

Un ordine mondiale sostenibile

Antonio Papisca

L'

Il 11 aprile del 1962 Giovanni XXIII firmava la *Pacem in terris*, un'enciclica che a cinquant'anni di distanza conserva intatti l'attualità e l'originalità del contenuto e il fascino della chiarezza nell'argomentare e nel proporre. È il complemento logico della *Mater et magistra*, promulgata il 15 maggio del 1961.

Il messaggio del magistero di Giovanni XXIII è quello di un cristianesimo universalista e militante che si esprime nel «congiungimento della terra con il cielo, in quanto prende l'uomo nella sua concretezza, spirito e materia, intelletto e volontà, e lo invita ad elevare la mente dalle mutevoli condizioni della vita terrestre verso le altezze della vita eterna, che sarà consumazione interminabile di felicità e di pace» (*Mater et magistra*, 1). La Chiesa, che si apre a tutti perché trovino in essa «pienezza più alta di vita e garanzia di salvezza», si fa allo stesso tempo «sollecita delle esigenze del vivere quotidiano degli uomini, non solo quanto al sostentamento e alle condizioni di vita, ma anche quanto alla prosperità e alla civiltà nei suoi molteplici aspetti e secondo le varie epoche» (ivi, 2). Il riferimento è alla verità ontologica dell'integrità dell'essere umano attorno a cui si articola la filosofia dell'umanesimo integrale.

La *Pacem in terris* è la trattazione sistematica e organica di una visione di ordine mondiale che «fondato sulla verità, costruito secondo giustizia, vivificato e integrato dalla carità e posto in atto nella libertà» (n. 89), si articola su più livelli, che con linguaggio attuale chiameremmo di multi-level governance. È un vero e proprio trattato di ingegneria istituzionale, la cui originalità sta nel fatto di porre in risalto come la legge naturale operi fertilemente nello sviluppo del "nuovo" Diritto internazionale che prende origine dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani. Non a caso, l'enciclica indica l'ONU e la Dichiarazione tra i "segni dei tempi", appunto per sottolinearne la fundamentalità per così dire infrastrutturale. La *Pacem in terris* è anche un manuale esemplare per addestrarsi a cogliere i segni dei tempi, quali opportunità provvidenziali di bene comune e talenti della storia. Partendo da assunti religiosi e di etica universale, l'enciclica offre, senza dirlo esplicitamente, una sorta di interpretazione autentica della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale proiettandole sul terreno dell'operatività pratica, secondo un approccio che definiremmo, laicamente, orientato all'azione e alla politica. La struttura dell'enciclica è quella di una "costituzione", in questo caso di ordine mondiale, con la enunciazione di principi, di diritti e di doveri e l'indicazione di modalità istituzionali-architettoniche e funzionali. Questo è il senso del far seguire ad ogni sezione, un punto dedicato ai segni dei tempi, ovvero al dove e cosa fare.

Il documento giovanneo, oltre che all'anima e al cuore, intende parlare alla mente

La Pacem in terris è fonte primaria di una moderna scienza della pace nella giustizia: un'autentica agenda politica tuttora valida

Antonio Papisca,

professore emerito dell'Università di Padova, titolare della Cattedra Unesco "Diritti umani, democrazia e pace"

perché si disponga a usare discernimento e competenza nell'operare civicamente e politicamente dalla città fino alle massime istituzioni internazionali a cominciare dall'ONU. Significativamente, il primo dei «Richiami pastorali» contenuti nell'ultima parte dell'enciclica è al «dovere di partecipare alla vita pubblica» e ai requisiti che sono necessari per «inserirsi nelle istituzioni e operare validamente dal di dentro delle medesime», ammonendo che «non ci si inserisce nelle istituzioni e non si opera con efficacia dal di dentro delle medesime se non si è scientificamente competenti, tecnicamente capaci, professionalmente esperti» (76-77).

I temi del disarmo, della guerra e delle istituzioni internazionali sono trattati nelle parti III e IV della *Pacem in terris*, rispettivamente intitolate «Rapporti fra le comunità politiche» e «Rapporti degli esseri umani e delle comunità politiche con la comunità mondiale». Comune *telos* di riferimento è quello del bene comune, il cui perseguimento costituisce la ragion d'essere dell'autorità a qualsiasi livello si ponga e operi «come il bene comune delle singole comunità politiche, così il bene comune universale non può essere determinato che avendo riguardo alla persona umana. Per cui anche i poteri pubblici della comunità mondiale devono proporsi come obiettivo fondamentale il riconoscimento, il rispetto, la tutela e la promozione dei diritti della persona» (73).

Allo specifico tema del disarmo sono dedicati numerosi punti. La corsa agli armamenti deve essere arrestata. L'enciclica denuncia la cultura dell'equilibrio delle forze, che comporta che «se una comunità politica si arma, le altre comunità politiche devono tenere il passo ed armarsi esse pure» (59). È la logica perversa della pace armata, ovvero della pace negativa (*si vis pacem para bellum*). Il disarmo, perché sia reale, deve essere «disarmo integrale», occorre cioè far venire meno negli spiriti la «psicosi bellica», per convincerli che la vera pace si fonda sulla fiducia vicendevole, ovvero nei processi di pace positiva (*si vis pacem para pacem*). «È un obiettivo reclamato dalla ragione» ed è allo stesso tempo «della più alta utilità».

Quanto alla guerra, «riesce quasi impossibile pensare che nell'era atomica possa essere utilizzata come strumento di giustizia» (67). La traduzione italiana del testo originale in latino non è fedele. Nella versione latina, il ripudio

della guerra è espresso con veemenza: «*Quare aetate hac nostra, quae vi atomica gloriatur, alienum est a ratione, bellum iam aptum esse ad violata iura sarcienda*». Traduzione letterale: «In una epoca come la nostra, che si gloria della forza atomica, è follia pensare che la guerra sia idonea a restaurare i diritti violati».

Come costruire la pace nella sicurezza? L'obiettivo è il «bene comune universale» che «pone ora problemi a dimensioni mondiali che non possono essere adeguatamente affrontati e risolti che ad opera di poteri pubblici aventi ampiezza, strutture e mezzi delle stesse proporzioni; di poteri pubblici cioè, che siano in grado di operare in modo efficiente sul piano mondiale». Ed è «lo stesso ordine morale» a domandare che «tali poteri vengano istituiti» (71). C'è qui la visione di una architettura di *governance* articolata su più livelli, che funzioni in base al principio di sussidiarietà partendo dalle esigenze di bene della persona umana.

In termini di indicazioni progettuali sul terreno dell'ingegneria istituzionale e politica, quanto contenuto nel n. 75 dell'enciclica è denso, dettagliato ed esplicito. I segni dei tempi indicati sono, come già accennato, l'ONU e la Dichiarazione universale dei diritti umani. Alla positiva valutazione di ambedue, l'enciclica aggiunge auspici di buon funzionamento e di efficacia. E come per gli altri segni dei tempi collegati alle varie sezioni, l'enciclica ne affida la cattura e il seguito operativo a «tutti gli uomini di buona volontà».

Cosa fare dunque oggi, in un mondo sempre più globalizzato, per la pace, per la legalità, per la sicurezza e lo sviluppo, per il disarmo, per far funzionare l'ONU e proteggere e promuovere tutti i diritti umani per tutti?

Il punto di partenza è la presa d'atto – di conoscenza e di consapevolezza – che la Carta delle Nazioni Unite mantiene piena validità e che la Dichiarazione universale dei diritti umani è veramente universale, prova ne è che essa ha generato il vigente Diritto internazionale dei diritti umani – il Diritto della dignità umana – con l'apporto di gran parte dei paesi membri delle Nazioni Unite, non soltanto di quelli occidentali.

Occorre quindi:

- far funzionare le Nazioni Unite e le altre legittime istituzioni multilaterali, riformandole all'insegna di «rafforzare e democratizzare»,

- governare l'economia mondiale secondo dettami di giustizia sociale, porre quindi in essere, dai livelli locali fino al livello mondiale del *government* pubblico, politiche sociali e misure positive secondo la filosofia pratica del binomio "*human security-human development*" nel rispetto del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali, culturali.

Quanto alla riforma delle Nazioni Unite, occorre tra l'altro:

- agire per la moratoria dell'uso del potere di veto da parte dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza;

- accelerare la creazione di una seconda Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella forma di una "Assemblea parlamentare" elettiva di secondo grado (anche per arginare l'autoreferenzialità dei vertici decisionali),

- pretendere il potenziamento dello status consultivo delle ONG, con riconoscimento formale dei loro "pareri" (*opinions*),

- rafforzare le funzioni di orientamento e coordinamento del Consiglio economico e sociale nei riguardi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale perché rispettino i principi e gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite;

- valorizzare le funzioni del Consiglio dei diritti umani, oltre che dei nove Comitati delle Nazioni Unite che controllano l'attuazione delle Convenzioni internazionali sui diritti umani, della Corte penale internazionale.

Il problema del disarmo continua a rimanere irrisolto, perpetuando la logica denunciata dalla *Pacem in terris*: poiché gli altri riarmo, riarmo anch'io (naturalmente per garantire la mia sicurezza nazionale).

Anche la recente storia dimostra che coi tradizionali riti delle conferenze e dei negoziati sul disarmo, multilaterali o bilaterali che siano, si disarma poco o niente.

Il disarmo reale inizia col dare attuazione all'articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite, che stabilisce che gli stati, tramite accordi con il Consiglio di sicurezza, hanno l'obbligo di conferire all'ONU, una volta per tutte, parte delle loro forze armate. Nessuno stato ha finora adempiuto a que-

sto obbligo, con la conseguenza che, come recita l'articolo 106 della Carta delle Nazioni Unite, la (finora) mancata attuazione dell'articolo 43 impedisce all'ONU di agire nella pienezza dei propri poteri secondo quanto dispone l'articolo 42 in materia di iniziativa diretta e comando *sopranazionale* dell'ONU. È il caso di citare puntualmente lo scandaloso articolo 106, disposizione transitoria (*sic*) XVII della Carta: «In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze (USA, URSS, Cina, Regno Unito), firmata a Mosca il 30 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo 5 di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Si fa notare che ai cinque stati si fa riferimento non come membri permanenti del Consiglio di sicurezza, ma come garanti posti al di sopra della Carta delle Nazioni Unite: in altri termini, *a legibus soluti*.

La messa in funzione integrale del sistema di sicurezza collettiva, così come l'abolizione del potere di veto, dipende, come espressamente previsto dall'articolo 42, dalla creazione di un adeguato corpo integrato di forze militari, debitamente riconvertite, educate e addestrate per azioni di polizia militare di pace da attuare sotto comando diretto (sopranazionale) dell'ONU.

Senza un valido sistema di sicurezza collettiva, è irrealistico chiedere l'abolizione del potere di veto.

Per dare attuazione all'articolo 43, occorre che qualche governo prenda l'iniziativa innescando la contaminazione virtuosa della cultura della pace positiva all'insegna di: se gli altri disarmano, disarmo anch'io. Va da sé che quanto più potenti e credibili sono gli iniziatori, tanto più efficace ed estesa sarà la "contaminazione", ovvero il coinvolgimento, degli "altri". Il primo passo

dovrebbe farlo l'Unione Europea, sfidando gli Stati Uniti a seguirla. La garanzia di sicurezza per questi due macro-attori risiederebbe nel fatto che il comando operativo, sotto autorità diretta dell'ONU, non potrebbe venire esercitato da personale appartenente a stati diversi da quelli che hanno applicato il citato articolo 43.

Il corpo di polizia militare permanente delle NU agirebbe soprattutto quale efficace deterrente nei confronti di governi tentati di usare la forza in violazione della Carta delle NU, oltre che quale strumento di polizia giudiziaria al servizio della Corte penale internazionale. Lo spirito di questo corpo militare, autenticamente delle Nazioni Unite, coinciderebbe con l'*animus iustitiae (opus iustitiae pax)*, non con l'*animus bellandi* sinonimo di *animus destruendi*. La piena applicazione della Carta delle Nazioni Unite in questa cruciale materia garantirebbe che l'uso del militare in ossequio al principio della "responsabilità di proteggere" non avvenga secondo la malsana prassi dei due pesi, due misure.

L'articolo 11 della Costituzione italiana stabilisce il ripudio della guerra e l'impegno dell'Italia a partecipare attivamente al funzionamento delle organizzazioni internazionali, ma la prima parte dedicata ai diritti fondamentali non contiene una norma che riconosca la pace come diritto umano fondamentale.

A questa omissione hanno ovviato, a partire dal 1988, la maggior parte delle Regioni e migliaia di Comuni e Province inserendo in leggi e statuti quella che comunemente chiamiamo la "norma pace e diritti umani", il cui testo standard recita: «La Regione (il Comune, la Provincia), in conformità coi principi della Costituzione e del Diritto internazionale dei diritti umani, riconosce la pace (e lo sviluppo) quale diritto fondamentale delle persone e dei popol». Antesignana di questo innovativo, virtuoso percorso normativo è la Regione del Veneto, con la legge n. 18 del 1988, rivista e ampliata dalla legge n. 55 del 1999.

Esemplare è quanto proclama l'articolo 2 del vigente Statuto del Comune di Vicenza, intitolato "Pace e cooperazione": «1. Il Comune, in



conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sancisce il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuove la cooperazione fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli. 2. A tal fine il Comune incoraggia la conoscenza reciproca dei popoli e delle rispettive culture e promuove una cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione e di informazione e con il sostegno alle associazioni che promuovono la solidarietà con le persone e con le popolazioni più povere. 3. Il Comune promuove l'inserimento degli immigrati e dei rifugiati politici nella comunità locale, rimuovendo gli ostacoli che impediscono alle persone dimoranti nel territorio comunale di utilizzare i servizi essenziali offerti ai cittadini».

Tanto paradossalmente quanto sapientemente, il diritto sub-nazionale italiano – caso unico al mondo – precede la formalizzazione giuridica del riconoscimento del diritto alla pace sul piano mondiale, tuttora carente di una norma che esplicitamente riconosca uno specifico diritto alla pace come diritto umano. A ben vedere, un riconoscimento implicito è nell'articolo 28 della Dichiarazione universale: «Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale in cui tutti i diritti e le libertà fondamentali enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati». Il concetto è quello di pace nella giustizia ma il diritto alla pace è tuttora assente nell'elenco dei diritti fondamentali contenuto, in via paradigmatica, nei due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

È il caso di ricordare che nel 1999, il tentativo dell'Unesco, sotto ispirazione dell'allora Direttore generale Federico Mayor, di operare questo riconoscimento con una apposita Dichiarazione fallì. Tenaci oppositori furono, tra gli altri, quasi tutti gli stati occidentali che motivarono la loro posizione adducendo che si trattava di un tema propagandistico. Il rappresentante degli Stati Uniti ebbe il coraggio di dire che se si

riconosce la pace come diritto fondamentale non si può più fare la guerra!

Il tentativo è stato ripreso nel 2012 nel più ampio contesto del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, che ha istituito un Gruppo di lavoro col compito di elaborare un progetto di Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace. Nella prima bozza in discussione si proclama tra l'altro che «gli individui e i popoli hanno un diritto alla pace», che questo diritto è «universale, indivisibile, interdipendente e interrelato» con tutti gli altri diritti, che «gli Stati, singolarmente e congiuntamente, o come membri di organizzazioni multilaterali, sono le principali controparti del diritto alla pace», che «ogni individuo ha diritto alla sicurezza umana», che «tutti i popoli e gli individui hanno diritto ad una organica e completa educazione alla pace e ai diritti umani», che gli Stati «devono potenziare l'efficienza e l'efficacia delle Nazioni Unite nella duplice funzione di prevenire la violazione dei diritti umani, compreso il diritto alla pace, e di garantirne la protezione».

L'opposizione delle diplomazie operanti in ottica di *Realpolitik* (“guerra e pace per me pari sono”) si spiega in ragione del fatto che, in presenza di un diritto umano alla pace formalmente riconosciuto dal diritto internazionale, gli stati perdono uno dei tradizionali attributi forti di sovranità – lo *ius ad bellum*, il diritto di fare la guerra –, mentre l'altro attributo, lo *ius ad pacem*, diventa *officium pacis*, dovere di fare la pace. Gli obblighi che ne discendono sono in termini di disarmo reale, di potenziamento e democratizzazione delle Nazioni Unite, di messa in opera di strutture e politiche per il governo dell'economia mondiale secondo giustizia, di realizzazione dell'Europa sociale.

L'assunto da cui parte la mobilitazione per il riconoscimento della pace quale diritto della persona e dei popoli è che tale diritto umano si radica nel diritto alla vita e ingloba tutti gli altri diritti fondamentali. Sicchè è dato a giusto titolo asserire che non c'è pace senza vita e non c'è vita senza pace. In questo cruciale percorso della civiltà del diritto, ci viene in aiuto quanto dispone l'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, cioè che in

determinate circostanze (per esempio, di pericolo pubblico eccezionale) gli stati possono temporaneamente sospendere qualche diritto fondamentale, ma mai il diritto alla vita.

6. La *Pacem in terris* è fonte primaria di una moderna scienza della pace nella giustizia, nella verità e nella carità, che ha il suo *incipit* per così dire organico con Leone XIII e Pio X (leggere, di quest'ultimo, alcune lettere, in particolare quella dell'11 giugno 1911: «Rimuovere anche le sollecitazioni di quella che si suole chiamare la pace armata...») e prosegue, sempre più sistematicamente, con Benedetto XV («Guerra inutile strage...»), Pio XI (enciclica *Divini Redemptoris*), Pio XII («Nulla è perduto con la pace tutto può esserlo con la guerra»), Paolo VI (all'ONU: «*Jamais plus la guerre, jamais plus la guerre*»), Giovanni Paolo II («La guerra, avventura senza ritorno»), Benedetto XVI («Disarmo integrale»). Il lezionario irenologico si è alimentato, significativamente, attraverso la Costituzione conciliare *Gaudium et Spes* («La guerra è un delitto contro Dio, e contro la stessa umanità»), encicliche quali la *Populorum progressio*, la *Sollicitudo rei socialis*, la

Caritas in veritate, nonché i messaggi papali in occasione della Giornata mondiale per la pace iniziati da Paolo VI il primo gennaio 1968, i discorsi di Paolo VI, Giovanni Paolo II e Benedetto XVI all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede.

Qualcuno potrebbe, mondanamente, includere la *Pacem in terris* nella serie delle trattazioni “sulla pace perpetua”, cioè nel filone utopico della riflessione in materia. Con qualche forzatura filologica potremmo forse anche farlo. Ma l'enciclica giovannea, unitamente all'organico lezionario prima sommariamente richiamato, è concepita e redatta nell'ottica di un puntuale realismo quanto a diagnosi, prognosi e prescrizione. È un progetto, anzi un programma per una agenda politica intitolata “pace e diritti umani: dalla città e dal villaggio fino alle Nazioni Unite”. Come dire: ogni capitolo dell'agenda ha per titolo un diritto fondamentale della persona umana e per contenuto una serie di puntuali proposte di politiche pubbliche e di misure positive.

