



J. TUNNICLIFFE, *Resisting Rights. Canada and the International Bill of Rights, 1947-76*, Vancouver, UBC Press, 2019, pp. 336*.

L'apporto dell'ordinamento canadese al sistema internazionale di protezione dei diritti umani costituisce un percorso storico intriso di contraddizioni e ripensamenti, che necessita di essere analizzato per comprendere il reale approccio del Canada verso la predisposizione e implementazione di una pluralità di convenzioni e trattati internazionali sul rispetto dei diritti dell'uomo.

Sin dal secondo dopoguerra e, in particolare, dall'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948, il Canada è stato percepito nell'immaginario comune come un Paese dotato di una cultura identitaria fondata sulla promozione dei diritti e delle libertà e in grado di esercitare un ruolo attivo sulla scena globale per contribuire, sotto l'egida dell'ONU, allo sviluppo sia di strumenti giuridicamente non vincolanti che di convenzioni internazionali che, una volta in vigore, vincolano gli Stati che le abbiano ratificate.

Tuttavia, la "*traditional reputation as a human rights leader*" riferita al Canada, riprendendo l'espressione usata dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nella sua Revisione periodica universale del 2016, sembra essersi incrinata sotto i Governi conservatori guidati da Stephen Harper, il quale era stato apertamente criticato dallo stesso Consiglio per non aver ratificato alcuni accordi internazionali o per non aver appoggiato determinate risoluzioni non vincolanti in materia di tutela dei diritti umani (in particolare, si possono ricordare l'opposizione del Governo Harper all'adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni del 2007 o l'astensione che ha manifestato per votare nel 2010 la storica risoluzione dell'Assemblea Generale volta all'inserimento nella Dichiarazione dei diritti umani del diritto dell'accesso all'acqua potabile). In realtà, questa critica ignora le radici storiche delle forti contrapposizioni che

* Contributo sottoposto a *peer review*.

si erano profilate tra i *policy makers* canadesi e i rappresentanti degli organi onusiani in relazione all'adozione di strumenti convenzionali concernenti la tutela dei diritti umani. Ci si riferisce, in particolare, alle resistenze manifestate dal Canada ad un effettivo e graduale sviluppo di quella serie di documenti e protocolli aggiuntivi che oggi compongono il c.d. *International Bill of Rights*.

Il volume della professoressa Jennifer Tunnicliffe della McMaster University (Hamilton, Ontario) affronta la storia dell'approccio politico canadese verso l'organizzazione e l'attuazione di un sistema integrato di accordi e dichiarazioni internazionali che costituiscono, insieme, il perno della protezione dei diritti umani a livello globale. In questa prospettiva, l'Autrice si pone due obiettivi: da un lato, quello di confutare la tesi che vede il Canada "*as a historical champion of international human rights*" (p. 6), attraverso lo studio dei fattori che hanno influenzato l'indirizzo politico degli Esecutivi canadesi negli anni cruciali per i diritti umani che vanno dal periodo anteguerra fino alla "positivizzazione" degli stessi diritti, che si attuò con l'entrata in vigore nel 1976 dei Patti internazionali rispettivamente dei diritti civili e politici e dei diritti economici, sociali e culturali; dall'altro lato, rileva l'obiettivo di analizzare i motivi sottesi al cambiamento dell'approccio complessivo del Canada al tema dei diritti umani, ossia per usare le parole della professoressa Tunnicliffe, "*why Canada transformed from a nation initially resistant to the notion of international human rights to one that eventually began to advocate for them*" (p. 8).

L'analisi svolta dalla Professoressa Tunnicliffe si rivela dunque di estrema importanza per comprendere il reale contributo del Canada alla teoria generale e alla battaglia morale per l'attuazione dei diritti umani. In questo contesto, è interessante notare come dalle pagine del volume emerga un costante dialogo tra l'Autrice e una serie di studiosi che avevano messo in luce alcuni caratteri fondamentali della politica estera canadese del secondo dopoguerra. Si pensi ad esempio alle tesi formulate dallo storico Greg Donaghy il quale ha descritto la diplomazia postbellica di Ottawa estremamente cauta, dai toni pragmatici e modesti, espressione della piena consapevolezza del proprio ruolo all'interno della Alleanza Atlantica durante la Guerra Fredda, ossia un ruolo esercitato per perseguire i propri interessi nazionali o quelli dei suoi alleati piuttosto che per realizzare proposte concrete di pace e risoluzione delle crisi. Sulla scia del pensiero di Donaghy anche altri esperti di diritti umani hanno sostenuto in tempi recenti la decadenza della reputazione del Canada come un "*humanitarian state*", sottolineando come lo sviluppo economico, le istanze di sicurezza nazionale, il legame con l'Impero britannico e l'emergere di una visione del mondo legata al concetto della razza avessero finito di fatto per plasmare la politica estera canadese già a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo. Essenzialmente, l'origine del disimpegno del Canada alla determinazione degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo (le "*roots of resistance*" come le definisce l'Autrice) deve essere rintracciata innanzitutto nell'assenza di

una sensibilità e cultura comune in materia di diritti umani, accompagnata ad una scarsa conoscenza ed interesse dell'opinione pubblica canadese del secondo dopoguerra verso le Carte, le Convenzioni e le Dichiarazioni come mappe valoriali dirette a costituire le basi etico-culturali della comunità dei popoli e delle Nazioni di tutto il globo. In secondo luogo, si pongono in rilievo le preoccupazioni del ceto politico che l'accoglimento di una concezione espansiva dei diritti umani, come quella che emergeva nelle Dichiarazioni solenni e nelle risoluzioni non vincolanti, potesse avere un impatto negativo sulla politica interna canadese. Esponenti politici e alti funzionari federali erano ben consapevoli, spiega l'Autrice, che le pratiche discriminatorie dei diritti umani perpetrate in Canada intorno agli anni '40 potessero passare al vaglio dell'ONU, temendo così le ingerenze degli altri Stati negli affari domestici. È necessario ammettere che, sebbene oggi in Canada siano in vigore norme che sanciscono misure efficaci a tutela dei diritti dell'uomo e contro ogni forma di discriminazione, in passato ci sia stata una storia di razzismo contro le popolazioni aborigene e altri gruppi etnici tra cui africani, cinesi, giapponesi, asiatici provenienti dal sub continente indiano, musulmani ed ebrei (si pensi, a titolo esemplificativo, alle forti discriminazioni cui questi gruppi erano sottoposti in ordine all'esercizio del loro diritto di voto o le leggi che proibivano alle minoranze di assumere cariche pubbliche o a entrare a far parte di giurie popolari o organi giurisdizionali).

Un primo sviluppo verso la formazione dei gruppi a difesa delle libertà civili si ebbe nel corso degli anni '30. In quel periodo le battaglie per la difesa delle libertà fondamentali erano incentrate a contrastare, da un lato, la *section 98* del codice penale, che affermava la possibilità per il Governo federale di non applicare la presunzione di innocenza per chi apparteneva a organizzazioni che promuovevano atti sovversivi contro l'ordine costituito e, dall'altro, la famosa legge Padlock che invece era tesa a colpire la propaganda comunista. Per superare questa legislazione lesiva dei diritti, la *Canadian Civil Liberties Union* proponeva l'approvazione di un emendamento costituzionale al BNA e l'introduzione di un *Bill of Rights*. Si trattava però di organizzazioni sociali poco coese e non coordinate nella loro azione, viste come nemiche della società da parte di un'opinione pubblica che tendeva a difendere, specie nel Canada occidentale, la figura del maschio bianco e di lingua inglese. Certamente, come emerge dal dibattito dottrinario canadese, la proposta di introdurre un *Bill of Rights* a livello nazionale e l'adesione ai primi documenti internazionali in difesa dei diritti umani veniva considerata in aperta contrapposizione alla tradizione britannica della sovranità del Parlamento e con il sistema di protezione provinciale dei "*property and civil rights*", oltre ad apparire inutile per il fatto che i diritti civili già trovavano una opportuna tutela nelle sedi giurisdizionali. Soprattutto in riferimento a questo ultimo punto, come rileva l'Autrice, le Corti nel corso degli anni '40 erano apparse riluttanti ad emettere condanne per atti di discriminazione perché "*early legal interpretations of discrimination never strayed far from the original idea that an act of discrimination must include an element of intent*" (p. 12). Nel quadro

così delineato relativo all'approccio generale del Canada verso i diritti umani, merita una analisi particolare quello che è stato invece il percorso verso l'adozione della *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Le preoccupazioni sollevate dai rappresentanti del Governo federale alle Nazioni Unite in sede di dibattito sull'UDHR si basavano su non ben chiare questioni che avevano a che fare con l'impatto che la Dichiarazione Universale avrebbe avuto sul piano del riparto della giurisdizione tra giudici federali e provinciali. In secondo luogo, perché tale strumento, seppure con le riserve che potevano essere formulate dal Governo, era contrario al metodo di protezione dei diritti che in Canada, così come nel Regno Unito, si basa sui principi della *parliamentary supremacy* e della *rule of law*, che non lasciano spazio agli interventi di codificazione dei diritti. Inoltre, “*given the narrow conceptions of rights in Canada, the idea of universal human rights, and the inclusion of economic and social rights, seemed too expansive for Canadian politicians*” (p. 16). Tuttavia, le resistenze del Canada non avevano trovato riconoscimento né da parte di Stati Uniti e Regno Unito, che invece avvertivano la necessità di una urgente adozione della Dichiarazione Universale dei diritti umani, né da parte di altri Stati federali, come l'Australia e l'India. Le pressioni esercitate sul Canada da parte dei suoi storici alleati riuscirono a convincere la delegazione di Ottawa a non astenersi dal voto finale del 10 dicembre 1948, sottolineando la natura non vincolante della Dichiarazione che non avrebbe richiesto alcuna procedura di ratifica o un adeguamento della legislazione interna alle norme e ai principi ivi contenuti. Allorché la Dichiarazione fu proclamata nel 1948 dalla Assemblea Generale, essa fu considerata come il primo passo nella formulazione di quella che venne presto definita come l'*International Bill of Rights*, comprensiva della Dichiarazione Universale dei diritti umani, dei Patti I e II dell'ONU e di una serie di altri accordi sui diritti fondamentali, documenti che hanno svolto un importante ruolo morale in ordine alla successiva adozione di trattati a livello internazionale, legislazioni in tema di diritti e libertà a livello nazionale e strumenti di cooperazione regionale. Come è ben noto, la Dichiarazione del '48 ebbe modo di essere realizzata soltanto con l'entrata in vigore nel 1976 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e della Convenzione sui diritti civili e politici. Quel che è interessante notare è che, come sottolinea l'Autrice nel secondo capitolo, è stato proprio con l'adozione di questi due Patti internazionali “*that we begin to see a real divergence between the emerging human rights movement in Canada and federal policy in Ottawa*” (p. 60). Da un lato, infatti, la preoccupazione del ceto politico federale di iniziare il processo di ratifica dei due Patti si fece decisamente più accesa rispetto a quella già ricordata sulla Dichiarazione Universale, più che altro in virtù della considerazione del carattere vincolante di questi nuovi strumenti normativi internazionali e delle implicazioni per la legislazione interna che sarebbe stata sottoposta ad un adeguamento puntuale ai mutati obblighi internazionali. Dall'altro, nel periodo dell'adozione dei due *Covenants* sui diritti umani, si stavano diffondendo piccoli ma numerosi movimenti in seno alla società civile canadese che

contestavano le concezioni dei *federal officials* del Ministero degli Esteri e della Giustizia sui diritti e le libertà civili, la cui rilevanza veniva considerata solo sul piano del diritto e degli affari interni, rinunciando preventivamente a ogni giustificazione di tipo universalistico e limitandone il contenuto ad un nucleo normativo circoscritto. Nonostante i contrasti e le divisioni interne in tema di ratifica delle due Convenzioni internazionali, le posizioni degli Stati rappresentati nel Consiglio economico e sociale e in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite mostrarono al Governo federale canadese che la sua opposizione ai *Covenants* costituiva una posizione di minoranza che avrebbe reso il Canada un *partner* isolato all'interno dell'Alleanza Atlantica. Così, analogamente a quanto già era avvenuto in occasione dell'adozione della UDHR, il Canada accettò di aderire ai Patti del '66 per ragioni pragmatiche di politica estera volte ad evitare l'isolamento internazionale in tempi di Guerra Fredda. Proseguendo con l'analisi di questo percorso storico, nel terzo capitolo viene preso in esame il contributo del Canada al dibattito sui Patti internazionali nel periodo 1954-1966 e vengono infatti analizzati i fattori di rilevanza interna e internazionale che hanno condotto alla necessità di ripensare l'approccio verso i Patti del '66. Il pericolo di isolamento, cui si accennava prima, insieme con la Cina, il Portogallo e il Sud Africa, avrebbe avuto un contraccolpo significativo anche all'interno del Paese, dato che la proliferazione negli anni sessanta dei gruppi degli attivisti per i diritti umani e il supporto crescente manifestato dall'opinione pubblica per le loro campagne civili spinse il Governo conservatore di John Diefenbaker a prendere in considerazione il problema della reazione pubblica generale ad un eventuale rifiuto del Canada ad adottare i due trattati sui diritti umani. Pertanto, come afferma l'Autrice sul punto, “*it was (...) Canadian civil society, and the changing international environmental, that inspired changes to Canadian politics*” (p.98). I rappresentanti diplomatici ricevettero così precise direttive dal Governo di tenere un orientamento più politico che giuridico alle tematiche concernenti i diritti umani quando venivano discusse con le delegazioni degli altri Stati e di attuare i nuovi impegni programmatici dell'Esecutivo, che si sostanziarono in un ruolo più attivo verso lo sviluppo di strumenti di protezione dei diritti fondamentali. L'occasione per l'attuazione del nuovo corso dell'indirizzo generale del Governo di Ottawa in materia di tutela dei diritti fondamentali venne in particolare dall'elezione del Canada alla Commissione dei diritti umani per il triennio 1961-1963, un mandato durante il quale la delegazione canadese lavorò soprattutto ai fini della predisposizione di una serie di servizi consultivi come strumenti di diffusione e scambio di informazioni ed esperienze tra gli Stati su tutte le questioni relative ai diritti umani. Nell'ultimo capitolo del volume viene approfondito la fase che va dalla fine degli anni Sessanta al 1976 in cui si registrò il cambiamento più incisivo nell'approccio del Canada verso il tema dei diritti umani. Secondo la dottrina, il presupposto per tale cambiamento fu un periodo di riforme legislative che, a partire dalla sentenza della Corte Suprema del '57 che aveva sancito l'incostituzionalità della legge Padlock, riconobbero il diritto della

tutela dei migranti dalle discriminazioni fondate su elementi etnico-razziali. In realtà, come segnala l'Autrice, i diritti umani non costituivano nel 1966 una priorità politica, nonostante prima di quella data si fosse sviluppato un intenso attivismo sociale impegnato in campagne di sensibilizzazione e di pressione per spingere Ottawa a ratificare al più presto i Patti internazionali del '66. La questione della ratifica si preannunciava però particolarmente complessa soprattutto per la necessità di trovare un accordo con la provincia del Québec per stabilire su quale autorità (federale o provinciale) si sarebbe posta la competenza a rappresentare gli interessi della provincia francofona alle Nazioni Unite. Nel corso degli anni Sessanta quindi, la preoccupazione dei *policy makers* canadesi non si innestava più sul carattere vincolante dei due *Covenants* del '66 ed, anzi, come spiega l'Autrice, l'adesione del Canada ad un *International Bill of Rights* non veniva più concepita come contraria alla tradizione costituzionale canadese. In questo quadro di cambiamento giocarono un ruolo importante anche l'adozione della *Canadian Bill of Rights* nel 1960, la predisposizione di strumenti normativi di tutela dei diritti umani a livello provinciale e l'espansione del *Welfare State* sotto i Governi Diefenbaker e Pearson. È utile soffermarsi sul primo di questi elementi, l'introduzione di un *Bill of Rights* canadese, che rappresentò forse la scelta più coraggiosa e innovativa sul piano politico e istituzionale del Governo Diefenbaker, come sostengono alcuni studiosi di storia del diritto canadese. Si trattava di un profondo cambiamento costituzionale che, attraverso una previsione espressa e in forma normativa dei diritti dei singoli e dei gruppi collettivi, incise particolarmente sul modello del sistema britannico di protezione dei diritti. In realtà, è importante anche segnalare che la Carta ebbe un impatto molto ridotto dato che si applicava solo a livello federale e i diritti da essa garantiti potevano essere sospesi in caso di emergenza nazionale. Del resto, è proprio sulla base del sostanziale fallimento rappresentato dal *Canadian Bill of Rights Act* del '60 come primo tentativo di codificazione dei diritti che prese le mosse, alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, il vivace dibattito sulla necessità di dotare l'ordinamento canadese di un efficace strumento di protezione dei diritti e di un sistema di giustizia costituzionale, che poi condusse all'adozione della Carta canadese dei diritti e delle libertà, a cui si accompagnò il progetto di "rimpatrio" costituzionale presentato alla Camera dei Comuni nel 1980.

Dalla disamina svolta nel presente volume sugli sviluppi politicamente significativi che, tra il secondo dopoguerra e la fine degli anni '70, hanno segnato l'esperienza storica del Canada sul tema dei diritti umani è possibile dunque ricavare alcuni importanti spunti di riflessione. In primo luogo, emerge indubbiamente il ruolo chiave che hanno svolto gli attori politici non statali e le organizzazioni della società civile nel determinare le trasformazioni degli obiettivi di politica estera nazionale e di politica in materia di diritti umani. Il loro ruolo è stato anche decisivo per alimentare quella "*public awareness of rights issue*" (p. 177) che ha influito molto sul modo di percezione dei diritti umani da parte del ceto politico e dei più alti funzionari di stato. In secondo luogo, questo libro ha il grande

merito di rivelare i ben poco conosciuti limiti di quella che viene definita la “*Rights Revolution*” canadese: il discorso di stampo universalistico sui diritti umani sviluppatosi negli organi onusiani contrastava con la ideologia particolaristica delle libertà civili, che esisteva in Canada soprattutto nel corso degli anni '40. Infine, conviene riflettere anche sul fatto che il cambiamento nell'approccio di Ottawa ai principi contenuti nell'*International Bill of Rights* e all'idea universalistica che ne soggiace, poggia su un movimento lento e progressivo, alimentato nei decenni dalle battaglie civili dei gruppi extra-statali per ottenere una società più equa ed inclusiva.

È da questi spunti di riflessione che occorre partire se si vogliono comprendere le radici storiche della retorica politica attuale volta a sottolineare il trionfo dei diritti umani nella società canadese e se non si vogliono tralasciare le violazioni dei diritti e delle libertà accertate dalle NGOs e dal Tribunale canadese dei diritti dell'uomo (si fa riferimento, a titolo esemplificativo, alle discriminazioni cui sono ancora soggette le popolazioni native, i cui diritti di caccia e pesca o al rispetto delle loro risorse naturali non trovano di fatto la protezione che viene loro riconosciuta nei trattati, per l'incapacità del Governo di affrontare efficacemente i problemi connessi alla violazione dei loro diritti).

Mario Altomare