nel 1864. Si specifica meglio il termine "neutrale" di cui possono godere le associazioni volontarie di aiuto, gli staff medici ed ospedalieri e il personale paramedico cui si accordano privilegi e protezione:

La conferenza di Ginevra del 1906 ha riconosciuto che gli anestetici, la chirurgia antisettica, la sterilizzazione, le navi ospedaliere e i treni ospedaliere erano episodi essenziali nel moderno trattamento delle ferite e nella prevenzione delle malattie da campo. Gli autori della vecchia Convenzione adattarono il proprio lavoro alle necessità esistenti: sapevano che il soldato ferito non è neutrale, e nell'applicare questo termine al malato e al ferito in tempo di guerra cercavano di descrivere l'immunità a cui avevano diritto e la considerazione che essi desideravano fosse mostrata alle vittime di ferite e malattie.

Un anno dopo, alla seconda conferenza di pace dell'Aja cui partecipano quarantaquattro paesi, viene ratificata la nuova Convenzione internazionale sulle leggi e gli usi della guerra terrestre, in cui si ribadiscono e precisano le norme approvate nel 1899 e si completa, ampliandolo, il diritto internazionale umanitario in tempo di guerra (*ius in bello*) così come si era fino a quel momento evoluto. Viene approfondito quanto concerne la guerra marittima, sulla base dell'impatto che aveva avuto nell'opinione pubblica la battaglia navale di Tsushima, dove la flotta russa, distrutta da quella giapponese, era stata abbandonata al suo destino con migliaia di feriti e naufraghi. Quell'evento, del resto, aveva già indotto la conferenza di Ginevra dell'anno prima ad affidare alla Croce Rossa internazionale la protezione e il soccorso dei naufraghi e dei feriti in mare. Si ribadisce e si amplia la proibizione di bombardare edifici civili indifesi, di proteggere in modo particolare i palazzi di interesse culturale, scientifico e religioso, di salvaguardare – da parte degli stati occupanti – i musei e le istituzioni pubbliche.

L'attenzione a risparmiare i monumenti storici e gli edifici dedicati alla religione, all'arte, alla scienza e alle opere caritatevoli non teneva conto del parallelo sviluppo che stava avendo la tecnologia aeronautica e del subitaneo cambiamento che essa avrebbe portato, di lì a pochi anni e prima dello scoppio della guerra mondiale, nelle strategie militari, specialmente in quelle riguardanti i bombardamenti aerei.

Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani¹

È tuttora pressoché impossibile descrivere quel che effettivamente avvenne in Europa il 4 agosto 1914. I giorni che precedettero e quelli che seguirono la prima guerra mondiale sono separati fra loro non come la fine di un vecchio periodo e l'inizio di uno nuovo, ma come il momento che precede e quello che segue un'esplosione. Il paragone è tuttavia inesatto come tutti gli altri, perché non è finora venuta la calma del dolore che cala sull'infelicità dopo una catastrofe. La prima esplosione sembra aver provocato una reazione a catena che non si è ancora arrestata. L'inflazione distrusse l'intera classe dei piccoli proprietari al di là di ogni speranza di ripresa: cosa che nessuna crisi monetaria aveva fino allora compiuto in modo così radicale. La disoccupazione raggiunse proporzioni favolose, non fu più circoscritta alla classe operaia, ma travolse, salvo eccezioni insignificanti, intere nazioni. Le guerre civili scoppiate nel periodo fra i due conflitti mondiali furono più sanguinose e crudeli che in passato; e diedero luogo a migrazioni di gruppi che a differenza dei loro più fortunati predecessori, i profughi delle guerre religiose, non furono accolti e assimilati in nessun paese. Una volta lasciata la patria d'origine essi rimasero senza patria, una volta lasciato il loro stato furono condannati all'apoliticità. Privati dei diritti umani garantiti dalla cittadinanza, si trovarono ad essere senza alcun diritto, la schiuma della terra. A niente di quanto avvenne dopo la prima guerra mondiale si poté porre rimedio; e, per quanto prevista, nessuna sciagura, neppure lo scoppio di un secondo conflitto mondiale, poté essere impedita. Ogni avvenimento ebbe la definitività di un giudizio universale, un giudizio che appariva come l'espressione di una stupida irreparabile fatalità.

Prima che l'azione totalitaria attaccasse e parzialmente distruggesse la struttura della civiltà europea, l'esplosione del 1914 e l'instabilità da essa causata avevano già tanto sconvolto la facciata del sistema politico del continente da metterne a nudo la trama riposta. Per gruppi sempre più numerosi di persone cessarono improvvisamente di aver valore le norme del mondo circostante. E l'apparente stabilità di questo mondo fece apparire ogni gruppo espulso dai suoi limiti protettivi come una sfortunata eccezione a una regola altrimenti sana e normale, riempiendo di eguale cinismo vittime e osservatori di un destino palesemente anormale e ingiusto. Gli uni e gli altri scambiarono tale cinismo per una superiore saggezza. Mentre in realtà erano più che mai sconcertati e ignari delle cose di questo mondo. L'odio, che non era certo mancato prima del conflitto, venne a svolgere una parte centrale negli affari pubblici, di modo che la scena politica degli anni venti, apparentemente tranquilli, assunse l'atmosfera sinistra e opprimente, carica di diffusa irritabilità, di un dramma familiare di Strindberg. Nulla forse illustra la generale disintegrazione della vita politica meglio di questo odio vago di tutto e di tutti, senza un oggetto definito. Senza poter addossare la colpa della situazione a qualcuno, il governo, la borghesia o una potenza straniera. Esso dunque si

rivolgeva in tutte le direzioni, a caso e imprevedibilmente, incapace di risparmiare qualcosa sotto il sole.

Questa atmosfera di disgregazione, benché caratteristica dell'intera Europa nel periodo fra le due guerre, fu più intensa e visibile nei paesi sconfitti che in quelli vittoriosi, e si sviluppò completamente negli stati sorti dopo la rovina dell'Austria-Ungheria e dell'impero zarista. Gli ultimi residui di solidarietà fra le nazioni non emancipate della "fascia di popolazioni miste" svanirono immediatamente con la scomparsa della dispotica burocrazia accentratrice, che era dopotutto servita a tenerle unite e a stornare dall'una e dall'altra gli odi accumulati e le contrastanti rivendicazioni. Ora ogni gruppo era contro tutti gli altri, ma più ancora contro i propri immediati vicini: gli slovacchi contro i cechi, i croati contro i serbi, gli ucraini contro i polacchi. E ciò non era conseguenza del conflitto fra gruppi etnici e popoli investiti dell'autorità statale, fra minoranze e maggioranze; gli slovacchi sabotavano l'azione del governo democratico ceco di Praga, ma allo stesso tempo perseguitavano la compatta minoranza ungherese che viveva sul loro territorio. Un'analogia ostilità contro il popolo dominante, e fra le stesse minoranze insoddisfatte, esisteva in Polonia.

A prima vista questi fermenti del vecchio focolaio europeo di conflitti diedero l'impressione di meschine contese nazionalistiche senza alcuna conseguenza per i destini politici del continente. Ma qui si formarono ben presto due distinti gruppi di vittime, la cui posizione si rivelò diversa e incomparabilmente peggiore di tutti gli altri danneggiati dalla guerra, peggiore di quella della media borghesia espropriata, dei disoccupati, dei piccoli possidenti o dei pensionati, che avevano perso lo status sociale, il lavoro, i mezzi di sostentamento o la proprietà; perché questi gruppi avevano perso dei diritti che erano stati ritenuti inalienabili e indipendenti dalle circostanze politiche: i diritti umani. Gli apolidi e le minoranze, giustamente definiti "primi cugini", non avevano un governo che li rappresentasse e li proteggesse, e perciò erano costretti a vivere sotto la legge eccezionale dei trattati sulle minoranze, che tutti i governi (tranne quello cecoslovacco) avevano sottoscritto sotto riserva negandogli forza giuridica, o fuori di qualsiasi legge, alle mercè della tolleranza altrui.

Le minoranze dell'Europa orientale e meridionale e gli apolidi, che in folti gruppi si sparsero nell'Europa centro-occidentale, costituirono un nuovo elemento di disgregazione. La snazionalizzazione divenne un'arma efficace della politica dei governi totalitari, e l'incapacità costituzionale degli stati nazionali europei a garantire ai perseguitati i diritti umani più elementari consentì a quei governi di imporre all'estero i loro criteri. Quelli che i persecutori cacciarono dal paese come schiuma della terra – ebrei, trockisti, ecc. – vennero dovunque ricevuti come tali; quelli che erano stati definiti indesiderabili divennero gli *indésirables* d'Europa. L'organo ufficiale delle SS, lo "Schwarze Korps", affermò esplicitamente nel 1938 che, se il mondo non era convinto che gli ebrei erano la feccia dell'umanità, si sarebbe

¹ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1996, pp. 372-419.

ricredito quando una schiera di mendicanti non identificabili, senza nazionalità, senza denaro, senza passaporto, avrebbe ben presto attraversato i confini². Questa propaganda dei fatti concreti era più efficace della retorica di Goebbels; essa riusciva non solo a fare realmente degli ebrei la schiuma della terra, ma anche, cosa infinitamente più importante per il regime totalitario, a mostrare praticamente, con l'esempio dell'incredibile miseria di esseri innocenti, che gli inalienabili diritti dell'uomo erano una fandonia e le proteste delle democrazie pura e semplice ipocrisia. Il termine "diritti umani" divenne per tutti, nei paesi totalitari, e democratici, per le vittime, i persecutori e gli spettatori indifferentemente, sinonimo d'idealismo ipocrita o ingenuo.

La "nazione delle minoranze" e il popolo degli apolidi

Le moderne condizioni del potere, che fanno della sovranità nazionale una farsa tranne che per i colossi, l'ascesa dell'imperialismo e i pan-movimenti avevano minato la stabilità del sistema europeo dall'esterno. Nessuno di tali fattori era scaturito direttamente dalla tradizione e dalle istituzioni degli stati nazionali. La disintegrazione interna di questi [stati nazionali] cominciò soltanto dopo la prima guerra mondiale, con la comparsa delle minoranze create dai trattati di pace e il continuo crescente afflusso di profughi a causa delle rivoluzioni.

L'inadeguatezza dei trattati di pace è stata spesso spiegata con l'appartenenza dei negoziatori a una generazione formata alla luce delle esperienze del periodo prebellico e quindi incapace di comprendere veramente gli effetti della guerra. In proposito non c'è una prova migliore del loro tentativo di risolvere il problema delle nazionalità nell'Europa orientale e meridionale mediante la creazione di stati nazionali e la conclusione di trattati sulle minoranze. Se era discutibile la saggezza dell'estensione di una forma di governo che persino in paesi con un'antica solida tradizione nazionale non era in grado di affrontare i nuovi problemi della politica mondiale, era assolutamente dubbio che si potesse importarla in un'area in cui mancavano le condizioni necessarie: l'omogeneità della popolazione e il radicamento alla terra. Ma supporre che si potessero creare degli stati nazionali coi metodi dei trattati di pace era semplicemente assurdo. È facile infatti convincersi, con "un semplice sguardo alla carta etnografica dell'Europa, che è impossibile introdurre il principio dello stato

² La prima persecuzione degli ebrei tedeschi da parte dei nazisti deve essere considerata più che un'azione diretta a eliminarli, un tentativo di diffondere l'antisemitismo fra "i popoli che sono favorevolmente disposti verso gli ebrei, soprattutto le democrazie occidentali". Una circolare inviata dal ministero degli esteri a tutte le autorità tedesche in paesi stranieri poco dopo i pogrom del novembre 1938 affermava: "L'emigrazione di circa 100 mila ebrei è già bastata a destare l'attenzione di molti paesi per il pericolo ebraico... La Germania ha interesse a mantenere la dispersione degli ebrei... l'afflusso di ebrei in ogni parte del mondo provoca l'opposizione della popolazione locale e costituisce perciò la migliore propaganda per la politica tedesca... Quanto più povero e quindi gravoso l'ebreo immigrato è per il paese che lo accoglie, tanto più decisamente questo reagirà".

nazionale nell'est europeo". Raggruppati più popoli in uno stato, i trattati affidarono il governo a uno di essi, promosso al rango di "popolo statale", tacitamente presumendo che gli altri importanti (come gli slovacchi in Cecoslovacchia, i croati e gli sloveni in Jugoslavia) avessero una parte adeguata nell'amministrazione del paese, il che naturalmente non fu. Altrettanto arbitrariamente formarono poi col resto un terzo gruppo di nazionalità definite "minoranze", aggiungendo così alle molte gravose incombenze dei nuovi stati la briga di osservare speciali norme per una parte della popolazione. Il risultato fu che i popoli, minoranze ufficiali o semplici nazionalità che fossero, ai quali non era stata concessa la dignità di stato, considerarono i trattati come un gioco arbitrario che aveva assegnato il governo ad alcuni e una condizione di servitù agli altri. Per contro, i nuovi stati, ai quali era stata assicurata una sovranità eguale a quella dei paesi occidentali, giudicarono i trattati sulle minoranze un'aperta violazione della promessa e un atto discriminatorio perché soltanto essi vi erano stati obbligati, e non ad esempio la Germania sconfitta. [...]

Era inevitabile che i popoli che avevano ottenuto la sovranità nazionale a spese degli altri si trovassero fin da principio costretti al ruolo di oppressori, e che, peggio ancora, i gruppi frustrati, animati da ostilità contro un governo loro imposto, si convincessero che la libertà non era possibile senza autodeterminazione e sovranità nazionale, che senza un loro governo erano defraudati dei diritti umani. Tale convinzione, suffragata fra l'altro dal fatto che la rivoluzione francese aveva combinato la sovranità nazionale con la dichiarazione dei diritti dell'uomo, fu rafforzata dai trattati sulle minoranze che affidarono alla Lega delle nazioni, anziché ai governi interessati, la tutela dei diritti dei gruppi che, a causa delle divisioni territoriali, erano stati lasciati senza un proprio stato nazionale. [...]

Né la Lega delle nazioni né i trattati sulle minoranze avrebbero potuto impedire agli stati recentemente istituiti di assimilare, più o meno coattivamente, i gruppi allogeni viventi sul loro territorio. Il maggior ostacolo all'assimilazione era la debolezza numerica e culturale dei cosiddetti "popoli statali". La minoranza russa e quella ebraica in Polonia non consideravano la cultura polacca superiore alla propria, e neppure si lasciavano impressionare dal fatto che i polacchi costituivano all'incirca il 60 per cento della popolazione. [...]

L'importanza dei trattati sulle minoranze non consisteva nella loro applicazione pratica, bensì nel fatto di esser garantiti da un organismo internazionale, la Lega delle nazioni. C'erano state delle minoranze anche in passato, ma la minoranza come istituzione permanente, il riconoscimento che milioni di persone vivevano fuori della normale protezione giuridica e avevano bisogno per i loro diritti elementari di un'ulteriore garanzia da un organismo esterno, la presunzione che questo stato di cose non fosse temporaneo e occorresse dei trattati per stabilire un *modus vivendi* durevole – tutto ciò era qualcosa di nuovo nella storia europea, almeno su tale scala. I trattati sulle minoranze dicevano a chiare lettere quel che fino allora era stato implicito nel sistema degli stati nazionali, cioè che soltanto l'appartenenza alla nazione dominante dava veramente diritto alla cittadinanza e alla protezione giuridica, che i gruppi allogeni dovevano accontentarsi delle leggi eccezionali finché non erano completamente assimilati e non avevano fatto dimenticare la loro origine etnica. I discorsi interpretativi degli statisti dei paesi senza problemi di minoranze, in merito

ai trattati della Lega, parlavano un linguaggio ancora più franco: era logico, a loro avviso, che la legge di un paese non si estendesse alle persone inassimilabili, attaccate a una nazionalità diversa. Essi ammettevano così — e il problema dei profughi e degli apolidi l'avrebbe ben presto dimostrato in tutta l'Europa con la precisione di un esperimento ripetibile — che la trasformazione dello stato da uno strumento giuridico in uno strumento nazionale era un fatto compiuto. «La nazione aveva conquistato lo stato», gli interessi nazionali avevano preso il sopravvento sul diritto molto prima che Hitler potesse proclamare: «Diritto è quel che giova al popolo tedesco». Ancora una volta il linguaggio della plebe era il linguaggio dell'opinione pubblica spogliato di ogni ritengo e ipocrisia. [...]

L'apolidicità è il fenomeno di massa più moderno, e gli apolidi sono il gruppo umano più caratteristico della storia contemporanea. La loro esistenza non può essere attribuita a un unico fattore. Dalla fine della prima guerra mondiale in poi ogni avvenimento politico, guerra o rivoluzione, ha aggiunto con monotona regolarità un nuovo gruppo a quelli che già vivevano al di fuori della legge, e nessuno di essi, per quanto mutasse la situazione originaria, è potuto ritornare alla normalità. Tra loro si trovava, e si trova ancora, il più vecchio gruppo di apolidi, gli *Heimatlose* prodotti dai trattati di pace del 1919, dal dissolvimento dell'Austria-Ungheria e dalla creazione degli stati baltici. A volte la loro vera origine non poteva essere determinata, specialmente se alla fine del conflitto per un motivo o per l'altro non avevano risieduto nella città natale; a volte il loro luogo d'origine aveva cambiato mani così spesso nel turbine delle contese del dopoguerra da dare ai suoi abitanti una nazionalità diversa di anno in anno (come Vilna, definita da un funzionario francese «*la capitale des apatrides*»); a volte, e più spesso di quanto si immagini, dopo la prima guerra mondiale la gente si era rifugiata nell'apolidicità per rimanere dove stava ed evitare di essere rispedita in una «patria» dove sarebbe stata straniera (come nel caso di molti ebrei polacchi e romeni in Francia e Germania, aiutati dall'atteggiamento antisemitico dei rispettivi consolati).

Di per sé insignificante, una palese anomalia giuridica, l'*apatride* ricevette un'attenzione piuttosto tardiva quando nel dopoguerra vennero a trovarsi nella sua condizione i profughi che erano stati costretti in seguito a vicende rivoluzionarie ad allontanarsi dai loro paesi ed erano stati immediatamente privati della cittadinanza dai governi vittoriosi. Di questa categoria entrarono a far parte, in ordine cronologico, milioni di russi, centinaia di migliaia di armeni, migliaia di ungheresi, centinaia di migliaia di tedeschi e oltre mezzo milione di spagnoli, per enumerare soltanto i gruppi più importanti. Il comportamento dei loro governi può oggi apparire una naturale conseguenza della guerra civile; ma a quel tempo la privazione in massa della cittadinanza era una cosa assolutamente nuova e impreveduta. Essa presupponeva una struttura statale che, se non ancora completamente totalitaria, non tollerava alcuna opposizione e preferiva perdere dei cittadini piuttosto che albergare nel suo seno dei dissenzienti. E inoltre rivelava qualcosa di latente nella storia della sovranità nazionale, che le sovranità dei paesi limitrofi potevano entrare in un conflitto implacabile anche in tempo di pace, e non soltanto nel caso estremo della guerra. Ora era chiaro che la piena sovranità nazionale era possibile solo finché sussisteva il concerto delle nazioni europee; era infatti questo spirito di spontanea solidarietà e tacita intesa che vietava ad ogni governo il pieno

esercizio del suo potere sovrano. Teoricamente, nella sfera del diritto internazionale, allo stato era sempre stata riconosciuta una sovranità assoluta in materia di «emigrazione, naturalizzazione, nazionalità ed espulsione»; ma considerazioni pratiche e la constatazione della comunanza di interessi ne avevano frenato l'esercizio fino all'avvento dei regimi totalitari. Si è quasi tentati di misurare il grado di infezione totalitaria di un governo dall'uso fatto della privazione della cittadinanza: è in proposito interessante scoprire che l'Italia mussoliniana fu piuttosto riluttante a trattare in tal modo i suoi fuoriusciti. Va tuttavia ricordato che quasi tutti i paesi del continente adottarono nel periodo fra le due guerre una legislazione formulata in modo da consentire l'espulsione dei cittadini sgraditi al momento opportuno. [...]

Prima dell'ultima guerra soltanto le dittature totalitarie o semitotalitarie ricorrevano all'arma della snaturalizzazione contro i cittadini di nascita; ora si è giunti al punto in cui persino dei paesi democratici come gli Stati Uniti hanno a un certo momento esaminato la possibilità di privare della cittadinanza gli americani comunisti. L'aspetto sinistro della cosa è che misure simili siano prese in considerazione in tutta innocenza. Ma, per rendersi conto delle vere implicazioni dell'apolidicità, basta ricordare l'estrema cura con cui i nazisti insistevano affinché gli ebrei non tedeschi perdessero «la loro cittadinanza prima del trasporto o al più tardi il giorno della deportazione». Per gli ebrei tedeschi ciò non era necessario perché nel Terzo Reich una legge li privava automaticamente della cittadinanza appena lasciavano il territorio nazionale, anche se naturalmente perché deportati in un *Lager* polacco.

Il primo grave danno derivante alla compagine dello stato nazionale dall'arrivo di centinaia di apolidi fu il venir meno del diritto di asilo, l'unico diritto che avesse sempre campeggiato come simbolo dei diritti umani nella sfera delle relazioni internazionali. La sua lunga veneranda storia risaliva agli inizi della vita politica organizzata. Fin dai tempi antichi esso aveva impedito, per il fuggiasco e per il paese ospitante, il verificarsi di casi di persone costrette a diventare fuorilegge da circostanze estranee alla loro volontà. Era l'unico residuo moderno del principio medievale secondo cui «*quidquid est in territorio est de territorio*», perché in tutti gli altri campi lo stato tendeva a proteggere i suoi cittadini anche oltre le frontiere e provvedeva, mediante trattati di reciprocità, a mantenerli soggetti alle sue leggi. Benché in singoli casi sopravvivesse alle due guerre mondiali, il diritto di asilo era ormai considerato un anacronismo, in conflitto coi diritti internazionali dello stato. Perciò non se ne faceva parola nella legge scritta, nelle costituzioni, negli accordi internazionali e neppure nel patto della Lega delle nazioni; esso condivideva, a tale riguardo, la sorte dei diritti dell'uomo che, mai diventati legge, conducevano un'esistenza crepuscolare ed erano invocati in singoli casi eccezionali per cui non bastavano le normali istituzioni giuridiche.

Un'altra conseguenza prodotta dall'afflusso dei profughi fu la constatazione che era impossibile sbarazzarsene o trasformarli in cittadini del paese ospitante. Fin dall'inizio era stata opinione concorde che ci fossero due modi per risolvere il problema: il rimpatrio o la naturalizzazione. Quando l'esempio delle prime ondate russe e armenie dimostrò che nessuna delle due soluzioni dava risultati tangibili, i paesi ospitanti si rifiutarono di riconoscere l'apolidicità dei gruppi successivamente arrivati, rendendo così ancor più intollerabile la

situazione dei profughi. Dal punto di vista dei governi interessati era comprensibile che facessero presente alla Lega delle nazioni "che l'operazione profughi doveva essere liquidata con la massima rapidità"; essi avevano motivo di temere che gli espulsi dalla vecchia trinità stato-popolo-territorio, che formava tuttora la base dell'organizzazione politica europea, costituissero soltanto l'inizio di un movimento crescente, il primo rivolo di una riserva inesauribile. Era ovvio, e anche la conferenza di Evian lo riconobbe nel 1938, che tutti gli ebrei tedeschi e austriaci fossero potenzialmente apolidi; ed era naturale che i paesi con forti minoranze fossero incoraggiati dall'esempio della Germania a usare gli stessi metodi per sbarazzarsi di almeno qualcuno dei gruppi allogeni. Fra le minoranze gli ebrei e gli armeni correvano i rischi maggiori e contarono ben presto la più alta percentuale di apolidi; il loro esempio mostrò che i trattati sulle minoranze, lungi dall'offrire una protezione sicura, potevano servire come strumento per preparare l'espulsione di certi gruppi. [...]

I guai cominciarono appena si cercò di porre in opera i due rimedi conosciuti, il rimpatrio e la naturalizzazione. Le misure di rimpatrio naturalmente fallirono quando non si trovò un paese dove mandare questa gente. Ciò non per riguardo verso gli apolidi (come può avvenire oggi quando l'URSS pretende la restituzione di ex cittadini e i paesi democratici devono proteggerli da un rimpatrio non desiderato) né per spirito umanitario da parte dei paesi inondatai di profughi, ma per la riluttanza del paese d'origine e di ogni altro ad accettarli. Era come se la stessa indeportabilità degli apolidi impedisse ai governi di espellerli; ma poiché l'uomo senza uno stato era "un'anomalia per cui non c'era una nicchia appropriata nella struttura del diritto generale", un fuorilegge per definizione, si trovava completamente alla mercé della polizia che non si faceva scrupolo di commettere qualche illegalità pur di diminuire il fardello degli *indésirables*. In altre parole, lo stato, insistendo sul suo sovrano diritto di espulsione, era costretto dalla natura illegale dell'apolidicità ad atti dichiaratamente illegali. Deportava clandestinamente gli apolidi nei paesi limitrofi, col risultato che questi gli rendevano la pariglia. La soluzione ideale del rimpatrio, la deportazione clandestina del profugo nel paese d'origine, era attuabile solo in alcuni casi importanti, in parte perché una polizia non totalitaria era ancora frenata da considerazioni etiche, sia pure rudimentali, in parte perché l'apolide poteva essere riespulso clandestinamente dal suo paese come da qualsiasi altro, e infine perché un traffico del genere poteva avvenire soltanto coi paesi confinanti. Le conseguenze di questo contrabbando di persone furono una serie di piccole guerre di frontiera fra le opposte polizie, che non giovarono indubbiamente a stabilire buone relazioni internazionali, e un'accumulazione di pene detentive per l'apolide che, con l'aiuto della polizia di un paese, era passato "illegalmemente" nel territorio di un altro.

Ogni tentativo, da parte di conferenze internazionali, di istituire uno status giuridico per gli apolidi è fallito perché nessuno status internazionalmente garantito poteva sostituire il territorio dove cacciare uno straniero indesiderato. Tutte le discussioni sul problema si sono impennate da oltre trent'anni a questa parte su un solo interrogativo: come si può rendere nuovamente esiliabile il profugo? L'unico surrogato pratico del territorio nazionale di cui è privo sono sempre stati i campi d'internamento. Già negli anni trenta questa era l'unica patria che il mondo aveva da offrire all'apolide.

D'altronde, anche la naturalizzazione si rivelò un fallimento, per le stesse ragioni che avevano fatto relegare in soffitta il diritto di asilo. Essa era essenzialmente un'appendice della legislazione dello stato nazionale, che riguardava soltanto persone nate sul suo territorio, cittadini di nascita. Occorreva in casi eccezionali, per singoli individui che le circostanze avevano cacciato in un territorio straniero. L'intero procedimento venne meno di fronte alla prospettiva di una massa di decine di migliaia, centinaia di migliaia, milioni di persone da naturalizzare: anche dal punto di vista puramente amministrativo, nessun apparato statale europeo sarebbe stato all'altezza del problema. Invece di naturalizzare almeno una piccola parte dei nuovi arrivati, tutti i paesi cominciarono ad annullare le naturalizzazioni già accordate, un po' per il panico, e un po' perché l'afflusso di grandi masse di profughi modificava la precaria posizione dei cittadini naturalizzati della stessa origine. L'annullamento della naturalizzazione, o la promulgazione di nuove leggi che ovviamente aprivano la via a una snaturalizzazione di massa, faceva svanire la speranza di crearsi una nuova vita normale, se l'assimilazione in un paese diverso dal proprio poteva una volta apparire come un piccolo tradimento, ora era semplicemente ridicola. La differenza fra un cittadino naturalizzato e un residente apolide non era poi così forte da giustificare l'assunzione di fastidi, tanto più che il primo era spesso spogliato di importanti diritti civili e continuamente esposto al pericolo di subire la sorte del secondo. La condizione dei naturalizzati era in larga misura equiparata a quella degli stranieri ordinari e, poiché i primi avevano già perso la cittadinanza precedente, tali provvedimenti facevano pendere sul capo di un altro folto gruppo la minaccia dell'apolidicità.

Era quasi patetico vedere quanto impotenti fossero i governi europei, malgrado la consapevolezza del pericolo dell'apolidicità per le loro istituzioni giuridiche e politiche e lo sforzo compiuto per arginare la fiumana. Non erano più necessari avvenimenti esplosivi. Una volta ammesso in un paese normale un certo numero di apolidi, l'apolidicità si diffondeva come una malattia contagiosa. Non solo i cittadini naturalizzati correvano il pericolo di ritornare allo status di *apatrides*, ma anche le condizioni di vita degli stranieri in genere erano destinate a peggiorare notevolmente. Negli anni trenta divenne sempre più difficile operare una netta distinzione fra i profughi senza stato e i normali stranieri residenti. Appena un governo tentava di rimpatriare un residente straniero suo malgrado, questi faceva del suo meglio per trovare rifugio nell'apolidicità. Durante la prima guerra mondiale gli appartenenti a paesi nemici ne avevano già scoperto i vantaggi. Ma quella che allora era stata l'astuzia di individui che avevano trovato una scappatoia nella legge era ora diventata la reazione istintiva delle masse. La Francia, il paese europeo con la più alta quota di immigranti, che da tempo cercava di disciplinare il caotico mercato del lavoro richiedendo manodopera straniera nei periodi di bisogno e rispedendola ai luoghi di origine nei periodi di disoccupazione e di crisi, imparò ai suoi stranieri una lezione sui vantaggi dell'apolidicità che essi non dimenticarono tanto facilmente. Dopo il 1935, l'anno del rimpatrio in massa disposto dal governo Laval con l'unica eccezione degli apolidi, i cosiddetti "immigranti economici" e gli altri gruppi di più vecchia origine – balcanici, italiani, polacchi e spagnoli – si mescolarono alle ondate di profughi dando luogo a un groviglio inestricabile.

Molto peggiore del danno causato ai diritti sovrani in materia di nazionalità ed espulsione fu quello dell'illegalità introdotta nella vita interna dei vari paesi quando un numero crescente di residenti dovette vivere al di fuori dell'ordinamento giuridico statale. L'apolide, privo del diritto alla residenza e del diritto al lavoro, era continuamente costretto a violare la legge. Era passibile di pene detentive senza aver commesso alcun delitto. L'intera gerarchia di valori propria dei paesi civili era capovolta nel suo caso. Poiché era un'anomalia non contemplata dalla legge, egli poteva normalizzarsi soltanto commettendo un'infrazione alla norma che fosse contemplata, cioè un delitto. [...]

Lo stato nazionale, incapace di fornire una legge per chi aveva perso la protezione di ogni governo, demandò l'intera faccenda alla polizia. Era la prima volta che nell'Europa occidentale la polizia veniva autorizzata ad agire per conto proprio, a disporre direttamente delle persone; in una sfera della vita pubblica essa non era più lo strumento per imporre l'osservanza della legge, ma un'autorità indipendente dal governo. La sua forza e la sua autonomia crebbero in proporzione diretta all'afflusso di profughi. Quanto più numerosa era la schiera degli apolidi e degli apolidi potenziali rispetto alla popolazione di un paese (nella Francia d'anteguerra essa aveva raggiunto il 10 per cento del totale), tanto più grave era il pericolo della trasformazione graduale in uno stato di polizia.

Naturalmente i regimi totalitari, in cui la polizia era salita al vertice del potere, avevano uno spiccato interesse a consolidarne la posizione affidandole il dominio di vasti gruppi di persone che, a prescindere da un reato individualmente commesso, si trovavano fuori della legge. Nella Germania nazista le leggi di Norimberga, con la loro distinzione fra "Reichsbürger" (cittadini con pienezza di diritti) e "Staatsangehörige" (cittadini di seconda classe, senza diritti politici), aprirono la via a un processo al termine del quale con un decreto si sarebbero potuti privare gli "Staatsangehörige" di "sangue straniero" della cittadinanza; solo lo scoppio della guerra impedì una legislazione del genere, che era stata preparata fin nei particolari. D'altronde, il numero crescente degli apolidi nei paesi democratici condusse a una forma di illegalità, organizzata dalla polizia, che praticamente si risolveva nell'adeguamento del mondo libero ai metodi dei regimi totalitari. Che fossero alla fine predisposti dei campi di concentramento per gli stessi gruppi in tutti i paesi, pur con una notevole differenza di trattamento, era estremamente caratteristico, dato che la scelta dei gruppi era lasciata esclusivamente all'iniziativa di quei regimi: se la persona rinchiusa dai nazisti in un Lager riusciva a fuggire, ad esempio, in Olanda, era messa dagli olandesi in un campo d'internamento. Così, molto prima dello scoppio della guerra, la polizia di parecchi paesi occidentali, col pretesto della "sicurezza nazionale", aveva stabilito di propria iniziativa stretti contatti con la Gestapo e la GPU, di modo che si poteva già parlare di una sua politica estera autonoma. Tale politica si svolgeva in completa indipendenza dai governi ufficiali; le relazioni fra la Gestapo e la polizia francese non furono mai così cordiali come al tempo del governo di fronte popolare di Léon Blum, che seguiva un indirizzo decisamente antitedesco. A differenza dei governi, le polizie non si lasciavano mai impacciare da "pregiudizi" contro i regimi totalitari; gradivano le informazioni e denunce ricevute dagli agenti della GPU quanto quelle degli agenti fascisti o della Gestapo. Erano al corrente del ruolo di primo piano

dell'apparato poliziesco in quei regimi, della sua elevata posizione sociale, della sua importanza politica, e non facevano mistero delle loro simpatie. Se poi i nazisti incontrarono così scarsa resistenza da parte della polizia dei paesi occupati e poterono organizzare il terrore col suo aiuto, fu dovuto, almeno in una certa misura, alla posizione di potere da essa acquistata nei lunghi anni di illimitato e arbitrario dominio sui profughi e sugli apolidi.

Sia nella storia della "nazione delle minoranze" sia nella formazione dell'esercito degli apolidi gli ebrei ebbero una parte di prim'ordine. Essi furono alla testa del movimento dei gruppi minoritari perché spinti dall'estremo bisogno di protezione (eguagliato soltanto da quello degli armeni) e favoriti dalle eccellenti relazioni internazionali, ma soprattutto perché, non costituendo la maggioranza in nessun paese, erano considerati la "minorité par excellence", cioè l'unica i cui interessi potevano esser difesi soltanto sul piano internazionale.

Le loro particolari esigenze furono la scusa migliore per negare che i trattati sulle minoranze fossero un compromesso fra i nuovi stati, tendenti ad assimilare di forza i gruppi allogeni, e le nazionalità a cui per ragioni di opportunità non si poteva accordare il diritto all'autodeterminazione.

Col pretesto che l'apolidità riguardava principalmente il popolo ebraico tutti i governi cercarono di superare il problema ignorandolo. Nessuno capi che la soluzione hitleriana, consistente nel ridurre anzitutto gli ebrei tedeschi allo stato di minoranza non riconosciuta e nel cacciarli come apolidi oltre i confini, per poi raccogliergli accuratamente da ogni angolo d'Europa nei campi di sterminio, mostrava al mondo intero nel modo più chiaro come si potevano "liquidare" i problemi delle minoranze e degli apolidi. Dopo la guerra la questione ebraica, che era stata considerata l'unica insolubile, venne in effetti risolta con la colonizzazione e la conquista di un territorio; ma, lungi dal risolvere il problema delle minoranze e degli apolidi, e al pari di quasi tutti gli avvenimenti del nostro secolo, tale soluzione produsse una nuova categoria, i profughi arabi, aumentando di altre 700-800 mila unità il numero di persone senza stato e senza diritti. E quel che era avvenuto in Palestina entro i limiti di un minuscolo territorio con centinaia di migliaia di persone si ripeté più tardi in India coinvolgendo masse di milioni in uno spazio immenso. Dai trattati di pace del 1919 e 1920 in poi, profughi e apolidi hanno accompagnato come una maledizione il sorgere dei nuovi stati, fondati sulla falsariga dello stato nazionale.

Questa maledizione contiene i germi di una malattia mortale per i nuovi organismi. Perché lo stato nazionale non può esistere una volta infranto il principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge. Senza questa eguaglianza, che in origine era destinata a sostituire i vecchi ordinamenti della società feudale, esso si dissolve in una massa anarchica di privilegiati e di diseredati. Le leggi che non sono eguali per tutti danno luogo a privilegi, qualcosa che contrasta con la stessa natura dello stato nazionale. Quando questo non è in grado di trattare gli apolidi come soggetti giuridici e lascia ampio campo d'azione all'arbitrio delle misure poliziesche, difficilmente resiste alla tentazione di privare tutti i cittadini del loro status e di governarli con una polizia onnipotente.

La difficoltà di proclamare a livello internazionale il principio di eguaglianza tra individui¹

Già dopo la Prima guerra mondiale vennero fatti due tentativi, tutti e due falliti, di proclamare a livello internazionale il principio di eguaglianza tra individui – uno dei capisaldi della tematica dei diritti umani. Il primo avvenne nel 1919. In occasione della elaborazione del Patto della Società delle Nazioni, la delegazione giapponese propose formalmente di inserire nel Patto una norma che così stabiliva:

L'eguaglianza delle nazioni essendo un principio fondamentale della Società delle Nazioni, le Alti Parti Contraenti convengono di accordare, il più presto possibile, a tutti gli stranieri che abbiano la cittadinanza di uno Stato membro della Società un eguale e giusto trattamento in ogni riguardo, senza fare distinzioni, o in diritto o in fatto, basate sulla loro razza o nazionalità.

Quali erano le implicazioni della proposta giapponese? Una norma internazionale, inserita in un trattato fondamentale, avrebbe posto tutti gli stranieri su un piano di eguaglianza. Non si trattava, beninteso, di proclamare l'eguaglianza tra i cittadini di ciascuno Stato contraente, o tra questi e tutti gli stranieri: si trattava solo di non discriminare i cittadini degli altri Stati membri della Società, e solo essi, in base alla loro razza o nazionalità. Siamo dunque ben lontani dalla consacrazione, a livello universale, del principio di eguaglianza. La norma proposta dai giapponesi era ancora concepita nell'ottica tradizionale in cui erano allora considerati gli individui: quella del trattamento degli stranieri. Entro quell'ottica, il passo avanti che veniva proposto consisteva nell'abolire discriminazioni di razza e di nazionalità.

Malgrado la portata relativamente limitata della proposta, essa venne recisamente respinta, soprattutto per l'opposizione della Gran Bretagna, dell'Australia, degli Stati Uniti. Parimenti venne respinta una proposta molto più edulcorata, presentata successivamente dai giapponesi, dopo la levata di scudi dell'Occidente. Non mi fermo sugli argomenti avanzati dagli oppositori del Giappone, perché sono tutti prevalentemente giuridici, e sostanzialmente pretestuosi. La verità è che le maggiori potenze occidentali non volevano né potevano accettare un principio che avrebbe intaccato gravemente le loro pratiche discriminatorie nei confronti dei cittadini di

altre aree del mondo, e che alla lunga avrebbe finito per minare anche le pratiche simili che essi tolleravano ancora all'interno dei loro sistemi nazionali (penso soprattutto alle discriminazioni razziali negli Stati Uniti). Nel 1919, dunque, la proposta avanzata da una delle poche potenze non bianche partecipanti ai lavori di Ginevra – proposta che avrebbe certamente avuto il valore di un potente fermento introdotto nella comunità internazionale – venne respinta soprattutto ad opera delle potenze occidentali al cui interno erano stati concepiti i diritti umani. La comunità internazionale non era ancora matura per recepire quei valori.

Un altro tentativo di proclamare a livello internazionale il rifiuto della discriminazione razziale venne effettuato nel 1933. Questa volta, però, lo scontro avvenne tra Stati bianchi, tra potenze occidentali, alcune delle quali mostrarono ora di essere meno insensibili al principio di eguaglianza della persona umana. Inoltre, questa volta l'ottica entro cui venne considerata la questione non era più quella tradizionale del trattamento degli stranieri, ma quella moderna del rispetto dei valori della persona umana in quanto tale.

Ho già detto che taluni trattati stipulati dopo la Prima guerra mondiale proteggevano le minoranze linguistiche, razziali e religiose di alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, e che tale protezione rispondeva essenzialmente a esigenze politiche. Un episodio significativo segna emblematicamente la crisi del tentativo di passare dalla dimensione strettamente politica a un'ottica più ampia, ispirata al rispetto dei diritti umani.

Nel 1933 un cittadino tedesco di origine ebraica, Franz Bernheim, si lamentò davanti al Consiglio della Società delle Nazioni delle violazioni, perpetrate dalla Germania, del trattato tedesco-polacco del 1922, nella parte in cui proteggeva le minoranze dell'Alta Slesia (allora appartenente alla Germania). Bernheim, vissuto tra il 1931 e il 1933 in Alta Slesia, era stato licenziato nell'aprile del 1933 da una società tedesca, come tutti gli impiegati ebrei. Nella sua appassionata petizione, ricordò le varie leggi e ordinanze contro gli ebrei, emanate nell'aprile del 1933 dal governo tedesco, insistendo sul fatto che esse introducevano in tutta la Germania una grave discriminazione razziale; egli si soffermava in particolare sugli effetti di quella legislazione in Alta Slesia, asserendo che essi erano contrari al trattato già citato. Il delegato tedesco in seno al Consiglio della Società sollevò subito varie obiezioni. Egli rilevò, tra l'altro, che Bernheim non aveva alcun legame con l'Alta Slesia, né di origine né di famiglia. Poi, non aveva alcun "diritto di presentare una petizione su

¹ A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 19-24.

questioni generali e sull'applicazione delle leggi tedesche in Alta Slesia, dato che quelle leggi non lo concernevano in alcun modo"; d'altro canto Bernheim non era legittimato, "né dal punto di vista della nascita né dal punto di vista della sua vita, a essere considerato come il rappresentante qualificato degli interessi generali della popolazione dell'Alta Slesia". Tipiche obiezioni formalistiche, come si vede, del genere di quelle cui ricorrono tanto volentieri molti diplomatici.

Nel dibattito che seguì, il rappresentante polacco, in un vigoroso intervento, mise il dito sulla piaga. Dopo aver respinto le obiezioni tedesche, egli osservò che certo, dal punto di vista formale, il Consiglio non poteva occuparsi che della sorte delle minoranze ebraiche in Alta Slesia. "Tuttavia – egli continuò – ogni membro del Consiglio ha il diritto, almeno morale, di rivolgere un pressante appello al governo tedesco per chiedergli di assicurare un trattamento eguale a tutti gli ebrei tedeschi". Comunque, continuò il delegato polacco, l'affare di cui era investito il Consiglio appariva molto istruttivo: "l'esempio sconcertante della minoranza ebraica in Germania, protetta giuridicamente solo in una piccola porzione del territorio del Reich, deve senza dubbio indurre alla conclusione che il sistema attuale per la protezione delle minoranze ha tutti i difetti di un sistema zoppicante". E concludeva osservando che "vi è un minimo di diritti che deve essere garantito ad ogni essere umano, quali che siano la sua razza, la sua religione o la sua lingua materna". Parole che oggi sembrano ovvie, ma che all'epoca destarono scalpore.

Fu allora nominato un comitato di giuristi, incaricato di verificare, sul piano formale, la fondatezza dei rilievi mossi dal delegato tedesco. Quel comitato si riunì e diede torto alla Germania. Il Consiglio decise allora di prendere atto di un'affermazione fatta precedentemente dal delegato tedesco: se qualche colpa doveva esser attribuita alla Germania, limitatamente, beninteso, all'Alta Slesia, essa non poteva che trarre origine da "errori dovuti a false interpretazioni date alle leggi interne [tedesche] dalle autorità subalterne; questi errori saranno rettificati". Forte di quest'affermazione (improntata, possiamo ben notare, a un'ipocrisia "diplomatica" davvero unica), il Consiglio decise di adottare un rapporto nel quale si invitava la Germania a far cessare le violazioni. Il rapporto passò con l'astensione della Germania e dell'Italia: quest'ultima, pur condividendo l'opinione del comitato dei giuristi, si astenne perché erano state espresse "certe considerazioni di ordine generale, che forse travalicano le competenze del Consiglio" (frase sibillina con cui l'Italia ammantava di fumosi argomenti giuridici l'approvazione politica dell'operato tedesco).

La questione delle discriminazioni contro gli ebrei non finì qui. Qualche mese dopo, la Germania chiese all'Assemblea della Società delle Nazioni di sottoporre a

una Commissione dell'Assemblea stessa il rapporto annuale della Società, nella parte relativa alle minoranze. In quella sede si accese una discussione assai vivace su una questione di principio: se in ogni Stato civile moderno tutti i cittadini dovessero godere di un eguale trattamento, sia in diritto che in fatto. La maggior parte degli Stati rispose affermativamente; una sola delegazione (quella tedesca) affermò invece che uno Stato sovrano aveva il diritto di considerare un problema siffatto come una questione interna. Tra gli Stati più avanzati, una posizione di punta fu presa dalla Francia, che fece due proposte. Prima, quella di riaffermare il principio che tutti gli Stati non legati da trattati sulle minoranze dovevano trattare le loro minoranze "almeno con lo stesso grado di giustizia e di tolleranza" richiesto da quei trattati. In secondo luogo, la Francia proponeva di affermare che, se uno Stato aveva stipulato un trattato non andavano interpretate come se si escludessero certe categorie di cittadini dai benefici delle clausole stesse; in altri termini, le minoranze all'interno di uno Stato erano protette anche se non si trovavano nei territori designati in termini esclusivi dai trattati. Il riferimento all'affare Bernheim era trasparente: secondo la proposta francese, la Germania doveva trattare senza discriminazione gli ebrei tedeschi anche al di fuori dell'Alta Slesia, e cioè in tutta la Germania. Non deve dunque stupire che il delegato tedesco sia insorto contro quella proposta, affermando che essa "aveva direttamente di mira la questione ebraica in Germania". Anche se migliorata dal delegato greco Politis, la proposta francese fu dunque respinta dalla Germania, nella parte di cui stiamo parlando. In virtù dell'art.5 del Patto della Società (secondo cui le delibere dell'Assemblea potevano essere adottate solo "con l'approvazione di tutti i membri"), la proposta francese fu bocciata.

Quale lezione possiamo trarre da questo episodio? Che, ancora nel 1933, la sovranità nazionale si opponeva al rispetto pieno dei diritti umani per tutti. Che il principio di eguaglianza – il fondamento stesso di tutti i diritti e le libertà – non era ancora considerato come uno dei capitali imprescindibili di ogni convivenza umana. Non è un caso che il voto contrario della Germania alla proposta francese sia stato dato l'11 ottobre 1933, e che solo tre giorni dopo, il 14 ottobre, Hitler abbia radiotrasmesso il famoso discorso con cui annunciava il ritiro della Germania dalla Società (perché gli altri Stati non erano disposti ad accordare "una reale eguaglianza di diritti alla Germania", ma la ponevano in una condizione "non dignitosa").

Il rispetto della dignità umana trovò, dunque, la sua prima pietra di inciampo nella ferma presa di posizione della Germania, volta a sostenere che la sovranità nazionale non tollerava alcuna ingerenza internazionale negli affari interni. La rottura – su questo e su altri punti, non meno significativi – tra la Germania e il resto della comunità internazionale porterà poi allo scoppio della guerra.

La protezione universale dei diritti umani¹

Il secondo dopoguerra: la svolta

Nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, gli sforzi per la protezione internazionale della dignità umana si moltiplicarono. Ma non è propriamente questo il senso della "svolta" del secondo dopoguerra. La vera novità consiste in ciò: gli individui non furono più considerati, sul piano internazionale, solo come membri appartenenti a un gruppo, a una minoranza oppure ad altre categorie. Essi divennero oggetto di protezione in quanto individui. A cambiare, nel secondo dopoguerra, è la *ratio* stessa delle norme internazionali a tutela dei diritti umani, che non sono più motivate e modellate sulla base degli interessi economici degli Stati, ma trovano la loro ragion d'essere in considerazioni di altra natura. Un cambiamento tanto radicale rappresenta sì il coronamento di un percorso iniziato nel secolo precedente, ma è in larga misura determinato dal peculiare contesto storico esistente in Europa nella prima metà degli anni Quaranta. Uno scenario drammatico, che aveva reso i popoli europei testimoni di veri e propri atti di barbarie, e che avrà un impatto dirompente anche sull'assetto stesso della comunità internazionale. [...]

Nel 1945 furono gli Stati occidentali, e principalmente gli Stati Uniti, a prendere l'iniziativa e a sostenere la dottrina neogiustnaturalistica dei diritti umani. Già nel 1941 il presidente Roosevelt aveva levato la propria voce a sostegno di tre grandi ideali: il diritto dei popoli all'autodeterminazione, i diritti umani, il pacifismo "armato". Non fu un caso, perché Roosevelt era stato il presidente del *New Deal*, ossia della riscossa morale contro una società in cui le ineguaglianze economico-sociali rendevano, ai meno abbienti, la vita più insopportabile che agli altri. Il presidente di quelli che oggi definiremmo "i diritti economico-sociali" per gli americani, inviò dunque un messaggio al Congresso, il 6 gennaio 1941, in cui designava la *nuova società mondiale* che doveva sorgere al termine della guerra. Il grande progetto aveva come punto fermo il rispetto, "da parte di tutti nel mondo" di quattro libertà: quella di parola e di pensiero; quella religiosa; la libertà dal bisogno (noi la chiameremo con altro nome: "i diritti economici e sociali"); la libertà dalla paura (la riduzione degli armamenti intesa a prevenire aggressioni armate).

Non si trattava solo del programma che il leader di una delle grandi potenze tracciava per la sua azione futura sul piano mondiale: esso si poneva anche come possibile punto di riferimento per l'azione di altri Stati. Pochi mesi dopo, quel programma veniva inserito nella Carta Atlantica (redatta da Roosevelt e da Churchill il 14 agosto 1941, ma aperta all'adesione di tutti gli altri Stati, e firmata infatti da numerosi alleati). Il messaggio di Roosevelt costituisce, come vedremo, la spinta propulsiva che metterà in moto, a livello mondiale, la proclamazione dei diritti umani e, successivamente, l'elaborazione della Dichiarazione Universale.

Se da un lato i vincitori della guerra perseguirono una strategia volta a elaborare una serie di principi generali sui diritti umani, che servissero come parametri generali di comportamento sia per le Nazioni Unite che per gli Stati membri, dall'altro lato la loro azione si dispiegò anche in un'altra direzione. Il secondo pilastro della politica alleata fu la creazione di tribunali penali internazionali (quelli di Norimberga e di Tokyo), affinché essi potessero rispondere all'immediato bisogno di ottenere giustizia, consentendo la punizione di criminali di guerra tedeschi e giapponesi che avevano commesso atti disumani.

Queste due impostazioni, sebbene distinte, si integrarono l'una con l'altra. Entrambe espressero il desiderio di punire coloro che si erano resi colpevoli di atrocità e, allo stesso tempo, di prevenire il ripetersi di simili azioni nel futuro, stabilendo parametri di comportamento da rispettare anche in tempo di pace.

La Carta dell'ONU

È con la stesura della Carta dell'ONU che gli Stati hanno posto la prima pietra di quella complessa costruzione giuridica che costituisce oggi la rete di protezione dei diritti umani a livello universale. Ma non si pensi che, all'atto di mettere nero su bianco le norme sul rispetto dei diritti umani nel documento che avrebbe creato le basi della nuova società internazionale, sorta dalle rovine della guerra, gli Stati non abbiano espresso punti di vista diversi o reticenze. Per meglio comprendere la portata di quel documento, credo sia utile soffermarsi sul dibattito che ha preceduto la sua adozione nella forma che tutti, oggi, conosciamo.

I nobili ideali proclamati da Roosevelt nel suo discorso al Congresso del 6 gennaio 1941 e poi inseriti nella Carta Atlantica furono successivamente ampliati

¹ A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 24-41.

dalla delegazione statunitense alla Conferenza di Dumbarton Oaks (agosto-ottobre 1944). A questa Conferenza parteciparono i rappresentanti di quattro potenze (Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna e Cina), proprio allo scopo di delineare i caratteri fondamentali della nuova Organizzazione che avrebbe preso il posto della "vecchia" Società delle Nazioni. Gli Stati Uniti, la potenza cui maggiormente si deve la creazione della nuova Organizzazione, adottarono però un atteggiamento di grande cautela quando dalla proclamazione e dal riconoscimento degli ideali umanitari a livello *politico* si passò all'adozione di vere e proprie *clausole sui diritti umani* da inserire nella futura Carta istitutiva dell'ONU. La "moderazione" statunitense era chiaramente motivata da considerazioni di carattere interno: non per i problemi costituzionali che la protezione internazionale dei diritti dell'uomo avrebbe potuto far sorgere, quanto piuttosto per la circostanza che nel 1945 esistevano negli Stati Uniti - e sono rimaste in vigore fino agli anni Sessanta - non poche leggi razziste. È ovvio che tale normativa avrebbe facilmente esposto il governo statunitense a censure e accuse internazionali da parte di altri Stati, se gli impegni sul rispetto dei diritti umani fossero diventati internazionalmente vincolanti già con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite.

Alla Conferenza di Dumbarton Oaks, l'iniziale opposizione della Gran Bretagna e dell'URSS indusse gli Stati Uniti ad attenuare ulteriormente alcune delle proprie proposte, a tal punto che la disposizione sui diritti umani presentata dalle quattro potenze fu piuttosto debole. Tuttavia, quando si svolse la Conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945), cui presero parte ben 50 Stati, le quattro potenze promotrici dovettero affrontare una notevole quantità di emendamenti proposti soprattutto dai paesi latino-americani. Tutto ciò, insieme con la "conversione" dell'URSS alla causa dei diritti umani (la delegazione sovietica formulò perfino specifiche proposte in materia, particolarmente in tema di non discriminazione e autodeterminazione dei popoli), indusse le quattro potenze a precisare e a rafforzare le loro proposte.

Durante la Conferenza di San Francisco emersero tre schieramenti. Da una parte, vi era un gruppo di Stati latino-americani (soprattutto Brasile, Colombia, Cile, Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, Messico, Panama, Uruguay) insieme con alcuni Stati occidentali (Australia, Nuova Zelanda, Norvegia) e altri paesi come l'India. Questi Stati proposero emendamenti che tendevano ad affermare l'esistenza di un vero e proprio *obbligo internazionale* di rispettare i diritti dell'uomo. Il secondo gruppo di Stati era composto dalle maggiori potenze occidentali che, per quanto favorevoli allo sviluppo dei diritti umani, si opponevano a un'espansione della sfera d'azione delle Nazioni Unite, come pure

alla definizione di un preciso obbligo in materia. Gli Stati Uniti presero l'iniziativa, opponendosi vigorosamente a un ampliamento dell'art. 56 della Carta (che prevede per gli Stati contraenti non un obbligo rigoroso, ma solo l'"impegno" ad agire per ottenere il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). In altri termini, gli Stati Uniti volevano che il rispetto dei diritti in questione fosse recepito dalla Carta in *chiave programmatica*, ossia come *un fine dell'Organizzazione*. Infatti, allo stesso tempo essi fecero pressione per inserire una clausola di tutela della sovranità degli Stati contro possibili interferenze da parte dell'Organizzazione (disposizione che diventò successivamente l'art. 2 par. 7, in base al quale le Nazioni Unite non possono intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza *interna* di uno Stato). Un terzo gruppo di Stati, infine, composto dai paesi socialisti (Bielorussia, Cecoslovacchia, Ucraina) e guidato dall'URSS, pur condividendo sostanzialmente l'atteggiamento restrittivo del secondo gruppo, si distingueva per il fatto di insistere sull'importanza del diritto dei popoli all'autodeterminazione (diritto cui si opponevano i maggiori paesi occidentali, affiancati da alcune ex potenze coloniali come il Belgio).

L'URSS, inoltre, formulò proposte che resero evidente, anche dove sembrava ci fosse accordo, l'esistenza di profonde divergenze fra gli Stati occidentali e quelli dell'Europa orientale. Così, per esempio, quando le quattro potenze si incontrarono a San Francisco per discutere sull'opportunità che le Nazioni Unite promuovessero "il rispetto dei diritti dell'uomo", l'URSS suggerì l'aggiunta delle parole: "in particolare, del diritto al lavoro e del diritto all'istruzione". Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna si opposero, sulla base del fatto che, se si fosse iniziato a elencare specifici diritti da tutelare, la lista sarebbe stata assai incompleta e comunque sarebbe stato necessario menzionare il diritto alla libertà di informazione e alla libertà religiosa.

È evidente, dunque, che nel 1945 non c'era accordo su una nozione unitaria di diritti dell'uomo. Ciò risulta in modo particolare dal fatto che, nonostante la Carta dell'ONU contenga ben 7 riferimenti ai diritti umani, in nessun articolo è enunciato il *contenuto* di questi diritti. A ben guardare, quello che manca alla Carta è proprio un catalogo degli specifici diritti tutelati dall'Organizzazione. Nell'immediato dopoguerra, infatti, quando la Carta è stata redatta, già iniziava a profilarsi lo scontro tra due blocchi di paesi, ognuno dei quali con una propria concezione dei diritti umani: da un lato, i paesi dell'area socialista, sotto la leadership dell'Unione Sovietica; dall'altro, il blocco dei paesi occidentali (in senso politico), guidati dagli Stati Uniti. Inoltre, negli anni Quaranta è ancora

molto forte la riluttanza degli Stati ad ammettere qualunque forma di interferenza esterna nel modo in cui essi trattano i propri cittadini. Questa circostanza segna uno dei limiti maggiori dell'azione dell'ONU a tutela dei diritti umani. Gli organi deputati a tal fine, cioè l'Assemblea Generale e il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), hanno infatti poteri estremamente blandi, essenzialmente quello di "intraprendere studi" e fare "raccomandazioni" agli Stati - raccomandazioni che, come noto, sono atti a carattere *non vincolante*. Inoltre, per rispettare il principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato, sancito nell'art. 2 par. 7 della Carta, l'Organizzazione può perseguire questo fine con delibere di carattere *generale e astratto*; in altri termini, essa deve astenersi dal puntare il dito contro casi isolati o singoli Stati che si rendano responsabili di una violazione dei diritti umani.

I poteri dell'Organizzazione per promuovere il rispetto dei diritti umani sono quindi - almeno secondo la lettura della Carta - alquanto limitati. Alla Conferenza di San Francisco il gruppo dei paesi latino-americani non riuscì infatti a imporre la propria linea "progressista" agli altri due schieramenti. Questi ultimi però accettarono talune soluzioni di compromesso. Ad esempio, fu proclamato il diritto dei popoli all'autodeterminazione (artt. 1 e 55), ma solo come principio guida per l'Organizzazione e nella versione "riduttiva" dell'*autogoverno*.

È da notare, infine, che nel 1945 la protezione dei diritti dell'uomo era concepita come un fine sussidiario dell'ONU, ossia come un fine funzionale rispetto a quello principale dell'Organizzazione: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Non stupisce, dunque, che le disposizioni pertinenti della Carta si ispirassero alla convinzione che il rispetto dei diritti umani andasse considerato solo come un mezzo per la *salvaguardia della pace*.

La Dichiarazione Universale

Viste le lacune della Carta dell'ONU in materia di diritti umani, il primo passo dell'Assemblea Generale fu quello di impegnarsi nella stesura di un catalogo internazionale dei diritti, che potesse essere accettato da parte di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Stati assai dissimili sul piano ideologico e politico, come gli Stati Uniti e l'URSS; Stati con sistemi economici e politici molto lontani, come i paesi occidentali da una parte e l'Etiopia, l'Arabia Saudita e l'Afghanistan dall'altra; Stati ispirati a visioni religiose differenti: cristiani (i paesi occidentali e quelli latino-americani), musulmani (come l'Arabia Saudita, l'Afghanistan, la Turchia, il Pakistan ecc.), induisti (come l'India) o di tradizione buddista (come la

Cina). Era quindi necessario trovare un *minimo comune denominatore*, sia sul piano della concezione dei rapporti tra Stato e individuo, sia su quello dell'individuazione dei diritti umani fondamentali.

A tal fine, nel 1946 il Consiglio Economico e Sociale provvide - esercitando i poteri conferitigli dall'art. 68 - alla creazione di una Commissione dei diritti umani, organo composto da 18 Stati rappresentativi dei vari "schieramenti" presenti in Assemblea Generale. La Commissione fu istituita con il compito di redigere una Dichiarazione internazionale dei diritti dell'uomo, compito certo non facile, tanto che i primi dissidi si manifestarono proprio in relazione alla natura giuridica del documento. Vi erano infatti alcuni Stati che auspicavano la stesura di una vera e propria Convenzione, cioè di un trattato internazionale vincolante per gli Stati contraenti; viceversa, altri erano favorevoli a una semplice Dichiarazione, giuridicamente non vincolante. Dato che non si riuscì a trovare un accordo neanche su questa questione preliminare, il compromesso raggiunto prevede l'elaborazione di entrambi i documenti, da effettuarsi in momenti successivi, a cominciare proprio dalla Dichiarazione.

Il tentativo di unificare le diverse visioni in una unica "filosofia" dei diritti umani fu coronato da successo, anche se solo dopo lunghe discussioni e aspri dissensi (il testo finale della Dichiarazione fu adottato dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1948). Più precisamente, se si segue con la lente d'ingrandimento l'evoluzione del dibattito in seno all'Assemblea Generale, si può notare che, entro il quadro complessivo che ho prima accennato, si formarono grosso modo quattro schieramenti.

Vi fu innanzitutto un gruppo di paesi occidentali che prese la leadership sin dall'inizio: gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna, seguiti dagli altri Stati dell'Occidente politico (tra cui emerse l'Australia). Un secondo gruppo che agì con notevole vigore fu quello dell'America Latina: quei paesi non solo sostennero a spada tratta la causa dei diritti umani; in qualche occasione essi furono più coraggiosi dei paesi industrializzati dell'Occidente, suggerendo soluzioni o propugnando formule che anche l'Occidente esitava ad accettare. Contro questi due raggruppamenti scese in campo, compatta ed intransigente, l'Europa socialista, l'unico schieramento capace di fronteggiare con tenacia e insistenza le tesi dell'Ovest. Sulla posizione dei paesi socialisti tornerò tra breve. Scarso peso ebbero invece i paesi asiatici, tranne quelli musulmani, guidati dall'Arabia Saudita e dal Pakistan: essi non si opposero alle proposte occidentali né condivisero le obiezioni socialiste; piuttosto, espressero le riserve dettate dalla tradizione culturale musulmana, in materia di religione e di vita familiare [...].

Benché sia possibile individuare questi quattro schieramenti, lo scontro essenziale avvenne però tra Occidente ed Europa socialista. Ciò risulta dai dibattiti che si svolsero nei due anni in questione, ed è confermato da una circostanza importante: il Comitato di redazione, incaricato di confrontare, conciliare e rielaborare le varie proposte e le diverse tesi emerse, fu composto prevalentemente da occidentali – in senso politico-culturale –, nonché dall'URSS (i suoi membri erano: l'Australia, il Cile, la Francia, il Libano, l'URSS, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti).

La discussione che si dipanò alle Nazioni Unite sulla Dichiarazione fu in tutto e per tutto un pezzo di "guerra fredda". Gli occidentali propugnarono con fermezza il vangelo democratico-parlamentare della loro tradizione e si sforzarono costantemente di proiettarlo sulla scena mondiale. Secondo Joseph P. Lash, autore di una biografia della persona che forse più di tutti ebbe un ruolo importante nella elaborazione della Dichiarazione, e cioè Eleanor Roosevelt, uno dei consiglieri della leader statunitense, John P. Hendrick (che rappresentava il Dipartimento di Stato), affermò che la politica degli Stati Uniti consisteva nel produrre "una Dichiarazione che fosse la copia in carta carbone della Dichiarazione americana di indipendenza e della Dichiarazione americana dei diritti dell'uomo". I socialisti interpretarono quest'azione come un tentativo di esportare sul piano internazionale i valori dell'Occidente, soprattutto per utilizzarli contro il loro blocco, e reagirono strumentalizzando i diritti umani e abbassandoli a mezzo di lotta politico-ideologica.

Le tesi degli occidentali possono essere riassunte in pochi punti. Come ho già detto, quei paesi proponevano di estendere a livello mondiale i solenni principi delle tre grandi democrazie in cui i diritti umani erano nati e fioriti: Gran Bretagna, Stati Uniti e Francia. In sostanza, cioè, quei paesi (in larga misura seguiti da quelli di altre aree geografiche, ma a loro vicini ideologicamente) proponevano di proclamare sul piano internazionale le concezioni giusnaturalistiche che avevano ispirato i loro grandi testi politici interni.

C'è però un punto importante da sottolineare. Benché la Dichiarazione fosse stata concepita su impulso del grande messaggio di Roosevelt del 1941, gli occidentali – dimenticando l'insistenza di questi sulla "libertà dal bisogno" e la "libertà dalla paura" – proposero di proclamare a livello mondiale *solo i diritti civili e politici* e solo nella *connotazione sostanzialmente individualistica* che essi avevano rivestito nel Settecento e nell'Ottocento. Soltanto in un secondo tempo, di fronte all'ostilità dei paesi socialisti, e su forte impulso di quelli latino-americani (che ebbero per questo rispetto un ruolo importantissimo), essi accettarono di

inserire nella Dichiarazione Universale anche una serie di diritti economici e sociali, del tutto sconosciuti ai "sacri" testi della tradizione occidentale.

Quale fu la *posizione dei socialisti*? Dopo notevole diffidenza e molto scetticismo, essi accettarono di collaborare alla elaborazione della Dichiarazione, avendo verificato che gli occidentali sembravano disposti ad accogliere nel testo una serie di diritti economici e sociali. Dunque diedero una mano alla stesura della Dichiarazione, formulando proposte ed emendamenti, che però in parte vennero respinti. Perciò alla fine si astennero, in occasione del voto sull'insieme della Dichiarazione (per motivi diversi si astennero anche il Sudafrica e l'Arabia Saudita).

Con quale spirito cooperarono i socialisti alla stesura della Dichiarazione? Essi partirono dal presupposto che comunque tutti i diritti in essa sanciti erano pienamente riconosciuti e praticati nei loro paesi (lo affermò a chiare lettere, tra gli altri, il delegato sovietico Andrej Višinskij, nella seduta del 10 dicembre 1948). La Dichiarazione non valeva, dunque, come meta da raggiungere, se non per i paesi occidentali e per il Terzo Mondo ancora oppresso dalle potenze coloniali.

Una prima linea di azione dei socialisti consistette perciò nel proporre l'inserimento, nella Dichiarazione, di diritti assai importanti: il principio di eguaglianza (ossia il divieto di discriminazioni basate sulla razza, sesso, colore, lingua, religione, opinioni politiche, origini nazionali, proprietà, nascita o altro status); il diritto di ribellione contro autorità oppressive; il "diritto di manifestare nelle strade", come parte della libertà di associazione; il diritto delle "minoranze nazionali" a veder riconosciuti e rispettati i loro diritti di gruppo; il diritto all'autodeterminazione dei popoli coloniali; il diritto dei lavoratori di avere a propria disposizione stampati e giornali, per diffondere le proprie idee.

Un'altra direttrice di azione, intesa anch'essa a utilizzare la Dichiarazione come arma per criticare i paesi occidentali, consistette nel chiedere che venissero previsti meccanismi di attuazione dei diritti sanciti nella Dichiarazione. Come si desume chiaramente da interventi di delegati socialisti, tali meccanismi dovevano accompagnare i diritti economici e sociali. Il ragionamento dei paesi dell'Est era semplice: questi diritti, che sono pienamente rispettati nel blocco socialista, sono invece calpestati ogni giorno in Occidente; perciò, che senso ha proclamarli se poi non si stabiliscono strumenti idonei a indurre i paesi dell'Ovest a osservarli?

I paesi socialisti propugnarono poi un terzo concetto fondamentale – questa volta di matrice ideologica più che politica. Si tratta del concetto secondo cui i diritti umani vanno accordati finché restano nel quadro "democratico", ossia finché non portano acqua al mulino del "fascismo". In altri termini, se quei diritti (come

quelli di associazione, di libera manifestazione del pensiero, di stampa, di partecipazione alla vita culturale della comunità) si prestano a essere utilizzati per promuovere il fascismo, per difenderlo, o per farlo rinascere, non vi è più motivo di riconoscerli. Per i paesi socialisti non è esatto il concetto occidentale che tutti, anche coloro che intendono distruggere la libertà, devono usufruire della libertà. I paesi dell'Europa orientale presenti alle Nazioni Unite nel 1946-48 presentarono perciò vari emendamenti miranti a limitare, nel modo che ho appena accennato, i diritti e le libertà civili. Ma quegli emendamenti vennero respinti tutti.

La strategia socialista non si limitò però a proporre modifiche intese a rafforzare il potenziale critico che la Dichiarazione poteva avere per l'Occidente. I socialisti sostennero che i diritti umani dovevano essere concepiti in modo tale da renderli compatibili con la sovranità statale o, come disse il delegato sovietico nella stessa seduta del 19 dicembre 1948, con "i diritti sovrani dei governi democratici". Conseguenza di questa concezione generale era che i diritti umani dovevano essere realizzati *da ciascuno Stato nel quadro del suo sistema nazionale*. In altri termini, i parametri sanciti a livello mondiale andavano poi concretamente utilizzati e attuati nel contesto di ogni Stato sovrano: la comunità internazionale doveva passare la mano, per così dire, a ciascuno Stato. Spettava solo alle autorità di quello Stato darsi da fare per realizzare i diritti in questione. Come si vede, questa tesi – che poi divenne uno dei pilastri fondamentali della concezione sovietica – finisce per porsi in contraddizione con le richieste, rivolte all'Occidente, di praticare effettivamente i diritti economici e sociali e dunque di consentire interferenze internazionali in materia. In altri termini, quella tesi non solo era in larga misura pericolosa per i diritti umani, ma in ultima istanza appariva scarsamente conciliabile sul piano logico – non però sul piano ideologico-politico – con l'altra strategia dei socialisti (consistente nello strumentalizzare quei diritti per "sovertire" quanto più possibile i paesi dell'Occidente). Volendo andare sino in fondo su questa strada, i socialisti avrebbero dovuto quantomeno mettere la sordina al loro concetto di sovranità statale.

Cosa risultò dallo scontro e dalle assai limitate convergenze tra Est e Ovest? Se si guarda attentamente, appare chiaro che la Dichiarazione riflette in larga misura la matrice delle democrazie liberali dell'Occidente. Ma vediamo più da vicino il suo contenuto. A questo fine, il modo migliore è farsi condurre per mano da uno dei padri fondatori della Dichiarazione, il francese René Cassin, che ne illustrò la portata agli altri delegati riuniti nell'Assemblea Generale dell'ONU, prima che il testo venisse approvato. Egli giustamente notò che la Dichiarazione riposa su quattro pilastri fondamentali. Anzitutto i *diritti della persona* (diritto di

eguaglianza; diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza ecc.). Vi sono poi i *diritti che spettano all'individuo nei rapporti con i gruppi sociali ai quali partecipa* (diritto alla riservatezza della vita familiare e diritto di sposarsi; libertà di movimento all'interno dello Stato nazionale, o all'esterno; diritto di avere una nazionalità; diritto di proprietà; libertà religiosa). Il terzo gruppo è quello dei *diritti politici* (libertà di pensiero e di riunione; diritto di elettorato attivo e passivo; diritto di accesso al governo e all'amministrazione pubblica). La quarta categoria è quella dei *diritti che si esercitano nel campo economico e sociale*, ossia nella sfera dei rapporti di lavoro e di produzione e in quella dell'educazione (diritto al lavoro e a un'equa retribuzione, diritto al riposo, diritto all'assistenza sanitaria ecc.). Una quinta sezione che Cassin chiamò il "frontone del tempio" eretto su quattro "pilastri" che ho ricordato – abbraccia disposizioni alquanto disperate, contenute nei tre articoli conclusivi.

Dunque, se guardiamo in controllo il contenuto della Dichiarazione, è evidente che essa è il *frutto di più ideologie: il punto di incontro e di raccordo di concezioni diverse dell'uomo e della società*. Le sue fonti ideali sono tre: la matrice giusnaturalistica (molto temperata); l'influenza dello statalismo dei paesi socialisti; il principio nazionalistico della sovranità, introdotto un po' da tutti gli Stati, in uno sforzo finale di frenare lo slancio transnazionale – progressista e avveniristico – della Dichiarazione. [...]

Qual è, dunque, il valore della Dichiarazione Universale? Indubbiamente, nonostante i suoi limiti, essa resta un punto fermo di grande importanza per l'impulso che ha dato alla protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Essa ebbe tra l'altro il merito di formulare un *concetto unitario e universalmente riconosciuto dei valori che dovevano essere difesi da tutti gli Stati nei loro ordinamenti interni*. Non si rivolse solo ai membri dell'ONU, ma a tutti gli Stati della comunità mondiale (è per questo che, su proposta della Francia, a un certo punto si cambiò la denominazione della Dichiarazione, da "internazionale" in "universale"). Grazie a essa la società degli Stati si è sforzata di uscire gradualmente dagli anni bui in cui solo il dominio e la forza (gli eserciti, i cannoni e le navi da guerra) costituivano il parametro per giudicare l'importanza degli Stati. La Dichiarazione ha favorito l'emergere – anche se tenue e impacciato – dell'individuo, all'interno di uno spazio prima riservato esclusivamente agli Stati sovrani. Essa ha messo in moto un processo irreversibile, del quale tutti dovremmo rallegrarci.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Svizzera¹

L'Europa distrutta dal dopoguerra invoca i diritti dell'uomo

Al termine della Seconda guerra mondiale, l'Europa era ridotta in macerie. Il regime del terrore nazionalsocialista aveva seminato guerra e distruzione e sterminato in massa milioni di Ebrei, Rom, omosessuali e altre minoranze nei campi di concentramento e nelle camere a gas del Terzo Reich. Già durante il conflitto, gli Alleati avevano capito che, per evitare il ripetersi dell'orrore della guerra, la protezione dell'individuo contro l'arbitrio e la violenza degli Stati e, di riflesso, la garanzia dei diritti dell'uomo dovevano diventare uno dei pilastri dell'assetto postbellico.

Partendo da questo presupposto, nell'Europa occidentale sorse un movimento civile denominato «Comitato internazionale del Movimento europeo», il cui obiettivo era l'unificazione europea. Nel 1948 il Comitato organizzò all'Aia (Paesi Bassi) il Congresso d'Europa sotto l'egida dell'allora primo ministro britannico Winston Churchill. Oltre a politici influenti, come il primo cancelliere federale tedesco Konrad Adenauer e il ministro francese Pierre-Henri Teitgen, vi parteciparono oltre 800 delegati, tra cui intellettuali, dirigenti dell'economia, politici e diplomatici. Questo congresso diede il primo impulso alla creazione di un'organizzazione per la protezione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo. Nel 1949 dieci Paesi dell'Europa occidentale istituirono il Consiglio d'Europa. La nuova Organizzazione ritenne fondamentale creare uno strumento vincolante per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e questo per due ragioni: innanzitutto perché le atrocità commesse dal Terzo Reich avevano dimostrato che non basta salvaguardare i diritti dell'uomo su un piano soltanto nazionale, ma che i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione vanno completati da garanzie internazionali e meccanismi di protezione affinché possano resistere qualora falliscano i meccanismi statali di tutela dei diritti fondamentali. In secondo luogo perché l'elaborazione di un accordo di salvaguardia dei diritti dell'uomo vincolante sul piano giuridico apparve ai Paesi europei democratici, forti di un patrimonio comune di ogni Stato di diritto, un metodo appropriato per manifestare la propria volontà politica di autoaffermarsi contro l'espansione del comunismo totalitario dell'Unione sovietica.

La nascita della CEDU

Poco dopo la sua istituzione, il Consiglio d'Europa iniziò a occuparsi della stesura della CEDU, basandosi sulla Dichiarazione universale dei diritti umani (DUDU) delle Nazioni Unite del 1948. Dopo mesi di negoziati, la CEDU fu firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrò in vigore il 3 settembre 1953, dopo essere stata ratificata da dieci Stati. Divenne così una delle prime Convenzioni internazionali dei diritti dell'uomo giuridicamente vincolanti.

¹ *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la sua importanza per la Svizzera.* Fascicolo preparato dall'Alta scuola pedagogica di Lucerna e dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU).

La CEDU fu redatta rapidamente anche grazie alla ristretta cerchia di Stati (14) che componevano allora il Consiglio d'Europa. Il loro numero sarà tuttavia destinato ad aumentare. Infatti, negli anni successivi alla caduta del Muro di Berlino, il numero degli Stati membri passò dai 23 del 1989 agli attuali 47. La CEDU, vincolante nel 2014 in tutti questi Paesi, salvaguarda i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali di oltre 800 milioni di persone.

E per garantire la salvaguardia dei diritti anche nella pratica, la CEDU prevede che ogni persona, la quale ritenga di essere stata lesa nei propri diritti, possa presentare ricorso effettivo dinanzi a un tribunale nazionale (articolo 13). Di principio è possibile appellarsi alla CEDU anche davanti ai tribunali del proprio Paese. La CEDU viene infatti applicata quotidianamente da giudici dell'intero continente, dal Portogallo alla Russia, passando per l'Azerbaigian e Malta fino all'Islanda.

I padri fondatori della CEDU erano tuttavia consapevoli che a volte i tribunali nazionali falliscono e che occorreva creare un meccanismo di protezione europeo, che completasse i sistemi di salvaguarda dei diritti dell'uomo dei singoli Stati. Fu così che istituirono una Commissione europea dei diritti dell'uomo e successivamente una Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) attiva a tempo parziale. Questo sistema si rivelò però inadeguato per far fronte a una crescente mole di lavoro, per cui nel 1998 la Commissione venne abolita e la Corte EDU divenne organo permanente con 47 giudici. [...]

La ratifica della CEDU

Solo gli Stati membri del Consiglio d'Europa possono ratificare la CEDU. Al momento della fondazione del Consiglio d'Europa, avvenuta nel 1949, la Svizzera decise di non aderirvi. Il Consiglio federale temeva infatti che la neutralità della Svizzera potesse uscire indebolita da un suo ingresso nel Consiglio d'Europa, dato che i Paesi fondatori occidentali lo consideravano uno strumento per ostacolare l'espansione del comunismo in Europa. La Svizzera dubitava inoltre dell'utilità di tale organo per i propri interessi di politica economica ed europea. Le critiche nei confronti del Consiglio d'Europa si affievolirono solo verso la fine degli anni 1950. La Svizzera valutò positivamente fin dalla sua creazione l'attività del Consiglio d'Europa e, stando a un rapporto del Consiglio federale sull'argomento, nulla più si opposeva all'adesione. Dopo un dibattito politico interno, piuttosto breve rispetto ai parametri svizzeri, il 6 maggio 1963 la Svizzera entrò a far parte del Consiglio d'Europa.

Già durante la discussione sull'adesione della Svizzera emerse la questione della ratifica della CEDU da parte della Confederazione. Il Consiglio federale si oppose però a un'adesione congiunta al Consiglio d'Europa e alla CEDU a causa del mancato diritto di voto e di eleggibilità delle donne e degli articoli d'eccezione della Costituzione federale in materia confessionale. Il Consiglio federale cambiò idea solo nel 1966. In un rapporto, l'allora Dipartimento politico, predecessore del Dipartimento degli affari esteri (DFAE), lodava le conseguenze positive che una ratifica della CEDU avrebbe avuto sul diritto svizzero e in particolare sul rafforzamento dei diritti fondamentali di tutte le persone residenti in Svizzera. Questo elogio della Convenzione non bastò tuttavia a convincere il Consiglio degli Stati a ratificare la CEDU e bisognò attendere altri tre anni perché la ratifica della CEDU tornasse al

centro dell'attenzione della politica nazionale. Nel 1971 il popolo svizzero accolse il diritto di voto e di eleggibilità per le donne, eliminando un importante argomento contrario alla ratifica della CEDU da parte della Svizzera e quando nel 1973 approvò la soppressione degli articoli d'eccezione confessionale cadde anche l'ultimo ostacolo. Il 28 novembre 1974 la Svizzera depositò a Parigi lo strumento di ratifica della CEDU. Questo atto sancì l'entrata in vigore della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo in Svizzera il 28 novembre 1974, 24 anni dopo la sua istituzione.

Gli effetti della ratifica

Con la ratifica della CEDU, la Svizzera ha aggiunto un nuovo capitolo al proprio sistema giuridico. Da allora è tenuta ad attuare la CEDU sul proprio territorio nazionale ed a riconoscere la Corte EDU e le sue sentenze, come avviene del resto per gli altri 46 Paesi membri. [...]

Sentenze della Corte EDU quale motore dello sviluppo giuridico in Svizzera

Nella sua risposta a un'interpellanza parlamentare del 15 maggio 2013, il Consiglio federale affermava di essere «convinto che la Convenzione e la relativa giurisprudenza della Corte EDU (...) abbiano rafforzato lo Stato di diritto e la protezione dei diritti individuali e delle libertà fondamentali delle persone in Svizzera.»

Questa affermazione trova vari riscontri. La CEDU ha permesso non solo a singoli individui di affermare i propri diritti, ma ha determinato anche cambiamenti positivi nel sistema giuridico svizzero. Grazie alla CEDU e alle sentenze che il Tribunale federale e la Corte EDU hanno emesso in virtù della Convenzione, le autorità federali, cantonali e comunali hanno adeguato le proprie prassi, i giudici hanno modificato la propria giurisprudenza e il legislatore federale come anche parlamenti cantonali hanno adottato nuove leggi.

Per esempio diverse sentenze pronunciate dalla Corte EDU e dal Tribunale federale in materia di diritto a un processo equo (art. 6 CEDU) hanno rafforzato notevolmente i diritti degli accusati nei procedimenti penali. Di conseguenza, vari Cantoni hanno dovuto aggiornare i propri Codici penali, risalenti in alcuni casi al XIX secolo, in base a criteri uniformi. Questi sforzi di armonizzazione influenzati anche dalla CEDU hanno facilitato notevolmente il passaggio verso un Codice di diritto processuale penale svizzero (2007) unitario e incentrato sui diritti dell'uomo, valido in tutti i Cantoni. [...]

L'importanza della CEDU nel contesto internazionale

La CEDU è stata concepita per salvaguardare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali in Europa. Ma la sua importanza va ben oltre. È uno strumento fondamentale per garantire la pace, la democrazia e lo Stato di diritto in Europa. Le conseguenze della CEDU in questi settori sono molteplici ed è possibile illustrarle con due semplici esempi.

Il divieto della pena di morte

Il divieto di applicare la pena di morte in tutta l'Europa è una delle maggiori conquiste della CEDU. Fino agli anni 1990 la pena di morte era ancora autorizzata dalle legislazioni di molti Paesi europei, anche se pochi di essi la praticavano ancora. Negli anni 1980, si aprì un dibattito in seno al Consiglio d'Europa per l'abolizione definitiva della pena di morte che portò all'adozione, nel 1983, del protocollo aggiuntivo n. 6 alla CEDU che vietava la pena di morte in tempo di pace (ma non ancora in tempo di guerra). Questo protocollo venne ratificato dalla maggior parte degli Stati membri dell'Europa occidentale di allora, prima del crollo dell'Unione sovietica.

Dopo la caduta del Muro di Berlino, vari Paesi dell'Europa dell'Est entrarono a far parte del Consiglio d'Europa, che si trovò così confrontato con realtà in cui la pena di morte era prevista dalle legislazioni nazionali e applicata. Iniziarono così gli sforzi tesi non solo a evitare che i nuovi Paesi membri applicassero la sentenza capitale, ma volti anche a estenderne il divieto in tempo di guerra. Questo obiettivo venne conseguito nel 2002 con l'adozione del protocollo aggiuntivo n. 13 alla CEDU sull'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza, ratificato nel frattempo da quasi tutti gli Stati membri, tranne Azerbaijan, Armenia e Russia. Grazie alla CEDU è stato così possibile ottenere l'abolizione completa della pena di morte in Europa (non viene più applicata nemmeno nei tre Paesi che non hanno ancora ratificato il protocollo aggiuntivo n.13). In questo modo, la società europea ha sottolineato che il rispetto della vita umana rientra nei suoi valori fondamentali.

La CEDU come strumento contro le dittature e i totalitarismi

Fin dalla sua istituzione, la CEDU è servita anche per ristabilire la democrazia e lo Stato di diritto nei Paesi che si erano lasciati alle spalle regimi dittatoriali e totalitari e per integrarli nella comunità di Stati europei con i loro diritti fondamentali. Per esempio, la Spagna (fino al 1977) e il Portogallo fino al 1976) non facevano parte del Consiglio d'Europa né avevano ratificato la CEDU perché governati da dittature. Dopo la caduta dei rispettivi regimi, l'adesione al Consiglio d'Europa e alla CEDU hanno consentito loro di trasformare rapidamente (soprattutto grazie alla CEDU) le leggi dittatoriali in costituzioni democratiche che garantivano il rispetto dei diritti dell'uomo.

La maggiore sfida per la CEDU si è manifestata nel 1989 con il crollo dell'Unione sovietica e l'ammissione degli Stati dell'Europa orientale nel Consiglio d'Europa e l'adesione alla CEDU. L'ingresso nel Consiglio d'Europa e la ratifica della CEDU da parte dei Paesi dell'ex blocco comunista, divisi dal resto d'Europa per quarant'anni a causa della cortina di ferro, sono stati un chiaro riconoscimento della democrazia e dello Stato di diritto, anche se la loro attuazione concreta si è rivelata tutt'altro che facile. Le direttive della CEDU e la ricca giurisprudenza della Corte EDU sono state e sono tutt'ora d'aiuto per migliorare la situazione dei diritti dell'uomo in questi Paesi.

Il tramonto del colonialismo¹

Nel 1955 sono soltanto cinque i paesi dell'Africa che possono considerarsi stati indipendenti: la Liberia, l'unico a esserlo sempre stato l'Etiopia e la Libia, che avevano dovuto subire in epoche diverse il dominio coloniale italiano, l'Egitto e il Sud Africa, in cui la sopraffazione e la discriminazione della maggioranza di colore erano probabilmente peggiori che in quasi tutte le realtà coloniali. La Carta delle Nazioni Unite aveva riconosciuto l'autodeterminazione dei popoli come fondamento del nuovo ordine internazionale e dei nuovi rapporti tra gli stati sia nell'articolo 1 (secondo paragrafo: "Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale") sia nell'articolo 55 ("Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli").

Si tratta di un'enunciazione chiara ma al tempo stesso espressa "in termini timidi che la connotano [l'autodeterminazione] piuttosto come un obiettivo da raggiungere che come un precetto immediatamente vincolante". La prima formalizzazione forte e vincolante di quel principio si ha solamente nel dicembre del 1960 con la risoluzione 1514/XV approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli ex coloniali, cui fa seguito l'anno successivo la creazione di un comitato speciale per la decolonizzazione (o "comitato dei 24") per implementare la risoluzione e garantire l'indipendenza ai popoli coloniali.

Come succede spesso, considerata la natura composita delle Nazioni Unite, al momento della risoluzione il cammino verso la decolonizzazione era già stato imboccato con decisione, l'indicazione dell'Onu serviva ad accelerare e rendere più certo e sicuro un processo ormai in corso. Non era stata una strada facile, dal momento che Francia e Gran Bretagna avevano cercato di mantenere dove era possibile i propri imperi coloniali a dispetto della posizione apertamente ostile al colonialismo degli Stati Uniti. L'atteggiamento anacronistico e arretrato degli anglo-francesi era stato messo in crisi profonda nel 1956, al termine della crisi di Suez, anche se le due maggiori potenze europee avrebbero dovuto rendersene conto almeno a partire dall'anno precedente. La conferenza di Bandung dei paesi non allineati – promossa da alcuni tra i nuovi stati indipendenti dell'Asia (Indonesia, India, Pakistan) insieme all'Egitto e alla Jugoslavia – aveva infatti affermato la volontà di portare avanti con determinazione, intensità e rapidità il processo di decolonizzazione in Africa e Asia.

¹ M. Flores, *Storia dei diritti umani*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 232-237.

La sconfitta francese in Indocina del 1954, nella battaglia di Dien Bien Phu, aveva mostrato la difficoltà anche per un esercito moderno di far fronte alle nuove e originali forme di guerriglia e di strategia militare che i popoli combattenti per la propria indipendenza erano capaci e disposti ad attuare. L'avventura di Suez, da cui l'egiziano Nasser, pur sconfitto militarmente, esce politicamente vittorioso, diventa l'emblema della possibilità di sconfiggere il colonialismo britannico, suscitando crescenti spinte antioccidentali anche nei paesi vicini: la Giordania rompe la propria alleanza con Londra, in Iraq ha luogo un colpo di stato, seguito dallo sterminio di re Feisal II e della sua famiglia, in Libano ha inizio una guerra civile strisciante che accompagnerà il paese per tutta la sua storia, spesso in modo più aperto e sanguinoso. A ridosso della sconfitta di Dien Bien Phu, in Algeria il 1° novembre 1954 il Fronte di liberazione nazionale aveva proclamato l'insurrezione, dando vita a una guerra d'indipendenza che si concluderà solamente otto anni dopo con un milione di morti, la stragrande maggioranza dei quali civili algerini.

E in Africa che si misura l'accelerazione che gli avvenimenti di metà anni cinquanta imprimono alla decolonizzazione. Già alla fine degli anni quaranta, in quella che viene chiamata "seconda occupazione coloniale", i britannici ipotizzano grandi unità federate che raggruppano territori diversi, pensando a una loro futura sistemazione all'interno del Commonwealth, mentre i francesi optano per una scelta di assimilazione e integrazione che, per il momento, concede il diritto di voto e di cittadinanza a una piccolissima minoranza. Nello stesso periodo, grazie a riforme costituzionali e alla concessione di una maggiore libertà di movimento, ha luogo una crescente sindacalizzazione che è accompagnata da una stagione di scioperi e lotte diffuse, e dal moltiplicarsi di episodi di resistenza e rivolta nelle campagne che si affiancano alle sporadiche forme di guerriglia e alla formazione dei primi partiti nazionalisti con un seguito di massa.

Il primo paese africano a trovare la strada dell'indipendenza è la Costa d'Oro, dove Kwame Nkrumah – educato negli Stati Uniti e divenuto famoso per la difesa delle lotte africane in Gran Bretagna – in nome di un nazionalismo panafricano che si rifà tanto a Marcus Garvey che a Gandhi riesce a raccogliere sempre più ampi consensi al proprio partito, Convenzione del popolo, animato da un programma di unità nazionale e appoggiato dai notabili delle maggiori comunità. Nelle elezioni amministrative del 1954 e 1956 il partito di Nkrumah ottiene la maggioranza nella regione che è il centro della ricca produzione di cacao, e ciò malgrado il forte appoggio britannico ai notabili Ashanti. Non avendo interessi diretti e strategici da difendere, né una opposizione violenta da combattere, la Gran Bretagna comprende che la strada per concedere i diritti di autodeterminazione sanciti dalla Carta dell'Onu, sottoscritti anche dagli inglesi, non è più eludibile: nel 1957 Nkrumah diventa primo presidente del nuovo stato del Ghana.

Più difficile è la situazione in Nigeria, per la presenza di tre grandi etnie dominanti nelle tre diverse regioni del paese, e per la ricchezza di materie prime e di petrolio. Una

costituzione federale, che cerca di ovviare alla mancanza di un partito nazionale maggioritario, crea le premesse per accordi che portano nel 1960 all'indipendenza del paese di cui Abubakar Tafawa Balewa, leader degli Hausa/Fulani, diventa presidente. Nello stesso anno ottengono l'indipendenza dalla Francia i territori che nel 1958 avevano accettato la proposta di Parigi di entrare a far parte della Comunità franco-africana come stato autonomo: Senegal, Alto Volta, con il nome di Burkina Faso, Camerun, Ciad, Congo francese, Dahomey, Mali, Niger, Togo, Costa d'Avorio. La Guinea, che aveva rifiutato di entrare nella Comunità francofona, aveva raggiunto l'indipendenza già nel 1958 pagandola con il ritiro dei tecnici e degli aiuti francesi.

A raggiungere l'indipendenza prima che l'Assemblea delle Nazioni Unite approvasse la risoluzione 1514 è anche il Congo belga, benché attraverso un processo di violenza e divisione che sembra in sintonia con la tradizione che aveva imposto nel paese Leopoldo II e con la repressione che i suoi eredi avevano continuato a utilizzare per mantenere l'ordine. In seguito alla conflittualità etnica e politica che fa seguito alle elezioni amministrative del 1957, dopo disordini e violenze che sono particolarmente intense nella seconda metà dell'anno successivo, nel gennaio 1959 re Baldovino del Belgio annuncia inaspettatamente la concessione dell'indipendenza entro diciotto mesi. Nella regione della capitale Leopoldville domina il partito di Joseph Kasavubu, in Katanga quello di Moïse Tshombe, che ha mire secessioniste, nella zona attorno a Stanleyville il partito di Patrice Lumumba, un nazionalista radicale paladino dell'unità del paese. Con la maggioranza relativa alle elezioni di primavera del 1960 è quest'ultimo a diventare presidente del Consiglio e a cedere a Kasavubu, con cui si è alleato, la presidenza della repubblica. Pochi giorni dopo, il 30 giugno 1960, data dell'indipendenza, il Congo è già nel caos: il Katanga annuncia la secessione, i soldati compiono violenze contro la popolazione bianca per vendicarsi delle umiliazioni subite durante l'epoca coloniale, le truppe belghe entrano nel paese e bombardano il porto di Matadi. Per cercare di porre fine alle violenze – e non correre il rischio di trasformare una pedina cruciale del processo di decolonizzazione in una tragedia insanguinata – il segretario generale delle Nazioni Unite, Dag Hammarskjöld, convince il Consiglio di sicurezza ad autorizzare la *Operation des Nations Unies au Congo*, approvata con la risoluzione 143 del luglio 1960 per

assicurare il ritiro delle forze belghe, assistere il governo nel mantenere la legge e l'ordine e procurare assistenza tecnica. La funzione dell'Onu fu successivamente modificata per includere il mantenimento dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica del Congo, per impedire lo scoppio della guerra civile e assicurare la rimozione di ogni forza armata, gruppi paramilitari e personale straniero non sotto il comando delle Nazioni Unite, e di tutti i mercenari.

Si tratta del primo caso di missione che implica l'uso della forza in base al capo VII della Carta, organizzata, condotta e diretta con la supervisione del segretario generale – in seguito vi sarà solo quella in Somalia, *Unisom II* – anche se l'azione di Hammarskjöld viene contestata platealmente da Chruščëv durante l'Assemblea generale dell'Onu nell'autunno 1960. Dopo un primo successo della missione, tuttavia, le violenze riprendono e nel gennaio 1961 Lumumba, cui il parlamento ha riconfermato la fiducia, viene arrestato e poi assassinato dal capo di stato maggiore, generale Mobutu. Pochi mesi dopo muore anche Hammarskjöld, in un incidente aereo su cui si nutrono forti sospetti di sabotaggio anche se non si raggiungeranno mai certezze.

È in questo clima che le Nazioni Unite approvano il 14 dicembre 1960 la Dichiarazione sulla concessione di indipendenza ai paesi e popoli coloniali, riconoscendo "l'appassionato desiderio per la libertà in tutti i popoli dipendenti e il ruolo decisivo di tali popoli nell'ottenimento della propria indipendenza" e "l'ardente desiderio dei popoli del mondo a porre fine al colonialismo in tutte le sue manifestazioni" e mostrando fiducia nel fatto che "il processo di liberazione è irresistibile e irreversibile e che per evitare serie crisi occorre porre fine al colonialismo e a ogni pratica di segregazione e discriminazione che ne è associata". Ne conseguiva che:

1. La soggezione dei popoli a soggiogazione, dominio e sfruttamento straniero costituisce una negazione di fondamentali diritti umani, è contraria alla Carta delle Nazioni Unite ed è un impedimento alla promozione della pace mondiale e alla cooperazione. 2. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione; in virtù di questo diritto essi determinano liberamente lo status politico e liberamente perseguono lo sviluppo economico, sociale e culturale. 3. L'inadeguatezza di preparazione politica, economica, sociale o educativa non deve mai servire da pretesto per rinviare l'indipendenza.

Nel 1961 diventano indipendenti Sierra Leone e Tanganica, poi Tanzania, nel 1962 Uganda, Ruanda e Burundi, nel 1963 Zanzibar e Kenya, nel 1964 Malawi e Zambia. Tutta l'Africa ha praticamente raggiunto l'indipendenza, con esclusione delle colonie portoghesi che dovranno attendere ancora un decennio. Si tratta, a detta di molti, della più grande estensione e ottenimento simultaneo di diritti umani nella storia del mondo, ma la distruzione degli imperi coloniali modifica profondamente la stessa struttura e agenzia delle Nazioni Unite, come emerge immediatamente con l'elezione, nel 1961, del birmano U Thant alla carica di segretario generale delle Nazioni Unite e successore di Hammarskjöld.