

Articolo 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani

“Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”.

E' il diritto umano alla pace: pace interna e pace internazionale, pace nella giustizia (*opus iustitiae pax*). La giustizia è quella dei diritti umani, cioè è anche giustizia sociale ed economica. La pace proclamata dall'Articolo 28 è, per seguire Norberto Bobbio, pace positiva, intesa come la costruzione di un sistema di istituzioni, di relazioni e di politiche di cooperazione all'insegna di: “se vuoi la pace, prepara la pace”. Il contrario della pace negativa, cioè della mera assenza di guerre guerreggiate, come parentesi tra una guerra e la successiva, da vivere preparandosi alla prossima guerra potenziando gli arsenali militari e coltivando sentimenti nazionalistici a difesa dell'interesse nazionale, da perseguire ovunque nel mondo e con ogni strumento, compresa appunto la guerra.

In questa ottica di pace negativa ha vissuto il mondo nei secoli passati. Finché è sopraggiunta, nel 1945, la Carta delle Nazioni Unite, la quale ha innovato, anzi rivoluzionato quel vecchio Diritto internazionale che, assumendo il principio di sovranità degli stati a suo fondamento, ne legittimava i due attributi principali: il diritto di fare la guerra (*ius ad bellum*) e il diritto di fare la pace (*ius ad pacem*), messi sullo stesso piano, alla mercè della convenienza e della forza degli stati più potenti. Nel corso dei secoli, l'esercizio del diritto di far la guerra ha di gran lunga prevalso sull'esercizio del diritto di fare la pace.

Il 'nuovo' Diritto internazionale basato sulla Carta delle Nazioni Unite definisce la guerra come 'flagello', la ripudia e la interdice. L'uso della forza militare, per fini diversi da quelli tipici della guerra, dunque per fini di giustizia (difendere la vita delle popolazioni, salvaguardare l'ambiente e le infrastrutture vitali, acciuffare i presunti criminali e consegnarli ai tribunali internazionali, ecc.) è avvocato all'ONU quale autorità sopranazionale, deputata a gestire il sistema di sicurezza internazionale.

A conferma che la guerra è interdetta dal vigente Diritto internazionale c'è l'Articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 che perentoriamente prescrive: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”.

La Carta delle Nazioni Unite è coerente: la guerra è vietata e gli stati sono obbligati a far funzionare il sistema di sicurezza collettiva, anche per prevenire il ricorso all'Articolo 51 della Carta il quale, a titolo di eccezione rigorosamente circostanziata, prevede che gli stati possano usare lo strumento militare per respingere un attacco armato, con l'obbligo però di immediatamente informare il Consiglio di Sicurezza perché metta la situazione sotto la propria autorità e controllo.

Ma la Carta, a quasi sette decenni dalla sua entrata in vigore, rimane inattuata per le parti più delicate: gli stati hanno l'obbligo di conferire parte delle loro forze militari, in via permanente, alle Nazioni Unite, ma finora nessuno di essi ha adempiuto a tale obbligo. Sicché l'ONU, nei casi di necessità, deve chiedere agli stati che le facciano l'elemosina di gruppetti di Caschi Blu, con tutti i ritardi, le imprevisioni e altri tipi di inadeguatezze che non poche 'missioni di pace delle Nazioni Unite' hanno mostrato.

A partire dal 1948, cioè poco dopo l'entrata in campo delle Nazioni Unite, il mondo venne a trovarsi in regime bipolare, cioè di guerra fredda o di equilibrio del terrore, a causa della contrapposizione ideologica, politica e strategica dei due Blocchi capeggiati rispettivamente da Stati Uniti e Unione Sovietica, con sfrenata corsa al riarmo sia convenzionale sia nucleare.

Non c'è stata una guerra mondiale, le guerre sono state esportate nei paesi del sud del mondo. Per le questioni di pace e sicurezza rimaneva poco spazio all'ONU nella sua funzione di autorità sopranazionale. Nel 1989 crollano i Muri, finisce l'epoca del bipolarismo, si respira un'aria nuova, ha fine il tempo dell'esilio dell'ONU. Il Consiglio di Sicurezza commissiona a Boutros-Boutros Ghali, Segretario Generale delle Nazioni Unite, il famoso Rapporto "Un'Agenda per la Pace", in cui l'energico Segretario Generale delle Nazioni Unite mette gli stati di fronte al muro delle loro responsabilità dicendo: non avete più alibi per non far funzionare l'Organizzazione delle Nazioni Unite nel delicato campo della pace e della sicurezza internazionale. La risposta è di tutt'altro segno. Boutros Ghali non sarà rieletto a causa del veto opposto dagli Usa. Il Presidente Bush *senior* parla della necessità di un "nuovo ordine mondiale", al cui interno avrebbero dovuto riprendere vigore i principi del vecchio Diritto internazionale esaltante la sovranità degli stati, con relativi muscoli armati, e le Nazioni Unite avrebbero dovuto accontentarsi di un ruolo ancillare. Una concezione di ordine mondiale diametralmente opposta a quella contenuta nella Carta delle Nazioni Unite e nell'Articolo 28 della Dichiarazione universale.

La delusione è grande. Il criminale dittatore dell'Iraq Saddam Hussein offre l'occasione per iniziare il decennio delle guerre guerreggiate. La superpotenza ne approfitta nel tentativo di riappropriarsi di quel diritto di fare la guerra che la Carta delle Nazioni Unite ha, dal punto di vista giuridico, cancellato una volta per tutte. Il terrorismo internazionale, nelle sue varie forme e matrici, atterrisce, uccide, prolifica. Si arriva alla seconda guerra del Golfo, teorizzata, propagandata e messa in pratica dalla superpotenza come "guerra preventiva" in flagrante violazione del vigente Diritto internazionale.

Nel frattempo, entrano in funzione prima i Tribunali internazionali speciali (per la ex Jugoslavia e per il Rwanda, 1993 e 1994), poi la Corte Penale Internazionale permanente (1998), paladina del principio di universalità della giustizia penale internazionale. Le guerre continuano, sono illegali, non portano alla vittoria, si alimenta il terrorismo, si pratica la tortura in guanti più o meno bianchi, si restringono le libertà fondamentali con i "Patriot Act". Da ultimo, il mondo subisce il tracollo dell'economia mondiale basata sul neoliberismo e sulle speculazioni finanziarie in un contesto di rinnovata corsa al riarmo.

Più che mai, occorre agire perché il diritto umano delle persone e dei popoli alla pace sia rispettato secondo un'Agenda politica che esalti il primato della legalità dei diritti umani (la forza della legge) sulla richiamo della foresta della *Realpolitik* (la legge della forza).

Con tutta l'attenzione che merita, rileggiamo l'Articolo 11 della Costituzione Italiana, che è in perfetta sintonia col Diritto internazionale basato sulla Carta delle Nazioni Unite e sulla Dichiarazione universale: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

Questo Articolo risulta oggi rafforzato sia dall'alto che dal basso: dall'alto, in virtù del Diritto internazionale quale si è venuto sviluppando a partire dal 1948; dal basso, in virtù della norma "pace diritti umani" che è stata inclusa, a partire dal 1988, in numerose Leggi regionali (prima fra tutte quella del Veneto) e, a partire dal 1991, nei nuovi Statuti di migliaia di Comuni e Province. Questa norma recita, nel suo testo standard:

"Il Comune ..., in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli - Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti umani, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia - riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli.

A tal fine il Comune promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Comune una terra di pace.

Il Comune assumerà iniziative dirette e favorirà quelle di istituzioni culturali e scolastiche, associazioni, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale".

Per un esempio, vale la pena di citare l'Articolo 2 dello Statuto del Comune di Vicenza:

"1. Il Comune, in conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli.

2. A tal fine il Comune 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.

4. Il Comune, con riferimento alla "Dichiarazione universale dei diritti umani" approvata dall'ONU, riconosce il valore della vita umana e promuove ogni iniziativa di concreta solidarietà verso ogni persona indipendentemente dalle sue condizioni fisiche, psichiche, economiche e sociali, dalle sue convinzioni politiche e religiose, dalla sua razza e dalla sua età".

L'Articolo 5 dello Statuto della Provincia di Catanzaro:

"1. La Provincia di Catanzaro, in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che tutelano i diritti delle persone e sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli.

2. La Provincia promuove la cultura della pace e dei diritti umani e dichiara il proprio territorio terra di pace, ispirandosi alle garanzie della Carta delle Nazioni Unite, alla dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, al Patto Internazionale sui diritti civili e politici, alla Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia".

L'Articolo 1 della legge regionale del Piemonte "Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace, per la cooperazione e la solidarietà internazionale":

"1. La Regione Piemonte in coerenza con le norme, le dichiarazioni internazionali e i principi costituzionali, che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, riconosce la pace come diritto fondamentale dei popoli e condizione irrinunciabile per il progresso civile, sociale ed economico.

2. In attuazione di tali principi, anche ai sensi degli articoli 2 e 4 dello Statuto, la Regione interviene al fine di favorire il radicamento nella comunità piemontese della cultura di pace e dei suoi presupposti quali le libertà democratiche, i diritti umani, la non violenza, la solidarietà, la cooperazione internazionale e l'educazione allo sviluppo sostenibile.

3. La Regione promuove iniziative sul territorio regionale nonché, nel rispetto dei limiti posti dalle leggi dello Stato, dei rapporti internazionali e ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sostiene, promuove e realizza interventi di aiuto e cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) e Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO), anche in relazione ad eventi eccezionali causati da conflitti armati o calamità naturali.

4. Le iniziative si ispirano ai principi sanciti e dettati dalle Nazioni Unite e alle risoluzioni delle conferenze internazionali sulla pace, la cooperazione e lo sviluppo evitando comunque

interventi che possano essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per attività di carattere militare”.

Il diritto alla pace, come diritto umano fondamentale, è ovviamente molto impegnativo per gli Stati e per quelle culture che esaltano gli attributi, per così dire, muscolosi della sovranità statuale-nazionale. Se alla persona e ai popoli è riconosciuto il diritto alla pace come diritto fondamentale, ne consegue che agli stati è automaticamente sottratto il diritto di far la guerra e viene loro imposto il dovere di far la pace. In latino suona molto bene: *officium pacis* invece di *ius ad bellum*. D'altronde la stessa Carta delle Nazioni Unite, con l'Articolo 4, stabilisce che possono diventare membri dell'ONU quegli Stati che sono “amanti della pace” (*peace-loving States*): si pensi allo scandalo dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza che sono ai primi posti della classifica dei paesi produttori ed esportatori di armi ... L'Italia, non-membro permanente, non è da meno.

Qual è il contenuto dell'obbligo degli Stati di costruire la pace positiva? A titolo indicativo: impegnarsi, con determinazione, per far funzionare le Nazioni Unite e le altre legittime istituzioni multilaterali; impegnarsi perché l'Unione Europea, con una sola voce, faccia la scelta preferenziale delle Nazioni Unite per democratizzarle e potenziarle; disarmare; educare al rispetto dei diritti umani e formare il personale militare per le funzioni di pace positiva; istituire il Servizio civile di pace (con pertinenti Corpi civili di pace) in conformità con la Raccomandazione del Parlamento Europeo del 10 febbraio 1999 “sull'istituzione di un corpo civile di pace europeo”; non ospitare bombe atomiche (si viola il Trattato sulla non-proliferazione nucleare); non ospitare basi militari straniere, in particolare quelle il cui uso è contrario alla Carta delle Nazioni Unite e al vigente Diritto internazionale; denunciare i trattati (o comunque le intese, anche informali) riguardanti basi militari, in contrasto con l'Articolo 11 della Costituzione e con il Diritto internazionale dei diritti umani; destinare più fondi alla cooperazione internazionale per lo sviluppo; non intralciare le attività di cooperazione e solidarietà internazionale di Comuni, Province e Regioni; togliere il termine “guerra” dalla denominazione (con adeguamento dei contenuti formativi) delle Scuole militari di Civitavecchia e di Firenze in ottemperanza con quanto dispone il citato Articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ratificato dall'Italia nel 1977. Ne ripetiamo il testo, *repetita iuvant*: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”.

Antonio Papisca

Cattedra UNESCO “Diritti umani, democrazia e pace” presso il Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova (antonino.papisca@unipd.it).

Perugia, venerdì 9 dicembre 2011