

## L'ortodossia dei diritti umani nel Discorso di Benedetto XVI alle Nazioni Unite, 18 aprile 2008

Antonio Papisca\*

Dichiarazione universale dei diritti umani e Organizzazione delle Nazioni Unite: la «Legge» e l'«Istituzione» viste in rapporto sinergico. Il Discorso che Benedetto XVI ha pronunciato al Palazzo di Vetro il 18 aprile 2008 si iscrive nella linea di sviluppo sistematico e coerente di un magistero pontificale che, già nell'enciclica *Pacem in Terris* di Giovanni XXIII del 1963 e nei successivi interventi di Paolo VI e di Giovanni Paolo II, considera appunto la Dichiarazione universale e le Nazioni Unite quali «segni dei tempi». Avvalendosi di questa grammatica della profezia, il Discorso del Papa ci offre un sussidio aggiornato, e proiettato in avanti, su come far fruttare i talenti della storia o, altrimenti detto in un'ottica di fede religiosa, su come aiutare la provvidenza nell'aprire e dilatare percorsi di liberazione e promozione umana. È un rapporto sullo stato di salute dell'ordinamento internazionale avuto riguardo al nucleo di principi universali che il «nuovo» Diritto internazionale, radicato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale, ha posto a suo fondamento all'insegna della eguale dignità «di tutti i membri della famiglia umana». Il Papa richiama l'ispirazione originaria dell'Organizzazione delle Nazioni Unite espressa dal binomio pace e sviluppo. Riprendendo la definizione dell'ONU quale «centro morale» pronunciata da Giovanni Paolo II in occasione della visita al Palazzo di Vetro nel 1995, egli afferma che le Nazioni Unite incarnano l'aspirazione «ad un grado superiore di ordinamento internazionale» appunto perché costitutivamente sensibili ai valori dell'etica universale. Giova anche ricordare che nel 1965, su questa stessa linea magisteriale, Paolo VI nel suo Discorso alle Nazioni Unite aveva lanciato il monito: «mai più la guerra, mai più la guerra», successivamente completato, nell'enciclica *Populorum Progressio*, dalla perentoria affermazione: «lo sviluppo è il nuovo nome della pace». Ora è la volta di Benedetto XVI, il quale sottolinea «il

\* Titolare della Cattedra UNESCO in Diritti umani, Democrazia e Pace, Università di Padova.

superiore ruolo che giocano le regole e le strutture intrinsecamente ordinate a promuovere il bene comune preposte al perseguimento di obiettivi di bene comune».

Qui, il richiamo esplicito è alla Dichiarazione universale, cui il Papa riconosce il duplice merito di aver permesso alle varie culture e ai vari ordinamenti «di convergere attorno ad un nucleo fondamentale di valori» e di «avere rafforzato la convinzione che il rispetto dei diritti umani è radicato principalmente nella giustizia che non cambia».

Anche nel Messaggio per la Giornata Mondiale per la Pace del 1° gennaio 2008, il Papa assegna meriti storico-strategici alla Dichiarazione universale, sottolineando in quella sede che il diritto deve fondarsi sulla «norma morale». Il nostro commento su questo punto è che, diversamente dal vecchio Diritto internazionale fondato sul principio di sovranità degli Stati, ciascuno «*superiorem non recognoscens*» – un diritto statocentrico, intrinsecamente a-morale e a-umano –, il vigente Diritto internazionale si fonda espressamente sulla «norma morale», come esplicitato in particolare dall'articolo 1 della Dichiarazione universale: «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*» (corsivo aggiunto). È un diritto permeato di valori e principi di etica universale, di cui si fa traghettatore nei campi della politica e dell'economia: alla sua base sta la dignità umana, quindi la centralità della persona umana, non la sovranità dello Stato. L'assunto che i diritti umani sono innati è fatto proprio sia da reputata dottrina gius-internazionalistica sia dalla giurisprudenza internazionale. Nei manuali universitari di Tutela internazionale dei diritti umani si citano illuminanti prese di posizioni espresse in seno alla stessa Corte internazionale di giustizia, per esempio quella del giudice Tanaka (1966): «Il principio di protezione universale dei diritti umani scaturisce dall'essenza stessa della dignità dell'uomo come essere umano, che per definizione è uguale, universale e non conosce discriminazione [...]. L'esistenza dei diritti umani non dipende infatti dal volere dello Stato, che si esprime con una legge, né a livello internazionale riposa su un trattato o su una consuetudine, dove l'espreso o il tacito consenso di uno Stato costituisce l'elemento essenziale. Lo Stato non ha il potere di creare i diritti umani attraverso una legge o una convenzione, ha solo la capacità, attraverso l'emanazione di una legge, di

disciplinarne l'esistenza e di assicurarne la protezione»<sup>1</sup>.

Il senso di questo argomentare sottende una verità ontologica: i diritti umani siamo noi, *we do are the human rights*. Trova conferma di *ius positum* la folgorante intuizione di Antonio Rosmini: «la persona dell'uomo è il diritto umano sussistente». Siamo nella piena ortodossia dei diritti della persona i quali, una volta formalmente «riconosciuti» dal legislatore nazionale e, a partire dal 1945-1948, anche da quello internazionale, all'interno di appropriati strumenti giuridici (costituzioni e trattati internazionali), non possono costituire oggetto né di ripensamento né di negoziazione né, tanto meno, di ritrattazione. Essi sono indisponibili. Se, per esempio, un governo affidasse a un referendum popolare le sorti di questo o quel diritto fondamentale – dico «diritto *fondamentale*», non mero «diritto *sogettivo*» –, esso, oltre che compiere un illecito ai sensi del vigente Diritto internazionale, abdicerebbe alla sua primaria responsabilità di garantire la legalità dell'ordinamento dal quale esso prende legittimazione, in altre parole scaricherebbe su altri responsabilità che costituiscono la stessa ragione del suo essere autorità di governo, cioè si auto-de-legittimerebbe: una sorta di suicidio costituzionale. La forza dei diritti della persona non risiede nella contingenza, negli umori e nella volubilità di «opinioni pubbliche», spesso malinformate e sviolate ora da astuti messaggi subliminali, ora da campagne pubblicitarie che esaltano l'effimero o da più raffinate filosofie che inneggiano ai relativismi e ai pensieri deboli. «Quando ciò accade, dice il Papa, sono minacciati i fondamenti oggettivi dei valori che ispirano e governano l'ordine internazionale e sono minati alla base quei principi cogenti e inviolabili formulati e consolidati dalle Nazioni Unite»: ancora un riferimento esplicito alla massima organizzazione multilaterale quale custode dello *ius cogens* universale.

Sottolineando che la Dichiarazione universale, quindi il vigente Diritto internazionale dei diritti umani, «fu il risultato di una convergenza di tradizioni religiose e culturali, tutte motivate dal comune desiderio di porre la persona umana al cuore delle istituzioni, leggi e interventi della società», il Papa fa un richiamo esplicito al duplice principio di universalità e di interdipendenza di tutti i diritti umani – civili, politici, economici, sociali e culturali –, che troviamo solennemente proclamati nella Dichiarazione di Vienna del giugno 1993, adottata al termine della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti uma-

<sup>1</sup> Citato in C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2006 (2<sup>a</sup> ed.), p. 33.

ni. È il caso di segnalare che il principio dell'interdipendenza e indivisibilità fu per la prima volta esplicitato in via formale dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 32/130 del 16 dicembre 1977, su proposta dei Paesi in via di sviluppo: in quell'occasione, gran parte dei Paesi occidentali votò contro in base al vetero, vischioso assunto secondo cui i diritti civili e politici verrebbero prima dei diritti economici, sociali e culturali perché «giustiziabili» con sentenza di tribunale; essi rientrerebbero pertanto nella sfera della precettività, diversamente dai secondi che sarebbero invece confinati alla sfera della programmaticità. È come dire che il soddisfacimento del diritto all'alimentazione o del diritto al lavoro o del diritto all'assistenza in caso di necessità o del diritto alla salute costituirebbero un «optional» rispetto al diritto alla libertà di associazione o al diritto di elettorato attivo e passivo: ci si dimentica dell'integrità dell'essere umano, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia. Gli atti internazionali prima citati attestano che il vigente Diritto internazionale dei diritti umani, il cui *corpus* è costituito da circa cento convenzioni giuridiche operanti a livello universale e regionale, non è frutto dell'apporto unilaterale del cosiddetto Occidente, e che quindi è in atto un esteso processo di universalizzazione reale dei diritti umani in piena corrispondenza con la loro immanente universalità. Quello della interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani è un principio di eccezionale portata, poiché traduce giuridicamente la verità ontologica dell'essere umano quale essere integrale, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia. Occorre anche sottolineare che il principio non riguarda soltanto il contenuto di comportamenti e di politiche, esso investe direttamente la stessa «forma» politico-istituzionale della *governance* nel senso di obbligarla a tradurre, in via infrastrutturale, l'intrinseca indissociabilità del binomio «stato di diritto/stato sociale».

La giustizia dei diritti umani è «sostantiva». Dice al riguardo il Papa: «quando vengono presentati semplicemente in termini di legalità, i diritti rischiano di diventare deboli proposizioni staccate dalla dimensione etica e razionale che è il loro fondamento e scopo». Assumendo ovviamente come indispensabile e irrinunciabile il dato formale del «riconoscimento» dei diritti fondamentali mediante atti giuridicamente vincolanti, per la loro pratica realizzazione occorrono strategie a contenuto multidimensionale, che si facciano carico di «eliminare le diseguaglian-

ze fra paesi e gruppi sociali» e, allo stesso tempo, di «aumentare la sicurezza» nelle sue molteplici articolazioni: sociali, economiche, ecologiche, di ordine pubblico.

Una parte importante del Discorso, di alto profilo politico, è dedicata al delicato tema della «responsabilità di proteggere», cioè a un principio che è stato per così dire ufficializzato in sede di Nazioni Unite a partire dalla pubblicazione nel 2000 dell'omologo Rapporto della Commissione internazionale promossa dal Governo del Canada ma che, come chiarisce il Papa, «era già implicitamente presente alle origini» dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. In sintesi estrema, il significato del principio è che gli Stati hanno il dovere di proteggere le rispettive popolazioni da gravi e reiterate violazioni dei diritti umani (*gross violations*) e che, qualora essi non siano in grado o non vogliono esercitare questa responsabilità, spetta alla comunità internazionale farsene carico con forme di intervento diretto negli affari interni, comprendente anche l'uso del militare. Questo principio trova esplicita attenzione anche nel Rapporto *In Larger Freedom* del Segretario Generale delle Nazioni Unite del marzo 2005, dedicato al tema della riforma delle Nazioni Unite. È di tutta evidenza che il principio pertiene *naturaliter* al campo dell'etica universale, prima ancora che al diritto positivo. A giusto titolo il Papa ricorda che esso era conosciuto allo «antico *ius gentium*» e che, nel XVI secolo, «il frate domenicano Francisco de Vitoria, a ragione considerato precursore dell'idea delle Nazioni Unite», aveva teorizzato la responsabilità di proteggere «come un aspetto della ragione naturale condivisa da tutte le nazioni» e come elemento di regolazione dei rapporti fra i popoli. Il richiamo del Papa è particolarmente importante e significativo per il contributo che esso apporta più che alla teorica elucidazione del principio, soprattutto all'individuazione dei requisiti di legittimità per la sua pratica attuazione: «la Comunità internazionale deve intervenire con i mezzi giuridici previsti dalla Carta delle Nazioni Unite e da altri strumenti internazionali». Ecco i «paletti» che segnano l'ambito di legalità entro cui far operare il sacrosanto principio, al riparo da strumentalizzazioni e abusi per fini che ne contraddicono la *ratio* fondante. Il riferimento obbligato deve pertanto essere agli articoli 1 e 2 e a quelli dei capitoli VI, VII e VIII della Carta delle Nazioni Unite. Il richiamo è all'obbligo giuridico degli Stati di rispettare i principi fondamentali dell'ordinamento internazio-

nale quali la proscrizione della guerra, il divieto dell'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali, lo speculare obbligo di risolverle pacificamente, il rispetto dell'autorità «sopranazionale» delle Nazioni Unite per la messa in opera di operazioni che comportino intervento negli affari interni. Qualora si renda necessario l'uso del militare, nei termini prescritti dalla Carta delle Nazioni Unite, gli Stati devono perseguire il fine primario del rispetto dei diritti umani, quindi la salvaguardia della vita delle persone e delle comunità coinvolte nei conflitti nonché la cattura dei presunti autori di crimini di guerra e contro l'umanità da consegnare alle competenti istanze sopranazionali di giustizia penale: le legittime operazioni militari internazionali di polizia o per la sicurezza umana fuoriescono dalla tradizionale logica delle operazioni belliche condotte con *animus bellandi*, sinonimo di *animus destruendi*, intese quindi a distruggere lo «Stato nemico» (entità giuridica frutto della «transustanziazione» di governo, territorio e popolazione).

Tanto più delicata è la materia della responsabilità di proteggere quanto più si constata che, a partire dalla prima guerra del Golfo (1991), nel sistema delle relazioni internazionali è in atto il tentativo della superpotenza e di altre potenze maggiori di riappropriarsi di quel barbarico «diritto di fare la guerra» che la Carta delle Nazioni Unite, integrata dalle successive convenzioni giuridiche in materia di diritti umani, ha sottratto *de iure*, una volta per tutte, agli Stati. Indicativo di questa nefasta linea di tendenza è il dato statistico che riguarda l'incremento vertiginoso della spesa militare nel mondo soprattutto a partire dal 1997. Disgraziatamente, il diritto di fare la guerra non è soltanto teorizzato, come fa, tra gli altri studiosi *war-loving* e con macroscopiche distorsioni storiche e giuridiche, il *neo-con* Robert Kagan, ma anche messo in pratica: ora come *pre-emptive war* ora come *preventive war*, addirittura come *protective war* a seconda che si sia in presenza, rispettivamente, di una minaccia imminente, di una minaccia latente o di situazioni di genocidio o affini. Che si sia aperto questo scenario da incubo c'è conferma nel citato Rapporto *In Larger Freedom*: troppo disinvoltamente vi si assume come definitivamente acquisita l'interpretazione estensiva dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite nel senso di legittimare l'uso unilaterale della forza da parte degli Stati non soltanto in risposta ad aggressione armata – cioè quale esercizio del diritto di auto-tutela «successiva»

come letteralmente dispone, in via di rigorosissima eccezione, l'articolo in questione –, ma anche in presenza di una minaccia imminente o addirittura latente. È la porta aperta alla «guerra facile»<sup>2</sup>.

La parte più accentuatamente politica del Discorso contiene una denuncia di cruciale rilievo per il futuro dell'ordine mondiale: le Nazioni Unite devono farsi carico della pace e dei diritti umani «in un tempo in cui sperimentiamo il paradosso di un consenso multilaterale che continua ad essere in crisi a causa della sua subordinazione alle decisioni di pochi, mentre i problemi del mondo esigono interventi nella forma di azione collettiva da parte della comunità internazionale». Il riferimento è alla persistente crisi delle Nazioni Unite e agli attacchi che la superpotenza e altri Stati, opportunisticamente profittando della *Realpolitik* della prima, portano alle istituzioni multilaterali. È il caso di ricordare che in coincidenza con la prima guerra del Golfo, il Presidente Bush senior aveva parlato della necessità di un nuovo ordine mondiale plasmato non sulla Carta delle Nazioni Unite ma su di un modello che avrebbe dovuto riprodurre i tratti essenziali dell'ordine di Westfalia: sovranità degli Stati, ruolo ancillare delle organizzazioni internazionali a cominciare dalle Nazioni Unite, (ri)legittimazione della guerra come strumento delle relazioni internazionali. Questa tendenza, che fu subito contrastata vigorosamente da Giovanni Paolo II («la guerra, avventura senza ritorno»: *vox clamantis in deserto*), permane. La «guerra preventiva» e la stasi nel processo di riforma del Consiglio di Sicurezza ne sono gli indicatori più significativi. Benedetto XVI rinnova la sfida a portare avanti la costruzione di un ordine mondiale basato proprio sulla Carta delle Nazioni Unite e sul Diritto internazionale dei diritti umani che da essa ha preso origine. In questo contesto si collocano anche la denuncia contro il riarmo e la richiesta di «smantellamento degli arsenali nucleari» che troviamo già manifestate nel citato Messaggio per il 1° gennaio 2008.

Una parte del Discorso del Papa contiene l'invito a praticare la preziosa virtù del discernimento e a considerare «una visione della vita saldamente ancorata alla dimensione religiosa» quale aiuto a chi opera per la realizzazione di «un ordine sociale rispettoso della dignità e dei diritti della persona», all'insegna quindi del dialogo, tra le culture e fra le religioni. In questo contesto è fatto riferimento al diritto alla libertà religiosa e al

<sup>2</sup> Mi permetto di rinviare al mio saggio *Article 51 of the United Nations Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», II, n. 1, gennaio-aprile 2005, pp. 13-28.

rapporto di questo con l'esercizio dei diritti di cittadinanza. Si ricorda che nel vigente Diritto internazionale dei diritti umani, il diritto alla libertà religiosa è esplicitamente riconosciuto in associazione, letterale e logica, con il diritto alla libertà di pensiero e il diritto alla libertà di coscienza: vedi l'articolo 18 della Dichiarazione universale e il più ampio e articolato articolo 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Il Papa considera questo diritto «come espressione di una dimensione che è allo stesso tempo individuale e comunitaria, una visione che manifesta l'unità della persona, pur distinguendo chiaramente fra la dimensione del cittadino e quella del credente». È pertanto «inconcepibile che dei credenti debbano sopprimere una parte di se stessi – la loro fede – per essere cittadini». Il Papa affronta dalla prospettiva dei diritti umani il tema del rapporto tra fede religiosa e pratica politica, precisando che «non si può limitare la piena garanzia della libertà religiosa al libero esercizio del culto: al contrario deve essere tenuta in giusta considerazione la dimensione pubblica della religione e quindi la possibilità dei credenti di fare la loro parte nella costruzione dell'ordine sociale». Questo vale evidentemente anche per la definizione della laicità. Coerentemente con questo assunto, il Papa ribadisce l'impegno della Chiesa Cattolica «a portare la propria esperienza “in umanità”» anche in seno alle Nazioni Unite che «rimangono un luogo privilegiato». I citati articoli della Dichiarazione universale e del Patto internazionale sui diritti civili e politici sono espliciti nel considerare quale legittima espressione del diritto fondamentale alla libertà religiosa il suo esercizio in ambito sia privato sia pubblico: il credente ha diritto a manifestare la propria fede non soltanto entro le mura della propria casa ma anche nei luoghi di culto deputati all'esercizio comunitario della fede. Il diritto del credente arriva fino a reclamare la garanzia di indipendenza delle strutture «mondane» (istituzionali-organizzative) della propria religione, se della realizzazione di questa sono parte essenziale. Naturalmente, l'esercizio del diritto alla libertà religiosa deve avvenire nel più ampio contesto organico dei diritti umani internazionalmente riconosciuti: chi rivendica, legittimamente, il diritto alla libertà religiosa per professarla nelle forme, anche pubbliche, che le sono proprie, deve coerentemente rispettare tutti gli altri diritti fondamentali. Ne discende che le religioni, in particolare le grandi religioni che si avvalgono di complessi apparati istituzionali, devono assolvere



al compito storico di confrontarsi con il paradigma universale dei diritti umani e quindi con l'obbligo di rispettare e promuovere la dignità di «tutti i membri della famiglia umana». È quanto sta già avvenendo in particolare per quelle iniziative di dialogo interreligioso che vengono portate avanti in maniera non avulsa dal dialogo interculturale.

«Le Nazioni Unite rimangono un luogo privilegiato nel quale la Chiesa è impegnata a portare la propria esperienza “in umanità”», ad esse «è affidata la responsabilità di promuovere la pace e la buona volontà in tutto il mondo»: Benedetto XVI fornisce una provvidenziale boccata d'ossigeno alla massima organizzazione mondiale in un momento in cui essa difetta, forse più gravemente che in altre circostanze, di leadership adeguatamente ispirata e capace. Verrebbe da dire che i Papi insistono *opportune et inopportune*, nell'intendimento positivo che San Paolo assegna all'uso di questi avverbi, sulla missione di promozione umana delle Nazioni Unite. Ancora una volta, l'incipit è nella *Pacem in Terris* di Giovanni XXIII: «Auspichiamo [...] che l'Organizzazione delle Nazioni Unite – nelle strutture e nei mezzi – si adegui sempre più alla vastità e nobiltà dei suoi compiti; e che arrivi il giorno nel quale i singoli esseri umani trovino in essa una tutela efficace in ordine ai diritti che scaturiscono immediatamente dalla loro dignità di persone; e che perciò sono diritti universali, inviolabili, inalienabili».

Nel proseguire su questa linea, il Discorso di Benedetto XVI all'ONU costituisce un autorevole contributo all'effettività del Diritto internazionale dei diritti umani, particolarmente significativo ed efficace anche perché ricapitola e ribadisce, con puntuale linguaggio scientifico, l'insieme dei valori che fondano l'ortodossia dello *Ius novum universale*: dignità umana, centralità della persona, inerenza dei diritti fondamentali alla natura umana, universalità e interdipendenza di tutti i diritti umani, «famiglia» (con relativi diritti) quale nucleo centrale della società, «famiglia umana» quale soggetto titolare del diritto a che tutti i suoi componenti abbiano adeguato alloggio nella casa-terra, giustizia sociale, equa distribuzione delle risorse, salvaguardia dell'ambiente naturale, pace positiva. Il tutto, visto in una prospettiva di impegno costante, segnato dall'esercizio della virtù della speranza: «la sempre nuova faticosa ricerca di retti ordinamenti per le cose umane è compito di ogni generazione».

