



PACEM IN TERRIS: IMPEGNO PERMANENTE

*Le comunità cristiane protagoniste
di segni e gesti di pace*

LA PACE E IL MONDO: IL METODO DEI SEGNI DEI TEMPI

Prof. Antonio PAPISCA

Direttore del Centro di Studi e Formazione sui
diritti dell'uomo e dei popoli
Università di Padova

**Bergamo, 22-23 ottobre 2003
Centro Congressi Giovanni XXIII**

1. La difficile, complessa transizione verso un più giusto e pacifico ordine mondiale può essere letta con l'uso di quattro metafore. Metafore e segni dei temi sono strumenti di analisi che interpellano non soltanto la volontà di discernere ma anche la disponibilità a stupirsi, e aiutano a dilatare gli orizzonti della speranza.

La prima metafora di cui mi avvalgo è quella del parto, nel nostro caso di un prolungato travaglio di parto. Ciò che deve nascere è più che un mero desiderio o un'ipotesi astratta, è già un progetto o un percorso ben delineato nelle sue linee essenziali. Continuando nella metafora, intendo dire che non si tratta di concepire il bambino, si tratta invece di aiutare il nascituro a nascere e a svilupparsi.

La metafora per così dire artistica è quella del mosaico: perché ci sia il mosaico occorrono le tessere, le tessere esistono ma il mosaico non si realizza se non ci si prende cura di comporre le tessere.

La terza metafora usa un'immagine per così dire agricola. Nel corso dei secoli avvengono seminazioni di universali, intendendo per tali quelle invenzioni o quelle creazioni o quelle scoperte, nei vari campi – dall'arte alla scienza - e in varie parti del mondo, di cui beneficia l'umanità intera come di beni globali o di patrimonio comune, di qualcosa cioè di perenne nella città dell'uomo.

La quarta metafora è quella di una casa, di una casa grande quanto il pianeta terra, riccamente attrezzata di elettrodomestici, cioè di strumenti che rendono più confortevole la vita, ma che non sono appropriatamente utilizzati. Per taluni di essi il funzionamento è intermittente o è stata addirittura disinnescata la spina.

Fuori di metafora, il progetto di un ordine mondiale umanamente sostenibile esiste, occorre renderlo visibile, svilupparlo. Parti essenziali per la graduale costruzione della pace nella giustizia esistono realmente, bisogna metterle insieme per fare avanzare e rendere compiuta la costruzione.

Negli anni quaranta del secolo trascorso è avvenuta una generosa e lungimirante seminazione di "universali" di carattere politico, giuridico e istituzionale, che ha pervaso il tessuto delle relazioni fra stati e fra popoli e che la "Pacem in Terris" addita tra i segni dei tempi: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, la legge e l'istituzione per il buon governo (*good governance*) e la pacifica convivenza nel pianeta. Accanto a questi due pilastri della costruzione della pace nel mondo, esistono altri elementi utili a sviluppare e consolidare la costruzione. E' urgente rendere visibile la mappa globale della pace positiva, sì da diffondere la consapevolezza che i popoli, i gruppi, le famiglie, gli individui non stanno annaspando nel buio di un disordine non governabile, che è possibile resistere all'ideologia dei determinismi di *Realpolitik*, che quanto seminato nel secolo scorso ha già dato risultati positivi, che è irragionevole non svilupparli, che è perversa quella sub-cultura che emargina dalle sue vetrine quanti non accettano la guerra come essenziale al discorso della politica.

2. Nella sfera del diritto e delle istituzioni di governo, una rivoluzione copernicana ha avuto inizio a partire dalla metà dello scorso secolo, operando per la mutazione del DNA del sistema delle relazioni internazionali, da statocentrico a umanocentrico, mutazione genetica dunque a fini di buon governo globale (*good global governance*). Quanto meno in via di principio, oggi nessuno oserebbe sostenere che il valore della dignità umana, della eguale dignità di tutte le persone, deve cedere alla sovranità dello stato; *apartheid* e colonialismo sono diffusamente percepiti come tabù; sicurezza e sviluppo sono sempre più collegati alle esigenze dell'umano: in dottrina e nei

documenti delle organizzazioni internazionali ricorrono le espressioni *human security* e *human development*; l'unilateralismo, benchè enfatizzato dalla super-potenza, è dai più considerato innaturale, oltre che illegittimo e costoso anche in termini di calcolo costi-benefici. Insomma, lo scenario complessivo presenta non soltanto conflitti violenti, processi di destabilizzazione, terrorismo e criminalità transnazionale, violazioni del diritto, confusione di ruoli, ma anche un ampio ventaglio di opportunità di liberazione e promozione umana. Occorre andare alla ricerca di queste occasioni e profittarne, farle rendere, svilupparne il potenziale benefico.

Così dicendo, sono entrato nella filosofia pratica dei segni dei tempi. La "Pacem in Terris" è un manuale esemplare per l'addestramento a cogliere e usare i segni dei tempi, al *taking advantage from the opportunities*. Con grande umiltà, io provo a usare il manuale, convinto che i segni dei tempi sono talenti di cui la Provvidenza divina, con la collaborazione intelligente e ispirata di singoli, dota la storia, talenti che, una volta insemiati, interpellano la responsabilità e la capacità di tutti di scoprirli e farli fruttare. Come i semafori agli incroci delle strade, così i segni dei tempi lanciano messaggi di urgenza, di tempi stretti, che devono essere colti con quanta più prontezza e puntualità possibile. Quella dei segni dei tempi è una tecnica che *capta* e traduce pedagogicamente il profetico, che allena all'uso del discernimento e della progettualità, con forte orientamento all'azione. Dico fin d'ora che il lampeggiare dei segni dei tempi che più da vicino interessano il tema della pace continua persistente, oso aggiungere che la pazienza della Provvidenza non può non essere intesa come un supplemento veramente straordinario di fiducia e di amore per i membri della famiglia umana, soprattutto per i più deboli fra di essi, in un momento particolarmente cruciale della storia quale quello della transizione della politica dalla *Realpolitik* alla pratica dell'etica universale.

Vediamo dunque come si caratterizza il presente contesto storico in cui lampeggia il semaforo del *carpe bonum*.

Viviamo nell'era dell'interdipendenza planetaria complessa, in cui la vita delle società ricomprese all'interno degli stati cosiddetti nazionali e sovrani è sempre più direttamente influenzata e condizionata da fattori che sono esterni agli stati medesimi e che non sono controllabili o quanto meno filtrabili dalle loro tradizionali capacità di governo. In questo contesto che taluno definisce di de-territorializzazione della politica e della *governance*, agiscono al di là e al di sopra delle frontiere degli stati una molteplicità di attori di tipo intergovernativo e sopranazionale e di tipo genuinamente transnazionale: sono migliaia le organizzazioni intergovernative, centinaia di migliaia le organizzazioni non governative e le corporazioni transnazionali del profitto. E' un dato ormai acquisito quello della transnazionalizzazione di rapporti e strutture e della organizzazione permanente della comunicazione e della cooperazione sia fra gli stati sia fra entità non statuali.

Il processo di globalizzazione è un processo invasivo e pervasivo rispetto a istituzioni e ad ambiti di vita quotidiana, produce effetti tendenzialmente olistici, al positivo e al negativo: dalla carta di credito a internet, dagli OGM alla cosiddetta ingerenza umanitaria armata, dai grandi raduni di società civile alla militanza per i diritti umani. Gli stessi processi di integrazione economica e politica a livello regionale sono espressione per così dire sotto-sistemica di globalizzazione. La mondializzazione variamente articolata spinge verso forme di sintesi, talune negative, come per esempio la concentrazione di potere economico, tecnologico e finanziario sempre più verso l'alto, altre positive, come appunto le integrazioni regionali e altre di cui dirò tra poco.

La sfida per tutti, e in particolare per i tecnici dei segni dei tempi, è a gestire la mondializzazione per il bene comune di tutti i membri della famiglia umana, andando alla ricerca degli aspetti positivi, sviluppandoli e facendoli prevalere sugli aspetti negativi.

Una sfida epocale si appunta sulla *governance* e interpella la cultura politica, l'intelligenza e la volontà del personale politico degli stati, delle organizzazioni internazionali, dei partiti, dei sindacati, degli enti di governo locale. La cultura del "pensare politicamente" nel senso inteso da Giuseppe Lazzati come capacità di analizzare, progettare e operare con visione di sintesi, è più che mai necessaria per trovare il bandolo della matassa ovvero le leve giuste ed efficaci della *governance* ai vari livelli (*multi-level governance*) nel mondo globalizzato. Dico subito che il bandolo c'è ed è il nesso tra Diritto internazionale dei diritti umani (*jus novum universale*, sistema della organizzazione internazionale ruotante attorno alle Nazioni Unite, formazioni solidariste di società civile globale).

L'attuale perdurante crisi delle capacità di governo non è di tipo congiunturale, è di natura strutturale, è in crisi la forma stato, la statualità nella sua tradizionale articolazione in stati-nazionali-sovrani-armati-confinari, non regge l'architettura compartimentalizzata e frammentata della comunità politica mondiale, non regge il mito della sovranità dello stato quale entità giuridica tanto iper-personificata quanto disumanizzata, l'uso sempre più palesemente inefficace delle armi e della violenza bellica ne è uno degli indicatori più probanti. La crisi della forma stato è accompagnata e aggravata dalla crisi della pratica (non del valore) della democrazia negli stessi paesi di più lunga esperienza, proprio in un tempo in cui tanto si parla di esportare la democrazia, magari anche di imporla con le bombe e l'occupazione militare, in paesi che non ne hanno esperienza. La democrazia è in crisi perché lo spazio dello stato nazionale e confinario è asfittico, perché le grandi decisioni si prendono in altre sedi, più o meno legittimamente, più o meno opacamente. L'abbraccio della democrazia con lo stato confinario è un abbraccio che rischia di essere mortale per la prima se non le si estende il percorso dalla città fino alle Nazioni Unite, come è ormai invalso dire negli ambienti di società civile solidarista.

In assenza di un sistema di capacità di governo ai vari livelli, che siano in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza dei problemi e delle esigenze vitali, diventa quasi normale dare per scontato, tra l'altro, che nei prossimi anni 840 milioni di persone umane dovranno morire per povertà. Siamo flagrantemente fuori sia dalla morale sia dalla ordinaria razionalità, versiamo in macroscopica struttura di peccato.

3. Cosa fare? Occorre innanzitutto evitare la trappola dell'iper-diagnosticare, tipico di certi ambienti culturali e politici che non riescono a superare la vischiosità sterilizzante dei positivismi e dei determinismi e che quindi non approdano al momento del progetto e del nuovo. Al riguardo ci sarebbe da dire: lasciate che i morti seppelliscano i morti, che i killers della speranza seppelliscano i killers della speranza. Occorre invece raccogliere la sfida che io chiamo della rete delle interdipendenze: tra nazionale, locale e internazionale; tra intergovernativo, transnazionale e sopranazionale; tra etica, diritto e politica; tra diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali; tra pace sociale e pace internazionale; tra economia di mercato ed economia di giustizia; tra sociale e politico; tra persona umana e ambiente naturale; tra persona e popoli; tra popoli e famiglia umana universale.

Ecco allora l'utilità di frequentare la palestra dei segni dei tempi, dove ci si allena a scoprire "ciò che pur c'è" di positivo in termini di ponti, di interstizi, di occasioni di bene nella realtà del nostro tempo, dove è più probabile che si capisca in tutta la sua portata rivoluzionaria, progettuale e ingegneristica la vocazione alle beatitudini evangeliche, a partire da quella dei poveri in spirito, di coloro che non si vergognano di dire che si ha bisogno gli uni degli altri e non temono di essere derisi se testimoniano e agiscono per, e in, orizzonti dilatati di bene, anche *spes contra spem*.

Muniamoci dunque di volontà di discernimento e di disponibilità a stupirci e andiamo alla scoperta di ciò che provvidenzialmente già esiste e ci è utile per portare avanti la costruzione della pace. Come dicevo all'inizio, occorre mettere insieme i principali tasselli di un disegno già tracciato nelle sue linee essenziali. Nel Messaggio per la giornata della pace 2003, Giovanni Paolo II ponendosi l'interrogativo "quale tipo di ordine può sostituire questo disordine, per dare agli uomini e alle donne la possibilità di vivere in libertà, giustizia e sicurezza?", rispondeva segnalando qualcosa di positivo su cui costruire, e cioè che "il mondo, pur nel suo disordine, si sta comunque 'organizzando' in vari campi (economico, culturale e perfino politico)". Basandosi su incoraggianti dati di fatto, si intendeva dire che il sistema delle relazioni internazionali è comunque irreversibilmente avviato a uscire dallo stato di natura del *bellum omnium omnibus*, della guerra di tutti contro tutti, e spinge a perseguire il bene comune con gli strumenti della cooperazione internazionale, quanto più multilaterale possibile. Anche perché questo sistema è oggi regolato da un Diritto che, pur non essendo ancora compiutamente garantito, ha tuttavia recepito valori e principi di etica umana universale che gli hanno impresso una particolare forza di resistenza contro quanti attentano alla sua fondatezza e alla sua efficacia. Denunciare, come stanno facendo *opportune et inopportune* tanti movimenti transnazionali di promozione umana e autorevoli sedi istituzionali, che questo Diritto è violato, non equivale affatto a dire che esso è morto e che quindi bisogna pensare a sostituirlo, magari con la legge del più forte. Al contrario, proprio queste estese, persistenti testimonianze ne asseriscono l'effettività, ricordando che la violazione del Diritto rinvia, in prima istanza, non alla sua morte ma alla responsabilità di coloro che commettono l'illecito.

Sto qui accennando a quello che considero tra i più rilevanti segni dei tempi, appunto il vigente Diritto internazionale quale fermentato dal lievito dei diritti umani.

Gli altri segni che prenderò in considerazione sono le Nazioni Unite, i sistemi di integrazione regionale – l'integrazione europea in specie -, i movimenti solidaristici di società civile globale.

4. Con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, il 24 ottobre del 1945, siamo entrati nell'era dello *Ius novum universale*, quello che si radica appunto nella Carta e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948. La dignità della persona e i diritti che le ineriscono sono posti a fondamento dell'ordine mondiale. La Dichiarazione Universale, proclamando che "il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo", assume espressamente il rispetto della dignità umana quale principio fondativo di qualsiasi ordinamento. La "Pacem in Terris" ha colto questo segno dei tempi e ne ha sviluppato il significato e la portata integrando con *verità* e *amore* il trinomio *libertà, giustizia e pace*. L'articolo 1 della Dichiarazione Universale esplicita anche il fondamento dei diritti umani: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di

coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”. Dunque, il nuovo principio *humana dignitas servanda est* non soltanto si aggiunge ai tradizionali principi *pacta sunt servanda* e *consuetudo servanda est*, ma conferisce loro carattere strumentale, assegna loro dei fini precisi.

Alla Carta delle Nazioni Unite e alla Dichiarazione Universale hanno fatto seguito nel 1966 i due Patti Internazionali (*International Covenants*) rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, le Convenzioni giuridiche regionali – quella europea del 1950, quella interamericana del 1969, la Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli del 1981, la Carta araba dei diritti umani del 1994 (in via di ratifica) – e altre Convenzioni, di portata sia universale sia regionale, concernenti categorie di persone o condizioni umane di particolare vulnerabilità (bambini, donne, discriminazione, tortura, pena di morte, lavoratori migranti). Si è venuto così formando un *corpus* organico di principi e di norme, dotato di appositi organismi sopranazionali di garanzia, ora nella forma avanzata della giurisdizione (è il Caso della Corte europea e della Corte interamericana dei diritti umani e della Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, di imminente istituzione -, ora nelle molteplici forme del monitoraggio internazionale. Dunque a partire dal 1945, attingendo alla sorgente dell’etica umana universale il Diritto internazionale ha intrapreso la via del superamento di quella barriera all’umano nei rapporti internazionali che per secoli è stata alimentata dalla cultura della iper-personificazione giuridica degli stati, cultura messa sotto critica radicale, com’è noto dal grande, sempre attuale filosofo Jacques Maritain nel volume “L’uomo e lo Stato”. Da allora ha preso avvio direttamente nel sistema internazionale la liberazione di soggettività giuridica autenticamente originaria perché autenticamente umana. Questo, nel segno dei valori democratici, come attesta l’*incipit* della Carta delle Nazioni Unite: “Noi, Popoli delle Nazioni Unite, decisi a...”. Nelle disposizioni di questo nuovo Diritto internazionale troviamo l’espressione letterale “famiglia umana”, che ha un significato morale, giuridico, sociale e politico molto più impegnativo dell’astratto termine “umanità”, volendo infatti evocare discendenza comune, appartenenza a casa comune, esigenza di unità, impegno di cooperare per il bene comune. Il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e dei popoli sta al cuore di questo *Ius novum universale*, la cui portata rivoluzionaria sta nel fatto che con esso principi di etica genuinamente umana – non, giova ripeterlo, di quella pseudo-etica con cui dottrine estremizzanti hanno avvalorato l’assolutezza e la belligerità dello stato – sono stati inoculati nel Diritto internazionale generale, avviandone la trasformazione da Diritto soltanto di e per stati, in un Diritto che, pur destinandosi primariamente ad essi da un punto di vista formale, consacra la centralità della persona umana, è per la vita di ciascuno e di tutti i membri della famiglia umana, dunque è per la pace tra le comunità in cui le persone e i popoli hanno organizzato e quotidianamente realizzano la loro vita sociale e politica. E’ *Ius positum*, dotato di elevato grado di precettività perché contenente un nucleo forte di *Ius cogens* (principi vincolanti *erga omnes*, assolutamente inderogabili) quindi ha carattere di “super-costituzione”, in posizione di primazia nei riguardi sia di altri capitoli del Diritto internazionale, sia del diritto interno degli stati, sia di qualsiasi altro ordinamento giuridico.

Con queste autorevoli caratteristiche di ricettore e metabolizzatore di etica universale il nuovo Diritto internazionale si pone quale traghettatore di principi morali universali dentro le sfere della politica e dell’economia, costringendole, con la forza appunto del precetto giuridico, a ricapitolarsi nella centralità della persona umana. Per questo Diritto, la vita, prima ancora che un diritto fondamentale, è un principio fondativo degli

ordinamenti. Se si attenta alla vita, se ne viene relativizzato il valore nel suo naturale arco di realizzazione, si pregiudica l'intera costruzione giuridica, oltre che il fondamento morale, dello *Ius novum universale* e di qualsiasi ordinamento democratico. A tutela della vita individuale la pena di morte è quindi vietata, come espressamente statuisce il secondo Protocollo allegato al Patto Internazionale sui diritti civili e politici. Parimenti, a tutela della vita collettiva, il nuovo Diritto internazionale statuisce solennemente la proscrizione della guerra (definita 'flagello'), intesa come uso della violenza a fini distruttivi del "nemico" identificato in uno stato, quindi in una entità fatta, indifferenziatamente, di governo, di territorio e di popolazione: in questo contesto: è appena il caso di precisare che in questo contesto *animus bellandi* e *animus destruendi* sono sinonimi. Il nuovo Diritto internazionale fa obbligo di risolvere pacificamente i conflitti, riservando il potere di usare la forza, per fini non di guerra ma di giustizia, all'Organizzazione delle Nazioni Unite e, previa autorizzazione di queste, alle Organizzazioni regionali. Queste nuove regole partono dall'assunto che vie alternative esistono realmente sia alla pena di morte sia alla guerra. L'azionabilità di strumenti alternativi dipende in primo luogo dalla responsabilità degli stati e quindi dal loro scrupolo adempiere a precise norme giuridiche internazionali. Giova ulteriormente precisare che, ai sensi del vigente Diritto internazionale, fatta salva l'eccezione estremamente circostanziata e limitata della autotutela di uno stato successiva ad attacco armato di altro stato (art.51 della Carta delle Nazioni Unite) – eccezione che conferma la regola -, l'uso della forza può essere esercitato soltanto dall'Istituzione che legittimamente rappresenta la Comunità internazionale, cioè dalle Nazioni Unite, e soltanto mediante "operazioni di polizia militare internazionale". La cosiddetta ingerenza umanitaria negli affari interni e nel territorio di uno stato perché sia configurabile come legittimo "intervento d'autorità della Comunità internazionale", deve rispondere ai seguenti requisiti: devono sussistere estese e reiterate violazioni dei diritti umani (giusta causa d'intervento); prima di ricorrere all'uso del militare devono essere esperite congrue pressioni di natura politica e diplomatica; ci deve essere una esplicita decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite conforme ai principi e agli obiettivi della Carta; il comando deve essere di tipo sopranazionale, cioè direttamente esercitato, o comunque controllato, dalle Nazioni Unite; gli obiettivi devono consistere in: salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni, interposizione fra le parti contendenti, protezione delle infrastrutture sociali ed economiche, protezione dei beni artistici e ambientali, cattura dei presunti perpetratori di crimini di guerra, di crimini contro l'umanità, di genocidio e di *gross violations* dei diritti umani, somministrazione di viveri e medicinali, assistenza per l'esercizio del diritto di autodeterminazione e lo sviluppo di istituzioni democratiche nel rispetto dello specifico contesto culturale. Il personale, militare e civile, impiegato nelle operazioni di polizia dovrà essere debitamente addestrato a ruoli che, non essendo di guerra, richiedono il rispetto della legalità e lo spirito di servizio nel superiore interesse delle popolazioni coinvolte e del bene comune della famiglia umana.

Altre frontiere avanzate del nuovo Diritto universale sono costituite dalla giustizia penale internazionale e dalla rifondazione dell'istituto della cittadinanza.

Con l'avvento della Corte penale internazionale si è concretamente aperta la via alla realizzazione del duplice principio della responsabilità penale personale direttamente perseguibile in sede internazionale e della universalità della giustizia penale, ciò che consente sia di più adeguatamente contrastare la diffusa prassi dell'impunità, sia di dare

più compiuta configurazione alle operazioni di “intervento d’autorità della Comunità internazionale” (con o senza l’uso del militare).

Per quanto riguarda la cittadinanza, lo *Ius novum universale* basato sulla dignità della persona si pone quale *Ius ad includendum*, diversamente dal vecchio Diritto internazionale basato sulla sovranità dello stato *superiorem non recognoscens*, per antonomasia *Ius ad excludendum alios*. Partendo dal dato, di diritto positivo, del riconoscimento internazionale dei diritti fondamentali della persona, ogni essere umano ha lo “statuto giuridico” (non soltanto quello metafisico o morale) di “persona”, esiste giuridicamente prima ancora di vedersi attribuita la “cittadinanza anagrafica” di questo o quello stato.

De iure, c’è oggi una cittadinanza universale del soggetto “persona”, cittadinanza originaria o primaria che è come il tronco di un albero i cui rami sono le cittadinanze anagrafiche o derivate. Dal punto di vista temporale, queste precedono l’avvento della cittadinanza universale *giuridicamente* fondata, ma devono oggi armonizzarsi con i postulati della seconda. Oggi, la cittadinanza è dunque una cittadinanza plurima. Coloro che migrano sono cittadini universali in quanto persone titolari di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti. Le leggi sull’immigrazione sono gli strumenti che più direttamente, *ratione materiae*, devono farsi carico di armonizzare le particolari cittadinanze anagrafiche con la cittadinanza universale.

5. La garanzia dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, la proibizione della guerra e lo speculare obbligo di risolvere per via pacifica le controversie internazionali, la giustizia penale internazionale, l’orientamento sociale della globalizzazione economica, l’estensione della pratica della democrazia postulano l’efficace funzionamento dell’Organizzazione delle Nazioni Unite e del sistema dell’organizzazione internazionale nel suo complesso. L’ONU ha generato il nuovo Diritto internazionale che ha come cuore e lievito il paradigma dei diritti umani: il destino delle Nazioni Unite e la dinamica dell’effettività dello *Ius novum universale* sono strettamente legati fra loro. Lo Statuto dell’ONU contiene principi la cui reale universalità e attualità è validata da un importante indicatore di evidenza empirica, cioè dal fatto che tali principi incontrano sempre più vasta risonanza negli ambienti di società civile globale, comprese sempre più numerose università in varie parti del mondo. Deve essere chiaro a tutti che porre le Nazioni Unite nella condizione di funzionare efficacemente e con tempestività per il conseguimento dei suoi fini statuari costituisce per gli stati un preciso obbligo giuridico, non un mero ‘*optional*’. Se non ottemperano, egli stati commettono un illecito ai sensi del vigente Diritto internazionale. Questo obbligo si presenta oggi nei termini dell’impegno a procedere urgentemente per adeguare la massima Organizzazione mondiale alle esigenze del nostro tempo, beninteso nel rispetto dei principi e degli obiettivi generali sanciti nel proprio Statuto. Nel 1995 a New York, in occasione del cinquantésimo anniversario della Carta di San Francisco, il Santo Padre auspicava che l’ONU “si innalzi sempre più dallo stadio di una fredda istituzione di tipo amministrativo a quello di centro morale dove tutte le nazioni del mondo si sentano a casa loro sviluppando la comune coscienza di essere, per così dire, una famiglia di nazioni”. Oggi, quanto più l’ONU è fatta oggetto di tentativi di strumentalizzazione per interessi di parte, addirittura di snaturamento delle sue finalità pacificatrici e di smantellamento del suo impianto multilaterale, tanto più forte deve essere l’impegno di difenderla e di rafforzarne le capacità, soprattutto da parte di quei suoi membri che dicono di volere onorare la loro qualifica di “*peace-loving states*”

(art.4 dello Statuto). La via giuridica – pacifica e democratica – alla pace si presenta oggi all’insegna di “rafforzare e democratizzare la Nazioni Unite”: è questa la via che offre naturali punti d’incontro alla civiltà del diritto umanocentrico e alla civiltà dell’amore. Urge dunque riformare le Nazioni Unite, l’impegno su questo terreno è il modo efficace di cogliere un importante segno dei tempi e di fare rendere un prezioso talento della storia. Su questo tornerò più oltre, con qualche indicazione operativa.

6. I processi di integrazione regionale sono segni dei tempi altamente significativi per la costruzione della pace nel mondo. Lo è in particolare quello europeo, quale va sviluppandosi all’interno di quell’originale architettura istituzionale che è l’Unione Europea.

Dall’integrazione europea discendono varie “lezioni” per la via giuridica democratica alla pace.

- Essa è un esempio convincente di come sia possibile costruire una pace durevole tra stati, popoli e confessioni religiose che per lunghi secoli sono stati in guerra fra loro: le “guerre mondiali” sono state combattute in questa regione del mondo.
- Il sistema dell’Unione Europa è un laboratorio fertile di *governance* a più livelli e sopranazionale basata sul principio di sussidiarietà, sia territoriale sia funzionale. Esempio dunque di statualità sostenibile.
- Il sistema UE è un laboratorio di apprendimento reciproco tra sistemi politici e culture differenti. E’ un laboratorio esemplare di dialogo interculturale tra le tante nazioni, etnie, minoranze, confessioni religiose che da secoli fanno la ricchezza identitaria ma anche la conflittualità della regione Europa.
- Il sistema UE sta pionieristicamente sperimentando la democrazia internazionale e transnazionale. C’è un Parlamento sopranazionale direttamente eletto dai cittadini degli stati membri e ci sono forme di partecipazione politica aperta anche alle autorità di governo locale.
- Pur se con ritardi e persistenti contraddizioni, l’UE sta comunque metabolizzando all’interno della sua architettura istituzionale e delle sue politiche - il paradigma dei diritti umani, prima con la proclamazione della Carta dei Diritti fondamentali dell’UE (Carta di Nizza), poi la sua incorporazione nel “Trattato che istituisce la Costituzione europea”.
- L’ulteriore lezione è quella in materia di cittadinanza. Con il Trattato di Maastricht è stata istituita la “cittadinanza dell’UE”, basata sul dato del possesso della cittadinanza anagrafica di uno stato membro. Con la Carta dei diritti fondamentali, la cittadinanza anagrafica UE è oggi costretta ad armonizzarsi con i contenuti della cittadinanza universale delle “persone”. L’UE è quindi un esempio concreto di allargamento del concetto e della pratica della cittadinanza: dall’approccio *ad excludendum* all’approccio *ad includendum*.
- L’Unione Europa sta facendo esperienza della “via convenzionale” alle riforme: mi riferisco a quella formula originale di pluralismo, quanto a composizione dell’organo chiamato a progettare, incarnata nella prima Convenzione Europea (per la Carta dei diritti fondamentali) e della seconda Convenzione Europea (sul futuro dell’Unione).

Ai fini dell’ingegneria dei segni dei tempi, queste lezioni sono altrettanti aspetti positivi su cui costruire sia per superare i molteplici aspetti negativi che pure esistono all’interno della costruzione europea sia per indurre l’UE a giocare un più incisivo ruolo pacificatore nel mondo.

7. Si parla oggi di società civile globale (*global civil society*) con riferimento alla sempre più vasta e diversificata rete di associazioni, gruppi di volontariato, movimenti che condividono la cultura dei diritti umani, della pace e della solidarietà e operano per via transnazionale. E' questa una realtà decisamente incoraggiante, che va assumendo sempre più accentuati caratteri di progettualità politica, partendo, sempre più consapevolmente, dalla esplicita legittimazione derivante dal nuovo Diritto internazionale, dal riconoscimento internazionale dei diritti umani, dagli spazi d'azione aperti nel sistema delle Nazioni Unite e, più in generale, dall'organizzazione del multilateralismo. Siamo in presenza di moltitudini di costruttori di pace e di operatori di giustizia e di solidarietà, un clamoroso segno dei tempi, che potrebbe forse convenientemente spiegarsi con il linguaggio dell'Apocalisse. Ne abbiamo esperienza anche in Italia, dove ferve la mobilitazione di migliaia di organizzazioni non governative e gruppi di volontariato e ha preso visibilità, con irradiazione sul piano mondiale, l'esperienza culturale e politica della "ONU dei Popoli", cioè della serie di sessioni internazionali di analisi e di proposta che, a cadenza biennale, precedono lo svolgimento della storica Marcia della Pace Perugia-Assisi. Un messaggio autografo, che suona riconoscimento e incoraggiamento, è venuto dal Santo Padre in occasione della recente quinta edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli. Il Papa, dopo avere rivolto "un cordiale saluto ai partecipanti alla marcia per la pace", ricorda "la grande visione del profeta: tutti i popoli in cammino dai diversi punti della terra per raccogliersi attorno a Dio come un'unica, grande famiglia". E aggiunge: "E' il sogno della speranza che spinse il mio venerato Predecessore, il beato Giovanni XXIII, a scrivere la 'Pacem in Terris', di cui ricordiamo quest'anno il quarantesimo anniversario, e che codesta marcia della pace intende commemorare".

Dicendo "*global civil society*" siamo dunque in presenza di una grande ricchezza del pianeta, di un sempre più esteso bacino di risorse umane, di menti e di cuori, da cui scaturiscono, oltre che denunce, soprattutto idee, progetti, mobilitazioni, sicuramente nuovo personale con la cultura adatta alle esigenze della *global good governance*. Mi pare opportuno citare ancora una volta il Santo Padre, allorché afferma che "la pace non è tanto questione di *strutture*, quanto di *persone*".

8. Proviamo ora a individuare alcuni possibili modi di far fruttare, concretamente, i segni dei tempi-talenti della storia.

Cominciamo dal nuovo Diritto internazionale: occorre innanzitutto conoscerlo nei suoi termini essenziali, soprattutto nella sua portata trasformatrice, coglierne in particolare i principi relativi ai diritti umani perché diventino materia di politiche (*public policies*), di azioni positive. La grande sfida è: fare dei diritti umani, di ciascun diritto internazionalmente riconosciuto, materia puntuale di altrettanti capitoli di politica e di governo, trasformarli insomma da "valori" in "obiettivi", tenuto conto, in particolare, del principio della interdipendenza e della indivisibilità di tutti i diritti umani. Il riferimento a questo principio è essenziale per fondare giuridicamente, oltre che moralmente, qualsiasi programma politico di orientamento sociale dell'economia. Tra i principi dello *Ius novum universale* c'è anche quello del "superiore interesse del bambino", di cui bisogna tener conto nel decidere misure per i bambini e i minori. Ebbene, far fruttare questo talento significa operare perché il principio "letteralmente" limitato ad una fascia di età- per un uso per così dire corporativo o sindacale - diventi principio generale dell'ordinamento internazionale e di qualsiasi altro ordinamento, sì

da essere tenuto presente allorché si decide per l'intera comunità (mondiale, nazionale o locale che sia). Parimenti, occorre operare perché maturi velocemente la volontà politica di inscrivere le violenze esercitate nei confronti dei bambini (sfruttamento sessuale, impiego in operazioni belliche, ecc.) nell'elenco dei crimini contro l'umanità. In questo stesso elenco va iscritta la povertà estrema. Così pure, partendo dal principio secondo cui i diritti umani della donna fanno indissociabilmente parte dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, occorre trasformare le "pari opportunità" da corollario a principio in senso proprio. Sono mere indicazioni di possibili traguardi per la stessa civiltà dell'amore conseguibili mediante lo sviluppo dello *Ius novum universale*.

9. Per l'ONU si impone, con urgenza estrema, la riforma per quanto riguarda composizione, competenze, funzioni dei suoi organi. Per sbloccare il pericoloso stallo in cui si trovano i governi e gli stessi organi delle NU nel dibattere su questi temi (decenni di inutili rapporti e di altrettanto inutili gruppi di lavoro, 'working groups'), ci pare di estremo interesse l'idea – maturata in ambienti universitari e di organizzazioni di società civile progettualmente attivi sulla "via giuridica alla pace" all'insegna di "rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite" – di seguire per la riforma della massima Organizzazione mondiale, con ogni opportuno adattamento, la "via convenzionale" utilmente intrapresa in due occasioni dall'Unione Europea. Si tratterebbe di dar vita, su mandato dell'Assemblea Generale delle NU (ove non c'è potere di veto), ad una "Convenzione universale per il futuro delle Nazioni Unite" nella forma di un organismo consultivo temporaneo, col compito di elaborare un progetto da sottoporre, per approvazione finale, alla stessa Assemblea Generale. L'assunto, chiaramente fondato anche in punto di diritto, è che si deve partire da ciò che già esiste, per consolidarlo e migliorarlo. La "nuova organizzazione politica" che il Papa auspicava nel messaggio di Capodanno 2003 dovrebbe risultare appunto dal consolidamento dell'ONU, nella continuità della vocazione statutaria di questa di garante del diritto, della pace e della sicurezza nel mondo. Questa "Convenzione universale" dovrebbe avere una composizione pluralistica, per essere veramente rappresentativa delle diverse soggettività giuridiche e politiche prese in considerazione dal vigente Diritto internazionale, dunque essere formata da delegati: degli stati, per raggruppamenti regionali; delle istituzioni del sistema delle NU; delle principali Organizzazioni internazionali regionali; dei parlamenti nazionali, per raggruppamenti regionali; delle organizzazioni non governative con status consultivo alle NU; delle istituzioni di governo locale rappresentate dalle loro ONG con status consultivo sempre alle NU; dagli Osservatori Permanenti, in primo luogo dalla Santa Sede.

Oltre che rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite, occorre operare il "mainstreaming" e lo "infra-structuring" dei diritti umani, cioè finalizzare tutti i capitoli operativi dell'agenda delle NU alla realizzazione dei diritti umani e rafforzare gli organismi specializzati in materia.

Gli obiettivi della riforma rimangono, nella sostanza, quegli stessi già puntualmente individuati nella metà degli anni novanta e che possiamo così elencare in estrema sintesi:

- maggiore rappresentatività nella composizione del Consiglio di Sicurezza, magari, pur se parzialmente, su base 'regionale' (Unione Europea, Unione Africana, ecc.), moratoria nell'esercizio del potere di veto da parte dei cinque membri permanenti in vista della sua definitiva abrogazione;

- creazione di una seconda Assemblea Generale nella forma di una Assemblea Parlamentare composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali, in rappresentanza dei popoli: Assemblee del genere già esistono presso altre importanti Organizzazioni internazionali (OSA, OSCE, Consiglio d'Europa, NATO, ecc.);
- creazione di un Forum permanente di Società Civile Globale, con funzioni consultive, all'interno della struttura istituzionale delle NU;
- potenziamento dello attuale 'status consultivo' attribuito alle Organizzazioni non governative;
- potenziamento del ruolo del Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) nell'orientare a fini di giustizia sociale l'economia mondiale, nel gestire adeguate politiche sociali internazionali (per esempio in materia di migrazioni, sviluppo, ambiente) e nel coordinare le Organizzazioni internazionali economiche e finanziarie;
- creazione di una forza di polizia militare e civile permanente, sotto diretto comando delle Nazioni Unite;
- allargamento delle competenze e rafforzamento dei poteri della Corte Penale Internazionale.

Occorre far precipitare la massa critica riformatrice – cioè la volontà degli stati - su cui da anni premono, con ritmo sempre più incalzante, gli ambienti di società civile globale, tra cui la già ricordata Assemblea dell'Onu dei Popoli, un foro particolarmente 'esperto' in questa precisa materia.

Per accelerare i tempi, io ritengo che occorra anche mettere in campo una estesa mobilitazione di carattere informativo, intesa a esplicitare in che modello di ordine mondiale deve trovare elaborazione la riforma delle Nazioni Unite (modello di sistema universale, modello di ordine gerarchico, modello multipolare?): quindi dibattito generalizzato su “quale ordine mondiale, con quale posto per le Nazioni Unite”,

10. Il talento costituito dai sistemi di integrazione regionale, esemplarmente dall'Unione Europea, va fatto fruttare non soltanto all'interno delle rispettive aree territoriali, ma anche nel più ampio sistema mondiale.

La costruzione filosofica e giuridica dei diritti umani è avvenuta in Europa. Oggi, i diritti umani sono proclamati universali dal Diritto internazionale generale, è in atto, come ho prima sottolineato, la loro universalizzazione reale, a conferma della bontà della “invenzione” europea. Ciò costituisce un *boomerang* per l'Europa, nel senso che questa deve dar testimonianza di come sia realmente possibile dare attuazione in particolare a cinque fondamentali principi giuridici:

- quello secondo cui la eguale dignità di tutte le persone umane costituisce il fondamento dell'ordine mondiale e della pace sociale;
- quello secondo cui tutti i diritti umani sono interdipendenti e indivisibili: dunque, l'Europa deve dimostrare, in opere oltre che in parole, che stato di diritto e stato sociale sono due facce di una stessa medaglia;
- quello secondo cui la cooperazione allo sviluppo è un dovere universale;
- quello secondo cui la sicurezza collettiva è un dovere altrettanto universale, oltre che una convenienza per ciascuno;
- quello secondo cui l'eventuale uso del militare deve dispiegarsi, rigorosamente, con le modalità e gli obiettivi delle operazioni di polizia internazionale.

Per il ruolo dell'Europa nel mondo - un ruolo esigito dalla sua storia e dalla domanda esplicita dei terzi, in particolare dei popoli e degli stati più deboli - si impongono alcune precise, indifferibili "scelte preferenziali", in particolare:

- la scelta della centralità delle Nazioni Unite: il primo segnale di questa scelta sta nel proporre, quale Unione Europea (che ne ha esperienza e autorità), la "via convenzionale" alla riforma della massima Organizzazione mondiale;
- la scelta del Mediterraneo, con obiettivi quali la dislocazione *sine die* nell'area di una rappresentanza efficace delle Nazioni Unite, la erezione della Città di Gerusalemme (pietra di contraddizione, ma anche pietra angolare di un ordine di pace) in "territorio transnazionale" internazionalmente garantito, la creazione di una vera e propria "Comunità Mediterranea";
- la scelta dell'Africa, consistente: a) in una sostanziosa cooperazione allo sviluppo di tipo sia intergovernativo sia, soprattutto, di tipo decentrato, con il protagonismo di enti di governo locale e di associazioni e gruppi di volontariato, b) nel monitoraggio sul traffico di armi e sulle speculazioni di natura economica e finanziaria portate avanti sia da imprese sia da singoli *brokers* europei.

Dal Messaggio del Papa alla "Perugia-Assisi" viene un segnale appassionato in questa direzione: "E' stato scelto come tema di questa edizione della marcia 'Costruiamo insieme un'Europa per la pace'. Mi rallegro con gli organizzatori ed i protagonisti, che in questa benemerita iniziativa hanno voluto unire le due dimensioni: l'Europa e la pace. Potremmo dire che esse si sostengono a vicenda: l'una richiama l'altra. Da giovane, ho potuto constatare per esperienza personale il dramma di un'Europa priva della pace. Ciò mi ha ancor più spinto ad operare instancabilmente perché l'Europa ritrovasse la solidarietà nella pace e divenisse, tra gli altri Continenti, artefice di pace, dentro e fuori dei suoi confini. Sono convinto che si tratta di una missione da riscoprire in tutta la sua forza e urgenza. E' necessario che il Continente europeo, rifacendosi alle sue nobili tradizioni spirituali, sappia spendere con generosità, a favore dell'intera umanità, il suo ricco patrimonio culturale maturato alla luce del Vangelo di Cristo".

Quale formidabile sprone a fare rendere, senza indugi, il "talento" dell'integrazione europea al servizio di tutti.

11. Veniamo ora al "talento" costituito dalla rete dei movimenti e delle organizzazioni di società civile globale. Anche qui, ci aiuta il magistero di Giovanni Paolo II (Messaggio 1 gennaio 2003). Dopo avere sottolineato che "nessuna attività umana si situa al di fuori della sfera dei valori etici", scrive il Papa: "Quanti ritengono che la vita pubblica internazionale si espliciti in qualche modo fuori dell'ambito del giudizio morale, non hanno che da riflettere sull'impatto dei movimenti per i diritti umani sulle politiche nazionali e internazionali del XX secolo, da poco concluso. Questi sviluppi, che l'insegnamento dell'enciclica (*Pacem in Terris*) aveva precorso, confutano decisamente la pretesa che le politiche internazionali si collochino in una sorta di 'zona franca' in cui la legge morale non avrebbe alcun potere". La citazione dei movimenti è inoltre messa in relazione al "legame tra pace e verità: dunque, i movimenti per i diritti umani quali coadiutori esemplari della lievitazione etica avviata nel sistema mondiale dal Diritto internazionale, un Diritto che, come ho cercato di porre in evidenza, si fa traghettatore di etica nella politica e nell'economia con la forza che è propria - giova ripeterlo - dei principi e dei precetti di rango costituzionale.

Come valorizzare il segno dei tempi riassumibile nella rete solidarista della società civile globale? Si tratta innanzitutto di non lasciare soli gli "*human rights defenders*",

non accedere, pur in buona fede, alla tentazione di relegarli in una sorta di ghetto di sub-cultura para-politica. E' importante aiutarli a resistere alle strumentalizzazioni operate opportunisticamente da ambienti governativi e partitici senza scrupoli. Nel mondo di società civile c'è una ricca miniera da cui estrarre nuove generazioni di responsabili della cosa pubblica ben formati alla cultura di 'pace, diritti umani, *good global governance*, democrazia internazionale'. Dobbiamo aiutare la crescita di questa nuova leadership con mente e cuore di pace positiva. Ammonisce ancora il Papa: "A voler guardare le cose a fondo, si deve riconoscere che la pace non è tanto questione di *strutture*, quanto di *persone*". Io aggiungo, riprendendo le metafore iniziali, che strutture nuove, e di per sé idonee, oggi esistono, ma non esiste una classe politica e di governo con la capacità e la volontà di farle funzionare e di svilupparle. *Nolite iudicare*, naturalmente, ma l'esercizio della democrazia nella città dell'uomo comporta il diritto-dovere di scegliere e di legittimare *persone* sulla base di giudizi *personali*.

Una priorità, nel far fruttare il talento della storia "società civile", consiste nel preoccuparsi dell'educazione e della formazione, che devono essere quanto più informate, competenti e complete possibile. Nella Parte V della "Pacem in Terris", sotto il titolo "Richiami pastorali", troviamo indicazioni basate su verità pratiche: "147. Non basta essere illuminati dalla fede e accesi dal desiderio del bene per penetrare di sani principi una civiltà e vivificarla nello spirito dell'evangelo. A tale scopo è necessario inserirsi nelle sue istituzioni e operare validamente dal di dentro delle medesime. 148. Però la nostra civiltà si contraddistingue soprattutto per i suoi contenuti scientifico-tecnici. Per cui non ci si inserisce nelle sue istituzioni e non si opera con efficacia dal di dentro delle medesime se non si è scientificamente competenti, tecnicamente capaci, professionalmente esperti". Ebbene, la puntuale conoscenza del nuovo Diritto internazionale è uno di quei requisiti che sono essenziali per portare avanti, con efficacia, la costruzione della pace operando con prudenza e trasparenza dentro le istituzioni – che ci sono, che offrono validi interstizi – e agendo anche al di fuori di esse con costante tensione "costituente".

12. Concludo nel segno non dell'ottimismo, ma della predisposizione a usare buona volontà, volontà di progetto e di azione, avvalendomi di una citazione evangelica (Luca, 17, 20-25): "In quel tempo, interrogato dai farisei 'Quando verrà il regno di Dio?', Gesù rispose: 'Il regno di Dio non viene in modo da attirare l'attenzione, e nessuno dirà: eccolo qui, o eccolo là. Perché il regno di Dio è in mezzo a voi'".

Io che non sono teologo oso pensare che il regno di Dio nella città dell'uomo è la palestra delle virtù, in particolare della speranza, dove ci si addestra a cogliere i segni dei tempi e a fare rendere i talenti della storia: gli uni e gli altri, all'inizio del terzo millennio, sono copiosi.