

La pace come diritto umano: vox populi, ma non ancora dell'UNESCO

Antonio Papisca*

1. Educazione e insegnamento per pace e sicurezza umana

Negli ambienti delle formazioni, nazionali e transnazionali, di società civile, la pace è diffusamente rivendicata quale «diritto umano». Ma essa non figura ancora, esplicitamente, nel catalogo dei diritti fornito dalle pertinenti convenzioni giuridiche internazionali. Sta seguendo la stessa sorte di altri diritti cosiddetti di terza generazione, quali sviluppo e ambiente, cioè si trova in una sorta di anticamera o di incubatrice in attesa di vedere la luce in termini di positivizzazione giuridico-formale. Questa anticamera è fatta di tappe di avvicinamento «raccomandatorie», che nella prassi normativa delle Nazioni Unite assumono la veste di «Dichiarazioni»: *in re* si segnalano la Dichiarazione sul diritto delle società a vivere nella pace del 1981, la Dichiarazione del 1984 sul diritto dei popoli alla pace e la Dichiarazione del 1986 sul diritto allo sviluppo. Occorre peraltro precisare che in sede di sistema «regionale» africano dei diritti umani, quanto meno formalmente l'anticamera o l'incubazione è finita da qualche decennio, poiché pace, ambiente e sviluppo figurano tra i diritti fondamentali proclamati dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1984.

Sul piano universale, chi ha tentato a giusto titolo, ma finora invano, di fare uscire la pace dall'incubatrice della codificazione internazionale è l'UNESCO. L'art. 1 della sua Costituzione, adottata nel 1945, così recita: «1. Lo scopo dell'Organizzazione è di contribuire alla pace e alla sicurezza promuovendo la collaborazione tra le nazioni attraverso l'educazione, la scienza e la cultura al fine di rafforzare l'universale rispetto per la giustizia, i principi dello stato di diritto e per i diritti umani e le libertà fondamentali che sono proclamati dalla Carta delle Nazioni Unite per i popoli del mondo, senza distinzione di razza, sesso,

* Professore ordinario di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

lingua o religione. 2. Al fine di conseguire questo obiettivo, l'Organizzazione: a) collaborerà nell'opera di avanzamento della reciproca conoscenza e comprensione dei popoli [...]; b) darà vitale impulso all'educazione popolare e alla diffusione della cultura [...].».

Nel sistema delle Nazioni Unite, l'UNESCO è l'«agenzia specializzata» che, per sua natura costitutiva, è legittimata a costruire e coltivare il terreno di un effettivo ordine mondiale di pace mediante lo sviluppo della cultura pace diritti umani. Sia il Preambolo della Costituzione – «Poiché le guerre iniziano nelle menti degli uomini, è nelle menti degli uomini che devono essere costruite le difese della pace» –, sia il citato art. 1 anticipano il significativo, non ambiguo art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948: «Ciascuno ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati». Il significato di questo articolo è che tutti gli esseri umani hanno diritto alla pace, interna (pace sociale) e internazionale (pace tra Stati e tra popoli), la cui dinamica si riassume nell'aforisma «*si vis pacem, para pacem*».

Il mandato statutario dell'UNESCO proprio in questo campo è ulteriormente confermato dal Preambolo della Dichiarazione universale laddove questa si proclama «quale ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni, al fine che ogni individuo e ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà [...]».

Quanto precede conforta la tesi di chi, come lo scrivente, sostiene che l'UNESCO ha il compito strategico di contribuire a fornire effettività sostantiva al diritto internazionale dei diritti umani, a quello *ius universale* che si radica nella prima parte della Carta delle Nazioni Unite e che è stato successivamente sviluppato da un corpo organico di convenzioni giuridiche internazionali.

È appena il caso di ricordare che la promozione e la protezione dei diritti umani sono perseguite per molteplici vie, fra loro diversificate quanto a efficacia: il giudiziario è una di esse, assolutamente necessaria e irrinunciabile, ma con la consapevolezza che la sentenza di un tribunale opera *ex post factum* mediante

l'uso della sanzione più che della persuasione morale e che quindi, per realizzare per esempio il diritto al lavoro occorrono, oltre che sentenze, adeguate *public policies* per l'occupazione.

Per l'effettività dei diritti umani, l'educazione e l'insegnamento sono strumenti ancora più potenti, poiché essi vanno in profondità nelle menti e nei cuori. Esse facilitano l'interiorizzazione dei grandi valori universali e, diffondendo consapevolezza, prese di coscienza, convincimenti, insomma, operando *ante factum*, esse forniscono la via più sicura per la prevenzione delle violazioni dei diritti umani.

Da lungo tempo l'UNESCO sta affrontando il problema del «formale» riconoscimento della pace quale diritto fondamentale nel contesto del suo mandato politico-educativo. La sua idea di pace è quella di pace positiva, che si fonda cioè sul principio secondo cui «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» (*Incipit* della Dichiarazione universale).

All'UNESCO deve essere riconosciuto il merito di una produzione pedagogica e didattica di altissimo livello scientifico e di forte carica innovativa: basta citare, tra gli altri «sussidi», la formidabile Raccomandazione del 1974 «sull'educazione per la comprensione internazionale, la cooperazione e la pace e l'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali», una vera e propria «summa» di educazione civica a dimensione internazionale, con approccio interdisciplinare e orientamento all'azione. Essa va considerata tra le più genuine interpretazioni, in ottica di pratica applicazione, del contenuto sostantivo dell'art. 13 del Patto internazionale del 1966 sui diritti economici, sociali e culturali: «1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'educazione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi e incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace» (corsivo aggiunto).

Correttamente, questa norma deve essere interpretata in relazio-

ne diretta con il citato art. 28 della Dichiarazione universale e con un più recente strumento giuridico, la Dichiarazione delle Nazioni Unite del marzo 1999 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti». Questo documento, ormai diffusamente conosciuto come la «Magna Charta degli *human rights defenders*», contiene importanti principi e indicazioni operative per lo sviluppo della cultura fondata sull'inscindibile binomio «pace diritti umani». Si segnalano in particolare l'art. 1: «Ciascuno ha il diritto, individualmente o in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale»; l'art. 5: «[...] ciascuno ha il diritto, individualmente e in associazione con altri, a livello nazionale e internazionale: a) di incontrarsi o riunirsi pacificamente, b) di formare, associarsi o partecipare a organizzazioni non governative, associazioni o gruppi [...]»; l'art. 12: «1. Ciascuno ha il diritto, individualmente e in associazione con altri, di partecipare in attività pacifiche contro le violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali [...]»; l'art. 15: «Lo Stato ha la responsabilità di promuovere e facilitare l'insegnamento dei diritti umani e delle libertà fondamentali a qualsiasi livello di educazione [...]».

Quanto ora citato non soltanto stabilisce una base legale per sviluppare ulteriormente l'educazione formale e informale per i diritti umani in aderenza all'approccio *action-oriented* (non si dimentichi che quella dei diritti umani è una cultura assio-pratica), ma anche legittima gli individui e i gruppi ad agire – alla sola condizione che ciò avvenga pacificamente – dentro e fuori degli Stati, in uno spazio che attraversa e supera i confini nazionali: è lo spazio planetario per la costruzione della pace mondiale.

2. Evidenza dei diritti umani versus ottusità della politica

Durante il quarantennio dell'era bipolare, il tema della pace è stato infettato dal confronto ideologico che ne ha strumentalizzato concetti e obiettivi pratici. All'interno di un dibattito tanto aspro quanto sterile si poneva il quesito se la pace fosse un pre-requisito per la realizzazione dei diritti umani oppure se lo svi-

luppo fosse un pre-requisito sia per la pace sia per i diritti umani, se la democrazia politica venisse prima della democrazia economica e sociale, e così via. La reputazione dell'UNESCO fu pesantemente investita e danneggiata da questa snervante strumentalizzazione cui si accompagnava l'aspra contesa tra Est e Ovest sul tema dei «diritti dei popoli» e sulla rivendicazione, portata avanti dai Paesi in sviluppo, di un «nuovo ordine mondiale dell'informazione e della comunicazione».

Con il crollo del Muro e la fine del bipolarismo, l'UNESCO fu percorsa da una rinnovata carica di mobilitazione intellettuale per lo sviluppo di una genuina cultura di pace basata sul paradigma dei diritti umani quale recepito dal vigente diritto internazionale. Ci furono iniziative di rilevante significato politico ed educativo, in particolare il Piano d'azione mondiale sull'educazione ai diritti umani e la democrazia, adottato dal Congresso internazionale dell'educazione per i diritti umani e la democrazia (Montréal, 1993), il lancio nel 1995 del Progetto transdisciplinare «Verso una cultura di pace», nonché l'investimento strategico costituito dall'ampia disseminazione di «Cattedre UNESCO» nel cuore stesso delle istituzioni di alta educazione. La Cattedra UNESCO di diritti umani, democrazia e pace presso l'Università di Padova fa parte di questa rete.

Il 20 novembre del 1997 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava la Risoluzione 52/13 con cui proclamava il 2000 come Anno internazionale per la cultura della pace e il periodo fino al 2010 come il Decennio per la cultura della pace e della non violenza per i bambini del mondo.

In questo clima di rinnovato fervore irenico, nel novembre del 1997 la Conferenza Generale dell'UNESCO affrontò in modo specifico il tema riguardante il formale riconoscimento della pace quale diritto fondamentale. Lo spunto fu dato da un progetto di «Dichiarazione su una cultura di pace», caldamente perorato dall'allora Direttore Generale Federico Mayor Zaragoza. Dalla lettura dei verbali dei lavori, si ricava un'idea quanto meno sconcertante – termine eufemistico – del dibattito. Pur se a distanza di quasi dieci anni dal crollo del Muro, vecchi, stanchi, vischiosi ideologismi vennero a galla in quell'occasione. Alla fine, ottusità più che prudenza politica impedì che si pervenisse a un risultato.

Vale la pena di citare, a tutto diletto di chi legge, un elenco di prese di posizione dei delegati di alcuni Paesi occidentali, nel-

l'insieme decisamente (e supponentemente) contrari all'adozione del documento:

- è inappropriato per l'UNESCO intromettersi in un campo che rientra nella competenza di altri organi delle Nazioni Unite, quale per esempio la Commissione affari legali dell'Assemblea Generale;
- non possiamo sostenere il progetto di Dichiarazione perché ci opponiamo all'adozione di qualsiasi nuovo strumento in materia di diritti umani;
- la discussione è una perdita di tempo;
- Pinochet e Stalin erano per la pace ma non per i diritti umani;
- l'idea di un diritto umano alla pace mina l'idea stessa di diritti umani, non può essere garantito (*enforced*);
- il nostro ruolo all'UNESCO è etico, per disseminare le convenzioni giuridiche esistenti piuttosto che per crearne di nuove;
- asteniamoci dal fare un nuovo diritto umano alla pace che è pericoloso;
- il progetto di Dichiarazione confonde diritti umani e pace, che devono invece essere trattati separatamente, esso porta confusione nelle politiche di disarmo e indebolisce i diritti umani;
- il diritto umano alla pace non rientra nelle competenze dell'UNESCO;
- il diritto umano alla pace indica che la pace è pre-condizione per la realizzazione dei diritti umani, una concezione che indebolisce i diritti umani;
- il mandato dell'UNESCO non è di garantire pace e sicurezza;
- il riconoscimento di un nuovo diritto può creare illusioni;
- è di moda inventare e appoggiare nuovi diritti umani mentre i diritti esistenti non sono rispettati; quanto al tasso di rispetto di questi, guardare alle critiche di Amnesty International;
- e così via.

A completamento di questa collana di smaglianti «perle», è interessante citare anche alcune posizioni espresse da delegati di Paesi non occidentali:

- avendo abolito il servizio militare nel 1948 (Ndr: Costa Rica), noi consideriamo concretamente la pace come un diritto umano; responsabili della guerra sono i Paesi le cui economie dipendono dalle armi;
- la cultura della pace è il principale compito dell'UNESCO; come si può sostenere che la pace non rientri nel campo di competenze dell'UNESCO?;

– cito da Gandhi: «occhio per occhio farà cieco il mondo».

Durante il dibattito alla Conferenza UNESCO, lo scrivente fu raggiunto dalla telefonata di una Sottosegretaria del Governo italiano: «qui al Ministero, incontro difficoltà a portare avanti una posizione favorevole al progetto di Dichiarazione, si argomenta che se votiamo per il sì la nostra Costituzione sarebbe violata, lei cosa pensa?». La mia risposta fu: «prego, non esitate a procedere in senso favorevole al progetto di Dichiarazione; il nostro Paese, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, letteralmente “ripudia la guerra” e in caso di attacco armato vale l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite riguardante l'autotutela». Ma la consulenza «ufficiale» dall'interno del Ministero, orientata per il no, sterilizzò la pur sincera buona volontà della Sottosegretaria.

3. Dallo *ius ad bellum* all'*officium pacis*

In una conferenza fatta alla Simon Fraser University di Vancouver il 31 ottobre 2003, Douglas Roche, membro del Senato del Canada, ha citato una frase del Rappresentante degli Stati Uniti durante la discussione informale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul progetto di Dichiarazione e Programma d'azione su una cultura di pace, adottato nel 1997 con la Risoluzione 52/13 prima citata: «La pace non deve essere elevata al rango di diritto umano, altrimenti sarebbe molto difficile iniziare una guerra». Evviva la sincerità: abbiamo bisogno di altri argomenti per capire le ragioni dell'opposizione all'iniziativa dell'UNESCO? Il delegato statunitense dice in sostanza che la guerra è la negazione di tutti i diritti umani, ma che non bisogna frapportarle ostacoli... È appena il caso di far notare che queste prese di posizione sono esplicitate ancor prima della messa in pratica della dottrina della «guerra preventiva».

Mi sono prima riferito alla stupidità delle argomentazioni contrarie al diritto alla pace, quale variabile indipendente dell'insuccesso dell'iniziativa UNESCO ma, ovviamente, ancora più forti e pericolosi della stupidità sono gli interessi geopolitici in gioco. Il riconoscimento giuridico internazionale del diritto alla pace non costituirebbe infatti un atto meramente simbolico, esso avrebbe un considerevole impatto sia sulla politica sia sull'economia, tocca la materia della sicurezza nazionale e della produzione industriale, esso pertiene all'agenda del «nuovo ordine

mondiale». Intendo dire che con il formale riconoscimento del diritto alla pace gli Stati si troverebbero intrappolati dentro un contesto fatto di assunti impegnativi e di stringenti obblighi giuridici: tra l'altro, essi non potrebbero non considerare indivisibili e interdipendenti, cioè quali facce di una medesima medaglia, la vita e la pace. È appena il caso di sottolineare che nella logica del diritto internazionale dei diritti umani, la «vita», oltre che diritto tra i diritti è principio fondativo e significa non soltanto «sopravvivenza» dell'individuo, ma anche possibilità di piena realizzazione in un più ampio contesto di «sviluppo umano» e «sicurezza umana» di tutte le persone e di tutti i popoli. Discende logicamente da questi assunti che non soltanto pena di morte e guerra sono incompatibili con la vita, ma anche che la pretesa supremazia delle leggi del mercato sui principi della giustizia sociale è incompatibile sia con la vita sia con la pace. Ancora, in presenza di un diritto umano alla pace, il disarmo reale passerebbe dal campo della programmaticità a quello della precettività – come dire non un *optional* escatologico, ma un obbligo impellente – e il controllo sopranazionale in materia si imporrebbe come necessario per l'effettiva «giustiziabilità» del diritto. Ancora, tra le ricadute di questo riconoscimento giuridico c'è quella che renderebbe ancora più forte il dovere dei membri delle Nazioni Unite di rispettare l'intero ventaglio dei principi della Carta delle Nazioni Unite: ripudio della guerra (definita «flagello»), divieto di usare la forza per la risoluzione delle controversie internazionali (con l'eccezione, rigorosamente restrittiva, dell'autotutela successiva ad attacco armato di Stato contro Stato), obbligo di risolvere le controversie in modo pacifico, autorità «sopranazionale» delle Nazioni Unite in materia di pace e sicurezza, la stessa «sicurezza collettiva» quale principio prima ancora che come strategia e sistema. L'implementazione del diritto alla pace comporterebbe, tra l'altro, la costituzione di una forza di polizia militare (e civile) a disposizione, in via permanente, delle Nazioni Unite secondo quanto previsto dall'art. 43 della Carta, l'effettivo coordinamento «gerarchico» delle organizzazioni regionali cosiddette difensive ad opera del Consiglio di Sicurezza come previsto dalle disposizioni del Capitolo VIII della Carta, il potenziamento della *machinery* internazionale dei diritti umani, il rafforzamento del Consiglio Economico e Sociale quale organo deputato a orientare l'economia mondiale secondo principi di giustizia sociale, l'accettazione dell'autorità e

il rispetto dell'indipendenza della Corte penale internazionale. Alla fine, il riconoscimento giuridico internazionale del diritto alla pace porterebbe inesorabilmente alla mutazione della natura – *rectius*, della «forma» – dello Stato, fundamentalmente perché lo priverebbe di un attributo essenziale della sua tradizionale identità giuridica e politica: lo *ius ad bellum*, il diritto di fare la guerra. Secondo la dottrina e la prassi della sovranità statale armata, lo *ius ad bellum* si accompagna con lo *ius ad pacem*, il diritto di fare la pace. Ragion per cui, se scompare il diritto di fare la guerra e il diritto alla pace diventa un diritto fondamentale della persona e dei popoli, ciò che rimane agli Stati non è più tanto il «diritto» di fare la pace quanto il «dovere» di fare la pace, un vero e proprio *officium pacis*.

4. Diritto alla pace per contrastare la sindrome della *easy war*

I soliti «realisti» denunceranno il teorizzare questo tipo di benefica castrazione istituzionale a raggio planetario come *ratione alienum*: è appena il caso di segnalare che l'enciclica «Pacem in Terris» di Giovanni XXIII usa la stessa espressione latina con riferimento però alla guerra, in particolare a quella nucleare. La mia risposta è che un atto giuridico *ad hoc* il quale sancisca il formale riconoscimento del diritto alla pace, è oggi da considerare come un frutto che è maturo sotto il duplice profilo della giustificazione storica e della logica giuridica. Gli argomenti a sostegno di questa tesi possono così riassumersi. La pace è possibile, quindi doverosa, come ha insistentemente ammonito l'indimenticabile Giovanni Paolo II, perché esistono oggi, realmente, metodi e strumenti che sono alternativi alla guerra. Il riferimento è ancora una volta a quanto indicato dalla Carta delle Nazioni per la messa in funzione di un efficace sistema di sicurezza collettiva, nonché alla ancor più ampia realtà delle organizzazioni regionali. Insomma, il mondo dispone oggi di un ricco e sofisticato complesso di attrezzature che, se debitamente fatte funzionare, sono in grado di evitare agli Stati, resi orfani dello *ius ad bellum*, di compiere un salto nel vuoto. Gli Stati rimarrebbero pur sempre «Stati», ma a statualità sostenibile. E c'è un argomento che, in termini fattuali, dovrebbe forse essere il più convincente di tutti: anche quegli Stati potenti che,

andando flagrantemente *contra legem*, fanno la guerra, non sono più in grado di vincerla, tanto vale... Risponde dunque a una «ragione d'utilità» il riconoscimento della pace come un diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Purtroppo, da alcuni documenti ufficiali portanti sulla riforma delle Nazioni Unite – in particolare il Rapporto del Panel di alto livello del dicembre 2004 e quello, ampiamente ricettivo di tale Rapporto, del Segretario Generale del marzo 2005 –, si evince un insidioso disegno che non va in questa direzione di razionalità, ragionevolezza e legalità. In ambedue i Rapporti si parte dalla distinzione tra *peace-keeping* e *use of force* per stabilire una arbitraria «divisione del lavoro armato» tra ONU e Stati che stravolge la logica costitutiva della Carta delle Nazioni Unite. L'«uso della forza» (ma cosa è il *peace-keeping*? il militare angelicato?) spetterebbe esclusivamente agli Stati, in presenza di una tipologia arbitrariamente dilatata di minacce-occasioni: attacco armato in atto, minaccia preventiva, minaccia non-preventiva o latente, casi di genocidio e di efferatezze su vasta scala. Questo generoso prospetto di uso della forza *à la carte*, purtroppo avvalorato dalla corsa al riarmo in atto, rilancerebbe il protagonismo delle sovranità statuali armate, che significa riappropriazione dello *ius ad bellum* e, quindi, ri-legittimazione della guerra «classicamente» intesa, quale strumento fisiologico delle relazioni internazionali. Insomma, si starebbe preparando la trappola della *easy war*.

Proprio per contrastare questo disegno, oltre che disvelare e denunciare la potenziale trappola della «guerra facile» contenuta nei citati Rapporti, riconoscere la pace come diritto fondamentale costituisce un importante elemento di difesa immunitaria che troverebbe immediata e amplificata risonanza in larghi strati di opinione pubblica. Negli ambienti di società civile globale la pace è ormai da lungo tempo, e con crescente consapevolezza, proclamata «diritto umano». Possiamo senz'altro dire che la *vox populi* transnazionale la ha già inclusa nella lista dei diritti fondamentali insieme con sviluppo e ambiente. Un lungimirante legislatore internazionale potrebbe avvalersi di questa estesa *advocacy*, supportata dalle norme citate all'inizio del presente saggio, per formalizzare giuridicamente il riconoscimento.

Un'interessante iniziativa è stata di recente presa da un'Organizzazione non governativa alla 61a sessione della Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. Si propone che la Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti uma-

ni nomini un Rapporteur Speciale con il compito di preparare un progetto di Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto umano alla pace nel contesto del diritto internazionale dei diritti umani.

Pur ritenendo questa via non alternativa rispetto a quella dell'UNESCO, ritengo che quest'ultima rimanga la sede più idonea dentro cui condurre in porto una seria iniziativa, tenuto conto di elementi quali l'espressa legittimazione *in re* che all'UNESCO viene dalla sua stessa Costituzione e il preminente valore educativo e formativo che avrebbe l'atto di riconoscimento. Facendosi carico di rispondere alle sfide della pace e della sicurezza internazionali secondo la propria vocazione statutaria, non si tratterebbe per l'UNESCO di sostituirsi e neppure di sovrapporsi al Consiglio di Sicurezza o all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, bensì di mettere in campo poteri e risorse che non sono meno efficaci di quelli di cui dispone in particolare il Consiglio: l'insegnamento e l'educazione orientata all'azione.

Una Dichiarazione UNESCO sul diritto umano alla pace dovrebbe richiamare pertinenti principi e disposizioni di diritto internazionale, in particolare di diritto internazionale dei diritti umani, quali tra gli altri:

- il diritto alla vita;
- il superiore interesse dei bambini (*the best interest of children*);
- la proscrizione della guerra;
- il divieto dell'uso della forza;
- l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie internazionali;
- il divieto della pena di morte;
- l'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite nel perseguire gli obiettivi della pace e della sicurezza;
- il diritto all'educazione;
- il diritto allo sviluppo e il diritto all'ambiente;
- l'universalità della giustizia penale internazionale;
- la responsabilità penale internazionale personale.

Il Preambolo della Dichiarazione dovrebbe dare visibilità a concetti quali quelli relativi a:

- democrazia rappresentativa e partecipativa, nazionale e internazionale, dalla scuola e dalla comunità locale fino all'ONU;
- cittadinanza come cittadinanza universale e plurima;
- *ratio* umana e multidimensionale della sicurezza e dello sviluppo;

– dialogo interculturale per la comunità politica inclusiva.

La Dichiarazione dovrebbe richiamare alla lettera, tra l'altro, l'art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che recita: «1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge. 2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge». Sarebbe altresì congruo il puntuale richiamo del Protocollo relativo all'abolizione della pena di morte, allegato al suddetto Patto internazionale.

Per l'effettività dell'auspicata Dichiarazione sarebbe utile prevedere la costituzione, sempre in ambito UNESCO, di un «Comitato permanente per la cultura pace diritti umani», formato da esperti indipendenti del campo della cultura e dell'educazione, con funzioni di monitoraggio sulla pratica applicazione della Dichiarazione.

Ci si potrebbe anche attendere che la Dichiarazione apra la strada per il formale inserimento del diritto alla pace tra i diritti presenti in ambedue i Patti internazionali del 1966, auspicabilmente prima o dopo l'identico art. 1 riguardante il diritto di autodeterminazione dei popoli.

5. La *governance* locale gioca d'anticipo

Accennavo prima al fatto che, ormai da tempo, la pace come diritto fondamentale è *vox populi*. In Italia, questa «voce» ha trovato formale accoglimento negli ordinamenti giuridici subnazionali a partire dal 1988.

«La Regione del Veneto, in coerenza con i principi costituzionali che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, la promozione dei diritti umani, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale, riconosce nella pace un diritto fondamentale degli uomini e dei popoli». È l'art. 1 della Legge Regionale del 30 marzo 1988, n. 18, contributo «infrastrutturale» della Regione del Veneto alle celebrazioni del quarantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani. È un testo di alta valenza giuridico-costituzionale per l'intero ordinamento italiano, sia perché esalta il generale principio del ripudio della guerra, proclamato dall'art. 11 della Costituzione italiana, nel «dirit-

to alla pace» quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, sia perché innova significativamente nel comportamento normativo degli enti di governo sub-nazionale dal momento che dà implicita attuazione a un atto internazionale, in particolare a quanto proclamato dall'art. 28 della Dichiarazione universale. Il collegamento dell'ordinamento regionale con principi e norme del nuovo diritto internazionale che si radica nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale, diventa ancor più esplicito nelle leggi di quelle (sempre più numerose) Regioni che si sono incamminate nel solco del binomio indissociabile pace-diritti umani, quale tracciato dal «prototipo» veneto: si vedano, tra le altre, la Legge della Lombardia del 5 giugno 1989, n. 20, e quella del Piemonte del 17 agosto 1995, n. 67, il cui art. 1, primo comma, recita: «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». Ancora la Regione del Veneto, ricca della decennale esperienza della Legge del 1988, compie un ulteriore importante passo con la Legge n. 55 del 16 dicembre 1999, «riconoscendo» quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, insieme con la pace, anche lo sviluppo. Come prima segnalato, il diritto alla pace, il diritto allo sviluppo e il diritto all'ambiente sono tuttora in attesa di pieno riconoscimento giuridico sul piano internazionale universale. La peculiarità del «caso italiano» sta nel fatto che proprio le Regioni hanno attuato tale riconoscimento, ponendosi così alla testa del movimento costituzionalista mondiale mirante a dare piena effettività al diritto universale dei diritti umani.

Il quadro italiano in materia si arricchisce di anno in anno: a partire dal 1991 si contano a migliaia gli statuti di Comuni e Province che vantano la «norma pace diritti umani» modellata sul prototipo regionale. È una situazione tuttora unica al mondo, dal punto di vista sia strettamente giuridico sia politico, sociale e culturale: la cultura pace-diritti umani-cooperazione, una cultura «orientata all'azione» che possiamo tradurre come «via istituzionale non violenta alla pace», sta sempre più coinvolgendo i mondi della scuola, dell'università, dell'associazionismo e del volontariato, con benefico sviluppo della articolazio-

ne partecipativa della democrazia e della cultura della legalità e della solidarietà. Quanto esemplarmente accade in Italia è un messaggio di speranza al mondo intero e un segnale di ricapitolazione umanocentrica degli ordinamenti giuridici. Per quanto attiene soprattutto alla materia dei diritti umani, gli ordinamenti giuridici ai vari livelli – nazionali, subnazionali, internazionale – sono infatti sollecitati ad armonizzarsi, anzi a saldarsi fra loro. È interessante notare che questa dinamica parte dai livelli territoriali di *governance* che più sono vicini alle necessità dei cittadini: come ribadire che i diritti della persona e dei popoli e i correlati doveri non hanno, non devono avere, confini. Lo spazio per la protezione e la promozione dei diritti umani e per la correlata costruzione della pace è, come già ricordato, lo spazio-mondo. Il riconoscimento dei diritti umani, in particolare della pace come diritto fondamentale, esplicitamente operato in Italia con statuti di Comuni, Province e leggi di Regioni ha una duplice ricaduta su queste istituzioni: l'esplicitazione dei valori che fondano la loro originaria autonomia e la loro piena legittimazione a rivendicare ed esercitare il ruolo di «polo territoriale basilare» nella dinamica del principio di sussidiarietà nello spazio che è proprio dei diritti umani, dal quartiere e dalla città fino alle Nazioni Unite. E ha un'ulteriore ricaduta verso l'alto, sulla Costituzione nazionale, nel senso che ne rafforza la parte dedicata ai valori e ai principi fondativi. Le buone costituzioni nazionali democratiche vengono dunque a trovarsi consolidate in virtù di una duplice, convergente pressione-garanzia: quella dall'alto, proveniente dal diritto internazionale dei diritti umani, quella dal basso, proveniente appunto dagli ordinamenti degli enti di governo locale.