



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Centro interdipartimentale
di ricerca e servizi sui diritti
della persona e dei popoli



Cattedra UNESCO
Diritti umani, democrazia e pace
dell'Università di Padova

Quaderni

Ricerca e documentazione interdisciplinare sui diritti umani

PACE DIRITTI UMANI AGENDA POLITICA

**Idee e proposte sulla via
istituzionale alla pace**

A cura di Marco Mascia e Antonio Papisca

cleup



ARCHIVIO
PACE DIRITTI UMANI
peace human rights

Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli

Copyright 2011
Università degli Studi di Padova
Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli
Via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova
Tel. +39 049 827 1815 - Fax +39 049 827 1816
<http://unipd-centrodirittiumani.it>

Prima edizione: settembre 2011

ISBN 978 88 6129 748 7

Stampato in Italia - Printed in Italy
CLEUP sc
“Coop. Libreria Editrice Università di Padova”
Via G. Belzoni, 118/3 - Padova (Tel. 049 8753496)
www.cleup.it

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento,
totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese
le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

In copertina: foto di Giancarlo Belfiore

*Alla Tavola della Pace
e al Coordinamento Nazionale degli Enti Locali
per la Pace e i Diritti Umani
per il loro costante impegno
nella costruzione della pace nella giustizia*

Indice

INTRODUZIONE

- Insistere, insistere, insistere *opportune et inopportune* 17
Marco Mascia e Antonio Papisca

SAGGI E DOCUMENTI

- Per una Costituente mondiale per la pace e lo sviluppo:
appello dei giovani di Mani Tese, 1985 37
- Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine
internazionale democratico 43
Antonio Papisca
- Editoriale del primo numero della Rivista "Pace, diritti dell'uomo,
diritti dei popoli" del Centro diritti umani dell'Università di Padova,
1987 49
- Mozione di solidarietà con gli studenti cinesi (Tien An Men)
adottata dal Comitato di direzione del Centro diritti umani
dell'Università di Padova, 1989 53
- Appello per la VIII Convenzione europea per il disarmo nucleare
"La dimensione globale della pace: disarmo per lo sviluppo"
Vitoria-Gasteiz, 6-9 luglio 1989 55
- Accordo popolare internazionale nongovernativo per il disarmo
in Europa, 1989 63

Mozione di solidarietà con le università e le associazioni per i diritti umani in El Salvador, adottata dal Comitato di direzione del Centro diritti umani dell'Università di Padova, 1989	69
La guerra: non dimenticare, per costruire. Editoriale del n. 3/1990 della Rivista "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", numero speciale dedicato alla guerra del Golfo	71
Beati i Costruttori di Pace: Arena Golfo, 27 gennaio 1991 <i>Interventi di David Maria Turollo, Tonino Bello, Alfredo Battisti, Loris Capovilla, Antonio Papisca</i>	75
Dall'ONU delle potenze all'ONU delle Nazioni. Dialogo con Antonio Papisca, 14 marzo 1991	87
Le ragioni dell'obiezione di coscienza alla guerra nel Golfo, 17 gennaio 1991	103
La nuova identità politica del movimento per la pace <i>Marco Mascia</i>	107
Misure coercitive: cosa dice la Carta delle Nazioni Unite e cosa ha fatto il Consiglio di sicurezza Marco Mascia	131
Commissione diritti umani dell'Assemblea dei Cittadini di Helsinki (HCA): documento presentato alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, 1991 <i>Antonio Papisca</i>	139
Proposta di società civile per un intervento di pace nei territori della ex Jugoslavia, 1991	147
Appeal to Stop the War in Yugoslavia, 1991	153
Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	155

Appello per la democratizzazione dell'ONU, 1992	169
Beati i Costruttori di Pace: a Sarajevo nella Giornata internazionale dei diritti umani 1992	177
La cultura del pacifismo di fronte alla sfida dell'aggressione ai popoli: il diritto-dovere di ingerenza umanitaria	187
<i>Antonio Papisca</i>	
Beati i Costruttori di Pace: si vive una sola pace Mir Sada, 1993	191
L'ONU dei popoli / Uscire dalla paralisi	197
<i>Antonio Papisca</i>	
La norma "pace diritti umani" nello statuto dell'ento locale: significato ed implicazioni attuative	201
<i>Antonio Papisca</i>	
Caschi Bianchi per la pace e la legalità costituzionale internazionale	213
<i>Antonio Papisca</i>	
Il contributo della società civile alla riforma dell'ONU	217
<i>Antonio Papisca</i>	
Le Nazioni Unite e la società civile globale	227
<i>Marco Mascia</i>	
Intervento del prof. Papisca al processo per il blocco ferroviario del treno diretto nel Golfo, Verona, 26 gennaio 1997	237
Sentenza del Tribunale penale di Verona di assoluzione dei pacifisti per il blocco del treno militare, 1997	241
Introduzione alla pubblicazione "Come promuovere i diritti umani nel mondo. La Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione", Perugia, Tavola della Pace, 1998	251
<i>Antonio Papisca</i>	
Riattivare l'ONU: il progetto più ampio	255
<i>Antonio Papisca</i>	

Per la pace nei Balcani nella legalità, 1999	259
In tema di “ingerenza umanitaria” <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	265
Disegni alternativi di Nuovo Ordine Mondiale <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	267
Intervento del prof. Antonio Papisca alla audizione della Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati sulla Corte penale internazionale, 5 maggio 1999	273
Perché marciamo per la pace. Perché diciamo: cessate il fuoco, subito <i>Antonio Papisca</i>	279
Marcia Perugia-Assisi. Niente astuzie al tavolo del pacifismo <i>Antonio Papisca</i>	283
Promemoria per la creazione delle Istituzioni nazionali per i diritti umani in Italia in ossequio ai Principi standard raccomandati dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d’Europa <i>Antonio Papisca</i>	287
Allargare gli orizzonti della democrazia <i>Antonio Papisca</i>	293
I diritti umani, sigillo costituzionale delle Carte statutarie delle Regioni <i>Antonio Papisca</i>	297
Democratizzare il sistema della politica? Globalizzare la democrazia <i>Antonio Papisca</i>	307
Contro il terrorismo più forza all’ONU <i>Antonio Papisca</i>	317
Siamo sul piede di pace <i>Antonio Papisca</i>	321
Intervento del prof. Papisca a conclusione della manifestazione contro la guerra in Iraq, Padova, 22 marzo 2003	325
Perché e come l’ONU a Gerusalemme <i>Antonio Papisca</i>	331

Appunti per la costituzione del Comitato Italiano per l'ONU dei Popoli <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	335
La società civile globale per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	345
Laurea <i>honoris causa</i> in Scienze Politiche dell'Università di Padova a Hans Blix: motivazione, 2004	363
Sulla riforma delle Nazioni Unite. Proposta di ordine del giorno per Consigli di Comuni, Province, Regioni <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	365
Rapporto Cardoso: la sfida della partnership nelle relazioni Nazioni Unite/società civile <i>Marco Mascia</i>	373
10 Anni della Tavola della Pace: la via Perugia-Assisi alla pace positiva <i>Antonio Papisca</i>	399
Sulla forza di pace dell'ONU in Libano <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	417
Sussidiarietà, orizzonte mondiale. La "diplomazia delle città" <i>Antonio Papisca</i>	421
Dichiarazione finale adottata dalla Conferenza internazionale su "Dialogo interculturale per lo sviluppo di una nuova (plurale, democratica) cittadinanza", 2007	427
Cittadinanza e cittadinanze, <i>ad omnes includendos</i> : la via dei diritti umani <i>Antonio Papisca</i>	433
Riflessione preliminare ad un progetto di fattibilità per l'istituzione del Corpo Civile di Pace (Servizio Civile di Pace) in Italia. Il primato dei diritti umani, della nonviolenza e della politica per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti <i>Antonio Papisca</i>	459

La pace non è il suo nome ma ciò che la fa: l'Agenda politica dei diritti umani <i>Marco Mascia e Antonio Papisca</i>	475
Agenda de L'Aja sulla Diplomazia della Città	491
Contributo alla riflessione sul tema: Bene comune e beni comuni, l'opera della politica <i>Antonio Papisca</i>	499
<i>Pacta sunt servanda</i> , i Trattati devono essere rispettati: quali? Riflessioni in punto di legalità interna e internazionale <i>Antonio Papisca</i>	525
Si fermi subito il massacro a Gaza, prevalga la legalità internazionale con ruolo attivo delle Nazioni Unite, Centro diritti umani dell'Università di Padova, 7 gennaio 2009	533
Commento alla Risoluzione 1860 (2009) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dell'8 gennaio 2009 <i>Antonio Papisca</i>	535
Prevalga la legalità internazionale dei diritti umani per la pace in Medio Oriente. <i>Opus iustitiae pax</i> , Centro diritti umani dell'Università di Padova, 17 gennaio 2009	537
L'aggressione alla Freedom Flotilla non è legittima difesa, ma crimine internazionale. Dare subito attuazione al "Presidential Statement" del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Centro diritti umani dell'Università di Padova, 2 giugno 2010	541
Gerusalemme "Distretto Mondiale" (World District). Capitale mondiale della pace. Proposta di ordine del giorno per Consigli di Comuni, Province, Regioni <i>Antonio Papisca</i>	545
Variazioni sul tema: costruttore di pace, con tanto di...ista	551
Musiche per una professione di pace di Wolfgang Dalla Vecchia su testi di Anonimo Patavino, 1986	557

MARCIA PER LA PACE PERUGIA-ASSISI | TAVOLA DELLA PACE

Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Noi popoli delle Nazioni Unite”, 24 settembre 1995, nel 50° anniversario dell’ONU	573
Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell’ONU: documenti di lavoro centrati su obiettivi	577
La democratizzazione dell’ONU	577
Potenziamento delle strutture di protezione dei diritti umani dell’ONU	583
Il sistema di sicurezza dell’ONU	588
Lo sviluppo umano sostenibile	594
Mozione per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite presentata alla Camera dei Deputati il 18 ottobre 1995	601
Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Noi popoli delle Nazioni Unite per un’economia di giustizia”, 10 ottobre 1997	605
Appello per la pace in Kosovo promosso dalla Tavola della Pace e dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace, Perugia, 25 marzo 1999	611
Appello della edizione straordinaria della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Contro la doppia guerra del Kosovo”, 16 maggio 1999	613
Appello della Marcia Perugia-Assisi per la pace e la giustizia, 26 settembre 1999	615
Documento finale della III Assemblea dell’ONU dei Popoli, 1999	621
Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Per la globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della solidarietà. Cibo, acqua e lavoro per tutti”, 14 ottobre 2001	635
Documento finale della IV assemblea dell’ONU dei popoli, “La globalizzazione dal basso. Il ruolo della società civile mondiale e dell’Europa”, Perugia, 13 ottobre 2001	643

Appello della edizione straordinaria della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Chiediamo pace per Gerusalemme”, 12 maggio 2002	659
Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Costruiamo insieme un’Europa per la pace”, 12 ottobre 2003	661
Messaggio di Papa Giovanni Paolo II ai partecipanti alla Marcia per la pace Perugia-Assisi “Costruiamo insieme un’Europa per la pace”, 12 ottobre 2003	665
Working Document of the International Seminar ‘Reclaim Our UN’, Padua, 19-20 November 2004	667
Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Mettiamo al bando la miseria e la guerra. Riprendiamoci l’ONU. Io voglio. Tu vuoi. Noi possiamo”, 11 settembre 2005	673
Appello della Marcia Perugia-Assisi per la giustizia e la pace “Tutti i diritti umani per tutti”, 7 ottobre 2007	681
Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi, 16 maggio 2010	685
Appello della Marcia Perugia-Assisi per la pace e la fratellanza dei popoli, 25 settembre 2011	689

REGIONE DEL VENETO

Ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale del Veneto su “Impegni per la promozione di una cultura di pace e del Veneto come terra di pace”, 24 luglio 1986	695
Ordine del giorno approvato all’unanimità dal Consiglio regionale del Veneto su “Approvazione d’urgenza di una legge sul controllo del commercio delle armi”, 27 novembre 1986	699
Legge regionale 30 marzo 1988 n. 18 “Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace”	701

Appello della Regione del Veneto al Presidente della Repubblica e ai Presidenti del Consiglio dei Ministri, del Senato e della Camera (15 gennaio 1991)	707
Legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55 “Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”	711
Consiglio Regionale del Veneto, Risoluzione n. 40 “Giornata internazionale dei diritti umani”, 10 dicembre 2007	723

ALLEGATI

Raccomandazione CM/Rec(2010)7 del Comitato dei Ministri agli stati membri sulla Carta del Consiglio d’Europa sull’educazione per la cittadinanza democratica e l’educazione ai diritti umani	731
Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’educazione e la formazione ai diritti umani	741

INTRODUZIONE

Insistere, insistere, insistere *opportune et inopportune*

Marco Mascia e Antonio Papisca

Il 24 settembre del 1961, la prima Marcia per la pace Perugia-Assisi, ideata da Aldo Capitini, si svolse all'insegna di "pace e fratellanza dei popoli". Lo stesso tema è stato opportunamente ripreso dalla Marcia del 25 settembre 2011, la Marcia del cinquantenario.

L'implicito riferimento normativo è al 'nuovo' Diritto che ha avuto inizio nel 1945-1948 con la Carta delle Nazioni Unite e con la Dichiarazione universale dei diritti umani. Questa proclama 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" (Preambolo) e che "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" (Articolo 1).

Il triennio 1945-1948 è di gran lunga più importante del 1492 (conquista dell'America), del 1648 (Pace di Westfalia), del 1815 (Congresso di Vienna), del 1919-1920 (Trattati di Versailles e Parigi), date considerate emblematiche per l'avvento di 'nuovi ordini internazionali'. È cominciata infatti una nuova era nel segno dell'eguaglianza e del rispetto appunto della dignità di "tutti i membri della famiglia umana" senza alcuna distinzione di sesso, razza, età, condizione sociale, credo politico. Il potenziale mobilitante del binomio pace-fratellanza è aumentato di forza, grazie soprattutto allo sviluppo del Diritto internazionale dei diritti umani e alla progressiva inculturazione del relativo Sapere ovunque nel mondo.

Aldo Capitini ha posto la dignità della coscienza alla base della sua concezione assiopratica della spiritualità. Al cuore del Diritto internazionale dei diritti umani sta l'articolo 18 della Dichiarazione universale che consacra la triade valoriale delle libertà della persona: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di

pensiero, di coscienza e di religione”. Questo articolo va letto in logica connessione con l’articolo 1: “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”.

Per la realizzazione dei diritti che ineriscono alla dignità umana lo spazio d’azione si estende al di là delle frontiere degli stati, come stabilisce l’articolo 28 della Dichiarazione: “Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”. C’è qui la solenne proclamazione del diritto alla pace intesa come pace positiva cioè, non soltanto come assenza di guerra ma, soprattutto, come costruzione di non effimere strutture di cooperazione fra individui, gruppi, popoli, stati nel rispetto della legge universale dei diritti umani. L’ulteriore legittimazione giuridico-formale di quanti operano per l’affermazione del diritto alla pace è resa ulteriormente esplicita dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite “sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti”, del 9 dicembre 1998. Citiamo due dei 20 articoli di cui si compone questo solenne atto giuridico, considerato la *Magna Charta* dei difensori dei diritti umani. Articolo 1: “Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare (sic) per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale”; articolo 7: “Tutti hanno diritto, individualmente e in associazione con altri, di sviluppare e discutere nuove idee e principi sui diritti umani e di promuovere la loro accettazione”.

Aldo Capitini ha teorizzato il ‘potere di tutti’ (omnicrazia): “Ognuno deve imparare che ha in mano una parte di potere, e sta a lui usarla bene, nel vantaggio di tutti; deve imparare che non c’è bisogno di ammazzare nessuno, ma che cooperando e non cooperando, egli ha in mano l’arma del consenso e del dissenso. E questo potere lo ha ognuno, anche i lontani, le donne, i giovanissimi, i deboli, purché siano coraggiosi e si muovano cercando e facendo, senza farsi impressionare da chi li spaventa con il potere invece di persuaderli con la libertà, la giustizia e l’onestà esemplare dei dirigenti”.

Il vigente Diritto internazionale dei diritti umani, che ha come principi l’universalità, l’eguaglianza nonché l’interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti della persona e si caratterizza per la sempre più puntuale attenzione alle persone più deboli e vulnerabili – si pensi, tra le altre, alle Convenzioni

internazionali riguardanti i bambini, le donne, i lavoratori migranti, le persone con disabilità –, avalla la visione *omnicratica* di Capitini in termini di diritti e di responsabilità dei singoli, dei gruppi e delle comunità locali. Si pensi anche alla Convenzione dell'Unesco del 2005 “sulla protezione della diversità delle espressioni culturali”: l'attenzione è, in questo caso, per quel genere di vulnerabilità che è costituito dall'essere ‘altro’ o ‘diverso’ rispetto alla cultura (o subcultura) dominante.

Il citato articolo 1 della Dichiarazione universale proclama che i diritti fondamentali ‘nascono’ con la persona e quindi le ‘ineriscono’: “la persona dell'uomo è il diritto umano sussistente” (Antonio Rosmini). Ma per la loro garanzia, oltre che il ‘riconoscimento’ giuridico-formale operato dal legislatore, occorrono le pubbliche istituzioni, le quali dovranno evidentemente essere adeguate allo scopo ed essere agite da personale competente e motivato. È il caso di sottolineare con forza che la più efficace garanzia dei diritti umani non è quella successiva alla loro violazione (sentenze di tribunali, sanzioni, peraltro necessarie e irrinunciabili), bensì quella preventiva che si realizza, primariamente, attraverso l'educazione e le politiche pubbliche. I diritti umani, prima e più che l'agenda giudiziaria, esigono l'agenda politica, quindi il buon governo nei vari settori, compreso quello dell'economia. L'orizzonte del buon governo, oggi, è sempre più *glocale*: si dilata pertanto lo spazio per l'esercizio di ruoli politici e la presa di decisioni vincolanti. La condizione di interdipendenza e i collegati processi di mondializzazione, al positivo e al negativo, urgono perché l'architettura della governance si strutturi su più livelli (*multi-level governance*), tale da favorire il sano gioco della sussidiarietà partendo dalle esigenze vitali della persona e delle comunità locali fino ad arrivare alle grandi istituzioni multilaterali e sopranazionali. Questa dilatata dimensione dell'azione politica e governativa esige che l'esercizio della democrazia, sia partecipativa sia rappresentativa, si prolunghi al di là dei confini dei singoli stati, quindi che la democrazia divenga essa stessa globale. In questo contesto, urge potenziare la prassi democratica, rappresentativa e partecipativa, alla sua radice, cioè a livello comunale. Occorre dunque valorizzare l'autonomia quale attributo originario degli enti locali, non elargito dall'alto, e allo stesso tempo procedere alla riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel senso del suo rafforzamento e della sua contestuale democratizzazione: si tratta in particolare di rompere la pernicioso autoreferenzialità degli organi intergovernativi a cominciare dal Consiglio di Sicurezza, tra l'altro affiancando all'attuale Assemblea Generale,

rappresentativa degli stati, una Assemblea Parlamentare composta di rappresentanze dei parlamenti dei paesi membri.

Il Sapere dei diritti umani, di cui il ‘nuovo’ Diritto internazionale è parte essenziale, è un sapere che getta ponti fra le culture e fra i saperi particolari, è di per sé il sapere della vita e della pace, indissociabili l’una dall’altra: guerra e pena di morte sono radicalmente antinomiche rispetto al binomio pace vita. Il nuovo Diritto internazionale, a cominciare dalla Carta delle Nazioni Unite, proscrive la guerra (flagello...), vieta agli stati di usare la forza per risolvere le controversie internazionali e interdice la pena di morte in virtù, sul piano mondiale, del secondo Protocollo al Patto internazionale sui diritti civili e politici e, sul piano europeo, del 13° Protocollo alla Convenzione sui diritti umani del 1950, e della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. L’articolo 20 del citato Patto internazionale perentoriamente stabilisce: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”. Non è vietato l’uso del militare, a condizione che avvenga per le finalità e nel rispetto dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite. Occorre pertanto distinguere le (autentiche) missioni di pace dalle classiche operazioni belliche: le prime, diversamente dalle seconde, hanno come obiettivo non la distruzione dello ‘stato nemico’, bensì la salvaguardia della vita delle popolazioni e la protezione delle infrastrutture necessarie al loro sostentamento, il disarmo delle fazioni in lotta nonché il perseguimento dei presunti criminali di guerra e contro l’umanità, da consegnare alla Corte penale internazionale o ai Tribunali internazionali speciali (es. per la ex Jugoslavia e per il Rwanda). L’uso del militare è, ovviamente, una materia delicatissima, tuttora pervasa di ambiguità e strumentalizzazioni favorite dalla persistente condizione di debolezza, anzi di sudditanza, in cui gli stati mantengono le Nazioni Unite, tra l’altro rifiutandosi di conferire all’ONU, una volta per tutte come pur prevede l’articolo 43 della Carta, parte dei rispettivi eserciti: debitamente trasformati, questi costituirebbero la forza di polizia militare permanente, sotto autorità e comando delle Nazioni Unite che, giova ribadire, devono essere urgentemente democratizzate. Sarebbe l’inizio del disarmo reale. Accade invece che, spudoratamente, si spaccino per “ingerenza umanitaria”, “intervento umanitario”, addirittura “guerra dei diritti umani” e cosiddetta “responsabilità di proteggere”, eccetera, operazioni militari che sono avventure belliche in senso proprio, come tali in flagrante violazione del vigente Diritto internazionale.

Urge sviluppare una nuova cultura politica della governance, saldamente ancorata al paradigma dei diritti umani, avendo in mente che la Dichiarazione universale si propone qual “ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni, al fine che ogni individuo ed 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 e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l’universale ed effettivo riconoscimento e rispetto ...”.

Insegnamento, educazione e formazione ai diritti umani, via maestra per il rispetto della dignità della persona e la costruzione della pace. A partire dal 1982, di questa missione nel sistema universitario italiano si è fatto parte attiva il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova, prima istituzione del genere (cioè, incardinata nell’università) in Europa e tra le prime al mondo. Il suo operare educativo e di ricerca si è sviluppato avendo come interlocutori privilegiati i mondi vitali della scuola, dell’associazionismo, del volontariato e delle istituzioni di governo locale e regionale (a cominciare dalla Regione del Veneto), oltre che istanze internazionali: in particolare l’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, l’UNESCO, l’Unità diritti umani e democratizzazione della Commissione Europea, il Commissario diritti umani del Consiglio d’Europa, lo UNDP, l’UNICEF.

Fin dall’inizio, avendo come obiettivo strategico quello di contribuire a sviluppare un processo di maturazione civica e politica con forte dimensione internazionale-globale, orientata alla progettualità e all’esercizio di ruoli di cittadinanza attiva, ci si è impegnati a evidenziare la fertilità del collegamento della tematica della pace a quella dei diritti umani. La convinzione di partenza è stata che questo approccio consente di superare certe vischiosità ideologiche e di denunciare fine a se stesso, dare più visibile e sostanziosa legittimazione al pacifismo, coinvolgere le istituzioni di governo locale e regionale sul terreno dell’azione transnazionale, indurre gli ambienti scolastici a metter da parte, una volta per tutte, pregiudizi e perplessità del tipo: diritti umani e pacifismo, roba di sinistra ... Ci si è spesi per la messa in luce dei contenuti di una cultura assiopratica definibile come via istituzionale alla pace che, in una visione di nuovo ordine mondiale pacifico, democratico, equo e solidale, aiutasse a partecipare attivamente ai processi politici dalla città e dal quartiere fino all’ONU e alle

altre legittime istanze internazionali. Su questo percorso, abbiamo tutti beneficiato dell'ispirazione di personalità carismatiche quali Dom Helder Camara, l'Abbé Pierre, Don Tonino Bello e dell'incoraggiamento e delle idee, sempre fertili, puntuali, appassionate dell'indimenticabile padre Ernesto Balducci. Un primo risultato, che ha dimostrato di essere anche un punto di partenza, è stata la Legge della Regione del Veneto 30 marzo 1988 n. 18 portante su "Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace". Si ricorda che la sua elaborazione è frutto della collaborazione tra un gruppo 'trasversale' (che oggi diremmo bi-partisan, Dc-Pci) di consiglieri regionali e la direzione del Centro diritti umani. L'articolo 1 di questa Legge costituisce una novità assoluta per l'immaginario giuridico, non soltanto italiano:

"1. 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.

2. A tal fine promuove la cultura della pace mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Veneto una terra di pace.

3. Per il conseguimento di questi obiettivi la Regione assume iniziative dirette e favorisce interventi di enti locali, organismi associativi, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale presenti nella Regione".

In rapida attuazione della Legge, la Regione del Veneto si dotò di un Assessore alla pace e ai diritti umani e di un apposito Dipartimento ed entrò in funzione l'Archivio informatico regionale "pace diritti umani – peace human rights", gestito dal Centro di Padova come espressamente disposto dall'articolo 2 della Legge. La fertilità di quella che venne subito definita come la 'norma pace diritti umani' si dimostrò già nel 1991, in coincidenza con la grande mobilitazione popolare contro la (prima) guerra del Golfo. L'occasione era offerta dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142, che prevedeva maggiore autonomia per gli enti locali. Siamo nel mese di marzo di quell'anno. Lo scambio di idee con Ernesto Balducci si tradusse nella partecipazione del Centro diritti umani ad una trasmissione radiofonica, condotta dallo stesso Balducci su Rai 3: il contenuto di quella conversazione è stato successivamente pubblicato nel volume "Le

tribù della terra”. Durante il viaggio di ritorno da Roma a Padova, con tappa a Perugia per relazionare all’Assemblea del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace, maturò l’idea di proporre a Comuni e Province, allora in mobilitazione ‘costituente’ a seguito dell’entrata in vigore della citata Legge del 1990, di inserire la norma pace diritti umani nei rispettivi statuti. L’idea ebbe subito il convinto appoggio di Balducci, il quale nel frattempo preparava il programma della ‘sua’ Quaresima notturna nella chiesa di San Domenico di Fiesole che prevedeva, tra le altre, una serata con la partecipazione del Centro diritti umani di Padova. Anche in questa originale, suggestiva occasione religiosa, l’idea della norma pace diritti umani suscitò interesse tra i partecipanti, tra i quali un gruppo di amministratori locali del Mugello.

La norma in discorso, integralmente o con qualche variante, non di sostanza, del testo originale, entrò a cascata in moltissimi statuti. Una ricerca effettuata dal Centro diritti umani nel 2009 offre una fotografia dettagliata della diffusione della norma, attraverso il monitoraggio degli statuti dei 2.372 comuni italiani con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, delle 104 province, delle due province ad autonomia speciale e delle 20 regioni a statuto ordinario e speciale. Dalla ricerca, risulta che la norma “pace diritti umani” è stata inserita negli statuti di 2.086 dei 2.372 comuni censiti, di 97 province e di 13 regioni. Poi fu la volta delle Leggi regionali, sulla scia della pionieristica legge del Veneto del 1988: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d’Aosta, Province Autonome di Bolzano e Trento.

Nella prima metà degli anni ottanta, presso il Centro diritti umani si sviluppa la riflessione sulla democrazia internazionale e sulla modellistica dell’ordine mondiale, prendendo ispirazione dalla fondamentale opera di Johan Galtung “The True Worlds” (1980) e tenendo conto della continua collaborazione con le organizzazioni non governative e con le istituzioni internazionali. In questo periodo, intensi sono i rapporti con l’associazione Mani Tese, in particolare nella preparazione del Congresso internazionale svoltosi a Firenze, a Palazzo Vecchio, nel novembre del 1985, sul tema “I giovani, lo sviluppo e la partecipazione dei popoli”. Al termine fu adottato un appello-manifesto “Per una costituente mondiale per la pace e lo sviluppo” il cui contenuto anticipa aspetti che caratterizzeranno, nel corso degli anni novanta, la riflessione e la proposta del movimento pacifista per un nuovo ordine mondiale più giusto,

pacifico e democratico. Il volume “Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico”, Milano, Franco Angeli, 1986, porta la dedica: Ai giovani di Mani Tese ... Per iniziativa di Mani Tese, il 28 novembre 1987 a Roma, nella sede della rivista “La Civiltà Cattolica”, il volume fu presentato da Giorgio Napolitano, Dom Helder Camara, Giulio Andreotti, moderati da P. GianPaolo Salvini, direttore della rivista.

Nel 1986 ricorreva l'Anno internazionale della pace: su proposta del Centro diritti umani, il Dipartimento di Studi Internazionali dell'Università di Padova deliberò di aggiungere alla sua denominazione istituzionale la specificazione “spazio umano aperto alla cultura della pace”. In quello stesso anno il Centro chiese al Maestro Wolfgang Dalla Vecchia, insigne organista, già Direttore del Conservatorio Cesare Pollini di Padova, di comporre una Cantata *pro pace*. La risposta fu positiva: ‘Musiche per una professione di pace’ su testi di Anonimo Pacifista, per voci recitanti, baritono, coro di voci bianche, coro misto e orchestra. La prima esecuzione di questo ampio affresco musicale ebbe luogo nell'Aula Magna ‘Galileo Galilei’ dell'Università di Padova. Successive esecuzioni furono all'Università statale di Milano e, per due volte, nella Basilica di San Marco a Venezia: l'ultima avvenne nel settembre del 2003 nel ricordo di Sergio Vieira de Mello, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, e di Nadia Younes sua collaboratrice, uccisi a Bagdad il 19 agosto dello stesso anno.

Si ricorda che, sempre negli anni ottanta, in particolare nella seconda metà di quel decennio, si svolgevano, con la partecipazione di migliaia di pacifisti, le affollate “European Nuclear Disarmament Conventions”, END (tra le ultime, quelle di Vittoria nei Paesi Baschi e di Tallin in Estonia) dove, quanto più si avvicinava il fatidico 1989, tanto più diffusamente si parlava di diritti umani quale paradigma di riferimento per un nuovo ordine mondiale. Nel novembre del 1990 veniva ufficialmente creata a Praga la Helsinki Citizens Assembly, HCA, immaginata da Vaclav Havel durante la sua carcerazione e da altri esponenti del movimento di dissidenti denominato *Charta 77*. L'evento fu caratterizzato da fervida volontà di progettare, da entusiasmo e commozione specie quando fece il suo ingresso nell'aula assembleare proprio Vaclav Havel, nel frattempo divenuto Presidente della Cecoslovacchia libera. In quell'occasione, esponenti qualificati del pacifismo italiano manifestavano stupore nel sentire che i loro compagni dell'Est parlavano di diritti umani e di stato di diritto, oltre che di

pace e di disarmo. Ci fu chi (l'indimenticabile Tom Benettollo ...) disse: allora, dobbiamo scrivere in italiano un libro sui diritti umani e diffonderlo in seno al nostro movimento pacifista. La co-Presidenza della HCA, esercitata da Mary Kaldor e Sonja Licht, affidò al Centro diritti umani dell'Università di Padova l'incarico di mettere in funzione la neonata Commissione diritti umani della stessa HCA. Con questo mandato ufficiale e col sostegno anche finanziario della Regione del Veneto (in attuazione della pionieristica Legge del 1988), il Centro organizzò prontamente a Venezia un convegno che fu il primo seguito (*follow-up*) dell'assemblea di Praga e consentì ai partecipanti dell'Est e dell'Ovest di ulteriormente sviluppare rapporti di collaborazione. Il Centro di Padova lanciò in quei giorni un appello per la democratizzazione delle Nazioni Unite che annovera tra i primi firmatari Norberto Bobbio.

Nel frattempo scoppiò la prima guerra del Golfo e iniziò la fase violenta del conflitto nei Balcani. Come responsabile della Commissione diritti umani della HCA, nel 1991 la direzione del Centro di Padova partecipò attivamente ad una avventurosa (clandestina) riunione a Belgrado in casa di Sonia Licht (intervenne anche, prodigo di consigli, il vecchio Milovan Gilas) e alla Marcia della Pace Trieste-Sarajevo. In mezzo alla carovana dei Pullman, che fece tappa a Lubiana, Zagabria, Belgrado e Sarajevo, si segnalava la piccola Peugeot rossa, con tanto di targa: "HCA Human Rights Commission". Nella tappa a Belgrado, dove la carovana pacifista fu salutata da una folla commossa in attesa da più di quattro ore, la direzione del Centro diritti umani ebbe occasione di incontrare, in una affollata sala, un gruppo di madri di disertori della guerra civile e di illustrare il diritto-dovere di disertare le guerre.

La guerra del Golfo suscitò una estesa e capillare mobilitazione di protesta, di cui dà conto l'ampia documentazione contenuta nella rivista "Pace diritti dell'uomo diritti dei popoli", n. 3, 1990. Si reagiva, tra l'altro, contro la partecipazione dell'Italia ad un'operazione bellica spacciata in Parlamento come "operazione di polizia militare delle Nazioni Unite". Si era convinti che con quella guerra si sarebbe aperta la strada ad altre 'avventure senza ritorno': ciò che puntualmente si verificò nei due decenni successivi, i decenni della 'easy war' (Somalia, Kossovo, Afghanistan, Iraq ...). In seno alle associazioni, nelle parrocchie, nei consigli comunali, provinciali e regionali circolò allora diffusamente la Carta delle Nazioni Unite insieme con la Dichiarazione universale dei diritti umani. La direzione del Centro diritti umani stilò una dichiarazione

di obiezione di coscienza totale, che ebbe tra i primi firmatari Mons. Tonino Bello, Vescovo di Molfetta. Tra i Comuni che, con appositi ordini del giorno e sfidando le intimidazioni provenienti da Roma, si dichiararono ‘non belligeranti’, si ricordano i Comuni di Ponte San Nicolò, Vigonza e Arre, in Provincia di Padova. Con la collaborazione del Centro diritti umani, essi organizzarono una marcia che si concluse a Padova, di fronte alla Prefettura, con l'intervento anche del Vescovo, Mons. Antonio Mattiazzo.

In questo contesto, un evento di eccezionale portata, quanto a numero di partecipanti e a qualità degli interventi, fu a Verona l'Arena Golfo. Tra i discorsi pronunciati nell'occasione si segnalano quelli di Davide Maria Turollo, Tonino Bello, Alfredo Battisti, Loris Capovilla, Antonio Papisca.

Nello stesso contesto vale la pena di ricordare anche che un gruppo di non-violenti, guidati da Mao Valpiana, occuparono i binari della linea ferroviaria Brennero-Verona dove stava per transitare un treno carico di armi destinate alla zona del Golfo. Furono denunciati. Al processo di Verona il Tribunale invitò a parlare Padre Angelo Cavagna e Antonio Papisca. I pacifisti furono assolti, con sentenza successivamente confermata in appello.

Nel 1992 meritano di essere ricordati altri eventi che furono occasione di avanzamento della cultura pace diritti sulla via istituzionale della pace. Nel mese di marzo, a Bratislava, ebbe luogo una riunione straordinaria della Helsinki Citizens Assembly, HCA, nel tentativo di scongiurare il ricorso alla violenza nell'incombente processo di autodeterminazione del popolo della Slovacchia. Tra i partecipanti, il Sindaco di Subotica, provincia della Vojvodina, sollecitò proposte utili a salvaguardare la pace interetnica nella sua provincia. In risposta, il Centro diritti umani-Commissione diritti umani della HCA elaborò un documento sul tema dell'autodeterminazione dei popoli proponendo il modello del “territorio transnazionale”, nuova figura di entità territoriale multi-etnica con autonomia (*self-government*) garantita dalle istituzioni internazionali. Il modello si basa su un duplice assunto: che i territori dove vivono più gruppi etnici, fra loro interconnessi, sono da considerare patrimonio comune dell'umanità per ragioni antropologiche, culturali, artistiche, religiose, e che in tali aree, spesso segnate da cronici conflitti, non è conveniente procedere ad atti di secessione per creare l'ennesimo stato nazionale-sovrano-armato-confinario. La risposta venne, non dal Sindaco di Subotica ma da Suren Zolian, membro del Parla-

mento della Repubblica di Armenia, anch'egli presente a Bratislava, il quale ritenne il documento utile alla risoluzione dell'annoso, sanguinoso conflitto tra Armenia e Azerbaigian circa lo status del Nagorno-Karabakh. In una lettera indirizzata al Centro di Padova il parlamentare incluse copia del Giornale ufficiale della Repubblica di Armenia contenente il testo, pressochè integrale, della proposta di 'territorio transnazionale' per quella martoriata regione del Caucaso. La stessa proposta fu presentata, senza successo, dalla delegazione armena ad una riunione del cosiddetto Gruppo di Minsk tenutasi a Roma: gli armeni speravano di contare sull'appoggio del governo italiano.

Un altro evento da ricordare è certamente la sessione del Tribunale Permanente dei Popoli dedicata a "La conquista dell'America e il Diritto internazionale", svoltosi a Padova, nel Palazzo della Gran Guardia, il 5 e 8 ottobre 1992, con sessione finale a Venezia, a Palazzo Ducale. L'evento, nel 500° anniversario della conquista dell'America, fu reso possibile grazie alla collaborazione del Centro diritti umani dell'Università di Padova con la Fondazione L. Basso e al sostanzioso sostegno della Regione del Veneto ai sensi della citata Legge regionale del 1988. La pubblicazione degli Atti è stata curata dal Centro diritti umani presso l'editore Bertani di Verona: il ponderoso volume si intitola "500 anni di solitudine. La conquista dell'America e il Diritto internazionale", con Introduzione di François Rigaux, Prologo di Eduardo Galeano e Copertina di Manara (Verona, 1994, pp. 500). Membri della Giuria furono: François Rigaux, Presidente, Perfecto Andrés Ibanez (Spagna), Madjid Benchikh (Algeria), Suzy Castor (Haiti), Monique Chemillier Gendreau (Francia), Dalmo de Abreu Dallari (Brasile), José Echeverría (Cile), Richard Falk (Stati Uniti), Luigi Ferrajoli (Italia), Eduardo Galeano (Uruguay), Giulio Girardi (Italia), François Houtart (Belgio), Raniero La Valle (Italia), Fabiola Letelier (Cile), Antonio Papisca (Italia), Salvatore Senese (Italia), Eduardo Umaña Mendoza (Colombia).

Nel dicembre del 1992 cinquecento 'Beati costruttori di pace', tra i quali i vescovi Tonino Bello, Diego Bona e Luigi Bettazzi, padre Angelo Cavagna e don Albino Bizzotto, marciarono su Sarajevo, infrangendo l'assedio militare della città. Erano accompagnati da un documento elaborato dal Centro diritti umani che, stando alla testimonianza di padre Cavagna, fu esibito al comandante serbo di un posto di blocco. Il 10 dicembre, nel corso della cerimonia di apertura dell'anno accademico della Scuola post-universitaria di specializ-

zazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova, con l'intervento del Presidente della Corte costituzionale Francesco Paolo Casavola, avvenne il fortunoso collegamento telefonico coi 'Beati' in vista di Sarajevo: al telefono, le voci di Mons. Bettazzi e don Albino commossero il folto pubblico convenuto nell'Aula dei Giganti dell'Ateneo Patavino.

Il periodo che va dal 1992 al 2007 si è caratterizzato per un crescendo di collaborazione del Centro diritti umani col movimento pacifista, in particolare con la Tavola della Pace, coordinata da Flavio Lotti con l'assistenza sapienziale di Padre Nicola Giandomenico del Sacro Convento di Assisi, all'insegna della "ONU dei Popoli", lo stesso titolo di una rubrica mensile curata per due anni sulla rivista *Nigrizia*. La Marcia Perugia-Assisi del 1995, nel cinquantesimo anniversario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ha segnato l'inizio di una nuova fase del movimento pacifista italiano e internazionale, ricca delle idee e della progettualità a tutto campo che veniva sviluppandosi in occasione delle biennali "Assemblee dell'ONU dei Popoli", due giorni di riflessioni e dibattiti che precedevano la Marcia. Insieme con l'accresciuta rappresentatività internazionale dei partecipanti a queste Assemblee, aumentava il numero dei partecipanti alla Marcia insieme con il riconoscimento internazionale del ruolo trainante della Tavola. La Marcia del cinquantesimo delle Nazioni Unite fu, certamente, la più importante manifestazione popolare di quell'anno, come tale riconosciuta anche dal Comitato interministeriale per i diritti umani, CIDU, incaricato di sovrintendere all'applicazione di un'apposita legge e di erogarne i fondi stanziati. Di questi beneficiò anche l'organizzazione della "Perugia-Assisi". Tra i partecipanti a quella memorabile Marcia merita un grato ricordo Nadia Younes, direttrice dell'Ufficio ONU a Roma. Anche il Palazzo di Vetro giudicò la manifestazione italiana come la più imponente a livello mondiale. Nel gennaio del 1996, in visita a Roma, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros-Ghali tenne un discorso nella Sala della Protomoteca in Campidoglio, al termine del quale tributò plauso e riconoscenza agli organizzatori e ai partecipanti della Perugia-Assisi.

L'attenzione al tema dell'ordine mondiale e alla centralità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, da rafforzare e democratizzare, fu alta e sempre più puntualmente progettuale nel periodo 1992-2007. In questo arco di tempo si segnalano in particolare: l'Assemblea dell'ONU dei Popoli nell'ottobre 1997 dedicata al tema dell'economia di giustizia e dell'ordine mondiale; nel maggio

1999 la Marcia della Pace straordinaria di denuncia dell'illegalità dell'intervento militare in Kosovo, con un documento preparatorio sul tema "Cessate il fuoco. Per la pace nei Balcani"; l'11 ottobre 2003 a Perugia l'importante udienza conoscitiva condotta da funzionari delle Nazioni Unite in preparazione del Rapporto "We the Peoples: civil society, the United Nations and global governance" (cosiddetto "Rapporto Cardoso"); il Convegno internazionale, organizzato a Padova il 4 e 5 novembre 2005, all'insegna di "Reclaim our United Nations": slogan immediatamente fatto proprio da un blog internazionale tuttora attivo. In questo Convegno furono relatori, tra gli altri, l'Ambasciatrice Hina Jilani, Rappresentante speciale delle Nazioni Unite per gli 'human rights defenders' e Antonio Guterres, attuale Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Il tema della giustizia penale internazionale è stato, e continua ad essere, tra quelli ricorrenti nella riflessione propositiva del pacifismo transnazionale: tra le ONG italiane o con sezione italiana si distinguono in particolare Nessuno tocchi Caino, Amnesty International, Non c'è pace senza giustizia. Nei mesi di giugno e luglio del 1998 si svolse a Roma la Conferenza internazionale che si concluse con l'adozione dello statuto della Corte Penale Internazionale. Il 15 giugno, alla vigilia dell'apertura della Conferenza, il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace organizzò in piazza del Campidoglio una manifestazione di straordinario impatto culturale e politico, alla presenza di autorità nazionali e internazionali e di numerosi Gonfaloni di Comuni, Province e Regioni. Per l'occasione presero la parola il Sindaco Francesco Rutelli, la Commissaria europea Emma Bonino, l'Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i diritti umani Mary Robinson, il Presidente della Provincia di Perugia Mariano Borgognoni, il Direttore del Centro diritti umani di Padova. Flavio Lotti era accanto al palco dei relatori insieme con le Chiarine di Assisi in costume medievale, il cui squillo volle significare l'importanza storica dell'evento che stava per compiersi in Italia.

Un altro segnale di maturazione culturale sulla via istituzionale alla pace venne da Napoli il 25 ottobre del 2002. Durante l'Assemblea a Castel dell'Ovo, il Coordinamento Nazionale decise di completare con "diritti umani" la propria denominazione: da allora, si chiama Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani. È un modo significativo per sottolineare per così dire dal basso – cioè da dove inizia, genuinamente, la dinamica della

sussidiarietà territoriale – l'intrinseca inscindibilità del binomio pace diritti umani e il primato della legalità universale in tutti i campi e a tutti i livelli.

Un tema importante di mobilitazione della società civile solidarista ha riguardato la creazione in Italia di una infrastruttura diritti umani composta da una Commissione Nazionale e da un Difensore Civico Nazionale con i requisiti raccomandati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 in conformità ai cosiddetti Principi di Parigi: tra gli altri, il requisito dell'indipendenza dall'Esecutivo. Il Centro diritti umani ha costantemente attirato l'attenzione – organizzando convegni dei Difensori civici regionali, svolgendo attività di ricerca, pubblicando volumi, e collaborando direttamente al funzionamento degli uffici del Difensore Civico e del Tutore Pubblico dei Minori della Regione del Veneto – sulla necessità per l'Italia di adeguarsi agli standards internazionali. Su questo terreno va segnalata l'azione, tenace e competente, del Comitato Nazionale per la Promozione e la protezione dei Diritti Umani formato da un cartello di 90 ONG sotto la guida di Barbara Terenzi e Carola Carazzone e di altri 'persuasi'. Questo Comitato ha sicuramente contribuito ad accelerare l'iter parlamentare del disegno di legge portante su "Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani" approvato dal Senato il 19 luglio 2011.

Un altro importante tema presente nell'agenda del pacifismo italiano riguarda la promozione di ruolo degli enti di governo locale (*local governments*) nel sistema della politica internazionale, in particolare nei processi di presa delle decisioni delle istituzioni multilaterali. L'incontro a Perugia del 6-7 ottobre del 2006 con una delegazione della 'United Cities and Local Governments', UCLG, e della VNG dell'Aja (agenzia degli enti locali dei Paesi Bassi), ha aperto un percorso di fertile collaborazione che ha consentito di partecipare alla preparazione della Prima Conferenza mondiale sulla City Diplomacy, svoltasi all'Aja, nello storico Palazzo della Pace, nel giugno del 2008. Il contributo italiano è consistito nell'elucidare il collegamento tra il paradigma pace-diritti umani e il valore dell'autonomia locale intesa quale *self-government*, non come mero decentramento amministrativo, e nel sottolineare che la cosiddetta 'responsabilità di proteggere' (*responsibility to protect*) compete primariamente ai governi locali tenuto conto del fatto che è nei rispettivi territori, cioè dove le persone, le famiglie e i gruppi vivono, che i diritti fondamentali della persona si rispettano o si violano nel quotidiano.

La riflessione in materia è in pieno sviluppo, in particolare in seno al Comitato delle Regioni dell'Unione Europea impegnato, attraverso la sua 'Cellula di prospettiva' e i relativi 'ateliers' di approfondimento, a elucidare la tematica della multi-level governance e, all'interno di questa architettura, del ruolo transnazionale degli enti locali. Anche in questo contesto il contributo italiano è consistito nell'incanalare la riflessione propositiva con riferimento alla sfera *glocale* di legalità marcata dal Diritto internazionale dei diritti umani e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In questa prospettiva l'attenzione si è in particolare appuntata sulle prospettive aperte da una nuova figura di entità territoriale, il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, GECT, istituito in virtù del Regolamento n. 1082/2006 congiuntamente adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE il 5 luglio del 2006. Si è in presenza di innovative forme di aggregazione territoriale di enti locali di vari paesi, basate su accordi internazionali e dotate di personalità di diritto pubblico: comincia a rompersi il monopolio della territorialità detenuto dagli stati 'sovrani'. L'impegno del pacifismo è ora a far sì che, sulla base della esperienza italiana, gli statuti dei GECT si dotino anch'essi della norma pace diritti umani e prevedano una adeguata infrastruttura organizzativa in materia.

Un cenno particolare merita la Marcia della Pace del 2007, preceduta dalla settima Assemblea dell'ONU dei Popoli, ambedue all'insegna di "tutti i diritti umani per tutti", come fisicamente sottolineato dalla serie di cartelloni, ciascuno dedicato ad uno specifico diritto umano, preparati e portati lungo il percorso da Perugia ad Assisi dagli studenti del Corso di laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace dell'Università di Padova. Quella Marcia è stata un tripudio di gioventù, libera da condizionamenti ideologici, aperta ad un futuro di civismo attivo e di politica educata. Il documento fatto circolare per l'occasione porta il titolo "La pace non è il suo nome ma ciò che la fa: l'Agenda politica dei diritti umani".

Sulla via istituzionale alla pace assume grandissimo rilievo la ridefinizione della cittadinanza nell'ottica dell'inclusione: *ad omnes includendos*. L'avvenuto riconoscimento giuridico internazionale dei diritti che ineriscono alla eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana, postula che si definisca la cittadinanza al plurale, metaforicamente concepita come un albero il cui tronco è costituito dai diritti umani e i rami sono le cittadinanze 'anagrafiche' (nazionali, regionali, comunali, dell'UE) debitamente armonizzate con la prima. Questo processo,

reso attuale, anzi urgente sotto l'impatto dei flussi migratori e i collegati fenomeni di multiculturalizzazione, porta ad assumere quale unico parametro di riferimento per la cittadinanza anagrafica lo *ius humanae dignitatis* (diritto della dignità umana) e la residenzialità, quindi a considerare come definitivamente superato il discriminatorio *ius sanguinis* (diritto di sangue). Il tema del dialogo interculturale si collega a questo processo di ridefinizione, valendo anche per esso il collegamento al paradigma dei diritti umani quale codice di valori universali da condividere per passare dallo scambio di conoscenze reciproche alla fase del fare insieme per il bene comune nella città inclusiva, godendo dei medesimi diritti e doveri-responsabilità di cittadinanza.

Abbiamo prima accennato all'importanza strategica dell'educazione. Su questo terreno il pacifismo italiano è fortemente impegnato, con l'avallo anche delle Leggi regionali e di quanto dispongono gli statuti di Comuni e Province per la promozione di una cultura di pace diritti umani. Sul piano internazionale, un significativo impulso a proseguire, anzi a intensificare questo impegno è venuto dal Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, che ha adottato nel marzo 2011 il testo della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani, la quale stabilisce che questo specifico tipo di educazione corrisponde a un diritto fondamentale della persona e quindi a un dovere degli stati. Lo Stato italiano ha contribuito attivamente alla sua elaborazione, con la collaborazione anche del Centro diritti umani di Padova, in particolare in occasione della conferenza internazionale di Marrakech del luglio 2009. In Italia è in corso di realizzazione da tre anni il programma di insegnamento "Cittadinanza e Costituzione" nelle scuole di ogni ordine e grado: è significativo che nella piattaforma di contenuti per la formazione degli insegnanti figurino un nucleo tematico intitolato "dignità umana e diritti umani". L'occasione è dunque venuta per, finalmente, dare all'educazione civica nel nostro Paese dignità, respiro e continuità in sinergia con quanto elaborato in sede di Nazioni Unite, di Unesco e di Consiglio d'Europa.

Con il presente volume intendiamo portare a conoscenza del lettore 'pezzi' significativi di quanto è stato pensato nel laboratorio di nuova cultura politica sulla via istituzionale alla pace. Ci auguriamo che di questo materiale si possano cogliere la tensione progettuale e l'attualità. Gli ambienti di società civile solidarista, dunque di società doppiamente civile, negli anni che seguono il 1989 – anni che i governi, in particolare quelli occidentali, hanno sprecato

sull'altare malefico del neoliberalismo, dell'unilateralismo, della 'guerra facile', della propaganda per lo scontro delle civiltà, dell'asservimento delle Nazioni Unite alla logica dei due pesi-due misure e dei ritardi strutturali –, non si sono lasciati omologare dai vischiosi contorcimenti semantici di una pervicace onnivora partitocrazia, che pretende di saper tutto, occupare tutto, stoppare tutto, espressione di deleteria, provincialistica subcultura. Le formazioni di società civile-civile hanno dimostrato di saper dare al paradigma pace diritti umani contenuti e organicità di “agenda politica”, come dire orizzonte strategico. Per riconoscimento internazionale, hanno dimostrato di saper agire da protagonisti nello spazio globale della cultura e dell'attività democratica, al passo coi tempi, in taluni casi anche anticipandoli senza cadere in inutili utopismi, nella piena consapevolezza che al fuorviante, anzi aberrante slogan “più società, meno stato” occorre contrapporre “più società, più istituzioni pubbliche” deputate a perseguire il bene comune nello spazio globale che è proprio di una governance umanamente sostenibile. E che per queste istituzioni di buon governo “dalla città all'ONU” occorrono persone che abbiano i diritti umani e la pace nella mente e nel cuore: “Poiché è nelle menti degli uomini che nascono le guerre, è nelle menti degli uomini che devono essere costruite le difese della pace” (Costituzione dell'Unesco).

Ci permettiamo di attirare l'attenzione in particolare sul materiale che si riferisce alla originale sequela delle “Assemblee dell'ONU dei Popoli” organizzate dalla Tavola della Pace e alla cui preparazione tematica ha attivamente collaborato il Centro diritti umani dell'Università di Padova.

Soprattutto gli anni dal 1992 al 2007, come già sottolineato, sono stati anni molto fecondi: anni di semina e divulgazione di universali, da far fruttare. La Tavola della Pace, pensata nel Sacro Convento di Assisi da P. Nicola Gandomenico e Flavio Lotti nel febbraio del 1996, è essa stessa seme, che ha già dato frutti e deve continuare a darne altri ancora. È questo il fervido auspicio che, in tutta umiltà ma con convinta determinazione, formuliamo in quanto testimoni diretti di una meravigliosa stagione progettuale.

Padova, agosto 2011

nel 50° anniversario della Marcia della Pace Perugia-Assisi

SAGGI E DOCUMENTI

Per una Costituente mondiale per la pace e lo sviluppo: appello dei giovani di Mani Tese, 1985

Firenze, Palazzo Vecchio, 24 novembre 1985: Risoluzione finale della Conferenza internazionale di Mani Tese “I giovani, lo sviluppo e la partecipazione dei popoli”

Il 1985 è stato proclamato dalle Nazioni Unite “Anno Internazionale della Gioventù”. Le parole scelte per rappresentare lo scenario nel quale i giovani dovrebbero muoversi sono: Pace, Sviluppo, Partecipazione.

Noi giovani di Mani Tese abbiamo deciso di accogliere questa provocazione e di confrontarci coi temi proposti.

Esprimerci, ne siamo fermamente convinti, non è soltanto un diritto, ma sostanzialmente un dovere verso noi stessi e verso tutti i giovani.

Le scelte che compiono le istituzioni della comunità internazionale incidono sul nostro futuro personale e collettivo, determinando le caratteristiche politiche, sociali ed economiche dell’ordinamento internazionale e quindi il nostro modo di vivere all’interno di esso.

In questa situazione risulta fondamentale partecipare alla vita politica internazionale, oltre che nazionale. La politica rappresenta infatti la nostra vita quotidiana nel suo aspetto collettivo, essa influenza necessariamente le nostre scelte ed aspirazioni; non assumersene l’impegno significa dunque delegare alle istituzioni il controllo della nostra esistenza e di tutto il mondo.

Abbiamo così avviato una riflessione sull’atteggiamento degli stati nazionali e delle organizzazioni internazionali intergovernative.

Si parla di pace, ma quale pace?

Una pace che consiste semplicemente nell’assenza di un conflitto mondiale, mentre vengono tollerati i cosiddetti conflitti locali che hanno provocato 20 milioni di morti dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi. Una pace che si permette di convivere con la vergognosa crescita della corsa agli armamenti convenzionali e nucleari. Una pace che consiste nel mantenimento forzato di

equilibri internazionali basati sulla divisione del mondo in aree di influenza dominate dalle “grandi potenze”, mentre il diritto dei popoli all’auto determinazione resta clamorosamente disatteso.

Uno sviluppo che consiste nello sfruttamento dei paesi del cosiddetto Terzo Mondo da parte dei paesi industrializzati sotto forma di aiuti e cooperazione, di tecnologie, di ideologie finalizzate a stabilire una nuova forma di controllo e di neocolonialismo e quindi di dipendenza economica, politica e culturale.

Uno sviluppo che per i paesi poveri significa fungere da serbatoio di manodopera a basso costo o da laboratorio per l’installazione, da parte delle compagnie multinazionali, di strutture industriali particolarmente nocive.

Uno sviluppo che significa saccheggio indiscriminato delle risorse naturali senza alcuna preoccupazione per il loro prevedibile ed imminente esaurimento.

Si parla di partecipazione, ma quale partecipazione?

Una partecipazione che consiste nella “facoltà” delle organizzazioni non governative (Ong), le quali più direttamente rappresentano gli interessi della comunità degli uomini, di continuare a fare rapporti, indagini, denunce, e nel “diritto” da parte degli organismi internazionali ufficiali di continuare ad ignorarli.

Una partecipazione che permette ai Paesi in via di sviluppo di presentare alle Nazioni Unite il progetto di un Nuovo Ordine Economico Internazionale che dopo essere stato formalmente approvato, è rimasto appunto solo un progetto.

In un’epoca di reale interdipendenza globale, tutti i grandi problemi dell’uomo nella società non possono non essere essi stessi mondiali.

I problemi della pace, dello sviluppo, dell’ambiente, del disarmo, dei diritti umani interessano tutte le persone e tutti i popoli, al di là di qualsiasi divisione di razza, ideologia, nazione: essi “passano attraverso” le società nazionali e non coincidono quindi con il tradizionale, egoistico interesse nazionale.

Ci rendiamo conto che dire “pace, pace” non basta. Dire “sviluppo, sviluppo” non basta.

Occorre costruire la pace e fare lo sviluppo anche in termini politici ed economici, occorre cioè intervenire sulle condizioni strutturali, che impediscono o frenano la pace e lo sviluppo, per mutarle.

La nostra è una domanda di democrazia nelle relazioni internazionali, di partecipazione popolare alla politica internazionale, di creazione di un Nuovo Ordine Internazionale Democratico, NOID.

Se ci è riconosciuto il diritto di associarci liberamente all'interno dei nostri Paesi allo scopo di partecipare politicamente, perché non dobbiamo avere lo stesso diritto umano fondamentale anche sul piano internazionale, allo scopo di orientare umanamente e controllare democraticamente i santuari dove si annidano le premesse strutturali delle guerre, delle ingiustizie, della fame, dei disastri ecologici, delle violazioni dei diritti dell'uomo e dei popoli?

Cosa significa in concreto tutto questo?

Significa operare per una trasformazione radicale e nonviolenta delle relazioni internazionali verso l'instaurazione di un Nuovo Ordine Internazionale Democratico, al cui interno possano essere recuperate e soddisfatte le giuste istanze del progetto di un Nuovo Ordine Economico Internazionale.

Il primo passo di questa strategia nonviolenta può essere la creazione di una Costituente mondiale per la pace e lo sviluppo.

I soggetti di questa Costituente non possono essere gli stati-nazione né, da sole, le organizzazioni internazionali intergovernative (che sono pur sempre costrette a rappresentare gli interessi nazionali).

Gli stati, i governi, le diplomazie hanno finora dimostrato di capire soltanto l'interesse nazionale, la sicurezza militare, l'equilibrio, la ragion di stato. Quando invocano la pace, la giustizia sociale, la solidarietà, l'uguaglianza, dicono cose, enunciano valori, che strutturalmente non vogliono e non possono né capire, né mettere in pratica, giacché contraddicono la loro natura, la loro stessa ragione di essere.

Ebbene, il momento è giunto di asserire con la massima franchezza e decisione che la sovranità degli stati cessa laddove è questione di diritti e libertà fondamentali di persone e popoli appartenenti alla famiglia umana.

I soggetti della Costituente sono allora tutte quelle persone, riunite in associazioni, movimenti, comunità di base, organismi non governativi, che operano per valori ed obiettivi mondiali: pace, disarmo, sviluppo, giustizia, diritti umani, ecologia, nonviolenza. Non gli organismi burocratici e gerarchici, a fini di profitto, ma essenzialmente associazioni e movimenti a partecipazione popolare e a fini di promozione umana ovunque nel mondo.

La Costituente non può essere imposta dall'alto, ma deve nascere dal basso, da tutti quei movimenti e quelle persone che appunto operano e lavorano per una vera pace – quella “positiva” – e per una vera giustizia – distributiva e re-distributiva –, dalla parte degli ultimi e degli oppressi.

Movimenti che non possono accettare l'attuale sistema politico ed economico internazionale e che lottano per una società più giusta attraverso la nonviolenza attiva: ce ne sono moltissimi nel Sud e, fortunatamente, anche nel Nord del mondo, all'Est così come all'Ovest.

Questi movimenti internazionali, espressione della famiglia umana, non possono continuare a fare soltanto rapporti, diagnosi, denunce, ma devono poter intervenire, devono fare azione politica internazionale.

Occorre creare un coordinamento fra tutti questi movimenti che promuova una partecipazione politica popolare direttamente a livello internazionale.

Questo coordinamento può essere assicurato dalla Costituente mondiale per la pace e lo sviluppo (Cos.Mo.Pa.Svi) orientata da una strategia chiara, operativa, che indichi obiettivi concreti per un nuovo ordine internazionale veramente umano, quali:

- a. la cessazione delle guerre in atto, senza rinviare a tempi medi (perché nel frattempo la gente muore di guerra, “illegale” o “legale”, “giusta” o “ingiusta” che sia);
- b. la cessazione della corsa al riarmo senza rinviare a tempi medi (perché nel frattempo il rischio di ecatombe aumenta e si sottraggono risorse al perseguimento di obiettivi vitali);
- c. la redistribuzione delle risorse, senza rinviare a tempi medi (perché nel frattempo la gente muore di fame);
- d. l'interruzione del saccheggio di risorse e dello sfruttamento dell'ambiente senza rinviare a tempi medi (perché nel frattempo l'inquinamento sociale uccide la natura e gli uomini);
- e. la promozione dello sviluppo di tutti i popoli, nel rispetto della loro autonomia culturale e decisionale, senza rinviare a tempi medi (perché nel frattempo il sottosviluppo genera miseria, malattie, analfabetismo, disoccupazione, militarizzazione, guerra).

L'azione che in concreto la Costituente mondiale per la pace e lo sviluppo dovrebbe svolgere è quella intesa a dare attuazione al principio della partecipazione popolare ai processi decisionali di politica internazionale.

Ciò può avvenire in due modi tra loro non necessariamente alternativi:

1. inserendosi nelle istituzioni ufficiali esistenti per trasformarle: per esempio tramite la creazione presso l'ONU e le sue Agenzie specializzate di assemblee permanenti formate da Ong, rappresentative quindi di interessi popolari mondiali e dotate di poteri "ufficiali" di proposta e di controllo nei confronti delle assemblee o conferenze generali degli stati e degli altri organi intergovernativi.

Se da parte di questi centri di potere non ci fosse risposta o si manifestasse comunque resistenza nei confronti della domanda politica avanzata dalla Costituente, allora i movimenti federati per il Nuovo Ordine Internazionale Democratico, dovrebbero insediarsi ugualmente negli stessi ambienti logistici che accolgono gli organismi ufficiali avvalendosi della legittimazione formale che a molti di essi deriva dal fatto di beneficiare di "status consultivo". Se la resistenza dovesse continuare, si ricorrerà ad azioni dimostrative di delegittimazione nei confronti delle organizzazioni intergovernative.

2. Creando nuove strutture mondiali democratiche in grado di prendere decisioni autonome: per esempio, un Consiglio per la sicurezza panumana, che prontamente si attivi nei momenti di crisi e sostituisca l'ormai paralizzato Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Ribadiamo che il presupposto per la nascita della Costituente è il coordinamento mondiale degli organismi nongovernativi senza fini di lucro; tale coordinamento non può limitarsi solo alla creazione di una nuova struttura (la Costituente), ma deve trasformarsi in un "movimento costituente" che operi concretamente e continuativamente per la democratizzazione delle relazioni internazionali.

L'impulso alla Costituente deve venire dai giovani, dai loro movimenti. L'Anno Internazionale dei Giovani (1985) e l'Anno Internazionale della Pace (1986) costituiscono un'occasione di legittimazione e di mobilitazione.

La Costituente parte dai giovani, ma necessariamente è per tutti e mobilita tutti. Occorre pertanto che le Ong più significative e motivate, e cioè i movimenti di base che lottano a livello nazionale ed internazionale per rendere più umana la società, si incontrino per preparare un documento in cui si enuncino i valori, i principi, gli obiettivi e le azioni concrete della Costituente.

Invitiamo i giovani e tutte le persone di buona volontà ad organizzare insieme con noi una grande manifestazione che con la forza della nonviolenza attiva

proponga all'opinione pubblica il progetto rivoluzionario di un Nuove Ordine Internazionale Democratico, basato sulla partecipazione e sulla giustizia a tutti i livelli della vita politica, dalle comunità di base al sistema globale.

E questa la proposta che come giovani di Mani Tese lanciamo a conclusione di questo Convegno e dell'Anno Internazionale della Gioventù.

Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico, 1986

Antonio Papisca

Premessa alla 1a edizione e Note alla 3a, 4a e 5a edizione del volume, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1986

Premessa alla prima edizione, 1986

Da alcuni anni, l'associazione-movimento Mani Tese sta riflettendo e agendo in relazione al tema «La fame interpella l'uomo».

Nell'ottobre del 1984, durante il Convegno di Viareggio, ho consegnato nelle mani del Presidente di Mani Tese un appunto intitolato «Movimento per un Nuovo ordine internazionale democratico, Noid». In esso sono ipotizzate, in termini molto generali, le linee di una strategia di mutamento del sistema delle relazioni internazionali in direzione della loro «umanizzazione» che, *politicamente*, vuole dire «democratizzazione». L'appunto faceva seguito a due relazioni in argomento da me svolte rispettivamente a Parigi (Unesco, dicembre 1982), in occasione del Colloquio internazionale per il centenario della nascita di Jacques Maritain, organizzato dall'«Institut International Jacques Maritain» con il patrocinio dell'Unesco, e a Milano (Museo della Scienza e della Tecnica, novembre 1983) durante il Convegno di Mani Tese su «La fame interpella l'uomo».

I giovani di Mani Tese si sono dimostrati, subito, particolarmente attenti e sensibili alla prospettiva di una rivoluzione internazionale nonviolenta per la umanizzazione, anzi la panumanizzazione, dei rapporti e delle istituzioni internazionali. La riflessione ingegneristica continua con rinnovato slancio dopo che i partecipanti al Convegno internazionale di Mani Tese su «I giovani, lo sviluppo e la partecipazione dei popoli» (Firenze, Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio, 24 novembre 1985) hanno lanciato un appello per l'attivazione di una «Costituente per la pace e lo sviluppo».

Il mio antico interesse per il tema della democrazia internazionale, che ha orientato tutte le mie ricerche sui problemi dell'unificazione europea, influenza ora la mia riflessione sui possibili processi di mutamento al livello del sistema internazionale globale. Il presente volume, frutto di ricerca così orientata, è legato al dialogo coi giovani di Mani Tese, coi miei studenti nell'Università di Padova e nel Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli (istituito nel 1982 sempre dell'Università di Padova) con colleghi di università italiane e straniere, con dirigenti di organismi nongovernativi e intergovernativi, con i tanti giovani che ho incontrato durante convegni, conferenze e tavole rotonde.

La nostra preoccupazione di fondo è triplice:

1. come assicurare *finalizzazione* umana al sistema della politica internazionale;
2. come assicurare *continuità ai ruoli politici «umani»* dal quartiere all'ONU e far sì che giustizia, solidarietà, democrazia abbiano la medesima identità sostanziale, dal quartiere all'ONU;
3. individuare i termini concreti, specifici, a partire da ora, di una *comune strategia del mutamento internazionale*.

Gli stati-nazione «sovrani» non possono, non devono più oltre agire quali soggetti unici ed esclusivi della politica internazionale. Il «codice» internazionale dei diritti umani fondamentali – che è oggi diritto internazionale *positivo*, scritto – aiuta a pensare, in piena legittimazione e in termini immediatamente operativi, alla «liberazione» di nuova soggettualità internazionale autenticamente umana – persone, associazioni, movimenti, popoli – per la trasformazione strutturale del sistema internazionale.

Cosa fare, attraverso chi, con quali mezzi e procedure, dove, quando: sono gli interrogativi ai quali cerco di rispondere con la massima franchezza, pienamente consapevole che non si può più indugiare nella legittimazione, più o meno passiva, di una struttura tanto consolidata e «sacrale» quanto disumana e criminale come quella dei rapporti fra le sovranità statuali belligene del mondo.

«Quanto può dirsi, si può dir chiaro», scriveva Ludwig Wittgenstein. La critica alle sovranità belligene degli stati-nazione scaturisce dal potere-dovere di «dire con franchezza», in nome della dignità della persona umana, e di «costruire» partendo da questo.

Gli stati «sovrani» non riescono a frenare la corsa agli armamenti, il commercio delle armi, la violazione dei diritti umani, la degradazione dell'ambiente naturale.

Esistono altri soggetti che possono fare ciò che gli stessi stati sovrani da soli dimostrano di non sapere fare? Esistono spazi, o quanto meno «interstizi», che permettano *concretamente* ai «soggetti umani internazionali» di operare la rivoluzione internazionale nonviolenta per la promozione umana? Giorgio La Pira, guardando a Giovanni XXIII, a John F. Kennedy, a Nikita Krusciov nei loro sforzi di pace, li assimilava a dei «contadini», a dei «facitori» sinceri e tenaci di pace e scriveva: «E quando le cose sono a questo punto – siamo in una stagione atomica –, ci vogliono dei “contadini” che siano capaci di impedire la distruzione del pianeta e del genere umano. Ci vogliono dei “contadini” adeguati: il piano storico deve inevitabilmente, per così dire, prevedere uomini adeguati a questa situazione, a questo unico problema: trasformare, secondo il testo di Isaia, le armi in aratri vincendo così l'equilibrio del terrore».

Oggi, il «piano storico», e di esso questo volume tiene conto, prevede «inevitabilmente», più che singoli leaders illuminati, i contadini collettivi della pace: sono le associazioni e i movimenti di promozione umana, nazionali e internazionali.

Assisi, 25 ottobre 1986

Nota alla terza edizione, 1990

La nuova edizione del volume vede la luce in un momento particolarmente ricco di processi di trasformazione all'interno del sistema della politica internazionale. Ai diritti umani e ai valori di democrazia fanno riferimento i movimenti popolari nei paesi dell'(ex) Est europeo, nell'America Latina, nel Nepal, in Cina, in Tibet, in Sud Africa. Il Codice internazionale dei diritti umani è un codice realmente universale. Le organizzazioni nongovernative, ONG, operanti a fini di promozione umana, aumentano di numero, prendono coscienza del loro ruolo politico 'costituente' e si coordinano su scala nazionale, continentale e planetaria.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa è stata varata la prima Convenzione di diritto internazionale per il riconoscimento della personalità giuridica delle ONG in base a criteri di 'utilità internazionale'. Nel Documento conclusivo della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE, adottato a Vienna nel gennaio 1989, anche la diplomazia di vertice «apre» alla partecipazione delle associazioni nongovernative. La rete delle ONG europee, impegnate per la pace e i diritti umani, sta lavorando per convocare a Praga, alla fine del 1990, la prima Assemblea paneuropea dei cittadini nell'intento di avviare la democratizzazione del «sistema di Helsinki», e porre le giuste fondamenta dell'Europa-casa comune. La stessa rete di ONG, all'insegna di «1990: Time for Peace», il 30 dicembre 1989 ha stretto Gerusalemme con una 'catena umana' di solidarietà.

Nel mondo dell'educazione, scolastica e extrascolastica, aumenta l'attenzione per il tema 'pace e diritti umani' come centrale nei programmi di educazione civica e politica. Nell'Università di Padova ha iniziato i suoi corsi la Scuola triennale di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, informata all'approccio internazionalistico dei diritti della persona e dei popoli.

Si parla sempre più della necessità di un governo mondiale e dell'ONU come della sua sede naturale.

Occorrono nuovi paradigmi per leggere e capire la realtà internazionale in tutta la sua estensione e complessità. Anche tra i cosiddetti realisti della scienza delle relazioni internazionali si fa strada il convincimento che sta avvenendo una mutazione genetica della politica e che non può più oltre procedersi in ottica statocentrica.

Il tema della democrazia è sempre più attuale. Il paradigma «democrazia internazionale», come dire democrazia dal quartiere all'ONU, non è fuori dal corso della storia.

Padova, Pasqua 1990

Nota alla quarta edizione, 1991

Diritti umani e democrazia: un paradigma, lo stesso paradigma universale, sempre più insistentemente propugnato da quanti, soggetti individuali e col-

lettivi, si prefiggono obiettivi di liberazione e di promozione umana, ovunque nel mondo.

Soprattutto all'interno del «continente nonterritoriale» dell'associazionismo, la democrazia internazionale è ormai diffusamente percepita nella sua corretta accezione, che è quella di partecipazione politica popolare al funzionamento degli organismi internazionali intergovernativi e, più in generale, ai processi decisionali di politica internazionale.

Nei primi anni di vita di questo volumetto sono accaduti eventi di eccezionale portata quali, al positivo, le rivoluzioni nonviolente nei paesi dell'Europa orientale e centrale e, al negativo, la strumentalizzazione dell'ONU a fini di guerra nella vicenda del Golfo.

Il «deficit democratico» dell'ONU è di tutta evidenza. La democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite è una esigenza non più oltre eludibile.

Per la quarta edizione del libro non ritengo di dover apportare modifiche al testo, se non per aggiornare taluni dati relativi alla machinery internazionale dei diritti umani, in sviluppo.

E in sviluppo è anche l'associazionismo che opera a fini di promozione umana «dal quartiere all'ONU». In esso ripongo le mie rinnovate speranze di pace e di umanizzazione delle relazioni internazionali. Su di esso continuo a scommettere, anche scientificamente: è infatti in aumento la politicizzazione delle forze transnazionali «non profit» insieme con la loro propensione costituente di nuovo ordine internazionale democratico.

Padova, maggio 1991

Nota alla quinta edizione, 1994

La 5a edizione di «Democrazia internazionale, via di pace» vede la luce nel 50° anniversario della creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Più che mai attuali risuonano le parole con cui si apre la Carta di San Francisco: «Noi Popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra..., a riaffermare la fede nei diritti fondamentali della persona...». Di ONU c'è bisogno, ma di ONU dei popoli, sottratta, mediante la democratizzazione dei suoi organi e dei suoi processi decisionali, alle illegali strumentalizzazioni degli stati più forti.

Insieme con il problema dell'ONU dei popoli si pone, con la stessa urgenza, quello della statualità sostenibile, ovvero della ricerca di nuove forme di statualità, coerenti con il paradigma universale dei diritti umani, da declinare ai vari livelli in cui si esercitano funzioni di governo: dall'ente locale all'ONU. Il contenuto dei cinque primi capitoli del volume rimane sostanzialmente invariato, con qualche ineludibile aggiornamento. Il sesto capitolo è nuovo: «Per i diritti di cittadinanza: dallo stato confinario allo stato sostenibile» sostituisce il precedente «Costituzione italiana e valori di pace».

Un parziale aggiornamento bibliografico è quello contenuto in quest'ultimo capitolo.

Padova, Avvento 1994

Editoriale del primo numero della Rivista “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli” del Centro diritti umani dell’Università di Padova, 1987

Perché «Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli»? Nella scelta del titolo si è voluto sottolineare come la costruzione della pace positiva implichi la promozione e la tutela dei diritti umani fondamentali: da quelli delle persone a quelli dei popoli quali soggetti distinti dagli stati di appartenenza, da quelli individuali a quelli collettivi, da quelli civili e politici a quelli economici, sociali e culturali, interpretati tutti alla luce del principio della loro interdipendenza e indivisibilità.

Di fronte all’esperienza degli ultimi quarant’anni di presunta pace mondiale (150 guerre “periferiche” combattute in 70 paesi con oltre 20 milioni di morti; corsa sfrenata al riarmo, che continua a sottrarre risorse allo sviluppo, provocando la morte per fame di centinaia di milioni di esseri umani), l’obiettivo del disarmo risulta in maniera inoppugnabile condizionato a quello, tanto arduo quanto indilazionabile, della costruzione di un nuovo ordine internazionale più umano: in una parola – e in una accezione politologica – democratico.

La rivista nasce nell’anno proclamato dall’Organizzazione delle Nazioni Unite come Anno Internazionale della Pace e vuole essere espressione dell’impegno dell’Università di Padova, e in particolare del suo Centro di studi e di formazione sui diritti dell’uomo e dei popoli, nella elaborazione di una cultura scientifica attenta ai valori e ai ruoli umani nella vita sociale e politica.

I «diritti umani fondamentali» oltre che le istituzioni politiche sfidano, in via preliminare, quelle scientifiche: essi non possono più costituire soltanto il titolo di un paragrafo e neppure di un capitolo all’interno di alcune discipline tradizionalmente considerate più vicine al campo, come il diritto pubblico, la filosofia e la storia.

La crescente attenzione e sensibilità popolare in materia, legate soprattutto all’impegno di movimenti e associazioni nongovernative e alla statuizione

giuridica a livello internazionale, devono trovare un più ampio e robusto supporto all'interno della comunità scientifica.

La cultura ufficiale pare non si sia ancora resa conto della dirompente innovazione costituita dal fatto che la tutela dei diritti umani è divenuta oggetto anche del diritto internazionale positivo scritto: dal 1976 sono, infatti, in vigore i due Trattati internazionali, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, da cui discendono precisi obblighi giuridici di adempimento a carico degli stati che li hanno ratificati, tra i quali l'Italia.

L'importanza di questo dato è ancora più evidente se si considera che la materia ha fino a ieri costituito oggetto della più gelosa giurisdizione domestica degli stati "sovrani". La sua novità non è solo di ordine giuridico-formale, ma anche sostanziale, nel senso che l'istanza "diritti umani" viene sancita quale dimensione trasversale a tutti i livelli del vivere sociale e politico.

I diritti umani costituiscono pertanto l'"approccio", tanto obbligato quanto sicuro, mediante il quale accertare la qualità dei sistemi sociali, politici ed economici.

Cosa significa fare scienza in materia di diritti umani? Significa, innanzitutto, mobilitare *tutte* le discipline, da quelle umanistiche a quelle più propriamente tecnico-scientifiche, allo scopo di focalizzare la tematica dei diritti umani dal punto di vista di ciascuna disciplina e con gli strumenti analitici propri a ciascuna di esse, procedendo quindi a rigorose concettualizzazioni e conferendo maggiore spessore alla cultura popolare dei diritti umani. Tra i rischi – da evitarsi – cui tale cultura è soggetta ci sono quelli della genericità, della approssimazione e della ripetitività e, ancora, della retorica e del moralismo fine a se stesso.

Il fatto che interessarsi di diritti umani significhi interessarsi del problema della promozione umana in tutte le sue articolazioni, comporterà dunque non soltanto una rivisitazione epistemologica delle varie discipline, ma una loro ridefinizione anche dal punto di vista della sostanza.

D'altra parte, la "trasversalità" dei diritti umani non può non implicare una pratica di interdisciplinarietà all'interno della comunità scientifica: il diritto umano fondamentale alla tutela della privacy, ad esempio, sollecita contemporaneamente l'intervento delle discipline giuridiche, di quelle politologiche, sociologiche e di quelle relative all'informatica; così come la produzione e l'uso della cosiddetta intelligenza artificiale rinviano all'esigenza del controllo sociale

e, quindi, chiamano in causa il diritto, la sociologia, ancora l'informatica, la psicologia sociale, ecc.

Insieme con quello della interdisciplinarietà, si impone l'approccio internazionalistico. Se è vero che i diritti umani fondamentali ineriscono alle persone in quanto tali, prima ancora che come cittadini di questo o quello stato, e in questo senso sono riconosciuti oggi dallo stesso diritto internazionale, l'approccio internazionalistico, allora, consentirà di vedere tali diritti nella loro esatta dimensione e portata e favorirà il potenziamento della loro tutela.

Muovendo da tali premesse, il Centro di studi e di Formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova sta sperimentando, anche sul terreno della didattica, mediante la realizzazione di corsi post-universitari di perfezionamento aperti ai laureati di tutte le facoltà, l'utilità dei due approcci.

L'interesse della comunità scientifica, se da un lato gioverà alla crescita della cultura popolare, dell'associazionismo nongovernativo e del volontariato, dall'altro non potrà non avere feconde ricadute sugli orientamenti e sui programmi operativi delle stesse istituzioni politiche e amministrative, anche al di fuori del campo specifico della tutela dei diritti umani fondamentali.

Poiché oggetto di particolare attenzione di questo Centro è la pedagogia attiva dei diritti umani, da praticarsi in ogni sede didattica, scolastica ed extrascolastica, e in un'ottica di educazione permanente, anche la parte più accentuatamente teorica della rivista dovrà contribuire alla elaborazione di tale pedagogia.

La rivista si propone altresì di divulgare informazioni di particolare rilievo al duplice scopo di tenere costantemente alto il tasso di applicatività dei contributi teorici – che saranno pubblicati nella prima parte – e di fondare questi sulla realtà effettiva.

La seconda parte della rivista si articola in "sezioni" al cui interno viene trattata la tematica dei diritti umani nella sua complessa articolazione ai vari livelli territoriali e funzionali, governativi e nongovernativi, da quelli infranazionali (Regione Veneto in modo particolare) a quello nazionale (Italia in specie), regionale internazionale (europeo in specie), fino a quello globale delle Nazioni Unite e di altre istituzioni internazionali.

Attenzione particolare viene rivolta ai "nuovi" soggetti della politica interna e internazionale, cioè ai movimenti e alle organizzazioni nongovernative nazionali (ONG) e internazionali (OING) impegnate nel campo della pro-

mozione umana: tutela dei diritti fondamentali, disarmo, difesa dell'ambiente, cooperazione allo sviluppo, ecc.

La rivista si impegna, inoltre, a pubblicare in ogni suo numero documenti ufficiali e non, di significativo valore.

La rivista si destina al mondo accademico, a quello della scuola, all'associazionismo che si attiva a fini di promozione umana, alle istituzioni pubbliche e private, in una società che cresce e matura aspettative di "nuovo umanesimo".

La rivista non può pertanto non essere uno strumento aperto ai contributi e alla collaborazione dei suoi stessi destinatari.

Mozione di solidarietà con gli studenti cinesi (Tien An Men), adottata dal Comitato di direzione del Centro diritti umani dell'Università di Padova, 1989

in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno III, numero 1, 1989

La carneficina perpetrata dal governo cinese nel tentativo di reprimere le legittime, pacifiche aspirazioni degli studenti e della popolazione al pieno rispetto di tutti i diritti umani suscita orrore.

Il brutale intervento dell'esercito viola i principi della Carta delle Nazioni Unite e il Codice internazionale dei diritti umani.

Di fronte al crimine commesso dal governo cinese, non ci si può limitare a espressioni di sdegno e condanna. Occorre concretamente agire, senza sosta, perché la dignità delle persone e delle comunità umane, in qualsiasi parte del mondo, venga integralmente rispettata, a cominciare dall'inviolabile diritto alla vita.

Chi ha ordinato l'impiego delle armi e quanti ne hanno fatto uso sono criminali ai sensi sia della legge morale, sia delle norme del diritto internazionale positivo in vigore dal 1976.

Come parte della comunità scientifica,

chiediamo fermamente il rispetto del principio, oggi sancito dal diritto internazionale dei diritti umani, in base al quale il valore della persona umana è prioritario rispetto alla sovranità e alla ragion di stato. Il fine primario degli stati, quello per cui sono tenuti a esistere e a governare, è di rispettare e promuovere i diritti umani, di soddisfare cioè tutti i bisogni umani essenziali, dalla vita alla libertà, alla democrazia, al lavoro. La sovranità degli stati deve cedere di fronte alla sovranità degli individui e dei popoli.

Chiediamo che le organizzazioni internazionali, in particolare l'ONU, la Comunità Europea e il Consiglio d'Europa, intervengano subito con i più appropriati mezzi di cui attualmente dispongono (risoluzioni di condanna e sanzioni), al

fine di costringere il governo cinese a rispettare i diritti del popolo, in particolare quello all'autodeterminazione inequivocabilmente riconosciuto come diritto umano dall'identico articolo 1 dei Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

Chiediamo che, nell'ottica della costruzione di un nuovo ordine internazionale democratico, fondato sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli, si proceda senza indugio alla internazionalizzazione degli eserciti nazionali sotto l'egida dell'ONU, debitamente democratizzata, perché questa disponga di un efficace strumento di tutela delle norme del diritto internazionale dei diritti umani e proceda subito al disarmo reale.

Chiediamo al Parlamento e al governo italiano di farsi immediatamente parte attiva sia in seno agli organismi internazionali sia direttamente nei confronti del governo cinese perché cessi qualsiasi comportamento contrario alle norme del diritto internazionale e in particolare perché la Commissione diritti umani delle Nazioni Unite attivi subito una commissione internazionale d'inchiesta e incarichi il suo Rapporteur speciale sulla pratica delle esecuzioni sommarie e arbitrarie a presentare un rapporto straordinario.

Chiediamo che il Tribunale Permanente dei Popoli si convochi in seduta straordinaria per giudicare lo stato cinese alla luce del crimine commesso.

Esortiamo le organizzazioni nongovernative a sentirsi sempre più legittimate nella loro generosa e intelligente attività di salvaguardia dei diritti umani.

Invitiamo l'opinione pubblica a mantenersi vigile sulle sorti della democrazia nel nostro paese e a respingere in tempo, risolutamente, qualsiasi suggestione autoritaria motivata da ragioni di efficientismo e decisionismo, sentendoci ancor più impegnati nella comune strategia di umanizzazione, di democrazia e di pace.

Chiediamo in particolare agli insegnanti e agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado di dare sempre maggiore importanza all'educazione ai diritti umani, alla democrazia e alla pace come parte essenziale di qualsiasi insegnamento.

Esprimiamo la nostra fraterna solidarietà agli studenti e alle università cinesi nel comune impegno per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo e dei popoli in qualsiasi luogo della terra.

Appello per la VIII Convenzione europea per il disarmo nucleare “La dimensione globale della pace: disarmo per lo sviluppo” Vitoria-Gasteiz, 6-9 luglio 1989

in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli,” anno II, numero 3, 1988

1. Il disarmo è possibile

Nel 1989 la Convenzione europea per il disarmo nucleare si riunirà in Spagna. Centinaia dei rappresentanti di movimenti pacifisti, partiti politici, chiese, sindacati, gruppi giovanili e femminili, associazioni civili così come singole persone a titolo individuale si riuniranno per il loro ottavo incontro europeo. Esso sarà dedicato alla creazione di un’Europa libera dalle armi nucleari, in un mondo di pace, democratico e giusto. La Convenzione potrà contare inoltre sulla presenza di invitati significativi e partecipanti dal Nord-America, dal Sud Pacifico, dall’Asia, dall’America Latina, dal Medio-Oriente e dall’Africa.

Nel 1980, gli europei si trovarono di fronte ad una tremenda situazione. Entrambi i blocchi installavano missili nucleari a media gittata in posizione avanzata. Nel quadro della nuova «guerra fredda», che incrementava l’interventismo militare, si affermava la nuova dottrina della guerra nucleare “limitata” in Europa. Questa follia fu contrastata dalla razionalità di milioni di persone: un nuovo movimento per la pace era nato. Esso cominciò a mobilitarsi, cercando contemporaneamente delle alternative. La sicurezza non poteva essere fondata su micidiali arsenali che rappresentano invece la più grande fonte di insicurezza.

Nel 1982, dopo due anni di preparazione, si riunì a Bruxelles la I Convenzione europea per il disarmo nucleare. Persone di diversa ispirazione politica e religiosa espressero la loro volontà di opporsi al riarmo nucleare nel continente europeo, di lavorare per un’Europa che costruisse la sua sicurezza sul disarmo, il superamento della divisione in blocchi, la costruzione di rapporti di solidarietà con il resto del mondo.

Da allora la Convenzione si è riunita annualmente a Berlino, Perugia, Amsterdam, Parigi (Evry), Conventry e Lund in Svezia.

L'ombra dei Cruise e Pershing II e degli SS-20 si dissipò soltanto nella Convenzione in Svezia. Questa poté celebrare i primi accordi di disarmo, che eliminavano proprio quella categoria di armamenti che aveva provocato più direttamente la nostra protesta.

Negli ultimi mesi i segnali positivi si sono moltiplicati. Il mondo è entrato in una nuova fase di distensione. Si è fatta strada l'idea di una sicurezza comune, basata non sulla forza militare ma sulla consapevolezza che il mondo è uno e indivisibile, che esso appartiene a tutti e che non potrà esserci sicurezza né futuro per alcun paese a scapito degli interessi di tutti gli altri. Affievolita parzialmente la minaccia nucleare, è possibile vedere con maggiore chiarezza le altre enormi minacce che pendono sulla sicurezza del genere umano. Basti pensare alla fame e alla miseria di coloro che nel 2000 costituiranno l'80% della popolazione mondiale; o alla crisi ambientale.

La Spagna, per la sua collocazione geografica, storica e culturale è per i popoli europei un luogo ideale per discutere dei legami e dell'interdipendenza che esistono con i popoli di altri continenti.

La pace che vogliamo costruire è qualcosa di più dell'assenza di guerra. Essa implica un nuovo ordine internazionale, basato su principi razionali e democratici, capace di assicurare relazioni internazionali fondate su valori di civiltà.

La globalità della pace ha anche una profonda dimensione culturale. La civiltà umana del futuro o sarà nonviolenta o non sarà. La città di Vitoria-Gasteiz, dove si terrà l'ottava Convenzione, capitale di Euskadi (i Paesi Baschi), è il luogo ideale per esprimere assieme l'aspirazione di una cultura di pace che superi tutte le minacce di violenza politica e sociale.

2. Rendere la pace una tendenza irreversibile

«Stiamo entrando nel decennio più pericoloso della storia dell'umanità. Una terza guerra mondiale non è soltanto possibile bensì sempre più probabile». Così iniziava l'appello per il disarmo nucleare europeo (E.N.D.) che nel 1980 diede avvio al processo delle Convenzioni.

Al termine di questo decennio si apre una fase nuova e contraddittoria.

Da un lato c'è il processo di distensione Est-Ovest scaturito dagli accordi INF, le cui dimensioni sono senza precedenti. Il Trattato di Washington costituisce un successo politico e morale del movimento per la pace, sebbene esso non sia spiegabile solo come risultato della sua forza. Si stanno discutendo altre misure di disarmo sia nucleare che convenzionale o chimico. La logica negoziale comincia a prevalere riguardo a diversi conflitti regionali. Le dinamiche di guerra sono rallentate.

D'altro lato però rischi di nuovo riarmo (che può procedere anche per inerzia) si combinano con acuti problemi strutturali producendo un clima preoccupante nella maggior parte del mondo. In profondità poco è ancora cambiato.

La corsa agli armamenti nucleari continua. La ricerca di nuovi ordigni sta proseguendo, la militarizzazione dei mari diventa ogni giorno più sofisticata. Il progetto di «Guerre stellari» non è stato annullato. Si aggrava il rischio di proliferazione nucleare... Sud Africa, Pakistan, Israele, etc...

In Europa occidentale alcuni ambienti reagiscono alla distensione tentando di sminuirlo o di invertirne la tendenza e riproponendo la tradizionale paura di un indebolimento dei legami con gli Stati Uniti, lavorano per accrescere e «ammodernare» gli arsenali Nato o per intensificare il riarmo su scala europea, occidentale. Alcune forze d'altra parte cercano di basare l'integrazione europea del 1992 sul piano militare.

Nel mentre si stabiliscono relazioni positive con l'URSS di Gorbaciov e si sviluppano nuovi legami commerciali con l'Est, ci si richiama ad una ferrea «disciplina di blocco» di fronte a parziali fenomeni di dissociazione rispetto alle strategie nucleari (Danimarca, Spagna).

3. La scommessa decisiva: il terzo mondo

La stessa contraddittorietà si esprime nelle relazioni dell'Europa con il Sud del mondo. L'idea che l'Europa debba essere un ponte di cooperazione con i paesi in via di sviluppo si scontra con la tendenza a considerare lo sviluppo di questi paesi come una minaccia per il benessere del Nord, così che per mantenere il modello di sviluppo dei paesi ricchi occorre di fatto impedire lo sviluppo di quelli poveri. Tentazioni interventiste si combinano con la difesa dei privilegi in modo tale da incoraggiare le tendenze al riarmo europeo. In questo modo il

«fianco Sud» della Nato tende a divenire il fronte vitale dell'Alleanza Atlantica e il ruolo militare dei paesi membri dell'area mediterranea nei confronti del Sud diviene ogni giorno maggiore.

Le questioni della pace e della sicurezza conducono direttamente al punto della democrazia.

Debbono essere sostenuti gli importanti sforzi di democratizzazione che sorgono all'Est e nel Terzo Mondo. E, al tempo stesso, è necessario opporsi alle tendenze di ridurre o snaturare la democrazia nei paesi occidentali. Il militarismo e la crisi economica procedono assieme, producendo frequentemente pratiche autoritarie.

La disoccupazione facilita atteggiamenti di intolleranza e provoca xenofobia e razzismo principalmente nei confronti degli immigrati.

Quando l'arbitrio e la repressione vengono considerati normali negli ambiti nazionali, si giustificano comportamenti antidemocratici nelle relazioni tra gli Stati. Così il diritto internazionale è stato violato da quegli Stati che hanno condotto operazioni militari «chirurgiche» contro altri Stati, che hanno dichiarato guerra «di bassa intensità», che hanno affondato navi di associazioni ecologiste, o che hanno ignorato le risoluzioni della Corte Internazionale di Giustizia dell'ONU.

La minaccia all'ambiente sta assumendo dimensioni allarmanti per i problemi dell'inquinamento, della distruzione della fascia d'ozono, dell'effettoserra conseguente al riscaldamento dell'atmosfera e allo scioglimento delle calotte polari, dell'impossibilità di stoccaggio e smaltimento sicuro delle scorie radioattive.

Questi problemi rivelano con estrema crudezza il fatto che non esistono soluzioni unilaterali. I modelli di sviluppo devono essere ripensati tenendo conto della fragilità dell'equilibrio ecologico. Questo è possibile solo su scala planetaria, coinvolgendo il Nord e il Sud, l'Est e l'Ovest.

Il trasporto di rifiuti del Nord al Sud per esempio, non risolve bensì aggrava il problema, che si riproporrà al Nord in una forma anche più grave. La sicurezza ecologica per il Nord non si otterrà sfruttando i bisogni di sopravvivenza del Sud bensì attraverso uno sviluppo economico equilibrato e un'ecologia su scala globale.

4. Sicurezza comune e interdipendenza al posto della deterrenza

Il futuro stesso del pianeta e della civiltà umana è in gioco. Esso chiede una sicurezza globale che sia fondata non sulla forza militare ma sul diritto, sul rispetto e la tolleranza, sullo sviluppo, la giustizia e la democrazia e implica un processo di demilitarizzazione.

L'interdipendenza è onnicomprensiva. Il concetto di sicurezza comune sarà insufficiente, limitato e ingiusto se rimarrà circoscritto all'Est e all'Ovest del mondo sviluppato.

Sicurezza comune deve essere anche tra il Nord e il Sud, in ogni sua dimensione: economica, politica, ambientale e militare. Il Mediterraneo è una cornice ideale e insostituibile nella quale stabilire un nuovo modello di relazioni Nord-Sud, costruendo un sistema di sicurezza comune mediterranea, che coinvolga tutti i paesi rivieraschi. Vitoria-Gasteiz sarà anche un'occasione in cui i popoli del Sud d'Europa potranno discutere di tutto questo con i Nord-africani e con i popoli del Medio-Oriente. Il concetto tradizionale di "difesa" è entrato in profonda crisi. L'obiezione di coscienza per esempio oltre ad essere un diritto fondamentale è un modo concreto di affermare un nuovo concetto di sicurezza basato sulla demilitarizzazione e sull'interdipendenza.

Oggi sicurezza, deve innanzitutto significare la garanzia della sopravvivenza dell'umanità e non già del potere, delle visioni egemoniche o degli interessi ristretti di ciascuno Stato.

Finora, il movimento per la pace si è concentrato sul rifiuto delle armi e del militarismo. Il movimento ambientalista si è concentrato sul rifiuto dell'inquinamento e dell'energia nucleare. I sindacati si sono concentrati sulla difesa dell'occupazione e dei livelli di vita.

Tutte queste preoccupazioni vanno oggi riunite: la sfida è globale. La sicurezza futura può essere ottenuta soltanto attraverso la combinazione del disarmo con lo sviluppo economico; e di quest'ultimo con la salvaguardia dell'ambiente. Queste priorità ne sollevano un'altra: l'estensione della democrazia.

La dimensione globale della pace: disarmo per lo sviluppo sarà il titolo e l'obiettivo della Convenzione di Vitoria i cui lavori si svilupperanno attorno a cinque temi principali:

1. *Per un'economia di pace.* Rompere il circolo vizioso per il quale il complesso militare pianifica sistemi d'arma per i decenni successivi senza nessuna motivazione politica.
Smilitarizzazione delle relazioni economiche. Commercio degli armamenti. Riconversione dell'industria bellica e i suoi effetti sull'occupazione.
Rapporto tra i poteri militari e gli interessi economici transnazionali. L'industria degli armamenti e la finanza internazionale.
Diseguaglianza nelle relazioni di scambio. Debito estero e responsabilità europee.
La distribuzione della ricchezza mondiale. L'equilibrio tra la domanda di sviluppo del Sud e la produzione, l'esportazione e, di conseguenza, l'occupazione del Nord. Il fenomeno dell'immigrazione.
Gli effetti del mercato unico europeo del 1992 sulle relazioni Est-Ovest e Nord-Sud.
L'attività comune del Movimento per la pace e dei sindacati. Di questi, a loro volta, con le Organizzazioni non governative.
2. *Crisi ecologica e sicurezza.* L'equilibrio ambientale come elemento fondamentale per la sicurezza e la pace globale. Le grandi minacce: nucleare, smaltimento delle scorie, inquinamento, il cosiddetto «effetto serra», ozono, desertificazione. Degrado ambientale crescente nel Terzo Mondo: sue relazioni con le ineguaglianze economiche.
Rapporto tra nucleare civile e militare.
Carattere transnazionale della crisi ecologica: l'inquinamento senza frontiere.
Azioni comuni dei movimenti ecologisti e pacifisti.
3. *Democratizzazione delle relazioni internazionali.* Futuro delle istituzioni e diritto internazionale: le Nazioni Unite e le loro agenzie. Minacce e proposte per il loro rafforzamento.
Un parlamento mondiale eletto a suffragio universale?
Come può l'opinione pubblica pesare sulle questioni internazionali?
Negozianti nei conflitti regionali e loro regolamentazioni.
Le istituzioni regionali.
Il fenomeno del neo-colonialismo, l'interventismo e i conflitti. Strade e mezzi per superarli. Sud-Africa, Medio-Oriente, Centro America, Sahara Occidentale, Afghanistan, Iran-Iraq, Cambogia, etc.

Le relazioni tra i movimenti per la pace e le istituzioni internazionali. Tra i movimenti per la pace e le istituzioni politiche nazionali.
Democrazia e nazionalità senza Stato.

4. *Superamento dei blocchi nelle relazioni est-ovest.* Nuove strade per il disarmo nucleare, convenzionale chimico e nello spazio. Corsa al riarmo nucleare. Corsa al riarmo nucleare nei mari. Il trasporto di armi nucleari, sue relazioni con la questione della sovranità, casi e proposte.
Le basi militari in territorio straniero.
Lo sviluppo della distensione e il superamento della logica dei blocchi in Europa. I diritti umani e le libertà come un fattore di fiducia e distensione. «Distensione dal basso» o interrelazioni senza barriere tra le società civili europee, allo scopo di premere per la «distensione dall'alto» o tra gli Stati.
La questione dell'interdipendenza politica ed economica in Europa.
Europeizzazione della difesa. Un terzo blocco nucleare o Eliminazione della deterrenza nucleare dall'Europa?

5. *La cultura della pace.* L'impatto negativo di migliaia di anni di cultura «di guerra» e di ricorso alla forza e all'aggressione. Relazioni tra individuo e collettività.
I fenomeni strutturali di violenza nelle nostre società. Le tendenze all'autoritarismo negli Stati.
Le correnti di pensiero nonviolento. Esperienze storiche e contemporanee.
Il contributo e la contraddizione delle chiese. Il problema del terrorismo.
Intolleranza, razzismo, sessismo, discriminazione come modelli culturali di violenza. I bambini, la pace e la guerra.
Le donne nel movimento per la pace.
Cultura femminista e valori della pace.
Questi cinque temi saranno discussi durante i quattro giorni della Convenzione. Contemporaneamente ogni giornata avrà un'area geografica centrale: Mediterraneo, Europa-America Latina, Est-Ovest, e visione generale.
(Comitato organizzatore spagnolo)

Accordo popolare internazionale nongovernativo per il disarmo in Europa, 1989

in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, anno III, numero 2, 1989

Riproduciamo il testo di un documento frutto della collaborazione fra movimenti transnazionali di Italia, Ungheria e Spagna, firmato a Roma il 9 novembre 1989 nella sede della Lega Internazionale per i Diritti e la Liberazione dei Popoli, dall’Associazione Italiana per la Pace, dal Movimento Spagnolo per la Pace, il Disarmo e la Libertà e dal Consiglio per la Pace Ungherese. Delle delegazioni facevano parte leaders di associazioni nongovernative, docenti universitari e, a titolo di appartenenti al movimento pacifista, la V. Presidente del Parlamento ungherese, il V. Presidente del Consiglio regionale della Calabria, il Presidente della Provincia di Ungheria Győr-Sopron, membro di Alpe Adria. Della delegazione italiana hanno fatto parte, tra gli altri, Flavio Lotti, portavoce dell’Associazione per la Pace, Marco Mascia e Antonio Papisca, membri dell’Associazione medesima.

Preambolo

Noi, rappresentanti delle associazioni nongovernative per la pace, degli Enti locali e regionali e parlamentari di Italia, Spagna e Ungheria, che operano per la realizzazione del “sacro diritto dei popoli alla pace” (Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace, Assemblea generale delle Nazioni Unite, 12/11/1984), *consapevoli* che l’espressione più compiuta del diritto di tutti i popoli all’auto-determinazione, riconosciuto dall’identico articolo 1 dei Patti internazionali rispettivamente sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici, è la costruzione di un duraturo ordine di pace nel mondo,

consapevoli che «la salvaguardia del diritto dei popoli alla pace e la promozione di questo diritto costituiscono un obbligo fondamentale per ogni stato» (Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace),

consapevoli della necessità che ovunque siano garantiti i diritti delle minoranze etniche dalle quali può venire un arricchimento all'identità di ogni stato, consapevoli della responsabilità che abbiamo, in quanto legittimi rappresentanti di valori e interessi popolari che sono comuni alle nostre società, di orientare e accelerare la doverosa azione dei parlamenti e dei governi sulla via del disarmo integrale convenzionale e nucleare,

convinti di vivere in un'epoca che esige profondi mutamenti della logica che informa il sistema delle relazioni politiche ed economiche tra gli stati,

convinti che nell'epoca dell'interdipendenza l'obiettivo primario del nostro impegno di pace non è quello della singola difesa nazionale ma quello dell'allestimento di un sistema di sicurezza planetario fondato sulla libertà, la democrazia, la giustizia sociale ed economica e il rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli, e che pertanto i contenuti della sicurezza sono oggi essenzialmente economici e sociali, non militari,

convinti che spetta all'ONU il compito di gestire tale sistema e che quindi occorre mettere l'Organizzazione mondiale nella condizione di effettivamente esercitare le sue funzioni, in particolare quelle previste dai Capitoli VI e VII della Carta delle Nazioni Unite,

convinti che la pratica della democrazia nella giustizia, dal quartiere e dal villaggio fino all'ONU, è sempre più necessaria e possibile,

convinti che l'obiezione di coscienza al servizio militare, alle spese militari e alla ricerca militare è una misura che agevola i processi di disarmo,

convinti che l'Europa "casa comune", democratica e giusta, è il razionale e necessario sviluppo del sistema di comunicazione e cooperazione avviato dall'Atto finale di Helsinki, di cui la Comunità di lavoro Alpe Adria è fra le anticipazioni più significative,

convinti che l'attiva solidarietà dei nostri popoli all'interno dell'Europa "casa comune" è indispensabile per la costruzione di un nuovo ordine internazionale democratico, fondato sulle norme internazionali che riconoscono i diritti dell'uomo e dei popoli,

affermando il diritto delle Organizzazioni non governative di partecipare al funzionamento degli organismi intergovernativi così come a quello delle istituzioni nazionali,

esprimiamo le nostre comuni idee sui seguenti punti:

a) Siamo di fronte ad un nuovo contesto

1. Due sono i cambiamenti principali avvenuti negli ultimi anni in Europa, che aprono prospettive nuove a rapporti più pacifici e sicuri tra paesi e blocchi: il Trattato INF per la riduzione dei missili nucleari; il profondo processo di cambiamento in atto nei paesi dell'Est.

Assieme alla lezione di Chernobyl, cioè alla brutta ma istruttiva esperienza di cosa può significare un disastro nucleare in Europa, questi elementi hanno sostanzialmente ridefinito il contesto entro cui ci troviamo ad operare.

2. Le esperienze di questi ultimi dieci anni hanno arricchito la coscienza europea di un'attenzione sempre maggiore ai pericoli posti di per sé dall'esistenza delle armi nucleari, dalla loro cancerosa proliferazione, dalla scarsità di controlli a cui esse sono sottoposte.

3. I radicali mutamenti in atto in molti paesi dell'Europa Orientale hanno prodotto una nuova fase di distensione e hanno messo in discussione la tradizionale idea del "nemico" sulla quale per decenni si sono costruite, ad Ovest e ad Est, dottrine militari e armi di ogni tipo. In particolare il processo di democratizzazione avviato in diversi paesi dell'Est – primo fra tutti l'Ungheria – rappresenta un elemento che contribuisce notevolmente ad accrescere un clima di fiducia tra i popoli e gli stati.

4. Queste novità suggeriscono la necessità di intraprendere una nuova strada nel campo della sicurezza; una strada che porti lontano ma che sia percorribile fin d'ora.

b) Una nuova concezione della sicurezza - Transarmo - F. 16

5. Il transarmo è una parola nuova che esprime un concetto meno semplice del disarmo. Il transarmo mira a superare una visione puramente quantitativa e materiale della realtà dei processi di riarmo e punta invece sui contenuti qualitativi delle scelte in materia di difesa. Il transarmo propone come punti centrali la riduzione (fino all'eliminazione) delle armi nucleari e la trasformazione del sistema di difesa convenzionale in senso strutturalmente difensivo. Non poco del valore del transarmo sta nel coniugare la necessità di sicurezza

delle popolazioni e degli stati con quella parte dell'aspirazione umana alla pace che si può realizzare nell'attuale orizzonte storico.

6. La progressiva diminuzione delle armi nucleari da parte di chi le possiede e l'impegno contro la loro proliferazione sono diventati obiettivi costanti di una larga maggioranza dell'umanità. L'accordo INF ha tolto dall'Europa alcune centinaia di missili nucleari ma ne rimangono ancora troppi.

7. In questa situazione mentre all'Est, nei singoli paesi e complessivamente all'interno del Patto di Varsavia, sembra farsi strada un ripensamento delle dottrine e delle strategie militari, la NATO non appare pronta né disposta a rivedere le sue politiche in Europa (i nuovi sistemi d'arma in produzione e in via di completamento di cui si discute nell'Alleanza Atlantica sono infatti intesi a mantenere e sviluppare qualitativamente la capacità nucleare).

8. È in questo ambito, influenzato da venti contrastanti, che si colloca la decisione di costruzione della nuova base di Crotona per ospitare il 401° stormo di cacciabombardieri americani F-16 a capacità nucleare. Stormo allontanato dalla Spagna non solo per motivi di politica interna relativi al referendum sull'adesione alla NATO, ma anche per valutazioni politico-strategiche contrarie alle armi nucleari.

9. La scelta dell'Italia di accettare questi aerei sul proprio territorio è discutibile e pericolosa per diversi motivi.

All'atto della decisione è stato affermato che il trasferimento degli F-16 non altererebbe il rapporto delle forze in campo, poiché già prima questi aerei facevano parte dello schieramento della NATO nella regione dell'Europa meridionale; nella realtà la posizione geografica della nuova base, la sua vicinanza ai paesi membri del Patto di Varsavia definisce oggettivamente il significato di questo trasferimento.

La scelta di Crotona inoltre rischia di avere pesanti conseguenze negative nel quadro di un contesto geografico carico di molteplici tensioni internazionali, come quello del Mediterraneo.

La posizione del governo italiano appare tanto meno comprensibile alla luce delle recenti decisioni del Congresso USA che ha tagliato notevolmente i fondi destinati alla costruzione della base di Crotona, con motivazioni non solo finanziarie ma anche legate al processo di trattativa in corso a Vienna.

10. Il comportamento del governo italiano rispecchia la realtà dell'esistenza dei blocchi militari. Finché sussisteranno i sistemi delle alleanze politico-militari contrapposte sussisterà la possibilità di "compensare" da qualche parte la ri-

duzione di armamenti effettuata in un'altra. Così il problema non è soltanto italiano né di rapporto bilaterale tra l'Italia e qualche altro paese. La questione potrà essere risolta fundamentalmente solo attraverso negoziati intersistemici, europei nel senso più vasto della parola, e ciò è nello spirito di Helsinki.

Le recenti aperture fatte dalla NATO, accettando la proposta del Patto di Varsavia di discutere degli aerei a doppia capacità – nucleare e convenzionale – nell'ambito delle trattative CFE in corso a Vienna, hanno indicato la sede e le modalità in cui il problema degli F-16 può essere risolto.

11. Ma sono solo l'assunzione di responsabilità e i comportamenti coerenti dei singoli membri delle alleanze militari che possono produrre passi avanti sulla strada del disarmo.

c) Per questo noi, rappresentanti di associazioni nongovernative, di enti locali e parlamentari, conveniamo quanto segue;

a) che l'Italia si impegni ad evitare il trasferimento degli F-16 dalla Spagna, esprimendosi in questo senso verso gli USA, in seno all'Alleanza Atlantica e nella sede delle trattative di Vienna;

b) che, in questo contesto, l'Italia sospenda la costruzione della base di Crotone, il cui unico scopo sarebbe quello di ospitare gli aerei F-16 oggi materia dei negoziati CFE;

c) che l'Ungheria operi, nei confronti dell'alleato sovietico, all'interno del Patto di Varsavia e nelle trattative di Vienna, per favorire il ritiro degli F-16 dal territorio europeo, anche attraverso la riduzione di forze aeree sovietiche equivalenti;

d) che l'Ungheria prosegua nella ristrutturazione del proprio esercito, che prevede la riduzione sia di armamenti che di contingente, e che si impegni per accelerare il processo di ritiro delle truppe sovietiche stanziato in territorio ungherese.

e) che tutti i paesi europei, in armonia con le trattative di Vienna e nella direzione di una nuova concezione della sicurezza, operino per il ritiro di tutte le truppe straniere stazionanti in Europa. L'appello approvato dal Parlamento ungherese affinché questo processo avvenga entro il 1995, cinquantenario della seconda guerra mondiale, è una sollecitazione che dovrebbe essere adeguatamente accolta da tutti i parlamenti europei;

f) che, in questo quadro, paesi europei appartenenti ad alleanze diverse o neutrali si impegnino, anche con accordi specifici, a creare zone smilitarizza-

te e denuclearizzate ai confini e a realizzare altre misure di fiducia capaci di sostenere il processo delle trattative e di rendere concreta la prospettiva della pace e del disarmo;

g) che i governi, le associazioni, le forze politiche, sociali e della cultura di ogni paese si adoperino per costruire legami di cooperazione ad ogni livello tra le società dell'Est e dell'Ovest, del Nord e del Sud. Un esempio di cooperazione regionale si manifesta già da tempo nella comunità di lavoro dell'Alpe Adria, che coinvolge intere regioni dell'Italia, dell'Austria, della Jugoslavia e dell'Ungheria. Questa cooperazione va estesa attraverso scambi culturali, gemellaggi universitari, visite turistiche al confronto su urgenze comuni come quella ambientale. Essa va anche estesa al confronto sui temi della sicurezza, per aprire un processo a lungo termine che renda le alleanze militari esistenti sempre più obsolete ed inutili.

Una analoga strada deve essere seguita nel Mediterraneo estendendo anche a quest'area le iniziative di disarmo nucleare e convenzionale e le misure di fiducia e di cooperazione previste per l'Europa dagli Accordi di Stoccolma.

Mozione di solidarietà con le università e le associazioni per i diritti umani in El Salvador, adottata dal Comitato di direzione del Centro diritti umani dell'Università di Padova, 1989

La mozione è stata fatta propria dal Consiglio regionale del Veneto in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno III, numero 2, 1989

Il barbaro assassinio del Rettore dell'Università cattolica di El Salvador, di cinque professori, della cuoca e della giovane figlia di questa, suscita orrore e ribrezzo per un regime che ha scelto una strategia di morte per la sua conservazione.

Le violenze nei confronti del mondo universitario hanno investito anche l'Università statale di El Salvador, al cui interno è stato di recente perpetrato un massacro.

Da troppo tempo la gente di El Salvador subisce le prevaricazioni di un regime che viola sistematicamente, con il supporto di connivenze esterne, il diritto all'autodeterminazione del popolo salvadoreno e tutti gli altri diritti umani.

Il ricorso al principio di legalità formale non può in alcun caso consentire agli stati e alle classi politiche di rimanere osservatori apparentemente neutrali, anche di fronte alle più evidenti violazioni dei diritti umani e non può quindi prevalere sull'esigenza di un giudizio politico e morale fondato sul Codice internazionale dei diritti dell'uomo e dei popoli, che sconfessi e isoli un regime così dichiaratamente nazista come quello di El Salvador.

La spirale della repressione è giunta allo sterminio: bombardamenti a tappeto di quartieri popolari della capitale, mentre la gente è costretta dal coprifuoco a stare nelle case.

La Commissione diritti umani delle Nazioni Unite da anni denuncia "estese e flagranti" violazioni dei diritti umani in El Salvador: l'ultima Risoluzione, del marzo 1989, manifesta la «profonda preoccupazione della Comunità mondiale per l'aumento del numero di violazioni dei diritti umani per motivi politici e per la persistente inosservanza delle norme del diritto internazionale umanitario».

Perché cessino le violazioni, in El Salvador e in tante altre parti del mondo, occorre che l'Organizzazione delle Nazioni Unite sia messa nella condizione di efficacemente dar seguito alle proprie risoluzioni mediante interventi diretti, capaci di disinnescare le spirali di violenza e di imporre il rispetto delle norme internazionali per la tutela dei diritti umani.

Occorre pertanto che l'opinione pubblica preme sul governo italiano affinché questo e gli altri stati sostengano concretamente, con le risorse necessarie, l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Purtroppo, l'opinione pubblica è fortemente condizionata da una informazione che ripropone lo schema ideologico dei rapporti di forza tra Est e Ovest per interpretare un fenomeno che non può non essere considerato come una sollevazione popolare in ragione del diritto all'autodeterminazione e di tutti gli altri diritti umani.

Il Centro diritti umani dell'Università di Padova esprime totale solidarietà alle Università salvadoregne e alle associazioni per i diritti umani, che in Centro America perpetuano la testimonianza esemplare di Marianela Garcia e di Oscar Romero.

La guerra: non dimenticare, per costruire. Editoriale del n. 3/1990 della Rivista “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, numero speciale dedicato alla guerra del Golfo

Il presente fascicolo esce con grande ritardo. Anche la vita del Centro diritti umani dell’Università di Padova ha risentito delle vicende relative alla guerra del Golfo, Il Comitato di direzione del Centro, con un documento adottato il 14 gennaio 1991, ha reso pubblica la sua posizione al riguardo: l’invasione di un territorio appartenente ad altro stato è crimine internazionale, ma anche la risposta sanzionatoria in termini di guerra costituisce violazione del diritto internazionale vigente e quindi crimine. Un Centro come il nostro, che fa ricerca e formazione per i diritti umani e la pace, non poteva tacere. L’approccio scientifico ai diritti dell’uomo e dei popoli – per giustificarsi in quanto tale, cioè scientificamente, e non soltanto da un punto di vista etico – non può che essere assio-pratico. Il Centro si è così trovato ad essere letteralmente subissato dalle richieste provenienti da associazioni, scuole di ogni ordine e grado, enti locali, università, diocesi, parrocchie, congregazioni religiose. Ci è stato chiesto di fare lezioni e seminari e di fornire documentazione “alla fonte” sui problemi della pace e dell’ordine internazionale, sulla disputa guerra giusta-guerra ingiusta, sulla realtà del diritto internazionale, sullo Statuto e sul funzionamento dell’ONU, sull’art. 11 della Costituzione italiana, sul divario Nord-Sud, sull’economia internazionale, sul nesso tra pace e democrazia, sulla cultura islamica, sul diritto all’autodeterminazione dei popoli (palestinesi, kurdi, libanesi, eritrei. ..), sulle competenze internazionali di regioni e comuni, eccetera. Centinaia e centinaia di richieste dall’ottobre 1990 all’aprile 1991.

Per rispondere a questa domanda di base – straordinaria, stratificata, genuinamente rappresentativa di “società civile” – abbiamo fatto tutto quello che potevamo, nei limiti delle nostre forze e compatibilmente con gli impegni previsti dal calendario accademico. Per mesi, abbiamo svolto anche noi il nostro servizio di volontariato sul territorio e vissuto dal di dentro una ap-

passionata e capillare mobilitazione di menti e di coscienze. Il nostro apporto è consistito soprattutto nell'elucidare i concetti relativi a ciò che il Codice internazionale dei diritti umani – il nuovo diritto internazionale – significa ed implica concretamente per le istituzioni e per la gente comune in termini di politica “dal quartiere all’ONU” e di costruzione di un ordine internazionale a dimensione umana.

Le iniziative sono state numerosissime. Tra l'altro, ci siamo trovati a collaborare, su un piano di ufficialità per così dire istituzionale, alle attività pacifiste dei Comuni di Ponte San Nicolò, Vigonza e Arre, della provincia di Padova, i cui rispettivi Consigli avevano con atto formale deliberato la “non-belligeranza”, invocando l'art. 11 della Costituzione e l'art. 1 della legge regionale del Veneto 18/1988 per la promozione della cultura della pace che recita: “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”.

Con questa esperienza vissuta in prima persona, all'interno del mondo dell'associazionismo di promozione umana e vicino alle istituzioni territoriali locali – le sentinelle della democrazia –, abbiamo ulteriormente rafforzato il convincimento che, oggi, la guerra può ancora essere fatta, ma non impunemente e chi la fa deve rispondere ad ampie e significative aree sociali, che rifiutano di accettarla neppure “per forza maggiore”. Questi strati di società civile – obiettivamente credibili, perché operosi e creativi sul terreno dei servizi di promozione umana – lanciano ai governanti un messaggio che può essere così sintetizzato: la guerra, in quanto risposta alle violazioni del diritto, non è più accettata né dalla coscienza né dalla ragione di quanti, partendo dall'esperienza del servizio e della solidarietà vissuta “alla base”, sentono e raccolgono le sfide dell'interdipendenza e della solidarietà su scala planetaria; esistono, non possono non esistere e bisogna ricercarle, alternative alla guerra; la capacità dei governanti si misura sulla base della sincera volontà di perseguire queste alternative; l'accidia conservatrice degli uomini di governo non è giustificabile né in punto di etica né in punto di diritto.

La nostra esperienza ci dice che è in aumento il numero di coloro – gente comune – i quali vogliono conoscere la lettera e lo spirito delle norme giuridiche, nazionali e internazionali; una vera scoperta è stata per noi la curiosità, anzi

la puntigliosità con cui i giovanissimi tra i 12 e i 16 anni – una generazione da seguire con attenzione – si cimentavano e ci impegnavano a discutere di Carta delle Nazioni Unite, di sistema di sicurezza planetario, di Codice internazionale dei diritti umani, di Costituzione italiana.

Chi non accetta l'assunto della ineluttabilità della guerra avverte oggi, più o meno consciamente, di avere dalla sua parte sia la norma dell'etica sia la norma del diritto e vuole saperne di più, non fidandosi dei genericismi e delle mistificazioni imposte dalle fonti ufficiali di informazione. Questa sensibilità è frutto non del caso (né dei tuttora inesistenti o inadeguati programmi di educazione civica a scuola), bensì della seminazione – che continua ... – operata da movimenti e associazioni di volontariato.

A così palese dimostrazione di discernimento e di coraggio della società civile nel rifiutare comportamenti ispirati ai tradizionali canoni della *Realpolitik* ha certamente contribuito la netta presa di posizione di Giovanni Paolo II. Non a caso, un'area di società civile che si è particolarmente distinta per determinazione e creatività nell'asserire e vivere la scelta pacifista, è quella cristiana di base.

Più in generale, l'associazionismo che opera nel campo della pace e del disarmo, dei servizi sociali, dello sviluppo, dei diritti umani, della difesa dell'ambiente, si è trovato pressoché compatto nello scegliere come propria identità di soggetto politico quella dei “costruttori di pace” compiendo un vero e proprio salto di qualità: dalla cultura della denuncia e della testimonianza soltanto morale a quella del progetto e dell'intervento politico per trasformare, per costruire. Stanno aprendosi e dialogando fra loro settori di associazionismo che per diversa ascendenza culturale e diverso percorso storico, erano fino a ieri chiusi l'uno all'altro. Constatiamo che l'area del pacifismo tende a coincidere con quella del volontariato e dell'associazionismo di promozione umana; quindi, un'area molto estesa e dalle enormi potenzialità di trasformazione. Sta probabilmente anche nell'aver intuito questa nuova realtà, che noi consideriamo irreversibile, la spiegazione della volgare insistenza di quanti – esponenti della *Realpolitik*, intellettuali e giornalisti elemosinieri del Principe – si sono accaniti contro i pacifisti/papisti, facendo sfoggio di antiliberalismo, antigarantismo e autoritarismo dei peggiori tempi della storia dell'intolleranza.

L'associazionismo-pacifismo, antenna ultrasensibile di società civile, si è accorto che la guerra significa, anche molto lontano dai posti dove la si combatte fisicamente, “sospensione della democrazia” e che quindi impegnarsi per la

pace positiva è impegnarsi per la democrazia. Il pacifismo che progetta va emergendo come la nuova cultura politica dell'era dell'interdipendenza mondiale, è la cultura della democrazia internazionale, dal quartiere all'ONU. Esso sta scoprendo che il diritto internazionale dei diritti umani legittima ad agire come singoli e come associati nei gruppi di volontariato, per realizzare quanto disposto dall'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati".

E tempo di democrazia internazionale. La gente sta avvertendo che gli esecutivi e le diplomazie non possono più oltre agire in libera uscita sul piano internazionale, ma devono sottostare ad appropriate forme di controllo democratico. Tra gli obiettivi strategici dell'associazionismo-pacifismo c'è appunto la democratizzazione dell'ONU, per sottrarla alle vergognose strumentalizzazioni di parte e renderla idonea a compiti di governo mondiale.

Risulta che i programmi di formazione socio-politica elaborati da associazioni, parrocchie, enti locali tendono ad avere come paradigma qualificante il diritto internazionale dei diritti umani, quindi contenuti sempre più internazionali e metodi educativi "orientati all'azione". È la strada giusta per dare effettività al nuovo diritto internazionale e sconfiggere i segreti disegni di quel gruppo di potere multinazionale (politico-economico-militare) che vorrebbe governare il mondo contemporaneo con i principi della Pace di Westfalia (1648!).

La ferita aperta dalla guerra nelle coscienze non si rimargina dimenticando e adattandosi. Quanto pubblicato in questo fascicolo attesta della volontà di non acquiescere al fatto compiuto.

Il fascicolo consegna alla memoria e, ne siamo certi, anche alla coscienza di molti, documenti che attestano dell'ampiezza, della profondità e della rappresentatività delle prese di posizione della società civile contro la guerra. Si riferiscono prevalentemente alla realtà italiana e a quella veneta in particolare. I documenti vanno letti per quello che sono: non raffinate elaborazioni letterarie ma, nel loro insieme, spontanea espressione della tensione etica e della volontà di agire politicamente di significative aree di società civile.

L'azione nonviolenta di "società civile" continua, cresce la cultura della pace come nuova cultura politica.

Beati i Costruttori di Pace: Arena Golfo, 27 gennaio 1991

Interventi di David Maria Turollo, Tonino Bello, Alfredo Battisti, Loris Capovilla, Antonio Papisca

Il 27 gennaio 1991, per iniziativa del Movimento “Beati i costruttori di pace”, si è svolta nell’Arena di Verona una manifestazione straordinaria contro la guerra del Golfo, cui hanno preso parte 10.000 persone. Pubblichiamo il testo di messaggi e interventi

La devastazione degli spiriti

Intervento di Padre David Maria Turollo, Parroco di S. Egidio a Sotto il Monte, poeta e saggista

Siamo di nuovo minacciati dal più grave pericolo di distruzione e di morte, il mondo stesso è minacciato ad ogni livello, fisico e spirituale, a livello individuale e comune, perché siamo tutti dentro la stessa barca. Mi vengono in mente le parole di Gorbaciov: la terra è una nave e non possiamo permettere che affondi, perché non ci sarà un’altra Arca di Noè a salvarci. Credo che abbia ragione e quelle parole potrebbero essere il commento migliore alla lettera di San Paolo, quando afferma che Dio è uno, che il mondo è uno, che il corpo è uno, che l’uomo è uno per dire che o ci salveremo tutti insieme o tutti insieme ci perderemo. Siamo davanti alla necessità assoluta di formare una nuova cultura, il che vuol dire una nuova mentalità, un modo completamente diverso di pensare; fino ad adesso abbiamo pensato ad una cultura di guerra, oggi bisogna assolutamente pensare e inventare la cultura della pace.

Sapete tutti, voi operatori di pace, voi giovani che partecipate a questo movimento, quanto sia difficile costruire una cultura di pace; non per nulla la beatitudine della pace sta al centro del discorso della montagna, ed è la sola che garantisce la figliolanza di Dio: “Beati gli operatori di pace, perché saranno chiamati figli di Dio...”. So benissimo che il discorso della pace è il più difficile e ostico perché è veramente l’unico discorso rivoluzionario; bisogna cambiare tutte le categorie della nostra vita, tutte, perché siamo inseriti dentro una cultura che è competitiva: i mercati sono competitivi (libero mercato vuol dire che il mercato più grande mangerà il mercato più piccolo), siamo dentro ad

una scuola competitiva e perfino le religioni, se non stiamo attenti, possono diventare competitive.

Forse l'aspetto più delicato e la screpolatura più profonda di tutto il mondo, un altro aspetto della guerra che si combatte attualmente, è che è scoppiata laddove c'è il crogiolo delle fedi più grandi della terra. Ognuno di noi potrebbe essere tentato di pensare che il suo Dio sia migliore di quello dell'altro, e l'altro altrettanto tentato di credere che il suo Dio sia migliore del mio; ma Dio è di tutti!

È per questo che ci siamo fatti guerre di religione, che sono le più insanguinate guerre della terra, in nome di quel Dio che invece non è proprietà di nessuno, perché è il Dio dell'uomo e nessuno può appropriarsi di Lui. Saddam prega Dio e dice che è con lui e allo stesso modo Bush: "In questo momento in cui tutte le chiese sono ripiene a pregare per la pace, è venuta l'ora dell'attacco". Attacciamo tutti in nome di Dio, come in nome di Dio Hitler ha aperto i forni crematori per arrivare al genocidio umano. Il pericolo è spaventoso e forse siamo arrivati a toccare il fondo della discordia umana.

È necessario risalire dal fondo e inventare la nuova cultura della pace perché con la guerra – è già stato detto dal Papa – tutto è perduto, è un'avventura senza ritorno, un'inutile strage; ma soprattutto non dobbiamo pensare che la guerra sia solo quella combattuta e militarmente operante, come se le distruzioni e devastazioni della guerra fossero soltanto quelle di case, di città, di chiese, di strade contorte, di ponti saltati in aria: sono gli spiriti devastati la prima perdita! Abbiamo già perso e siamo già sconfitti, perché la devastazione degli spiriti è in atto, pensate solo all'odio che questa guerra ha seminato in tutto il mondo: già un miliardo di islamici ci odia e pensano che siamo degli aggressori: pensate, un odio che forse durerà decenni se non anche secoli.

Io ho visto Milano distrutta, Parigi distrutta, Berlino distrutta, ho passato sei campi di concentramento a raccogliere questi sopravvissuti. Sentivamo le ceneri dei morti bruciati nei forni crematori scricchiolare sotto le suole delle scarpe, perché la cenere era sparsa per i viali dei campi di concentramento, così come la sabbia qui nell'Arena.

Quella dello spirito è la devastazione più vera, la distruzione dell'uomo, ecco perché Dio è dalla parte dell'uomo. E quando, appunto, si è già in uno stato di guerra, oltre che essere sconfitti tutti noi, è sconfitta la ragione, perché quando

uno ricorre alla forza vuol dire che non crede più alla ragione; è sconfitto il diritto internazionale, perché non ci può essere un diritto fondato sulla forza; è sconfitta la politica, perché non è vero che la guerra sia la politica condotta con altri mezzi, la guerra, invece, è la fine della politica; è la sconfitta della politica perché la politica è cercare vie migliori per la convivenza umana.

Se non ascoltassimo questo desiderio e augurio di pace con cui è annunciato lo stesso Cristo che nasce, se noi non diventiamo, cioè, operatori di pace per realizzare la parola stessa di Dio che s'incarna e diventa principio di comunione e di fraternità umana, il più grande sconfitto di tutti è Dio stesso. Dio che perde la partita umana, è questo il disastro più spaventoso che possiamo immaginare, ed è per questo che dobbiamo impegnarci per la pace, perché Dio ritorni a vincere contro questa guerra bugiarda, sporca e feroce che ci minaccia.

Abbiamo due armi, tra le altre, da usare: la prima è l'arma che io chiamo gioia di vivere, la gioia di essere veritieri, di essere onesti, di essere umani, perché la cosa più bella della terra è la realizzazione della propria umanità. Vi dico una confidenza: quando facevo la resistenza, che era la scelta dell'umano contro il disumano – e io so quanto è difficile tenersi su quella linea – prima di partire per le nostre azioni si diceva la preghiera che Teresio Livelli aveva steso; era la preghiera in cui chiedevamo a Dio di renderci *ribelli per amore*. Questa è la grande arma che dobbiamo usare, essere ribelli per amore!

Adesso che si perde tempo nella discussione su guerra giusta e guerra ingiusta, siamo davanti, invece, ad una nuova concezione, che la guerra è semplicemente impossibile, e poiché all'impossibile nessuno è tenuto abbiamo il diritto e il dovere di ribellarci.

La seconda arma, già suggerita da questo uomo morto a Matusen, ucciso a bastonate mentre difendeva un povero prigioniero, è la preghiera. Diceva il nostro compagno Teresio Livelli: "Amici, non ci sono liberatori, ci sono soltanto uomini che si liberano, siamo noi che dobbiamo liberarci, noi!".

Ecco l'ultima arma che abbiamo per la pace sicura, quella della preghiera che diventa legge fondamentale della vita.

Quando la preghiera si fa impegno concreto di pace, è allora che abbiamo veramente pregato per la pace, e questo esige la coesione e la coerenza tra quello che si chiede a Dio e quello che l'uomo deve fare.

Le ragioni della speranza

Messaggio di Mons. Tonino Bello, Vescovo di Molfetta e Presidente nazionale di Pax Christi

Un saluto cordiale giunga a tutti voi, che vi siete ancora una volta radunati nell'Arena di Verona, per dire coraggiosamente il vostro "No alla guerra".

Un "No" risoluto, senza cedimenti, senza interpretazioni riduttive.

Il "No" che si pronuncia davanti alle follie più criminali e sotto l'incalzare delle tragedie più torbide della storia.

Se, non volendolo sprecare, il vostro "No" lo tratterrete in gola per una occasione più tenebrosa di questa, state certi che non esploderà più: perché non c'è peccato più sacrilego della guerra. Di questa guerra.

In solitudine eroica non disturbata da applausi cortigiani, lo ha ripetuto tante volte il Papa in questi giorni dell'amarezza.

Ebbene, la sua voce, inascoltata dai potenti ma raccolta dalla folla sterminata dei poveri, venga oggi amplificata da voi: *"La guerra è avventura senza ritorno... E declino dell'umanità... Non può essere un mezzo adeguato per risolvere i problemi esistenti tra le nazioni. Non lo è mai stato e non lo sarà mai!"*

Coraggio, amici! Non lasciatevi cadere le braccia. Lo scatenarsi della sufficienza dei dotti non può smontare le faticose costruzioni di pace che in questi anni avete saldamente costruito.

Il vostro "No" alla guerra parte da lontano.

Non siete gli improvvisatori ingenui che i tanti sapienti di oggi vanno riscoprendo.

Non siete i convertiti dell'ultima ora.

Le vostre aspirazioni di pace non sono sospiri di sognatori sprovveduti, ma si nutrono di un incontenibile bisogno di giustizia antico quanto le montagne. E si nutrono di un grande amore per la patria e di un religioso rispetto delle leggi, sulla cui autenticità nessuno ha il diritto di dubitare.

Questa Arena è testimone di come hanno vibrato le vostre voci nella riflessione sui temi forti della miseria dei tanti Sud della terra, della iniquità del profitto a danno dei poveri del mondo, della violenza esercitata sui popoli di ogni continente, della nuova solidarietà planetaria, della salvaguardia del creato, della dignità di ogni uomo la cui vita è indisponibile perché, come dice San Paolo, è stata riscattata a caro prezzo da Gesù Cristo.

Non tiratevi indietro rispetto alle tante scelte fino a ora perseguite. Vivete la preghiera, in spirito ecumenico e con costante riferimento all'attualità, organizzando veglie periodiche e digiuni, richiedendo la vigilanza orante di comunità contemplative, promuovendo marce e pellegrinaggi di pace verso luoghi di decisione politica o evocanti la guerra. Riflettete con coraggio sulle varie obiezioni di coscienza, per poterle lucidamente predicare. Le obiezioni non sono disprezzo per lo Stato e le sue istituzioni, ma espressione di un amore più grande e di servizio fattivo per l'uomo. E anche nella tristezza dell'ora presente, a coloro che vi interrogano, sia pure per irriderla, possiate dare ragione della speranza che è in voi. Un grande augurio di pace.

Si fermi l'industria bellica

Messaggio di Mons. Alfredo Battisti, Arcivescovo di Udine

In questa drammatica ora della storia, i cristiani si trovano di fronte a gravissimi e complessi problemi, che impegnano la coscienza a pronunciare un giudizio sugli avvenimenti che occupano la cronaca. È stato conculcato il diritto fondamentale del popolo del Kuwait alla sua libertà politica.

Per la prima volta nella storia, da parte di una autorità sovranazionale quale l'ONU c'è stato un accordo pressoché unanime nel condannare il fatto e nell'invitare l'Irak a ritirarsi dal Kuwait; l'ONU ha perciò autorizzato l'embargo nei confronti dello stesso stato. È un fatto nuovo che determina un salto di qualità nel diritto internazionale dei popoli. Successivamente, il Consiglio di sicurezza ha posto un ultimatum e, in caso di rifiuto, ha autorizzato anche l'uso di tutti i mezzi coercitivi. Dopo lo scadere dell'ultimatum, sono iniziate le operazioni belliche.

A questo punto la coscienza si fa pensosa: si trova di fronte a un grave conflitto di diritti e di doveri. Un primo principio recepito dalla "Gaudium et Spes" (80-81) attesta che anche se c'è una causa giusta, non è più possibile parlare di guerra giusta, perché la guerra ha cambiato natura, anzitutto per i mezzi di distruzione come i missili con testate nucleari, chimiche e batteriologiche. Inoltre, vi è ora il rischio che il conflitto coinvolga tutto il mondo arabo.

Per questo il Papa ha ripetutamente esortato ad evitare la guerra come avventura senza ritorno.

“L’inizio di questa guerra segna una grave sconfitta del diritto internazionale e della comunità internazionale. La guerra non è un mezzo adeguato per risolvere i problemi tra le nazioni, non lo è mai stato e non lo sarà mai”.

Un altro principio invece richiama il dovere di riparare una grave ingiustizia verso un popolo e afferma che l’ordine e il diritto internazionali vanno ripristinati. È questo in pratica il fine che si afferma di perseguire con l’intervento armato che taluni chiamano guerra, altri operazione di polizia.

C’è il problema della partecipazione a questa guerra dello Stato italiano in base alla Costituzione e del singolo cittadino in base al dettato della sua coscienza.

I cristiani possono senza dubbio affermare il diritto del singolo alla obiezione di coscienza nei confronti di un coinvolgimento personale nell’intervento armato, ma questo probabilmente non può essere definito come dovere di tutti.

Si pone il problema della fedeltà ad un sistema di sicurezza collettiva e questo spiega in Parlamento le due diverse scelte politiche tra cristiani, ambedue ritenute in coscienza legittime e giuste.

In tutti però, in quanto cristiani, deve esserci l’orrore per quanto sta succedendo attualmente in questa guerra.

È pertanto doveroso richiamare, come fa il Papa, a cercare continuamente vie alternative alla guerra, perché torni presto la pace.

Non solo sono stati violati in maniera patente i fondamentali diritti di un popolo, ma anche le più elementari norme del diritto internazionale, sia nei confronti delle sedi diplomatiche, sia nei riguardi dei prigionieri di guerra.

Stante la complessità di questa situazione, alcune linee etiche devono orientare la coscienza dei cristiani.

Primo, questi devono evitare il rischio di alimentare una cultura del nemico e della guerra. La repressione di una ingiustizia non deve comportare l’odio o la volontà di distruzione del popolo iracheno. Occorre soffrire per la morte violenta di ogni uomo in base al principio evangelico che ogni uomo è mio fratello.

Secondo, devono insistere sull’urgenza di avviare una conferenza internazionale per risolvere le altre gravi questioni del Medio Oriente quali la Palestina e il Libano. Se non si fa questo, anche se verrà risolta la questione del Kuwait non si avrà la pace in quella tormentata zona del pianeta.

I cristiani devono insistere sulla necessità di fermare l'industria bellica e il commercio delle armi, che è risultato un orribile mercato di morte, e promuovere la conversione delle fabbriche di armi in industrie alternative.

Infine, i cristiani sanno che la pace può nascere solo se cambia il cuore dell'uomo, e il cuore non lo cambia la guerra ma la grazia di Dio, da implorare con insistente e fiduciosa preghiera.

La pace guidi la sorte dei popoli

Messaggio di Mons. Loris Capovilla, già Segretario di Papa Giovanni XXIII e Vescovo Emerito di Loreto

Sono nato nel corso della guerra 1914-1918. La prima immagine stampata nella mia fantasia di bimbo di tre anni, è quella di mio padre in grigioverde.

Ho ricordi tristissimi degli anni '20 di questo secolo, funestati da lotte sociali, culminate con la sconfitta della giustizia.

Ho percorso il curriculum di studi teologici tra la guerra d'Abissinia e la guerra di Spagna. Sono stato ordinato prete la vigilia della seconda guerra mondiale.

Ne ho conosciuto gli orrori, aggravatisi negli anni 1943-1945. Ho solidarizzato col popolo ebraico, crudelmente perseguitato.

La rilevazione dei delitti compiuti nelle sue carni dai fautori di dottrine negative di Dio e dispregiatrici della persona umana, mi fanno vergognare d'essere sopravvissuto.

Lo strisciante stillicidio della guerra fredda mi ha agghiacciato il cuore. Ho sofferto sino allo sgomento nei giorni delle repressioni sanguinose di donne e uomini insorti, anelanti alla libertà, al di qua e al di là degli oceani: libertà di pensiero, di religione, di associazione: ho accompagnato con strazio il lento decorso della guerra di Corea e del Vietnam; i conflitti India-Pakistan, le guerre in Israele, Palestina, Libano, Cipro, Corno d'Africa. Ho sofferto la notte di tenebre piombata sui popoli di schiavitù, oppressione, sfruttamento.

Mi è sembrata vittoria di tutto il genere umano, quando, negli anni '60, Giovanni XXIII, l'antico padre, nutrito col messaggio cristiano e col sudato pane della tradizione contadina, innalzò sulle contese internazionali il vessillo dell'enciclica *Pacem in terris*. Questo documento nulla ha perduto della sua forza persuasiva e della sua attualità: "La pace rimane solo vuoto suono di parole, se non è

fondata su quell'ordine che il documento ha tracciato con fiduciosa speranza: ordine fondato sulla verità, costruito secondo giustizia, vivificato ed integrato dalla carità, e posto in atto nella libertà”.

Era voce di un vecchio saggio, non di un europeo o di un occidentale; voce che sollecitava ad inoltrarsi finalmente sulla strada della autentica conversione e dell'imperativo evangelico: “Amatevi gli uni gli altri”; voce di fratello di tutti coloro che hanno fatto della pace il leit-motiv di servizio e di testimonianza; voce della coscienza universale maturatasi al punto da dichiarare che “la guerra è in ogni caso irragionevole e disumana”.

I cristiani, stimolati dai loro profeti, in comunione sincera con i credenti in Dio e con le donne ed uomini di buon volere, largamente presenti in tutte le aree culturali e religiose del mondo, son decisi più che mai a costruire e consolidare la pace. Fermamente convinti che gli esseri umani, onesti e solidali, possono e debbono risolvere, con intelligenza e con amore, ogni problema al tavolo delle trattative, vogliono operare dal di dentro delle istituzioni culturali, religiose e politiche, con competenza scientifica, capacità tecnica, esperienza professionale; consapevoli però che queste qualità, se sono necessarie, non sono sufficienti per ricomporre i rapporti della convivenza in un ordine genuinamente umano, cioè in un ordine di cui fondamento sia la verità, misura e obiettivo la giustizia, forza propulsiva l'amore, metodo di attuazione la libertà. Essi sanno che “a tale scopo si richiede certamente che gli esseri umani svolgano le proprie attività a contenuto temporale, obbedendo alle leggi che sono ad esse immanenti, e seguendo metodi rispondenti alla loro natura, ma si richiede pure allo stesso tempo che svolgano quelle attività nell'ambito dell'ordine morale, quindi come esercizio o rivendicazione di un diritto, come adempimento di un dovere e prestazione di un servizio”.

Siamo oggi sull'orlo di un precipizio? Lo fummo nell'ottobre 1962, durante la crisi dei Caraibi. Allora Giovanni XXIII si rivolse a John Kennedy, a Nikita Krusciov e ai responsabili dell'ONU e delle nazioni coinvolte in quella avventura:

“Con la mano sulla coscienza, ascoltino il grido angosciato che da tutti i punti della terra, dai piccoli innocenti e dagli anziani, dai singoli individui alle comunità, sale verso il cielo: Pace, Pace! Supplico i capi di stato di non restare insensibili a questo grido dell'umanità. Facciano tutto ciò che è in loro potere per salvare la pace, così eviteremo al mondo gli orrori di una guerra, di cui nessuno potrebbe prevedere le spaventevoli conseguenze. Continuino a tratta-

re. Sì, questa disposizione leale e aperta ha grande valore di testimonianza per la coscienza di ciascuno e in faccia alla storia. Promuovere, favorire, accettare trattative, ad ogni livello e in ogni tempo, è norma di saggezza e di prudenza, che attira le benedizioni del cielo e della terra”.

Uniti a tutti coloro che, come credenti auspicano, come cittadini pretendono, la ripresa delle trattative per la risoluzione del conflitto in atto nel Medio Oriente, nel riconoscimento del diritto di tutti i popoli, facciamo riecheggiare anche il monito che Paolo VI, dalla tribuna dell'ONU, con intonazione di preghiera e di profezia, ha lanciato il 4 ottobre 1965, festa di Francesco d'Assisi: “Voi attendete da noi questa parola che non può svestirsi di gravità e di solennità: non l'uno sopra l'altro; non gli uni contro gli altri, non più, non mai. A questo scopo principalmente è sorta l'Organizzazione delle Nazioni Unite, contro la guerra e per la pace. Ascoltate le chiare parole di John Kennedy: *l'umanità deve porre fine alla guerra, o la guerra porrà fine all'umanità*. Non occorrono molte parole per proclamare questo sommo fine dell'ONU. Basta ricordare che il sangue di milioni di uomini e innumerevoli e inaudite sofferenze, inutili stragi e formidabili rovine sanciscono il patto che vi unisce, con un giuramento che deve cambiare la storia futura del mondo: non più la guerra, non più la guerra. La pace, la pace deve guidare le sorti dei popoli e dell'intera umanità”.

Noi, popoli delle Nazioni Unite

Intervento di Antonio Papisca

“Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvaguardare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità, a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, ...”.

Con queste parole inizia la Carta delle Nazioni Unite, che sancisce il patto sociale tra società civile internazionale e autorità internazionale incarnata dalla Organizzazione delle Nazioni Unite.

Nel momento in cui la guerra è scoppiata ed è gestita non dall'ONU, che non può fare guerre, ma da gendarmi senza scrupoli, noi popoli delle Nazioni Unite ci chiediamo chi siamo, quali sono i nostri diritti, quali i nostri poteri.

Noi popoli delle Nazioni Unite siamo i popoli della libertà e dell'opulenza, i popoli sofferenti del sottosviluppo e dello sfruttamento, siamo i popoli sotto dominazione straniera, siamo il popolo dei rifugiati politici, il popolo dei migranti in cerca di pane e di lavoro, siamo il popolo dei bambini, siamo gli italiani, i francesi, i kurdi, i palestinesi, gli israeliani, gli eritrei, i libanesi, gli yanomani, i guatemaltechi e tante altre articolazioni della famiglia umana universale.

I nostri diritti sono quelli che ci vengono riconosciuti come diritti innati, e quindi inviolabili e inalienabili, dalle norme del codice universale dei diritti umani, le cui fonti principali sono la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e le due grandi Convenzioni internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

Questo codice giuridico universale costituisce il nuovo diritto internazionale che si pone come nucleo duro o supercostituzione dell'intero ordinamento giuridico internazionale, che per nessuna ragione e in nessuna circostanza può essere violato. Il principio fondamentale di questa supercostituzione planetaria è "Humana dignitas servanda est", cioè "la dignità umana deve essere rispettata".

Questo significa che anche nei rapporti internazionali i diritti delle persone e dei popoli sono prioritari rispetto ai diritti degli stati: il diritto alla vita e il diritto alla pace vengono prima dei diritti alla sovranità armata e agli equilibri di forza.

Con grande dolore e inquietudine ci accorgiamo che nei 45 anni di cosiddetta pace mondiale il divario tra le condizioni di vita dei popoli del Nord e del Sud del mondo è divenuto un abisso, che gli stati dell'opulenza hanno respinto il progetto di Nuovo ordine economico internazionale contenuto nella Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1974, che gli stati dell'opulenza non vogliono il negoziato globale per una giusta divisione internazionale del lavoro, che la corsa agli armamenti e la militarizzazione del mondo, nonostante i cosiddetti negoziati per il disarmo e tre sessioni speciali dell'Assemblea generale dedicate a questa materia, hanno proseguito forsennamente, che la dissipazione delle risorse naturali e la rottura degli equilibri ambientali continuano, che non si vuole giustizia e quindi pace nel mondo, che le criminali mire espansionistiche di Saddam Hussein si sono avvalse delle armi che il Nord del mondo gli ha fornito anche in via ufficiale, che i paesi cosiddetti alleati hanno scelto la via della guerra, anziché quella della ragione e cioè del negoziato, per rispondere al crimine dell'invasione del Kuwait, che

l'Armata Rossa, con la connivenza dei governi occidentali, indaffarati nella guerra del Golfo, può continuare a reprimere nel sangue il sacrosanto diritto dei popoli baltici alla loro indipendenza.

Ci sentiamo traditi e beffeggiati, noi popoli delle Nazioni Unite, da élites politiche che si dimostrano sensibili più alle ragioni dei mercanti e della Realpolitik – il richiamo della foresta – che alle legittime aspirazioni e alle esplicite domande della società civile internazionale.

Di fronte a questo inquietante stato di cose, ci appelliamo all'articolo 28 della Dichiarazione universale che stabilisce che “ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”.

Noi ci appelliamo oggi a questo diritto per dire che vogliamo esercitarlo non per delega, ma con azione diretta in quanto società civile che si riconosce immediatamente e autenticamente nelle migliaia di organizzazioni internazionali nongovernative che operano per la promozione umana ovunque nel mondo: da Amnesty International alla Lega per il diritto e la liberazione dei popoli, da Pax Christi al Movimento internazionale per la difesa dei bambini e alla Commissione internazionale dei giuristi.

Noi popoli delle Nazioni Unite vogliamo che le 831 organizzazioni internazionali nongovernative che hanno status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite siano sempre più attive ed efficaci. Per questo ci impegnamo a mettere a loro disposizione adeguate risorse umane e materiali.

In nome dei diritti umani e della democrazia noi ci attiviamo in nuovi ruoli politici lungo un percorso che va dal quartiere all'ONU, per mettere sotto controllo e orientare il comportamento dei governi in politica estera e internazionale e per democratizzare una ONU che deve esercitare la sua autorità sopranazionale in prima persona e non per delega ad aspiranti gendarmi planetari.

A questo fine occorre che:

1. siano immediatamente sospese le operazioni belliche nel Golfo e convocata una Conferenza internazionale di pace;
2. il Consiglio di sicurezza riprenda sotto suo diretto controllo la situazione;
3. l'Assemblea generale si convochi in sessione di emergenza per aprire il negoziato globale Nord-Sud;

4. venga data integrale applicazione all'articolo 43 e seguenti della Carta delle Nazioni Unite, per non correre in futuro avventure di tipo multinazionale;

5. le delegazioni degli stati presso i vari organi dell'ONU si compongano oltre che di diplomatici, anche di parlamentari e di rappresentanti di organismi nongovernativi;

6. venga abolito il potere di veto in seno al Consiglio di sicurezza;

7. accanto alla attuale Assemblea generale, che rappresenta gli stati, se ne costituisca una seconda in rappresentanza dei popoli;

8. si costituisca la Corte universale dei diritti dell'uomo e dei popoli;

9. si riconosca status internazionale, sotto autorità ONU, agli obiettori di coscienza al servizio militare e con essi si crei una forza nonarmata e nonviolenta delle Nazioni Unite;

10. si organizzi un efficace movimento costituente per un nuovo ordine internazionale democratico, attorno a un Consiglio di sicurezza panumana espressione diretta della società civile internazionale.

Il bambino Hoagi, anni 8, di Soweto, ha scritto: "Quando sarò grande vorrei avere una moglie e due bambini, un maschio e una femmina e una grande casa e due cani e la libertà".

La Convenzione internazionale sui diritti dei bambini è appena entrata in vigore e già questa maledetta guerra del Golfo contraddice l'impegno assunto dagli stati di rispettare il diritto dei bambini alla vita e quindi al futuro.

Noi popoli delle Nazioni Unite, noi "beati i costruttori di pace" prendiamo in mano questa Convenzione e ne facciamo la nostra bandiera per asserire la centralità di Hoagi e di tutti i bambini del mondo nella nuova storia che vogliamo realizzare.

Dall'ONU delle potenze all'ONU delle Nazioni. Dialogo con Antonio Papisca, 14 marzo 1991

Publicato in E. Balducci "Le tribù della terra", San Domenico di Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1991

Giancarlo Zizola

Il tema di questa interlocuzione, «dall'ONU delle Potenze all'ONU delle Nazioni», postula già un dato e una prospettiva. Il dato è la perdita di autorità e di prestigio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma anche la violazione suicida della loro Carta statutaria nella guerra del Golfo. La prospettiva è una evoluzione possibile dell'ONU verso una struttura politica e giuridica più idonea al rango di soggetto politico mondiale, ormai necessario per governare sistemi di interdipendenza e accumulazioni di potere sovranazionali che tendono a ritagliare un 'nuovo ordine mondiale' sulla falsariga di interessi dominanti, e non sugli interessi della famiglia umana presente e futura.

Il dato di partenza sembra riunire l'accordo degli analisti imparziali della scena internazionale: «Le Monde diplomatique» di marzo non esita ad affermare che nel Golfo l'ONU ha tradito la sua missione, poiché la sua Carta dice che essa è quella di «proteggere le generazioni future dal flagello della guerra». In effetti, dall'inizio delle ostilità, l'Organizzazione internazionale è stata deliberatamente tenuta al margine dell'evoluzione diplomatica del conflitto. Questa crisi segna senza dubbio l'agonia delle Nazioni Unite, almeno nella loro struttura attuale. Nulla è stato fatto per impedire che l'ONU fosse utilizzata dagli USA per ottenere un sostegno al loro approccio militarista e unilaterale della crisi, al punto che alcuni riconoscono che essa è stata ridotta ad utensile della politica estera americana.

Si può comprendere meglio, in questa situazione, l'importanza del ruolo suppletivo assunto dalla Chiesa romana a difesa principalmente dei principi di una morale e di un diritto internazionale quali furono codificati dalla comunità internazionale alla fine della seconda guerra mondiale. Né sarebbe possibile tacere delle preoccupazioni manifestate da tedeschi e giapponesi che reclamano

una modificazione del Consiglio di Sicurezza, sostenuti dall'Italia e appoggiati da alcuni giganti demografici del Sud (India, Pakistan, Indonesia, Nigeria, Brasile) che, non meno che l'Unione Sovietica e la Cina, temono sempre più il «nuovo ordine mondiale» perorato da George Bush.

La crisi del Golfo sembrava costituire l'occasione perfetta per ricavare il massimo dei vantaggi dall'evoluzione positiva determinata dall'aperto sostegno di Gorbaciov allo sviluppo dell'autorità delle Nazioni Unite per un approccio globale alle questioni della pace nella giustizia. Tutti ci chiediamo: perché questo fallimento? Da che cosa deriva? C'è un vizio strutturale nelle Nazioni Unite? Quali sono le possibilità per una rifondazione delle Nazioni Unite in modo che divengano credibilmente e autorevolmente quel soggetto politico mondiale di cui andiamo parlando da diverso tempo? La domanda, anzi le domande sono per lei, prof. Papisca.

Antonio Papisca

Io ritengo che l'Organizzazione delle Nazioni Unite sia un soggetto ad alto rischio, alla luce delle vicende di questi mesi, che ha però anche delle ricche potenzialità. È opportuno analizzare il rischio e allo stesso tempo andare alla ricerca di queste potenzialità intrinseche per svilupparle nella direzione che riteniamo più idonea a strutturare un ordine di pace giusta nel mondo.

Le Nazioni Unite nascono con un vizio: quello del verticismo. Il massimo di capacità deliberativa dell'ONU risiede infatti nell'organo meno rappresentativo e meno egualitario. La capacità di deliberare, anche l'uso del militare, per fini che – giova subito precisarlo – non possono mai essere di guerra, è del Consiglio di Sicurezza. L'ONU è stata concepita durante lo svolgimento della seconda guerra mondiale, quando le cinque grandi potenze coalizzate contro l'Asse pensavano ad un nuovo ordine mondiale più giusto. Queste cinque potenze (sarebbe più corretto dire quattro più una, la quinta essendo la Francia) si sono preoccupate per tempo di ritagliarsi, all'interno dell'organismo che avrebbe pilotato il nuovo ordine mondiale, un posto privilegiato. Ecco allora, all'interno del Consiglio di Sicurezza, i cinque seggi permanenti e dotati, per di più, del potere di veto, del potere cioè di arrestare, anzi paralizzare, il processo decisionale dell'intera organizzazione se per caso un certo progetto di risoluzione contrastasse con gli interessi di uno dei cinque. In campo economico

L'ordine internazionale così concepito dalle cinque grandi potenze si ispirava a due principi essenziali: il principio della libertà degli scambi (e quindi del rispetto delle leggi dell'economia di mercato) ed il principio dell'interventismo internazionale moderato. Quindi, ampi processi di liberalizzazione per scambi commerciali e transazioni finanziarie nel mondo, ma organismi internazionali dotati di una autorità flebile e di risorse limitate per la programmazione e la gestione di politiche mondiali nel campo dell'economia e nel campo del sociale. Però, ecco l'eccezione macroscopica, all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è previsto un potere di intervento massimo per quanto concerne le questioni della sicurezza. Questo potere, che può fare uso anche del militare, è riservato al Consiglio di Sicurezza. Le Nazioni Unite nascono con questo peccato originale di verticismo, però fin dall'origine si trovano a dover far fronte a circostanze esterne che impediscono loro di funzionare avvalendosi di questo vizio-privilegio d'origine. La più importante, tra le circostanze impedienti, è stata la contrapposizione Est-Ovest e quindi la strutturazione di un sistema bipolare nel mondo. Questa circostanza ha paralizzato il direttorio dei cinque dentro l'ONU. Un'altra circostanza esterna è stata il processo di decolonizzazione politica, con l'ingresso all'ONU di tanti nuovi Stati che ne hanno triplicato la «membership»: dai 50 Stati membri originari ai 160 di oggi, creando all'interno dell'organizzazione una maggioranza automatica terzomondista, alla quale gli Stati Uniti e i paesi occidentali si sono subito contrapposti. Il ribaltamento della maggioranza – da occidentalista a terzomondista – ha fatto invalere la procedura di voto cosiddetta del 'consensus', cioè della presa di decisioni in base alla semplice constatazione dell'assenza di voti contrari, ciò che significa, di fatto, disimpegno da qualsiasi obbligo.

Il bilancio del funzionamento dell'ONU non è tuttavia fallimentare al cento per cento. Nonostante le difficoltà interne ed esterne, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha reso possibile lo sviluppo della cultura della cooperazione multilaterale su scala planetaria. Certamente, l'ONU ha legittimato l'associazionismo internazionale. 832 associazioni internazionali che operano a fini non di profitto, le cosiddette organizzazioni internazionali nongovernative (OING), beneficiano dello status consultivo presso il Consiglio economico e sociale dell'ONU: da Amnesty International a Soroptimist, da Pax Christi International alla Internazionale Socialista. Queste OING hanno una specie di lasciappassare per assistere alle riunioni di taluni organi delle Nazioni Unite

e per poter anche fare interventi, scritti e orali, sempre a titolo consultivo. L'ONU, dunque, levatrice di nuova soggettualità internazionale.

La parte obiettivamente più rilevante di attività delle Nazioni Unite è la codificazione dei diritti umani. L'ONU ha generato il diritto internazionale dei diritti umani. La Dichiarazione universale del 1948 – raccomandazione solenne dell'Assemblea Generale – è la capofila di tutta una serie di fonti giuridiche di diritto internazionale che riconoscono i diritti innati delle persone. Siamo di fronte a un processo storico di eccezionale importanza.

Nel 1976 sono entrate in vigore, su scala planetaria, le due grandi convenzioni internazionali, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. Qual è il significato del riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani? È che anche nei rapporti fra Stati, e non soltanto all'interno dei singoli Stati, è posto il principio del rispetto della dignità d'ogni persona umana. Significa che anche nei rapporti fra Stati ciascun essere umano ha diritti che, per il fatto di essere innati, preesistono sia alla legge interna sia alla stessa legge internazionale. Significa quindi che le persone umane vengono prima del singolo Stato e del sistema degli Stati. Questo nuovo diritto internazionale dei diritti umani è lo 'jus cogens' all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale vigente, una sorta di «supercostituzione» mondiale. Le vecchie norme consuetudinarie di diritto internazionale, quelle che declinano il principio di sovranità degli Stati, hanno, in punto di diritto, rango subordinato rispetto alle nuove norme che riconoscono i diritti innati delle persone. Purtroppo questo «diritto dell'umanità» manca di effettività, non ha ancora impregnato di sé le relazioni internazionali. Durante la vicenda del Golfo non è stato evocato da nessun grande leader politico mondiale, ad eccezione del Papa che vi ha fatto martellante riferimento. Il fatto che i grandi della terra si comportino come se questo nuovo diritto non esistesse non significa tuttavia che oggi sia come ieri, che cioè ancora possa valere impunemente la legge del più forte.

Zizola

A questo punto vorrei chiedere – è una domanda che ci poniamo tutti – come mai è stato possibile usare, in questa situazione giuridica già fondata e già riconosciuta, lo Statuto delle Nazioni Unite per giustificare questa guerra.

Papisca

È stato possibile, dal mio punto di vista, perché questa cultura dei diritti umani internazionalmente riconosciuti non è ancora diventata patrimonio della società civile internazionale, non è ancora calata dentro i templi della scienza e del «docere», dentro le università. Si tratta, chiaramente, di una codificazione giuridica piuttosto recente – ho fatto prima riferimento all'anno 1976 per l'entrata in vigore dei due grandi Patti internazionali – e i Governi possono tuttora agire – peraltro illecitamente – speculando sulla non conoscenza di queste fonti giuridiche da parte della gente. Va ricordato *opportune et inopportune* che l'attuale diritto internazionale non è più quello della legge del più forte, quello del richiamo della foresta per entità *superiorem non recognoscentes* ... Tutta la vicenda relativa alla guerra del Golfo, dal punto di vista giuridico, è una enorme mistificazione. La Carta dell'ONU, che è una delle fonti giuridiche del nuovo diritto internazionale, non legittima la guerra, anzi espressamente la proscrive. La Carta dell'ONU stabilisce che in presenza di comportamenti che significhino rottura della pace o minaccia alla pace si possa arrivare fino alla adozione di misure di polizia internazionale, cioè di misure coercitive con l'uso del militare esemplificate dall'art. 42 della Carta come blocchi e dimostrazioni. Le misure di polizia non possono evidentemente essere bombardamenti e distruzioni. Per queste misure la Carta fa obbligo al Consiglio di Sicurezza di deciderle e di gestirle in prima persona, sotto sua diretta responsabilità, sotto suo diretto comando. Il Consiglio di Sicurezza non può delegare l'uso del militare per azioni di polizia, le sole misure coercitive consentite dalla Carta, agli Stati.

Zizola

Ci sono dunque delle sfide a cui le Nazioni Unite sono riuscite a rispondere; le sfide, in particolare, dei diritti umani. Ma quali sono le nuove o antiche sfide a cui non è riuscita ancora a rispondere e a cui dovrà rispondere se vuole essere all'altezza dell'età planetaria?

Papisca

Ne indicherò le principali. C'è innanzitutto la sfida dello sviluppo. L'ONU ha scopercchiato la pentola del sottosviluppo e ha fatto emergere l'attenzione sul problema. Ricordo che l'ONU ha adottato, nel 1974, la Dichiarazione per

l'allestimento di un Nuovo ordine economico internazionale (NOEI), a cui si sono però vivacemente opposti i paesi occidentali. Il NOEI è un ordine tutto da costruire. C'è la sfida del disarmo. Dopo la guerra del Golfo, ci sarà la corsa forsennata al riarmo. C'è la sfida della dissipazione delle risorse del creato. C'è la sfida dei nazionalismi che nel mondo, un po' dovunque, stanno insorgendo. E ci sono le sfide dei grandi processi di trasformazione planetaria in atto – processi positivi – che stanno andando avanti malgrado tutto. Sono la sfida dell'interdipendenza planetaria e quella della transnazionalizzazione delle relazioni internazionali (per cui le comunità umane dentro gli Stati comunicano e cooperano direttamente al di là delle frontiere, creando anche organizzazioni di tipo nongovernativo). E c'è la sfida dell'internazionalizzazione dei diritti umani, su cui mi sono prima soffermato e che innesca a sua volta tutta una serie di processi di trasformazione che spingono verso l'unificazione del mondo.

Zizola

C'è una situazione che apparentemente è squilibrata nel senso di un sistema mondiale di dominio che fa capo ad un'unica potenza: si chiama equilibrio – io lo chiamerei squilibrio – unipolare. Come una nuova organizzazione delle Nazioni Unite potrebbe arrivare a controllare, effettivamente, questo strapotere strutturale della potenza egemone?

Papisca

È questa la sfida della democrazia per l'ONU. Bisogna cominciare a cancellare il peccato d'origine, cioè il verticismo degli Stati, che non è più un verticismo pentapolare ma un verticismo dichiaratamente unipolare. Cosa fare? Come fare? Io non credo che sia possibile cancellare questo vizio d'origine affidandosi alla buona volontà degli Stati, dei 160 Stati membri dell'ONU. Io credo che l'unica possibilità di cancellare tale vizio e far funzionare l'ONU secondo gli obiettivi della Carta risieda nella democratizzazione dei suoi organi e dei suoi processi decisionali, cioè nell'iniezione di democrazia al suo interno. Ma cosa significa democrazia internazionale? Gli Stati intendono per democrazia internazionale la parità di voto: ogni paese un voto. Questa è sovrana uguaglianza degli Stati applicata alle votazioni. La democrazia internazionale in senso proprio è un'altra cosa. Significa partecipazione politica popolare, nelle forme appropriate, ai processi decisionali che avvengono dentro l'ONU. Come iniettare questa partecipazione politica popolare dentro l'ONU? I miei soggetti

di riferimento sono le centinaia di organizzazioni internazionali nongovernative che hanno il lasciapassare dello status consultivo dentro l'ONU. Bisogna che queste organizzazioni – che stanno diventando sempre più consapevoli del loro ruolo politico – passino da uno status di mera consultazione ad un più impegnativo status di co-decisionalità. Perché questo salto di qualità avvenga occorre che le OING abbiano il supporto convinto dell'associazionismo che opera a fini di promozione umana nella maggior parte dei paesi del mondo. Accenno molto velocemente a due o tre proposte concrete per democratizzare l'ONU. Innanzitutto, la creazione di una seconda Assemblea Generale accanto all'attuale Assemblea, che è formata dagli Stati. La seconda Assemblea Generale dovrebbe essere formata dai rappresentanti delle 832 organizzazioni nongovernative in quanto espressione genuina di società civile internazionale. Nell'attuale Assemblea Generale sono rappresentati e si confrontano gli interessi nazionali, nella seconda Assemblea Generale (che costituirebbe una vera e propria «camera bassa») gli interessi popolari internazionali. Altra proposta: per tutti gli organi delle Nazioni Unite che sono composti da rappresentanti di Stati dare una composizione tripartita alle delegazioni nazionali. Questo significa che all'attuale Assemblea Generale – tanto per prendere l'organo più rappresentativo delle Nazioni Unite – l'Italia deve essere rappresentata per una parte dal governo, per una parte dal parlamento e per una parte dall'associazionismo nongovernativo. Segnalo che le delegazioni nazionali alla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) hanno già questo tipo di composizione. Molto importante è la valorizzazione degli organismi che all'interno dell'ONU sono preposti all'attuazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani. Sono organi piuttosto eccentrici o devianti rispetto alla dominante logica intergovernativa, interstatale dell'ONU. Si tratta di comitati formati da individui che sono designati dagli Stati *intuitu personae* e che quindi sono tenuti ad agire imparzialmente nel controllare il comportamento degli Stati in materia di diritti umani. Segnalo in particolare i due Comitati rispettivamente per i diritti civili e politici e per i diritti economici, sociali e culturali. Sono organismi sconosciuti ai più che però esistono, sono organi ufficiali e operano per sviluppare, in ottica planetaria e con autorità veramente legittima, il codice internazionale dei diritti umani. La società civile, i movimenti pacifisti, le associazioni devono 'adottare' questi organismi delle Nazioni Unite che più sono vicini alla gente e ne capiscono i valori e i bisogni essenziali.

Zizola

Grazie prof. Papisca. La parola a padre Balducci.

Balducci

Io non mi vestirò dei panni da giurista perché mi starebbero troppo larghi o troppo stretti; tuttavia credo di aver qualche titolo, recentemente acquisito, per poter entrare nell'argomento di questa sera, perché ho vissuto questi sette mesi di conflitto con coinvolgimento morale acuto come poche altre volte nella mia vita. Mi è anche avvenuto, forse per eccesso di partecipazione pubblica (ma in certi casi alla passione non si può resistere, e questa è, lo ammetterete, una nobile passione) di salutare, forse con un eccesso di ingenuità, della quale non mi pento, l'efficienza dell'ONU, che si è rivelata nella prima Risoluzione, presa all'unanimità, che aveva stabilito i provvedimenti da prendere contro il crimine internazionale commesso dall'Iraq. Avevo scritto un articolo su «L'Unità» (28 agosto 1990) con il titolo, che ebbe fortuna, Il primo vagito della comunità mondiale. Io non mi intendo di culle, ma quella volta mi sembrò di intendere un vagito. Siccome uno dei miei sogni – credo anche vostro – è quello di un governo mondiale che sostituisca l'anarchia degli Stati, il fatto che finalmente l'umanità, attraverso un organo supremo come le Nazioni Unite, avesse pronunciato un suo giudizio e preso un suo impegno mi sembrò un vagito. Poi, dopo qualche mese, ho parlato di rantolo, perché, di fatto, il vagito si è trasformato in rantolo. Aver visto, nell'arco di quei pochi mesi, il trapasso dal fremito aurorale della nascita al crepuscolo malinconico del declino non è cosa da poco. Ripeto: non si tratta di un evento da poter guardare dal di fuori come può fare uno scienziato che segue un esperimento. In realtà in questo declino erano travolte molte speranze maturate, in questo dopoguerra, in me e in tutti noi.

Ho visto crollare l'affermazione – che per me è un punto forte della nuova storia che abbiamo cominciato a vivere – del ripudio della guerra come strumento non più legittimabile della ragione umana. Su questo c'era, lo ritenevo, un universale consenso. Pensavo che in nessun ambito di responsabilità politica suprema nemmeno la parola guerra sarebbe stata pronunciata. Invece ne abbiamo avuto una inflazione! Pensavo che ci sarebbe stata una reazione della cultura, che ritenevo, al di là delle appartenenze ideologiche, al livello delle conquiste giuridiche realizzate dall'umanità a partire dalla Carta Atlantica in

poi. Anche qui sono rimasto deluso. Anzi ho notato uno scarto gravissimo, che ha superato ogni previsione, tra la voce della cultura e i livelli delle conquiste giuridiche su cui batte l'utopia finalmente entrata negli spessori concreti della vita effettuale. Un tema che mi è sempre stato caro era questo: con le Nazioni Unite abbiamo avuto il trapasso dall'utopia al realismo. Calcando la parola a segno provocatorio, amavo dire che l'unico realismo è l'utopia, un'affermazione che si ritrova anche nei documenti più solenni, non molto inclini a queste indulgenze stilistiche. Penso alla *Populorum progressio* in cui si parla del realismo dell'utopia, alla *Pacem in terris* che dichiara che la guerra ormai è fuori dalla ragione umana. Mi muovevo su questo altopiano della storia, convinto di posare i piedi in terra.

Ma ecco che in questi mesi è venuto a galla uno smarrimento che o ha sollevato, negli uomini più attenti e più credibili, perplessità e angosce che ritenevo fuori luogo (sul ripudio della guerra angosce non ne ammetto) oppure addirittura un ritorno al linguaggio di stampo nazionalistico, militaristico, molto datato, prebellico, anzi preatlantico come mi piace dire, cioè anteriore alla Carta Atlantica nella quale, per la prima volta, è apparsa l'affermazione che l'uso della forza per risolvere le controversie deve essere bandito per ragioni non solo spirituali ma pratiche, cioè realistiche.

Il divario fra le acquisizioni della coscienza giuridica mondiale e il linguaggio degli uomini di cultura riguardo al conflitto è lo scandalo che non sono riuscito a superare. Inutilmente molti di noi hanno cercato di contrapporsi ad una cultura che recuperava le vecchie argomentazioni, l'esaltazione dei vecchi metodi, che riproponeva all'immaginario collettivo i simboli che hanno entusiasmato la nostra infanzia.

Siamo arrivati – lo dico con rispetto per le persone – in mancanza di eroi in questa «grandiosa» partecipazione all'impresa del Golfo, a celebrare due prigionieri ritornati – Coccione e Bellini con un linguaggio veramente arcaico, da libro Cuore. Tutto questo, lo ripeto, non in qualche televisione o qualche radio periferica di qualche sottogruppo sociale ma ai livelli alti degli apparati informativi del nostro paese. Ecco perché mi avviene di insistere su quello che ritengo essere il concetto importante per definire il travaglio morale di cui vi ho parlato fino ad ora. Qual è questo concetto?

Esiste un pacifismo nella tradizione umana che si prolunga nel passato fino alle origini della storia letteraria. Esiste poi un pacifismo d'alto livello nel

tempo moderno. Faccio i nomi di alcuni maestri: Tolstoj, Gandhi, Einstein. Maestri che non possono essere sospettati di appartenenza a qualche setta cristiana fondamentalista. Si tratta di uomini che hanno avuto sempre grande accoglienza nella cultura laica. Questo pacifismo è un pacifismo che porta su di sé un sospetto legittimo. Si tratta di un ripudio dello strumento della guerra dovuto ad un sentimento di ripugnanza per la violenza come tale che si pone come categorico, si pone senza nemmeno la fatica della dimostrazione. Fra la violenza dell'uomo contro l'uomo e l'obbedienza alla coscienza c'è una contraddizione strutturale. Io sento molto questo pacifismo non solo perché lo attingo continuamente dalle parole del 'Discorso della Montagna' ma perché una riflessione antropologica alimentata dai riferimenti più diversi nella mappa della storia culturale del mondo umano mi fa convinto che il rispondere alla violenza con la violenza, nonostante che in certi casi soddisfi l'esigenza della giustizia, urta profondamente con gli imperativi profetici della coscienza morale umana. Questa però è una posizione che non è politicamente spendibile, non può inserirsi nel dibattito politico dove vale il realismo.

Dobbiamo allora sottolineare l'importanza di questo fatto: il pacifismo è diventato con la Carta delle Nazioni Unite un principio giuridico oggettivo, pienamente legittimo, che delegittima tutti gli altri. Se si dichiara che gli Stati che entrano a far parte dell'ONU devono risolvere – questo è detto all'art. 2 – le loro controversie con mezzi pacifici vuol dire che non devono risolverle con mezzi bellici. Mi pare chiaro. Non è il pacifismo discutibile, viziato da soggettivismo, è una norma pacifista stabilita dagli ordinamenti giuridici e recepita dalla Costituzione Italiana e dagli altri atti internazionali che sono nati, con ricca proliferazione, sull'onda della Dichiarazione universale dei diritti umani. Esiste dunque un pacifismo istituzionale.

Il comportamento che invece si è verificato nell'ambito del mondo occidentale – ma la deviazione non è stata solo nell'Occidente – è in diretta contraddizione con questa norma e l'ONU, nei suoi massimi organi, ha tollerato questa scoperta, conclamata violazione della Carta delle Nazioni Unite. Questo è il dato di fatto sgomentante. Nella replica tenterò di dire come a mio giudizio dovremo agire per restituire all'ONU l'efficacia che è contenuta nella sua norma costitutiva. Rimanendo nell'ottica antropologica e storica, che è più specificatamente mia, volevo sottolineare che esistono, e anche – come ha spiegato Papisca – per merito della fecondazione che nonostante tutto le Na-

zioni Unite hanno realizzato nella coscienza planetaria, le condizioni storiche per un salto di qualità che potrei – utilizzando il linguaggio specifico della filosofia delle istituzioni – definire come un patto sociale planetario. Secondo la filosofia delle istituzioni lo Stato è nato proprio per liberare gli uomini dalla tendenza insopprimibile a realizzare la vendetta privata, la difesa violenta di sé nella minaccia che viene dagli altri, delegando l'uso della violenza all'autorità pubblica. Lo Stato è nato come monopolio pubblico della violenza. Da quel momento si considera delinquente ogni privato che si fa giustizia da sé. Lo stato di natura – quello del *bellum omnium contra omnes* è rimasto legittimo nei rapporti fra gli Stati. Gli Stati si rapportano fra loro secondo la logica della forza. Prima dell'ONU non esisteva una istanza superiore. L'ONU è ambivalente – da qui il suo carattere 'mostruoso' – in quanto vi convivono due forme che appartengono a date diverse. La forma arcaica è quella della potenza che, in quanto potenza, ha capacità decisionale. Come è avvenuto. Il Consiglio di Sicurezza è la sopravvivenza della vecchia logica della volontà di potenza come norma risolutiva dei conflitti. Il congresso di Westfalia stabilì che lo Stato non ha una autorità superiore, è libero da ogni altra legge fuori della propria. Questo è stato il limite riconosciuto come non superabile, fino alle Nazioni Unite. Con le Nazioni Unite questa condizione dello Stato come ultima istanza è stata superata nel riconoscimento di una istanza superiore. Ma il Consiglio di Sicurezza preserva, proprio là dove c'è l'ultima istanza decisionale, la vecchia logica di potenza. Tuttavia è avvenuto un superamento della condizione anarchica degli Stati. Nella coscienza dell'umanità ha cominciato ad emergere un soggetto unitario del diritto internazionale che è l'umanità in quanto tale. Mentre questa parola pronunciata dalla cultura positivista dell'800 aveva un suono romantico, oggi questo termine si fa ricco di densità concrete perché di fatto questa umanità non è un postulato del cuore, è un soggetto che in qualche modo si fa vivo rompendo, intanto, l'involucro della sovranità statale. Lo Stato non ha tale sovranità da impedire ai popoli esterni a sé di intromettersi nei fatti suoi. Il principio di non ingerenza, che era un principio importante nella vecchia logica dei rapporti interstatali, è stato superato di fatto perché ogni cittadino ha diritto ad intromettersi, nel rispetto dei diritti umani, in qualunque altro Stato del mondo. Questo è un fatto importante perché abolisce anche le paratie che un tempo separavano popolo da popolo, per cui oggi è assurdo parlare di un popolo nemico. Il popolo iracheno non è

un popolo nemico perché c'è una interconnessione all'interno di una soggettività unitaria che è l'umanità come tale. Questo, secondo me, è un fatto che va fatto lievitare perché è la via per superare l'impasse in cui si trovano oggi le Nazioni Unite. Occorre dare concretezza, forme espressive e di identificazione a questo soggetto che è l'umanità perché solo allora il discorso sul diritto internazionale perde quel suo contenuto ideologico che lo ha reso perverso nell'attuale congiuntura. Scusatemi, non so frenarmi dal dirlo. Mentre, come diceva Kant ai suoi tempi, la parola 'diritto' suscita in tutte le coscienze, anche in quella del principe più farabutto, un atto di ossequio perché anche lui dice di agire perché ha diritto, per l'altro verso questa parola si presta a coprire le sopraffazioni più spaventose. Qui mi devo fermare. Ma se me lo ricorderò, nella replica vorrò riaffermare questo concetto perché di fronte al diritto internazionale mi trovo in questa ambivalenza che sta al centro del travaglio morale di cui ho parlato prima. Da una parte io sento che noi perderemo la dignità umana nella sua radice se non difendessimo il diritto internazionale, vero punto d'appoggio della comunità mondiale che auspichiamo; dall'altra parte, nell'ordine dei fatti, il diritto internazionale è diventato copertura di sopraffazione per cui lo detesto. In questa contraddizione si esprime il travaglio di cui vi parlavo.

Zizola

Questa depistazione che prorompe come una tentazione dalla coscienza di padre Balducci è condivisibile? È fondata? Una delle categorie fondamentali che Papisca ama è quella del pacifismo come nuova forma di legittimismo. Ripartiamo da qui per il suo ultimo intervento.

Papisca

Io sono convinto che il pacifismo ha dalla sua, oggi, anche la forza della legge internazionale scritta – lo *jus positum* internazionale dei diritti umani – e quindi il pacifismo è un movimento legittimista. Esso è stato così ferocemente attaccato perché propugna il primato della norma giuridica internazionale sul comportamento degli Stati. Mi sia consentito di specificare ulteriormente l'affermazione che ha fatto padre Balducci. Il diritto internazionale vigente è un diritto complesso, anzi ambiguo, dentro il quale si trovano a convivere – si fa per dire – le vecchie norme della legge del più forte – le norme funzionali alla sovranità dello Stato – e le nuove norme che riconoscono i diritti innati delle

persone. Il diritto internazionale dei diritti umani è quello che deve crescere all'interno della cultura civica, anzi nella coscienza della gente. Questo nuovo diritto panumano ha innescato un processo di rigenerazione dell'ordinamento giuridico internazionale introducendovi principi genuinamente «umani», primo fra tutti quello secondo cui *humana dignitas servanda est*, la dignità della persona umana deve essere rispettata. Questo è il principio fondativo del vigente diritto internazionale di cui però gli Stati si sono dimenticati in occasione della guerra del Golfo, come se il vecchio diritto delle sovranità fosse tuttora l'unico a esistere. Io continuerò ancora per mesi e per anni a rinfacciare alle élites politiche che hanno operato in questi mesi, la dimenticanza colpevole del diritto internazionale dei diritti umani. Ricordo ancora che tra i nuovi principi giuridici del sistema internazionale vi sono quelli dell'autodeterminazione dei popoli, del divieto della guerra, di solidarietà. E c'è anche, espressamente sancito nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, il principio di democrazia, da far valere dentro gli Stati e nei rapporti fra Stati. E dentro l'ONU, naturalmente.

Zizola

Mi piacerebbe sapere dal prof. Papisca – credo di interpretare anche un vostro desiderio – un parere circa la governabilità, da parte di una organizzazione delle Nazioni Unite di forma evoluta, del diritto delle migrazioni che sta mettendo a subbuglio gli ordinamenti dati, costituiti dell'ordine, almeno in Europa. In particolare pensiamo alle migrazioni dall'Albania, alle migrazioni in corso nell'Est europeo, alla spinta migratoria dal Sud del mondo verso il Nord del benessere affluente, migrazioni evidentemente con cause strutturali. Desidero sapere dal prof. Papisca se le Nazioni Unite possono, in qualche modo, avere la capacità fin d'ora di governare questo fenomeno in modo che non sia soggetto alle politiche nazionalistiche degli Stati, troppo spesso giustificate da forme di privilegio e della sua difesa.

Papisca

Questo è un problema veramente cruciale che, se avessi tempo affronterei guardando, da un lato, al codice universale dei diritti umani (per cui il 'migrante' è persona umana tutelata dal diritto internazionale e quindi ha il diritto innato di spostarsi per cercare cibo e lavoro dove c'è); dall'altro, alla necessità di programmare e gestire con efficacia politiche internazionali sociali ed economiche per la redistribuzione delle ricchezze su scala planetaria. Per fare questo ci

vuole, chiaramente, una più avanzata maturazione della cultura della solidarietà all'interno delle società opulente dell'Occidente e del Nord industrializzato e senza perdere tempo, occorre dotare gli organi dell'ONU di adeguati poteri. Ma perché l'ONU possa «governare», democraticamente beninteso, occorre che al suo interno si attivino le forze che vogliono questo “potere in più” in funzione di giustizia sociale. Queste forze, lo ribadisco, non sono gli Stati e i loro governi, ma gli organismi nongovernativi e i movimenti transnazionali di promozione umana, che considero come le epifanie organizzate della famiglia umana universale.

Zizola

Padre Balducci, rilancio la domanda che lei stesso si era posto. Come agire per restituire efficacia alle Nazioni Unite?

Balducci

La restituzione dell'efficacia alle Nazioni Unite si identifica nella costruzione di un sistema che renda le Nazioni Unite veramente rappresentative della volontà generale dell'umanità perché dobbiamo applicare allo schermo vasto dell'umanità gli stessi concetti con cui è nato lo stato di diritto. Noi sappiamo che l'autorità dello Stato nasce da una investitura da parte della volontà generale, per usare il termine di Rousseau. Ebbene, c'è una volontà generale del genere umano che deve essere il più possibile rappresentata dalle Nazioni Unite. È qui che ci incontriamo con quel nodo che sembra insolubile. Da una parte, come nel parlamento dello stato di diritto, la vera sorgente del potere dovrebbe essere l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di cui il Consiglio di Sicurezza dovrebbe essere l'organo esecutivo. Ma, appena dico questo, è difficile trattenere il riso, perché pensare che i cinque grandi possano davvero assecondare la decisione presa da una assemblea in cui la maggioranza degli Stati è del Terzo Mondo, significa pensare l'inimmaginabile. Ecco perché il cammino è lungo. Ma è bene dirci questo perché si avverta il vizio che presiede al dibattito sul diritto internazionale in genere e specificamente alla riforma dell'ONU. Avete letto anche voi, sicuramente, che c'è in giro la proposta di inserire nel Consiglio dei cinque grandi anche la Germania e il Giappone che, guarda caso, erano gli Stati sconfitti durante la guerra da cui nacquerò le Nazioni Unite. Però hanno un titolo per entrare. Qual è il titolo? La ricchezza, cioè il capitale. Già in questa proposta si svela quale maschera sia il diritto

internazionale. Ancora non abbiamo mai nominato il potere occulto che è il capitale, la logica del mercato. Le Nazioni Unite non dovrebbero essere – per usare una sferzante frase di Marx – il comitato esecutivo del capitalismo internazionale ma il sospetto che lo siano è troppo diffuso. Capisco che nel dir questo già traccio la distanza enorme che corre fra la situazione in cui siamo e una costituzione delle Nazioni Unite rispondente alle necessità. Il cammino è lungo, però potremmo dire che esso delinea l'orizzonte delle rivoluzioni del domani che, abbandonata l'idea – anche perché diventata un'idea ineseguibile – delle rivoluzioni armate, non potranno essere che rivoluzioni nella democrazia, per la democrazia e attraverso la democrazia. Allora è bene mettere in luce la presenza nel nostro dibattito, anche quando le intenzioni sono le migliori, le più oneste, di un paradigma di lettura della realtà e dei conflitti. Il paradigma, nel senso della filosofia della scienza, è la formulazione di un criterio di lettura suggerito da un pre-giudizio, da una situazione anteriore al momento dell'analisi che risulta perciò governata da interessi che non hanno niente a che fare col quadro conoscitivo.

In sintesi, a me pare di poter dire che esiste un paradigma di percezione di origine egemonica. Gli Stati Uniti, la Germania, la Francia parlano di diritto internazionale riferendosi ad una norma oggettiva, ma utilizzano un paradigma di percezione che è quello dell'egemonia sul mondo. È una percezione latente. I paesi del Terzo Mondo usano il paradigma della liberazione. Parlano del diritto ma assegnando al diritto il valore di un punto d'appoggio per la propria liberazione. Come vedete, sotto lo stesso nome, sotto gli stessi riferimenti oggettivi si muovono due universi diversamente orientati, che sono fra loro conflittuali. Come sarà possibile, all'interno degli organismi delle Nazioni Unite, superare questo divario?

Questo è il problema capitale in questo momento. Papisca ha ricordato un documento che dovrebbe essere risolutivo riguardo a ciò che ho accennato prima: il nuovo ordine economico internazionale stabilito nel 1974. Che ne è successo? Niente! È la riprova del nove che quando le risoluzioni dell'ONU vengono a mettere in questione i rapporti economici strutturali che legano e subordinano i popoli gli uni agli altri allora l'inefficienza delle Nazioni Unite è totale. Credete voi che nella guerra del Golfo questo meccanismo economico non sia stato risolutivo?

Le ragioni dell'obiezione di coscienza alla guerra nel Golfo, 17 gennaio 1991

Documento sottoscritto, con l'allegata Dichiarazione, da una lunga lista di persone, aperta da Antonio Papisca, Mons. Tonino Bello, Vescovo di Molfetta, don Albino Bizzotto, Marco Mascia, Tonino Drago, Giuseppe Lumia, don Gianni Novelli, Aluisi Tosolini, Diego Cipriani

Le ragioni con cui gli stati hanno formalmente giustificato l'uso della violenza bellica nel Golfo sono in palese contraddizione con la lettera e lo spirito della Carta dell'ONU.

La Risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza non può essere invocata a legittimazione di azioni di guerra perché viziata di eccesso e abuso di potere.

L'articolo 42 della Carta stabilisce che a decidere e intraprendere misure di "dimostrazione e blocco" e altre a titolo di ordine pubblico internazionale debba essere il Consiglio di sicurezza in quanto tale, nell'esercizio cioè di autorità sopranazionale.

Con la Risoluzione citata, il Consiglio ha delegato tale potere ai singoli stati, venendo così meno alle sue responsabilità istituzionali.

Le azioni del Consiglio di sicurezza devono essere realizzate in conformità alla lettera dell'intero capitolo VII e allo spirito dell'intera Carta delle Nazioni Unite, quindi in termini di autorità sopranazionale ONU e non di coordinamento multinazionale, per evitare che uno o più stati esercitino supremazia sugli altri e per mantenere l'esercizio dell'autorità internazionale nei limiti tracciati dagli articoli 1 e 2 della Carta: l'ONU in quanto tale non può fare la guerra e gli stati non possono farsi scudo dell'ONU per fare la guerra.

Oltre a questa parte del diritto internazionale, i governi hanno violato anche il nuovo diritto internazionale dei diritti umani, quello che antepone i diritti innati, inalienabili e inviolabili delle persone e dei popoli ai diritti degli stati.

L'unico leader mondiale che si è assunta la responsabilità di ricordare al mondo lo spirito di pace, e non di guerra, dell'ONU è Giovanni Paolo II: a lui va la riconoscenza della società civile internazionale.

Gli uomini di governo che, operando nel segreto, sfacciatamente mistificando norme giuridiche ed etiche, con l'ausilio anche di strumenti di comunicazione

di massa da loro controllati e orientati, sono ampiamente delegittimati in punto di diritto – costituzionale e internazionale – e in punto di etica di fronte alla coscienza della gente comune.

L'obiezione di coscienza all'uso della violenza bellica e alle spese militari che la permettono, deve suonare non soltanto esplicita delegittimazione ma anche, contestualmente, volontà della società civile di porre sotto controllo democratico il comportamento delle istituzioni statali in materia di politica estera e internazionale.

Vuole altresì significare l'inizio di una efficace partecipazione politica popolare dal quartiere all'ONU, nell'esercizio di diritti umani internazionalmente riconosciuti.

I diritti su cui si fonda l'obiezione di coscienza sono tra quelli che l'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 sancisce debbano essere rispettati anche in situazioni eccezionali come l'attuale.

Associazioni, movimenti e chiese, insieme con enti territoriali locali e regionali, università e scuole, devono cooperare fra loro per costruire strutture di società civile in grado di fermare e imbrigliare una volta per tutte il comportamento di élites politiche, rivelatesi colpevolmente incapaci di rispondere alle sfide dell'interdipendenza planetaria nel rispetto dei valori umani.

Dichiarazione di obiezione di coscienza all'uso della violenza per la soluzione delle controversie internazionali

Allo Stato italiano.

Io sottoscritto _____ nato a _____ abitante a _____ nell'esercizio dei diritti innati e inviolabili riconosciuti dalla Costituzione italiana (articoli 2 e 3) e dalla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ratificata dall'Italia nel 1977;

in virtù, tra le altre, delle norme contenute negli articoli 6 (diritto alla vita) e 18 (diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione) di detta Convenzione, per nessuna ragione e in nessuna circostanza derogabili come espressamente disposto dall'articolo 4 della stessa Convenzione;

in virtù dell'articolo 1 della Legge della Regione Veneto 18/1988 per la promozione di una cultura di pace;

in piena comunione con S.S. Giovanni Paolo II che ha dichiarato la guerra "avventura senza ritorno":

manifesto piena e incondizionata obiezione di coscienza all'uso della violenza per la soluzione delle controversie internazionali;

manifesto altresì piena e incondizionata obiezione di coscienza alle spese militari;

rifiuto pertanto ogni collaborazione a quelle istituzioni e persone che ricorrono all'uso della violenza per la soluzione delle controversie internazionali in violazione della legalità e in disprezzo dei diritti inviolabili delle persone e dei popoli sanciti dalla legge internazionale.

La nuova identità politica del movimento per la pace

Marco Mascia

in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, anno IV, numero 3, 1990

1. La cultura politica del transnazionalismo organizzato a fini di promozione umana

Dunque, gli stati hanno fatto la guerra, la guerra del Golfo. Come dire, il lupo perde il pelo ma non il vizio. E tuttavia, gli stati nazione “sovrani”, ancora formalmente detentori esclusivi del potere di vita e di morte sull’ordine internazionale vigente, sono oggi contrastati da una pluralità di nuovi soggetti che stanno ponendo la sfida della redistribuzione del potere politico nella gestione della politica internazionale, anche relativamente a materie definite di *high politics*.

Con questo, non si vuole certamente asserire che il potere statale non sia più quello predominante, ma piuttosto che esistono, realmente, ruoli che sono svolti in misura crescente da attori diversi dagli stati e che sono significativi per il sistema della politica internazionale.

Di fatto, durante la guerra del Golfo intensa è stata l’attività non soltanto della tradizionale diplomazia interstatale – che, tra l’altro, non è riuscita o non ha voluto evitare il ricorso all’uso della forza per la soluzione della crisi Irak-Kuwait –, ma anche delle strutture di “diplomazia dei popoli” che hanno svolto una intensa azione politica nel tentativo di trovare una soluzione pacifica al conflitto in atto. La diplomazia dei popoli può essere considerata come la fase matura dell’associazionismo che si struttura e opera per via transnazionale.

Questa nuova fase della cooperazione internazionale nongovernativa costituisce lo sviluppo di un movimento organizzato per via transnazionale che, già riconosciuto nella Carta delle Nazioni Unite del 1945 all’art. 71, ha agito

capillarmente negli ultimi quarant'anni dimostrando di volere e sapere rispondere a esigenze di "utilità internazionale"¹ nel perseguimento di obiettivi di interesse sia privato sia pubblico.

L'Annuario delle Organizzazioni Internazionali, curato dall'Unione delle Associazioni Internazionali, UAI, censisce nella sua ultima edizione (1989/90) 20.063 organizzazioni internazionali nongovernative, OING: con questa sigla si intendono, come noto, le organizzazioni che perseguono fini non lucrativi.

Giova altresì ricordare che il transnazionalismo è il processo attraverso il quale si esplica la dinamica dei ruoli, delle strutture e delle istituzioni alla cui origine stanno *attori diversi dai governi* e dalle loro agenzie intergovernative, in grado di agire e interagire significativamente nello spazio funzionale internazionale in modo autonomo rispetto ai centri di potere politico di matrice governativa².

L'identità degli attori transnazionali consiste, essenzialmente, nella capacità effettiva di operare in più paesi prescindendo dalle dimensioni tipiche delle tradizionali relazioni internazionali, la statualità e la territorialità.

Orbene, questo transnazionalismo è in pieno sviluppo sia dal punto di vista quantitativo (aumento del numero delle strutture organizzate in via transnazionale e della estensione geografica del raggio di operatività delle medesime), sia dal punto di vista qualitativo (rilievo politico degli obiettivi e delle attività concretamente esplicitate nel perseguirli).

Tale processo sta investendo il sistema delle relazioni internazionali, influenzando direttamente sulla sua evoluzione. È in via di strutturazione un vero e proprio sistema transnazionale, con caratteri di originalità e autonomia, che tra i suoi fini principali persegue esplicitamente quello di innestare caratteri nuovi, per esempio, la partecipazione politica popolare, nel vecchio sistema delle relazioni interstatuali.

Il transnazionalismo introduce la dimensione del pluralismo soggettuale nella politica internazionale, intaccandone quindi il monopolio statualistico e

¹ Di "utilità internazionale" parla la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative; per il testo, v. "Transnational Associations", n. 3, 1986.

² In argomento mi permetto di rinviare al mio libro *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1991.

dando sostanza al principio di solidarietà internazionale. Come ho appena accennato, si tratta di un arricchimento innanzitutto quantitativo ma, data la natura dei nuovi soggetti internazionali, che è sostanzialmente diversa da quella degli stati, il nuovo apporto alla politica internazionale è qualitativo, valoriale. In altre parole, i soggetti transnazionali che operano a fini di promozione umana, disponendo al loro interno di una struttura democratica ed essendo portatori di valori e interessi popolari, non solo possono “capire” più dei governi i bisogni-diritti fondamentali della gente, ma possono “fare” di più e, attraverso le loro reti di collegamento internazionali, agire in maniera capillare e in tempi rapidi. Il loro paradigma etico-giuridico di riferimento è il Codice internazionale dei diritti umani, cioè quell’insieme di norme, procedure e politiche finalizzate al pieno e integrale sviluppo delle persone e delle comunità umane³.

Il diffondersi e il consolidarsi delle organizzazioni nongovernative hanno posto con decisione – quanto meno per iniziativa delle punte più avanzate di questa area soggettuale – direttamente anche sul piano internazionale, il problema della democrazia, intesa non nella sua accezione interstatualistica, che traduce il principio della sovrana eguaglianza degli stati, ma come partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle istituzioni internazionali⁴.

È agevole ipotizzare che la capacità di mutamento che i soggetti transnazionali riusciranno ad esprimere nei confronti del vecchio sistema internazionale sia direttamente proporzionale al grado di sviluppo della loro cultura politica. Certo è che la velocità con cui si susseguono eventi di portata storica, capaci di modificare anche consolidati (all’apparenza) equilibri di potenza, nonché lo straordinario aumento e la diversificazione delle interazioni che rendono il

³ In argomento v. E. Vitta e V. Grementieri, *Codice degli Atti internazionali sui diritti dell’uomo*, Milano, Giuffrè, 1981; A. Papisca, *Pace e ordine internazionale*, in F. Casavola e G. Salvatori (eds.), *La politica “educata”. Per la formazione della coscienza civile in Italia*, Roma, A.V.E., 1989, pp. 231-264; Idem, *L’impegno per la promozione e la tutela dei diritti umani: fonti normative, contenuti e strumenti*, in AA.VV., *Valori e diritti umani*, Padova, Gregoriana, 1990, pp. 15-66; AA.W., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione Universale*, Padova, Cedam, 1989.

⁴ Cfr. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1991 (4a ed.).

sistema internazionale sempre più complesso e interdipendente, richiedono una capacità di apprendimento e di risposta immediata.

Le organizzazioni nongovernative stanno dimostrando di essere consapevoli della necessità di aggiornare, arricchire e adeguare la loro cultura rispetto ai contenuti e all'ordine di grandezza dei nuovi obiettivi strategici che sono, sempre più chiaramente, di intervento diretto sulla struttura del sistema delle relazioni internazionali.

I gruppi dirigenti di molte associazioni si stanno rendendo conto dell'urgenza di avviare seri processi di elaborazione culturale e di socializzazione politica per passare dal momento della fede, dell'adesione ai valori, delle "micro-realizzazioni" per lo sviluppo, delle dimostrazioni disarmiste, insomma dal momento della testimonianza, a quello della progettualità e dell'ingegneria politico-istituzionale con riferimento a ben determinati oggetti o parti del sistema politico internazionale.

Questo salto di qualità "progettuale" si sta compiendo gradualmente e coincide con il definitivo superamento delle vecchie ideologie circolari.

Oggi, la cultura delle organizzazioni nongovernative nazionali e locali si dimostra attenta ai problemi della politica, dell'economia e dello stesso funzionamento delle istituzioni internazionali, dall'ONU al Fondo Monetario Internazionale, dalla CEE ai Vertici dei sette paesi più industrializzati, dal sistema dell'Atto finale di Helsinki alle nuove istituzioni della Casa comune europea. A questa attenzione della base popolare delle ONG verso i problemi della politica internazionale si accompagna l'attenzione della stessa base verso i programmi e le leaderships delle rispettive OING di appartenenza: come dire, i soci di Amnesty International guardano a ciò che fa il Segretariato internazionale di Londra, i soci di Pax Christi a quello che fa il rappresentante di Pax Christi International all'ECOSOC e all'UNESCO.

È importante far notare come l'attuale evoluzione della cultura delle associazioni – attenzione verso l'internazionale – che, come diremo tra poco, ha vissuto una accelerazione significativa durante la guerra del Golfo, non sia, nella maggior parte dei casi, frutto della capacità dei vertici delle OING di guardare verso la base delle rispettive strutture, ma piuttosto risenta direttamente degli ampi processi di trasformazione che sono in atto su scala planetaria ponendosi trasversalmente alle società e ai sistemi politici dei vari

paesi⁵. Tale constatazione serve a precisare che il livello su cui va elaborandosi ed evolvendo la cultura delle OING, non è tanto quello del loro vertice quanto quello della loro base.

Non appaia superfluo ricordare che la radice delle OING, appunto perché affonda nel sociale, non è politica. Il loro attuale ruolo che, giova ripetere, è sempre più significativo per la politica, corrisponde ad uno status di acquisizione, non di ascrizione originaria. L'allargamento dell'orizzonte della cultura delle OING ad oggetti anche politici e oggi di alta politica, è il risultato di un processo evolutivo, tuttora in atto.

Quali, oggi, i prevalenti oggetti politici dell'orientamento delle OING? Ne indico alcuni a titolo indicativo: politiche estere, di difesa, ambientali, ecc. dei singoli stati; tutela internazionale dei diritti umani; positivizzazione giuridica dei diritti umani di terza generazione e dei diritti dei popoli; processi di autodeterminazione dei popoli (per es., eritrei, palestinesi, kurdi, salvadoregni, cinesi, tibetani, indiani d'America); salvaguardia dell'Amazzonia; superamento del regime di apartheid in Sud Africa; riconoscimento delle ONG da parte dei governi dei paesi del Terzo Mondo; liberazione dei prigionieri di coscienza all'interno dei singoli paesi. Le OING si interessano delle organizzazioni intergovernative e dei loro programmi (per es., politica per la cooperazione allo sviluppo della Comunità europea) e, più di recente, anche della loro funzionalità e della loro struttura istituzionale (per es., ONU) e della loro stessa ragion d'essere (per es., NATO). Si registra una attenzione crescente verso le politiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale⁶. Lo stesso futuro dell'assetto politico paneuropeo è divenuto centrale nella riflessione propositiva del movimento pacifista europeo. I Vertici dei sette paesi più industrializzati sono divenuti anche essi oggetto di monitoraggio da parte di una apposita struttura internazionale nongovernativa, l'Osservatorio della democrazia internazionale.

Gli oggetti politici di orientamento concreto delle OING pertengono dunque a tutte le "parti" del sistema della politica internazionale, dai principi e

⁵ Sui processi di mutamento in atto nel sistema delle relazioni internazionali, v. A. Papisca e M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991, in particolare il cap. VII.

⁶ Cfr. "Transnational Associations", n. 2, 1990, p. 74 ss., integralmente dedicato alle prese di posizione delle ONG in rapporto alla Banca Mondiale.

dalle norme alle strutture decisionali e agli stessi leaders della politica internazionale (per es., il Segretario generale dell'ONU o il Direttore generale dell'OMS).

Quando le OING contestano la natura belligera del sistema dei rapporti fra stati, il ruolo disumano delle sovranità armate, o fanno riferimento alla necessità di un nuovo ordine internazionale economico e politico, il loro oggetto di orientamento è chiaramente il "regime" del sistema internazionale, cioè la qualità dei principi e degli obiettivi della politica internazionale. Quando "processano", con l'ausilio del Tribunale Permanente dei Popoli, il Fondo Monetario Internazionale⁷, il loro oggetto atiene specificamente alle "strutture d'autorità" del sistema internazionale, cioè al modo con cui si compongono e funzionano gli organismi internazionali⁸. L'obiettivo di una "costituente" per un nuovo ordine internazionale segna il punto più alto della progettualità politica delle OING. Sotto questo profilo, la loro nuova cultura politica ha assunto una dimensione chiaramente sistemica ovvero globalizzante, oltre che fortemente innovativa e ingegneristica.

Il diffondersi di una nuova cultura politica nel mondo dell'associazionismo deriva anche dalla necessità di adeguare le proprie competenze alla luce di importanti riconoscimenti formali da parte delle istituzioni internazionali governative.

Com'è noto, la più antica forma di riconoscimento ufficiale delle OING è quella dello status consultivo, cui possono avere accesso le OING medesime sulla base di espresse previsioni degli ordinamenti giuridici di talune organizzazioni intergovernative, OIG. Sul piano mondiale, la previsione dello status consultivo risale, come già ricordato, al 1945, anno di adozione della Carta delle Nazioni Unite⁹. Si ricorda che presso il Consiglio economico e sociale

⁷ V., al riguardo, *Tribunale permanente dei Popoli: sentenza sulle politiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 1, 1989, pp. 135-156.

⁸ Per una utilizzazione dei concetti eastoniani di "regime" e "strutture d'autorità" nell'analisi del sistema della politica internazionale, v. A. Papisca e M. Mascia, *op. cit.*, in particolare il cap. III.

⁹ Sul regime di status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, v. Chiang Pei-heng, *Nongovernmental Organizations at the United Nations*, New York, Praeger, 1981.

dell'ONU, hanno oggi status consultivo ben 831 OING, presso l'UNESCO 543, la FAO 175, l'OIL 145, il Consiglio d'Europa oltre 300.

La concessione dello status consultivo, tuttavia, non comporta il riconoscimento della personalità giuridica internazionale delle OING, ma quello della loro utilità in ordine al funzionamento delle OIG. Lo status consultivo conferisce ufficialità al ruolo delle OING prescindendo da implicazioni formali strettamente giuridiche. In altre parole, lo status consultivo attesta del fatto che determinate OING sono ritenute idonee a svolgere ruoli internazionali significativi per l'ambito di operatività di talune OIG.

Soltanto di recente, per iniziativa del Consiglio d'Europa, è stata elaborata la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative, firmata da Austria, Belgio, Grecia, Portogallo, Svizzera e Regno Unito il 24 aprile 1986 e finora ratificata da Regno Unito (febbraio 1989), Grecia (giugno 1989) e Belgio (settembre 1990). La Convenzione è entrata in vigore il 1° gennaio 1991. Nel Preambolo della Convenzione, composta di 11 articoli, gli stati membri del Consiglio d'Europa riconoscono che le organizzazioni internazionali nongovernative “esercitano una attività utile alla comunità internazionale specialmente nei campi scientifico, culturale, caritativo, filantropico, della salute e dell'educazione e contribuiscono alla realizzazione degli scopi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite e dello Statuto del Consiglio d'Europa”.

C'è qui una figura nuova per l'ordinamento giuridico internazionale: gli enti non-statali di “utilità internazionale”. Noi aggiungiamo che la natura e la dimensione degli obiettivi perseguiti dalle OING non possono non qualificare come pubblica tale “utilità”. Alla luce di ciò, è possibile continuare a chiamare le OING enti privati o enti di privati? Dal punto di vista sostanziale, questo riconoscimento formale del ruolo di utilità internazionale delle OING significa riconoscimento di status politico per gli enti che tale ruolo esercitano. Questo rilievo pubblico e politico delle OING è evidenziato dalla lettera dell'articolo 4 laddove si ipotizza, per la eventuale non applicazione della Convenzione, che una OING possa “compromettere le relazioni con un altro stato o il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”. L'articolo 2 dispone che la personalità giuridica di una OING quale acquisita nello stato in cui ha la sede statutaria, sia riconosciuta di pieno diritto negli altri stati parti. I requisiti perché una OING benefici di questo trattamento

sono: avere uno scopo non lucrativo appunto “di utilità internazionale”; essere stata creata con un valido atto di diritto interno di uno stato parte; esercitare attività effettive in almeno due stati parti; avere sia la sede statutaria sia la sede reale in paesi parti della Convenzione¹⁰.

La Convenzione europea costituisce la prima breccia nel muro dell’interstatalismo giuridico: l’utilizzazione di tale breccia come interstizio entro il quale realizzare uno status di più ampio spessore è evidentemente collegata allo sviluppo della cultura politica delle OING.

Giova ulteriormente ricordare che, attorno al sistema della Convenzione di Lomé tra i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico) e i paesi CEE, vi sono oltre 600 ONG per la cooperazione allo sviluppo che cogestiscono, insieme ai competenti organi comunitari, la realizzazione di progetti di sviluppo economico e sociale a vantaggio delle popolazioni più povere del Sud del mondo. Un importante segnale di apertura nei confronti delle OING è venuto anche dalla Conferenza sulla dimensione umana della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE, riunitasi a Copenaghen nel giugno 1990, con l’autorizzazione a partecipare “consultivamente” ai lavori della stessa CSCE¹¹. Le OING sono pertanto anche formalmente sollecitate ad intervenire progettualmente nella costruzione delle nuove istituzioni dell’Europa casa comune.

2. L’azione politica del movimento per la pace contro la guerra del Golfo

Prima di procedere oltre nell’esplorazione della nuova cultura politica dell’associazionismo di promozione umana, ritengo utile richiamare alla memoria taluni “episodi” emblematici del modo di agire dei soggetti nongovernativi. Abbiamo scelto tali episodi all’interno di un campionario fittissimo di iniziati-

¹⁰ Per un primo commento alla Convenzione, v. M. Merle, *L’enjeu du débat et la portée d’une Convention regionale*, in “Transnational Associations”, n. 3, 1986, p. 137.

¹¹ Il documento finale della riunione di Copenaghen, insieme con la Dichiarazione del Presidente “Sull’accesso delle organizzazioni nongovernative e dei mezzi di informazione alle riunioni della Conferenza sulla dimensione umana”, sono pubblicati in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, IV, 1, 1990, pp. 159-171.

ve contro la guerra del Golfo che si collocano a cavallo tra il 1990 e il 1991. Inizio con l'Associazione per la pace che, fin dai primi mesi del 1990 era impegnata nella complessa organizzazione della marcia per la pace Perugia-Assisi, che può senz'altro essere considerata l'appuntamento più significativo e più partecipato dei costruttori di pace. Temi centrali della marcia avrebbero dovuto essere quelli del rapporto tra il Nord e il Sud del mondo e dei diritti-bisogni dei giovani terzomondiali immigrati nei paesi europei. L'occupazione del Kuwait da parte dell'esercito irakeno e l'immediata risposta militare degli USA, con l'invio in Arabia Saudita di una impressionante quantità di forze aeree, navali e terrestri hanno trasformato la marcia Perugia-Assisi nella prima grande mobilitazione internazionale contro la guerra del Golfo. Così, il 7 ottobre 1990 oltre diecimila persone provenienti da ogni parte del mondo hanno chiesto una soluzione politica e quindi negoziata del conflitto in atto, attraverso la convocazione, sotto l'autorità dell'ONU, di una Conferenza internazionale di pace sul Medio Oriente. Tra i costruttori di pace di ogni età, colore, sesso, religione in cammino verso Assisi, tanti vigili urbani che, con grande fatica, hanno tenuto alto il Gonfalone del proprio Comune, inerpandosi fin sulla Rocca di Assisi. Questa presenza è la testimonianza di come oggi le istituzioni territoriali locali si sforzino di interiorizzare genuini valori umani, quali la nonviolenza e la pace positiva, e di essere quindi in sintonia con le strutture più creative della società civile.

La marcia Perugia-Assisi del 1990 segna, nel nostro paese, l'inizio di una nuova capillare mobilitazione popolare contro l'uso della violenza per la soluzione delle controversie internazionali e, contingentemente, contro il pericolo di una guerra di cui non si potevano prevedere dimensioni e capacità distruttive. Tale mobilitazione sarebbe andata crescendo nelle settimane successive.

Nel frattempo, un gruppo di circa cento volontari nonviolenti, provenienti soprattutto dai paesi europei e dagli Stati Uniti, avevano già raggiunto Bagdad con l'intenzione di allestire un "campo di pace". Numerosi erano anche i volontari italiani che, come ci racconta Alberto L'Abate in altra parte di questo fascicolo della Rivista, si fermarono a Bagdad dal 12 ottobre 1990 al 20 gennaio 1991. Il gruppo, denominatosi "Volontari di pace in Medio Oriente", aveva come obiettivo strategico quello di dare vita ad un corpo internazionale di pace nonarmato e nonviolento che, sotto l'egida dell'ONU, avrebbe dovuto sostituire le forze di occupazione irakene e favorire il gra-

duale avvio di trattative diplomatiche per una soluzione pacifica del conflitto. Ci fu chi, in Italia, si incaricò di inviare via fax al dott. Giandomenico Picco, uno dei più stretti collaboratori del Segretario generale delle Nazioni Unite, il progetto dei Volontari di pace presenti a Bagdad e ad Amman, perché lo sottoponesse all'attenzione del Segretario generale. Purtroppo, il corso degli eventi stava già andando verso la guerra e l'iniziativa non ha avuto seguito. I Volontari di pace erano riusciti ad instaurare un canale diretto di comunicazione con il Ministro degli esteri aggiunto del governo irakeno e con il Presidente dell'OLP Arafat. Furono in particolare questi due uomini politici gli interlocutori privilegiati durante tutta la permanenza a Bagdad e fu con loro che ebbe inizio la trattativa per la liberazione di tutti gli ostaggi. È in questa fase della "crisi del Golfo" che tre associazioni italiane – l'Associazione per la pace, le Acli e l'Arci – inviano una loro delegazione a Bagdad per trattare direttamente con il governo irakeno la liberazione degli ostaggi italiani. Com'è noto, i risultati di questa missione di pace furono positivi: rientrarono in Italia insieme alla "people delegation" oltre 70 ostaggi.

Questa azione di diplomazia popolare assume un forte rilievo politico per due ragioni fondamentali: primo perché ha segnato un momento di rottura – non importa se soltanto iniziale, ma certamente esemplare – del monopolio statualistico nella gestione della crisi del Golfo Persico, e secondo perché ha significato riconoscimento di fatto della soggettività irenica, in quanto soggettività politica, di soggetti diversi dagli stati.

Le associazioni hanno dimostrato di saper fare diplomazia, cioè di possedere gli strumenti cognitivi e le capacità di mediazione indispensabili per avviare e portare a termine un processo diplomatico. Con ogni probabilità se, sull'onda del successo dell'iniziativa – rimbalzata, tra l'altro, inspiegabilmente su dei mass-media che erano diventati veri e propri strumenti di propaganda di guerra – la delegazione di "società civile" si fosse recata al Palazzo di Vetro delle Nazioni Unite per chiedere al Segretario generale di perseguire con tenacia la strada dell'embargo, di inviare delle forze di interposizione nonarmate e, allo stesso tempo, di fare applicare l'art. 43 ss. della Carta, l'iniziativa di diplomazia popolare avrebbe potuto influenzare il comportamento del principale soggetto collettivo della crisi del Golfo, l'ONU appunto.

Questa azione di pace ebbe tra l'altro un importante riconoscimento ufficiale in una mozione adottata il 14 dicembre 1990 dal Comitato permanente per la

pace della Regione Veneto – istituito con l.r. 18/1988 per la promozione di una cultura di pace –, nella quale il Comitato “esprime vivo apprezzamento e gratitudine alle associazioni che hanno già svolto e tuttora svolgono significative missioni di pace”¹².

Dal canto suo, il Consiglio di sicurezza dell’ONU che, con impensabile tempestività, fin dal 2 agosto, aveva assunto direttamente l’iniziativa per il ristabilimento della pace nell’area del Golfo Persico – togliendo così agli Stati la possibilità di intervenire ai sensi dell’art. 51 della Carta – con l’adozione della Risoluzione 678, quella dell’ultimatum, disattendeva lo spirito e la lettera della Carta e apriva la strada a una soluzione guerreggiata del conflitto.

In Italia cresce la mobilitazione popolare. L’Associazione per la pace promuove a Roma per il 12 gennaio, la manifestazione nazionale “L’Italia ripudia la guerra”, con la quale la società civile fa sapere al Parlamento italiano – che alcuni giorni dopo avrebbe discusso e approvato la partecipazione italiana al conflitto – la sua contrarietà sia al coinvolgimento delle forze armate italiane sia all’uso della forza bellica per costringere Saddam Hussein a ritirare le sue truppe.

Contro la guerra scendono in campo anche gli enti territoriali regionali e locali. La Regione Veneto il 15 gennaio trasmette alle più alte cariche dello Stato un appello, che poi farà pubblicare nei principali quotidiani nazionali, nel quale, tra l’altro, ribadisce il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e chiede di convocare sotto l’autorità dell’ONU la Conferenza di pace sul Medio Oriente. Nello stesso giorno, il Comitato permanente per la pace della stessa Regione adotta all’unanimità un documento nel quale si reputa necessario e urgente che “nelle scuole, nelle università e negli ambienti di lavoro vengano enunciati i contenuti del diritto alla pace; le associazioni, i gruppi e le chiese invitino le persone a condannare l’uso dello strumento della guerra nei rapporti tra gli stati; le associazioni, gli Enti territoriali, le istituzioni culturali di ricerca partecipino attivamente alla costruzione di strutture di governo mondiale genuinamente democratiche, idonee ad assicurare il rispetto dei diritti umani; il ripristino della legalità nel

¹² Per questo documento e per gli altri che verranno successivamente richiamati, v. i relativi testi nel presente fascicolo della Rivista.

Kuwait avvenga mediante l'intervento delle Nazioni Unite, nel rispetto dei principi, dei metodi e delle procedure previste dalla Carta istitutiva".

Il 17 gennaio, giorno di inizio delle operazioni belliche nel Golfo, un gruppo di intellettuali e uomini di chiesa lanciano da Padova un appello con il titolo "Le ragioni dell'obiezione di coscienza", e firmano una Dichiarazione di obiezione di coscienza "totale" all'uso della violenza per la soluzione delle controversie internazionali e alle spese militari e di non collaborazione con quelle istituzioni e persone che ricorrono all'uso della forza per la soluzione dei conflitti tra stati. L'iniziativa, nei giorni immediatamente successivi, assume una dimensione popolare: le reti di iniziative contro la guerra, sorte in tutte le città italiane, ne promuovono un'ampia diffusione. Sono migliaia le dichiarazioni di obiezione di coscienza che, in quei drammatici giorni, vengono consegnate ai Prefetti di varie città. L'Agenzia di stampa cattolica "Adista" pubblica l'appello insieme alla Dichiarazione di obiezione di coscienza e diventa il punto di raccolta nazionale di tutte le adesioni. Tra queste si segnala quella della V. Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, Augusta De Piero Barbina, e di alcune deputate della stessa regione: la stampa locale parla di "obiezione di coscienza in rosa".

Alla Legge regionale del Veneto per la promozione di una cultura di pace, prima citata, fanno esplicito riferimento i numerosi ordini del giorno che vengono approvati da Consigli comunali e provinciali un po' ovunque nella Regione. I più significativi sono quelli adottati dai Consigli comunali di Ponte San Nicolò, Vigonza, Arre. Tre piccoli Comuni della provincia di Padova che, sollecitati dai giovani dell'Azione Cattolica, dagli Scout, da altre associazioni pacifiste e da singoli costruttori di pace, e in coerenza con l'art. 11 della Costituzione italiana e l'art. 1 della l.r. 18/1988, si dichiarano "Comune non-belligerante che ripudia la guerra come mezzo per risolvere le controversie internazionali" e si impegnano ad aderire "alle iniziative che facciano prevalere il diritto dei popoli alla pace". I tre Comuni, insieme con il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, promuovono quindi un'iniziativa di alto valore educativo intitolata "Le strade della pace", durante la quale un gruppo di podisti di fama nazionale attraversa i tre paesi, accendendo nelle rispettive piazze centrali una torcia e consegnando agli alunni delle scuole, perché a loro volta lo diffondessero, un messaggio di pace. La marcia si conclude nella piazza antistante la Provincia di Padova e qui i podisti consegnano il messaggio di pace al Sindaco di Padova, al Presidente della

Provincia, all'Assessore provinciale alla Cultura, all'Arcivescovo di Padova: il discorso di Mons. Antonio Mattiazzo suggella il successo di una manifestazione autenticamente popolare.

Sempre nel Veneto, in coerenza con la l.r. 18/1988 che, tra l'altro, dichiara tale regione "terra di pace", il movimento "Beati i costruttori di pace" invita la gente a partecipare ad "Arena Golfo", un incontro straordinario organizzato all'Arena di Verona il 27 gennaio 1991 per chiedere l'immediato cessate-il-fuoco, condannare la violazione della Carta dell'ONU e del diritto internazionale dei diritti umani perpetrata da tutte le parti coinvolte nel conflitto, progettare una adeguata partecipazione politica popolare alle prese di decisione nell'ambito degli organismi delle Nazioni Unite. L'Arena è animata da oltre diecimila persone. Questa volta, i Beati i costruttori di pace, punta avanzata del pacifismo cattolico, non sono soli. Dal mondo cattolico di base, che recepisce le parole del Papa come un invito all'impegno quotidiano per la promozione della cultura della pace e dei diritti umani, sale una forte e unitaria protesta contro la guerra.

La stessa Azione Cattolica Italiana il 20 gennaio 1991 emette un comunicato nel quale esprime "profonda gratitudine" a Giovanni Paolo II e, riprendendo le Sue parole, afferma che la guerra non può essere un mezzo adeguato per risolvere i conflitti tra stati e costituisce una grave sconfitta del diritto internazionale. Nel comunicato si auspica inoltre "una nuova configurazione e strutturazione dell'ONU che la renda in grado di esercitare un efficace governo della comunità dei popoli e una capacità di prevenire e risolvere i conflitti tra le nazioni attraverso la diplomazia e il dialogo e mai più attraverso la guerra".

A livello nazionale, un gruppo di associazioni cattoliche (tra le quali Azione Cattolica, Fuci, Acli) avevano in precedenza costituito una sorta di consiglio di emergenza per seguire costantemente l'evoluzione del conflitto e adottare, in tempi rapidi, le opportune prese di posizione comuni.

Molto chiari sono stati anche gli interventi contro la guerra del Golfo dei Vescovi delle quindici diocesi della regione ecclesiale del Nord-Est, pubblicati integralmente in un volumetto curato dal Collegamento degli obiettori Caritas del Nord-Est¹³. Si tratta di un testo fondamentale per capire il ruolo

¹³ V. *I Vescovi del Nord-Est. Interventi sulla guerra del Golfo*, a cura del Collegamento obiettori Caritas del Nord-Est, Trento, 1991.

che ha svolto la Chiesa, in uno dei momenti più bui della nostra democrazia, nel condannare in via generale l'uso della violenza e nel diffondere tra i suoi fedeli la consapevolezza e la pratica della cultura di pace.

Il richiamo puntuale alle norme della Carta dell'ONU e alla Risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza è contenuto nella "Dichiarazione sulla guerra del Golfo" adottata dal Consiglio direttivo della Fondazione internazionale Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli. In essa viene messa in discussione la legittimità della Risoluzione 678 con la quale il Consiglio di sicurezza ha delegato agli stati membri dell'Organizzazione il compito di ristabilire "con qualsiasi mezzo" l'ordine internazionale violato. La tesi sostenuta dalla Fondazione è che, in base all'art. 42 della Carta, il Consiglio di sicurezza non può delegare ma deve gestire direttamente le misure coercitive – con l'uso del militare – previste del capitolo VII per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La Fondazione si rivolge quindi ai governi, alle organizzazioni intergovernative e alle organizzazioni nongovernative perché sollecitino: *a)* un parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla conformità della guerra, intrapresa contro l'Irak, alle norme del diritto internazionale; *b)* una riunione immediata del Consiglio di sicurezza che dia una interpretazione della Risoluzione 678 in coerenza con la lettera e lo spirito della Carta, e che affronti gli altri problemi della Regione (Palestina, Libano, Kurdi, ecc.).

La vicenda relativa alla guerra del Golfo è entrata anche nel mondo della scuola. Il Provveditore agli Studi di Padova, all'indomani dello scoppio della guerra, ha inviato alle scuole di ogni ordine e grado un messaggio di pace nel quale, tra l'altro, "esprime la solidarietà della scuola padovana con tutti coloro che nel paese sperano e lottano perché la pace sia ripristinata e conservata" e invita gli insegnanti a promuovere "l'educazione alla pace e al ripudio di ogni forma di sopraffazione e violenza". Numerosi insegnanti e alunni, raccogliendo l'invito del Provveditore, hanno attivato gruppi di lavoro, organizzato assemblee, elaborato appelli e documenti. In questo numero della Rivista ne pubblichiamo alcuni che, quanto a contenuto, ci sembrano particolarmente indicativi del livello culturale raggiunto nel Veneto dal mondo della scuola in materia di pace e di diritti umani.

In sede nazionale, un altro indicatore significativo dell'ampia e capillare mobilitazione di dissenso nei confronti delle decisioni assunte dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, dal Governo e dal Parlamento italiano, è costituito dalla

presa di posizione di un folto gruppo di giuristi, costituitisi nel “Comitato di iniziativa giuridica contro la guerra”. Il Comitato pubblica un primo appello intitolato “Contro la guerra le ragioni del diritto” ne “Il Manifesto” del 26 gennaio 1991. In esso si sostiene sia l’illegittimità della Risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza, in quanto viola lo spirito e la lettera del Preambolo della Carta dell’ONU, degli artt. 1 e 2, nonché dell’intero capitolo VII, sia l’illegittimità della Risoluzione del Parlamento italiano del 16 gennaio 1991, in quanto contraria al dettato dell’art. 11 della Costituzione. Nell’appello si chiede, tra l’altro, la convocazione urgente del Consiglio di sicurezza per ordinare la immediata cessazione del fuoco, il ripristino della legalità costituzionale ritirando l’Italia dalla guerra e la convocazione di una Conferenza di pace sul Medio Oriente.

Il secondo appello del Comitato, intitolato “Ricordi la guerra?” viene pubblicato ne “Il Manifesto” all’indomani della cessazione delle ostilità. L’appello contiene una forte denuncia delle distruzioni provocate dall’uso massiccio e smisurato di armi convenzionali e di armi il cui uso è vietato dalle Convenzioni di Ginevra, nonché l’invito a tutti coloro che credono nei valori della pace e dei diritti umani a promuovere l’allestimento di un nuovo ordine internazionale “fondato su un rinnovato ripudio della guerra e sulle garanzie dei diritti degli uomini anche contro i loro stati”.

Comitati di giuristi contro la guerra e per la difesa dei diritti umani sorgono, in collegamento con il Comitato nazionale, in diverse città italiane. Tra i più attivi si segnalano quelli di Padova, Milano e Napoli. Il Comitato di Padova elabora, tra l’altro, un *vademecum*, contenente le norme sull’obiezione di coscienza e quelle del Codice penale militare di pace e del Codice penale militare di guerra, al fine di dare a tutti i giovani in chiamata una precisa informazione circa le norme che potevano venire applicate qualora avessero scelto di praticare l’obiezione di coscienza.

Si segnalano infine, sul piano internazionale, alcune prese di posizione di organizzazioni internazionali nongovernative e di leaders carismatici. I rappresentanti di circa 20 OING con status consultivo presso il Consiglio economico e sociale (Ecosoc) delle Nazioni Unite presentano il 5 febbraio 1991 un “Appello per l’immediato aiuto alle vittime civili della guerra del Medio Oriente”. Nell’appello si chiede, tra l’altro, il rispetto delle norme del diritto umanitario, il pieno appoggio al Comitato Internazionale della Croce Rossa e alle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, il cessate il fuoco immediato

senza precondizioni, il rispetto dei principi di pace e giustizia. L'appello viene inviato al Segretario generale delle Nazioni Unite, al Presidente del Consiglio di sicurezza, al Presidente dell'Assemblea generale e a tutti gli stati membri dell'ONU.

Un'altra iniziativa di rilievo internazionale si svolge a Ginevra il 26 gennaio 1991, allorquando oltre 4.000 persone sfilano dal "Palais des Nations" all'Università dove si riuniscono per dare vita ad una nuova struttura permanente di società civile denominata "Forum internazionale ONU dei popoli". Nella sua prima risoluzione, il Forum chiede le dimissioni del Segretario generale dell'ONU e la convocazione urgente dell'Assemblea generale perché fermi la guerra del Golfo e dichiarino illegale la Risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza.

Altrettanto significativa la presa di posizione di un gruppo di donne della Comunità europea, firmatarie di una lettera-appello promossa da Andrée Michel, direttrice onoraria del Cnrs francese, nella quale si chiede "la convocazione immediata di una conferenza degli Stati d'Europa e del Medio Oriente in cui gli uomini e le donne siano ugualmente rappresentati, e l'indizione simultanea di un Forum di cittadini e di cittadine di tutti i paesi europei e del Medio Oriente". La lettera-appello viene presentata in Italia dalla stessa promotrice durante un seminario tenuto presso la Facoltà di Scienze politiche della Università di Padova.

Da ultimo voglio ricordare l'accorato appello che l'Abbé Pierre, il carismatico fondatore delle Comunità Emmaus, invia a Bush e a Saddam Hussein e nel quale, parlando a nome di tutti i poveri del mondo, li scongiura di trovare un accordo, chiede loro di dire la verità "circa il costo umano e materiale non solo della guerra del Golfo, ma di tutte le guerre già combattute in passato" e ancora domanda loro: "Ma dove viene preso tutto questo denaro che occorre per la guerra, quando tutti i politici in ogni parte del mondo ripetono che per l'unica vera indispensabile guerra alla miseria i soldi non ci sono?".

3. Caratteri della nuova identità politica del movimento per la pace: specificità, progettualità, senso di legittimità giuridica

Alla luce di questa pur rapida rassegna di iniziative pacifiste, che, ripeto, costituiscono evidenza empirica dell'esistenza e della crescita dell'associazionismo

locale, nazionale e internazionale che opera a fini di promozione umana, mi ripropongo ora di svolgere ulteriori considerazioni sui modi con cui tale associazionismo asserisce ed esercita, implicitamente ed esplicitamente, la sua soggettualità politica.

Questo associazionismo presenta evidenti caratteri di *specificità* quanto a contenuti della sua domanda politica, di *progettualità* quanto a capacità di collocare questa domanda all'interno di più ampie strategie d'azione, di *senso della legittimità giuridica* nel rapportarsi con le istituzioni, oltre che con gli stessi appartenenti al mondo dell'associazionismo.

3.1. *Specificità*

La domanda politica dell'associazionismo non si limita a una generica denuncia e neppure a una generica richiesta di disarmo e di nonviolenza. La nonviolenza è sempre più chiaramente percepita come valore fondamentale, la cui declinazione in termini operativi viene fatta dalle stesse associazioni e non più lasciata a presunta buona volontà delle istituzioni.

La specificità attiene sia ai contenuti sia ai destinatari della medesima.

i) *Contenuti*. I contenuti che più frequentemente ricorrono nei documenti delle associazioni, sempre con riferimento alla guerra del Golfo, possono essere così sintetizzati: indizione di una conferenza internazionale di pace per il Medio Oriente sotto la diretta autorità dell'ONU; creazione di una forza di interposizione permanente delle Nazioni Unite (caschi blu); sostegno allo strumento dell'embargo; sostegno alle iniziative diplomatiche; creazione di una autorità sopranazionale (non multinazionale) per il mantenimento dell'ordine pubblico internazionale e per l'elaborazione di politiche sociali internazionali; progettazione di strutture di governo mondiale democratico; promozione del rispetto dei diritti delle persone e dei popoli; diffusione della pratica delle obiezioni di coscienza al servizio militare, alle spese militari, alla ricerca sul militare; non professionalizzazione dell'esercito; elaborazione di un codice di condotta per tutti gli operatori dei mass-media al fine di garantire una informazione obiettiva e moralmente accettabile; riconoscimento di uno status di co-decisionalità alle organizzazioni internazionali nongovernative che attualmente hanno lo status consultivo presso talune organizzazioni intergovernative; abolizione del potere di veto, quanto meno, in attesa di

una più ampia e organica revisione della Carta dell'ONU, per le materie che riguardano i diritti umani; creazione di una forza nonarmata e nonviolenta delle Nazioni Unite, costituita da volontari di pace e obiettori di coscienza, secondo un progetto presentato da Ramsahai Purhoit al Segretario generale delle Nazioni Unite; dimissioni del Segretario generale delle Nazioni Unite, Perez De Cuellar, il quale non ha saputo svolgere quella funzione di garante della Carta dell'ONU di cui era il massimo responsabile, consentendo ad alcuni stati membri di strumentalizzare a fini bellici l'Organizzazione e screditandola così di fronte all'opinione pubblica mondiale; convocazione di una sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU per aprire il negoziato globale Nord-Sud che dovrebbe porre le basi di un nuovo ordine economico internazionale; adozione di una convenzione internazionale per il controllo e la limitazione del commercio di armi; adozione di una legislazione sia nazionale che internazionale per avviare un processo definitivo di riconversione dell'industria bellica; adozione di una normativa specifica per la promozione e la diffusione della cultura della pace e dei diritti umani, così come sta avvenendo in talune regioni italiane (emblematica la I.r. del Veneto per la promozione di una cultura di pace); partecipazione delle organizzazioni nongovernative con status consultivo all'ECOSOC alla elezione del nuovo Segretario generale delle Nazioni Unite, il cui identikit dovrebbe corrispondere alla esemplare figura di Dag Hammarskjold, non dimenticato Segretario generale degli anni cinquanta.

ii) *Soggetti destinatari della domanda politica.* Va diffondendosi nell'associazionismo la consapevolezza della necessità di individuare i giusti destinatari delle domande, distinguendo – con una precisione prima d'ora sconosciuta – tra istituzioni locali, nazionali e internazionali. Mentre nel passato, essendo prevalente una domanda politica di disarmo, le istituzioni internazionali di riferimento erano soprattutto le alleanze militari, oggi il ventaglio si è ampliato e ricomprende innanzitutto l'ONU, la CSCE, la CEE, il Consiglio d'Europa, naturalmente ancora la Nato. Il riferimento all'ONU ricorre praticamente in tutti i documenti, anche in quelli elaborati da associazioni con un raggio d'azione locale.

Per una tipologia dei destinatari internazionali della nuova domanda politica del pacifismo si segnala il documento elaborato da un gruppo di organizzazioni internazionali nongovernative con status consultivo all'ECOSOC e

che si indirizza espressamente al Segretario generale delle Nazioni Unite, al Presidente del Consiglio di sicurezza, al Presidente dell'Assemblea generale, a tutti gli stati membri dell'ONU.

L'ONU è al centro delle attenzioni non soltanto a titolo di riprovazione nei confronti del Consiglio di sicurezza per il fatto di avere disatteso la Carta, ma anche a titolo di progettazione di un nuovo ordine internazionale democratico. In questo senso la cultura del pacifismo sta diventando una cultura realistica, in quanto vede nell'ONU, malgrado la strumentalizzazione che ne fanno gli stati, l'embrione naturale di governo mondiale democratico.

A livello locale, un documento che si segnala per la sua specificità è quello elaborato dall'Istituto Commerciale e per Geometri di Monselice, che si indirizza nominativamente a: Presidente della Camera dei Deputati, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro degli Esteri, Ministro della Pubblica Istruzione, Presidente della Regione Veneto, Presidenti delle Province del Veneto, Sindaci, Presidente del Consiglio di Amministrazione della RAI, Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi.

3.2. Progettualità

La propensione alla progettualità sta maggiormente segnando l'identità politica ovvero la nuova identità, del movimento pacifista e dell'associazionismo di promozione umana più in generale.

L'intento progettuale dell'associazionismo si manifesta sia nei confronti del mondo delle istituzioni, per adattare o trasformarle, sia in termini di autogestionalità, cioè di allestimento di strutture autonome di società civile. Sotto il secondo profilo, l'iniziativa più forte è quella dell'Assemblea dei Cittadini di Helsinki, ovvero della struttura voluta da centinaia di associazioni di tutta Europa quale espressione indipendente di *euroman civil society*¹⁴.

Questa progettualità delle associazioni tende ad avere caratteri di strategicità, nel senso che le associazioni collocano le varie iniziative all'interno di un uni-

¹⁴ V. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale a fini di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, cit.

co grande disegno di trasformazione del sistema delle relazioni internazionali da statocentrico a democratico. L'istanza democratica è la nota dominante dell'identità progettuale delle associazioni. Queste vogliono democrazia all'interno degli stati, nei rapporti fra stati, nel funzionamento dell'ONU, della CSCE, della CEE, ecc.

L'assunto da cui parte questa progettualità è che il sistema delle relazioni internazionali non può *essere* monopolizzato dagli stati, perché esistono realmente interessi, valori e strutture organizzate che sono genuinamente popolari. Le associazioni vogliono che le istituzioni internazionali tengano conto di questa realtà così come avviene o deve avvenire all'interno dei singoli stati. Il punto centrale su cui si articola la progettualità internazionale è la democratizzazione dell'ONU, che concretamente significa: abolizione del potere di veto, creazione di una Seconda Assemblea generale in rappresentanza dei popoli (per la quale si è già costituito un cartello di oltre cento OING, denominato "International Network for a United Nations Second Assembly", INFUSA), designazione popolare del Segretario generale, trasformazione degli organi interstatuali (Assemblea generale, Consiglio economico e sociale, Commissione dei diritti dell'uomo e altri ancora) in organi sopranazionali per lo meno quanto a struttura (piena indipendenza e autonomia dei membri dai rispettivi paesi di appartenenza). Altri importanti obiettivi sono l'avvio di un negoziato globale Nord-Sud per l'allestimento di un nuovo ordine economico internazionale e il riconoscimento dello status internazionale dell'obiettore di coscienza attraverso l'adozione di una convenzione internazionale, nella quale si riconosca l'obiezione di coscienza come diritto umano fondamentale.

Per quanto riguarda gli obiettivi della progettualità con riferimento al sistema politico italiano, si segnalano: la proposta di legge di iniziativa popolare "Norme di attuazione dell'art. 11 della Costituzione", che il Comitato di iniziativa giuridica contro la guerra sta predisponendo; le proposte del "Comitato Nord-Sud un solo futuro" per la democratizzazione della politica estera e della politica di difesa. Questo Comitato ha già pubblicato un primo rapporto "Percorsi di guerra, scelte di pace: i parlamentari italiani davanti al dramma del Golfo", contenente dettagliate schede sui comportamenti di voto dei deputati e dei senatori in relazione alla partecipazione dell'Italia alla guerra del Golfo. Più di recente, si segnalano le molteplici iniziative popolari che si vanno diffondendo in tutte le Regioni italiane affinché i Consigli regio-

nali adottino una legge per la promozione di una cultura di pace, sull'esempio della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Provincia Autonoma di Trento e soprattutto della Regione del Veneto, la cui legge del 1988 è universalmente riconosciuta come la più organica e avanzata in materia. È in atto anche la mobilitazione di associazioni e movimenti intesa a far inserire nei nuovi statuti, che comuni e province stanno in questi mesi adottando in base alla legge 142 sulle autonomie locali, un articolo il cui testo che sta circolando con maggiore insistenza è così formulato: "Il Comune / la Provincia di ... in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli – Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti umani, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia – riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine il Comune / la Provincia promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Comune / della Provincia una terra di pace. Il Comune / la Provincia assumerà iniziative dirette e favorirà quelle di istituzioni culturali e scolastiche, associazioni, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale".

L'obiettivo strategico della progettualità delle associazioni, come prima accennato, può riassumersi nella formula: "democrazia dal quartiere all'ONU". Questo obiettivo è diventato comune, anche se con diverso grado di specificità, alla maggior parte delle associazioni. Sotto questo profilo, si segnalano esemplarmente l'Associazione per la Pace e la Lega obiettori di coscienza, Loc.

L'Associazione per la Pace si presenta con un disegno di interventi che, pur avendo chiaramente i caratteri di una elaborazione *in progress*, appare come il più ambizioso nel suo tentativo di essere complessivo ed organico, potremmo anche dire sistemico: esso si riferisce infatti, contestualmente, all'ambito nazionale e a quello internazionale della politica. Un momento importante di questa maturazione progettuale è costituito dal Congresso di Perugia (5 e 6 ottobre 1990), dal quale sono scaturiti i documenti più robusti finora pro-

dotti dall'Associazione¹⁵. L'Associazione afferma in modo esplicito la propria identità di soggetto politico, la quale si qualifica per l'intento di trasformare strutturalmente i processi decisionali di politica estera e il sistema delle istituzioni internazionali. Per gli obiettivi principali, rinvio a quanto richiamato in precedenza. È importante far notare come alla adozione dell'approccio sistemico per l'esercizio della sua progettualità, l'Associazione unisca una intensa attività di relazioni internazionali: l'obiettivo è quello di dare continuità ai suoi rapporti con analoghe strutture di altri paesi e soprattutto di contribuire allo sviluppo di strutture di società civile internazionale come la Helsinki Citizens Assembly (HCA) e la European Nuclear Disarmament Convention, END. Su questo terreno, si segnalano le recenti iniziative miranti a costituire l'Assemblea dei cittadini del Mediterraneo e il Forum dei cittadini di Alpe Adria: il modello è evidentemente quello della HCA. Queste attività sono da considerarsi il naturale sviluppo di iniziative organizzate in precedenza, quali la stipula dell'Accordo internazionale nongovernativo per il disarmo tra i popoli di Italia, Ungheria e Spagna¹⁶ e l'imponente mobilitazione transnazionale di pacifisti realizzata "sul posto" a Gerusalemme alla fine del 1989 all'insegna di "1990: Time for Peace".

Dal canto suo, la Lega obiettori di coscienza, a conclusione di un lungo percorso di mobilitazione collegato alle vicende parlamentari per la riforma della Legge 772/72, nel Congresso nazionale di Bologna del 31 maggio-2 giugno 1991, ha adottato un documento di intenti che costituisce un lucido e circostanziato manifesto politico per un nuovo ordine internazionale democratico. In esso, c'è il riferimento puntuale ai problemi della sicurezza internazionale e al ruolo che deve svolgere, in prima persona, una ONU democratizzata. La proposta di una forza nonarmata e nonviolenta per la soluzione dei conflitti è, con sicura intelligenza politica, collegata a quella della internazionalizzazione dello status degli obiettori di coscienza, assunti quali costruttori di pace "dal quartiere all'ONU".

¹⁵ I documenti sono pubblicati in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 1, 1990.

¹⁶ Per il testo dell'Accordo, v. in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 2, 1989, pp. 111-115.

3.3. *Senso della legittimità giuridica*

Per senso della legittimità giuridica intendo la interiorizzazione di quelle norme giuridiche che traducono in diritti e obblighi il principio di pace positiva, quale esplicitato dall'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani. Il movimento pacifista ha scoperto il diritto internazionale dei diritti umani e ne sta facendo la base della legittimazione sia dei propri comportamenti sia di quelli delle istituzioni nazionali e internazionali. Anche questo è un dato nuovo, che obbliga a rivedere gran parte dei giudizi di denunciamento disfattista, aprioristicamente espressi nei confronti del movimento. Alla luce di questa nuova "sorprendente" realtà possiamo oggi definire il pacifismo come movimento legittimista, che esige l'applicazione di quelle precise norme giuridiche che gli stessi stati hanno posto in essere ma che resistono ad applicare. È un movimento che chiede l'avveramento di forme politiche riconducibili a quelle dello "stato di diritto" sia all'interno degli stati sia nei rapporti internazionali.

Alle istituzioni italiane in particolare, l'associazionismo pacifista chiede di rispettare la Costituzione e di farsi parte attiva per l'applicazione delle norme internazionali contenute nella Carta delle Nazioni Unite e nelle convenzioni sui diritti umani. Nelle prese di posizione delle associazioni, i riferimenti normativi sono puntuali: per esempio, artt. 11, 2 e 3 della Costituzione; artt. 1, 2, 33, 39, 40, 41, 42 della Carta delle Nazioni Unite; art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (è quello che vieta qualsiasi propaganda a favore della guerra); ecc. Una parte del movimento giunge perfino a chiedere l'applicazione dell'art. 43 dello statuto dell'ONU, relativo all'obbligo giuridico che hanno gli stati di mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza, una volta per tutte, una parte dei rispettivi eserciti: l'obiettivo è evidentemente quello di dar forza ad una autorità sopranazionale, in grado di gestire – con l'uso del militare, a fini non di guerra – un sistema di sicurezza mondiale.

La principale spiegazione della interiorizzazione della norma giuridica internazionale sui diritti umani da parte dell'associazionismo deve ricercarsi nella avvenuta scelta della deontologia della nonviolenza e della democrazia che percorre l'intero movimento.

Il senso della legittimazione giuridica rafforza evidentemente la dimensione della progettualità e qualifica senz'altro il movimento come soggetto costituente di nuovo ordine internazionale democratico.

4. Conclusioni

A conclusione di un'analisi che richiederebbe ben più ampia estensione e che mi ripropongo di sviluppare in altra sede, dovrebbe apparire con sufficiente chiarezza che l'identità del movimento pacifista ha connotazioni diverse da quelle teorizzate negli anni passati dai pochi studiosi attenti alla materia¹⁷.

Questi sostenevano la natura a-politica del movimento e la sua carenza di progettualità finalizzata ai mutamenti strutturali. In particolare ne enfatizzavano la mono-tematicità (disarmo, no ai missili, ecc.). Oggi, l'evidenza empirica dimostra che il movimento ha la struttura del soggetto politico che pensa, agisce, si sforza di educare, raccoglie le sfide del mutamento, è consapevole della sua trasversalità rispetto alla società civile ma anche alle istituzioni, tende a coincidere con l'intero campo dell'associazionismo operante a fini di promozione umana, si fa assertore del nuovo diritto internazionale dei diritti umani e di tutte le altre norme giuridiche che ne esplicitano e ne declinano i contenuti in sede locale, regionale, nazionale e internazionale.

Naturalmente, la rapidità degli sviluppi di questa nuova identità – specifica, progettuale, legittimista – dipenderà anche dalla capacità del movimento di esprimere un proprio ceto politico definitivamente sganciato da vecchi stereotipi ideologici e “denuncisti”. È dato ipotizzare che la creazione di nuova leadership sarà incentivata dalle nuove forme di “solidarietà trasversale” che si sono create tra le varie sub-aree dell'associazionismo e dalla diffusa consapevolezza che fare “network” giova all'efficacia dell'azione pacifista complessiva, in quanto risorsa di potere. *Network power* insieme con *idea power*, *value power*, *project power* sono le risorse dell'associazionismo nonviolento come soggetto politico.

¹⁷ V., per esempio, P. Isernia, *Contenuti delle mobilitazioni per la pace degli anni ottanta*, in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, I, 3, 1987, pp. 61-71.

Misure coercitive: cosa dice la Carta delle Nazioni Unite e cosa ha fatto il Consiglio di sicurezza

Marco Mascia

in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, anno IV, numero 3, 1990

II capitolo VII della Carta

L’idea di pace contenuta nella Carta dell’ONU è quella di pace positiva: cioè, non soltanto assenza di guerra ma, fondamentale, cooperazione di tutti – stati, popoli, soggetti nongovernativi – per costruire un ordine internazionale fondato sui principi di solidarietà e di rispetto dei diritti umani. La guerra, come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, non è legittima: “flagello” la definisce il Preambolo della Carta. Le controversie internazionali vanno risolte con i mezzi pacifici indicativamente elencati all’art. 33 della Carta: “negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali” e altre procedure analoghe.

Le situazioni che si configurano come rotture della pace o minacce di rottura della pace, devono essere affrontate alla luce del principio del divieto della guerra e delle norme che disciplinano l’eventuale uso della coercizione militare sotto diretta autorità dell’ONU. Tali norme sono quelle del Capitolo VII della Carta. Esse pongono innanzitutto il principio di sopranazionalità, a garanzia del corretto uso degli strumenti della coercizione, cioè per mantenere questi ultimi nei limiti dei principi e delle finalità proprie dell’ONU. Per l’uso del militare non ci può essere delega agli stati. In via eccezionale e entro i limiti rigorosamente fissati dalla Carta, gli stati sono legittimati ad usare la forza in risposta ad un attacco armato: l’autotutela, individuale e collettiva, deve quindi esplicarsi in via successiva e temporanea “fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale” (art. 51). Questa eccezione conferma la regola: la eventuale, autonoma azione coercitiva degli stati si giustifica per ragioni di urgenza e

tempestività. Tutto deve rientrare al più presto sotto l'autorità del Consiglio di sicurezza, il quale mantiene peraltro il proprio autonomo potere "sopranazionale" anche in fase di esercizio del diritto di autotutela da parte degli stati. A conferma di questa interpretazione è anche quanto disposto dall'art. 53: "Il Consiglio di sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione".

L'organo sopranazionale legittimato a decidere l'uso della forza è dunque il Consiglio di sicurezza, che può decidere misure non implicanti l'impiego dell'uso della forza – per es., interruzione delle relazioni economiche – (art. 41) e "intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale" (art. 42). Le misure che implicino l'uso del militare sono parzialmente esemplificate dall'art. 42 "dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni". Per "altre operazioni" devono intendersi misure analoghe a quelle espressamente esemplificate.

Il Consiglio di sicurezza è dunque l'organo delle Nazioni Unite con potere non soltanto di decidere in senso vincolante per gli stati, ma anche di applicare direttamente, in prima persona, le decisioni adottate. In concreto, cosa può fare il Consiglio di sicurezza in presenza di una situazione che si configuri come "minaccia alla pace, violazione della pace, atto di aggressione" (art. 39)?

1) Innanzitutto, il Consiglio accerta l'esistenza di una tale situazione; 2) invita le parti a ottemperare a misure provvisorie che esso consideri necessarie; 3) può decidere "misure non implicanti l'impiego della forza armata: per es., sanzioni economiche; 4) può decidere l'impiego di forze militari se ritiene che le misure precedentemente adottate si siano dimostrate inefficaci, secondo quanto dispone l'art. 42, che statuisce appunto che "esso può intraprendere...".

A questo punto bisogna richiamare l'attenzione sull'art. 43 che prevede che "al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza" una parte dei loro eserciti sulla base di appositi accordi da stipulare "il più presto possibile" con lo stesso Consiglio. La previsione di questo obbligo, rimasta inapplicata, rafforza anch'essa il principio di sopranazionalità che deve informare l'uso della coercizione militare da parte dell'ONU.

Nella vicenda del Golfo, si è avuta la immediata attivazione del Consiglio di sicurezza all'indomani dell'invasione del Kuwait. All'atto di aggressione di Saddam Hussein non c'è stata risposta militare "a caldo" da parte degli stati ai

sensi della eccezione prevista dall'art. 51. È il Consiglio che subito si è attivato mediante l'adozione di risoluzioni ai sensi degli artt. 39 e 41 della Carta. Per mantenersi nella legalità da questa sancita, lo stesso Consiglio avrebbe dovuto gestire sotto sua diretta autorità e comando le successive fasi della vicenda. Nei giorni immediatamente successivi al 2 agosto 1990, nell'area del Golfo si addensano le forze militari degli Stati Uniti e dei loro alleati, per rendere più efficace – si dice – le sanzioni comminate dal Consiglio di sicurezza con la Risoluzione 661. Ma l'impiego di quelle forze non costituisce né “dimostrazione” né “blocco” ai sensi dell'art. 42, perché ciò avrebbe implicato una esplicita “decisione di blocco” da parte del Consiglio di sicurezza e l'assunzione del diretto comando delle operazioni da parte dello stesso Consiglio. Fin dall'inizio, le forze militari hanno costituito una rete “multinazionale” e non una forza “sopranazionale”.

La Risoluzione 678, con la quale il Consiglio “autorizza... a usare tutti i mezzi necessari...”, stravolge la lettera e lo spirito della Carta dell'ONU per le seguenti ragioni: 1) essa avrebbe dovuto essere preceduta da una espressa constatazione circa la inefficacia delle misure decise dal Consiglio ai sensi dell'art. 41; 2) il Consiglio avrebbe dovuto decidere una delle misure previste dall'art. 42 e avrebbe quindi dovuto assumerne il comando, coadiuvato dal Comitato di Stato Maggiore previsto dalla Carta. Va sottolineato che la Risoluzione 678 non autorizzava comunque neppure implicitamente gli stati a fare la guerra, visto che la Carta la vieta.

La tesi di chi sostiene che la guerra nel Golfo sia esercizio di autotutela collettiva ai sensi dell'art. 51, palesemente non regge, dal momento che per le azioni di autotutela non è richiesta alcuna autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

Inoltre, la stessa sequela degli atti coercitivi nel Golfo rivela che non si è trattato di risposta a caldo “fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie”, ma di risposta a freddo: il Consiglio si era esso tempestivamente attivato, facendo così venire meno la ratio dell'autotutela successiva quale “tollerata” dall'art. 51.

Il Consiglio di sicurezza ha pertanto legittimato un “intervento” bellico, che ha a che vedere, eventualmente, col vecchio diritto internazionale (quello della legge del più forte, tanto per intenderci), ma che è completamente estraneo al nuovo diritto internazionale codificato mediante la Carta delle Nazioni Unite e le successive convenzioni internazionali sui diritti umani.

L'ONU dei popoli

Il Consiglio di sicurezza è un organo importante perché legittimato dalla Carta delle Nazioni Unite a esercitare il monopolio della forza entro limiti ben definiti. Ma è anche un organo pericoloso, perché in presenza di congiunture come quella della vicenda bellica del Golfo può avallare comportamenti degli stati che stravolgono la lettera e lo spirito della Carta. Quanto a struttura e a regole procedurali, il Consiglio contraddice un basilare principio della Carta, quello che statuisce la sovrana eguaglianza degli stati. Cinque dei 15 stati che lo compongono sono infatti più sovrani degli altri. I 5 “grandi”, con seggio permanente e potere di veto, costituiscono un vero e proprio direttorio mondiale che poteva forse avere un qualche senso alla fine della seconda guerra mondiale, ma che non ne ha alcuno oggi, a 45 anni dall'entrata in vigore della Carta di S. Francisco. Il numero degli stati membri dell'ONU si è infatti triplicato; ha preso corpo l'associazionismo internazionale operante a fini di promozione umana; si è sviluppato – fino a strutturarsi in (disagiata, perché asimmetrica) condizione esistenziale – il processo di interdipendenza planetaria in campo economico, politico, ecologico, culturale, ecc.; ha preso corpo il nuovo diritto internazionale dei diritti umani, che antepone al principio di sovranità degli stati, quello del rispetto dei diritti innati delle persone e dei popoli: dal diritto alla vita, al diritto al lavoro, al diritto all'autodeterminazione.

Con la Risoluzione 678 il Consiglio ha delegato il suo ruolo di “polizia internazionale” agli Stati Uniti i quali, insieme con i loro alleati, lo hanno tradotto in termini di “guerra”. Mai come in questi giorni si è rivelato attuale e premonitore il preambolo della Carta delle Nazioni Unite, che inizia: “Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra..., a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, ... a promuovere il progresso sociale e un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà...”. Nessun accordo giuridico internazionale, stipulato dai rappresentanti degli stati, inizia con una simile asserzione di protagonismo da parte dei popoli. C'è oggi bisogno di mettere sotto controllo democratico tutti gli organi decisionali dell'ONU, a cominciare dal Consiglio di sicurezza. A fronte del più di potere che l'ONU deve avere – e che il Consiglio di sicurezza ha esercitato anche al di là della Carta –, occorre democrazia perché tale potere si orienti e si attui secondo i principi e per gli obiettivi stabiliti dalla Carta. I principali organi

delle Nazioni Unite sono infatti composti e gestiti dai rappresentanti degli stati. Il loro funzionamento si caratterizza per un tasso crescente di verticismo. L'attività internazionale è sempre più densa e vertiginosa: i membri dei governi nazionali lavorano più fuori che dentro casa. I parlamenti arrancano; di fatto non orientano e non controllano i rispettivi governi in libera uscita internazionale. Ormai, le grandi decisioni si prendono in sede internazionale e la gente vi si trova coinvolta – per questioni di vita e di morte – da un momento all'altro, chissà come e perché. Per il sistema della Comunità europea, dove si decide dei prezzi degli ortaggi, si è provveduto a mettere in funzione il Parlamento europeo e, di fronte alla condizione di subalternità in cui esso è costretto dai governi e dai partiti nazionali, si denuncia il deficit di democrazia della Comunità.

Per l'ONU, che ha il potere di decidere azioni coercitive anche con l'uso del militare, che stimola la codificazione giuridica dei diritti umani e ne gestisce gli strumenti di garanzia, il problema del deficit democratico va posto in termini di drammatica urgenza.

Ma è possibile democratizzare l'ONU, il massimo santuario della diplomazia planetaria? E innanzitutto, cosa è democrazia internazionale? Democrazia internazionale è la pratica della partecipazione politica popolare ai processi decisionali degli organismi intergovernativi: ONU, UNESCO, FAO, ecc. Insomma, democratizzare tali organismi significa fare partecipare al loro funzionamento quelle organizzazioni nongovernative che dimostrano la capacità di farsi portavoce di valori e interessi popolari internazionali: pace, diritti umani, disarmo, sviluppo, difesa dell'ambiente, ecc. Ebbene, questa partecipazione è possibile dentro l'ONU. Primo, perché la stessa Carta e le convenzioni internazionali sui diritti umani espressamente la prevedono e la legittimano: per es., art. 71 della Carta, art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani; secondo, perché esistono e sono attivi i soggetti collettivi che rappresentano interessi panumani: basti pensare alle oltre 20.000 organizzazioni internazionali nongovernative (dalla Lega per i diritti e la liberazione dei popoli alla Commissione internazionale dei giuristi); terzo, perché nel sistema delle Nazioni Unite vige la prassi dello "status consultivo", cioè la possibilità per un migliaio di OING di avere un qualche accesso – pur se in veste di parenti poveri degli stati – alle riunioni di taluni organi (per es., Consiglio economico e sociale e Commissione dei diritti umani); quarto, perché molte risoluzioni dell'Assemblea generale e

di altri importanti organi delle Nazioni Unite – non, del Consiglio di sicurezza – interpellano sempre più insistentemente le OING perché amplifichino le istanze della solidarietà e della cooperazione nel mondo.

Democratizzare l'ONU significa, subito, promuovere il ruolo delle OING dallo status consultivo allo status di co-decisionalità. Da chi dipende questa promozione? Formalmente (e politicamente), dagli stati. Concretamente (e, anche in questo caso, politicamente), spetta alle OING e ai movimenti popolari costringere gli stati a questo passo, mediante la formulazione di precise proposte, l'esercizio di maggiore competenza negli affari internazionali, la volontà di coordinarsi in quanto entità rappresentative di "società civile internazionale" all'interno di una comune strategia di pace positiva. Talune proposte esistono già. Si segnala innanzitutto quella intesa a creare, ai sensi dell'art. 22 della Carta una Seconda Assemblea generale, la quale affiancherebbe l'attuale composta dai rappresentanti di tutti gli stati membri dell'ONU. Della nuova Assemblea generale dovrebbero far parte i rappresentanti delle 831 OING con status consultivo all'ONU. Si propone anche che le delegazioni degli stati alla attuale Prima Assemblea generale siano a composizione tripartita: diplomatici, parlamentari, esponenti di associazioni nongovernative.

Un'altra proposta è quella intesa ad abolire il potere di veto in seno al Consiglio di sicurezza: una garanzia transitoria per le cinque potenze potrebbe essere il seggio permanente, anche questo peraltro da abolire successivamente.

Una proposta interessante riguarda la costituzione di una forza nonarmata e nonviolenta delle Nazioni Unite. Collegata a questa è l'ulteriore proposta per la internazionalizzazione, sotto autorità ONU, dello status degli obiettori di coscienza al servizio militare: il riferimento è alle risoluzioni della Commissione dei diritti umani che legano l'obiezione di coscienza al diritto umano alla libertà di pensiero, religione e coscienza riconosciuto dall'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Numerose OING premono perché venga costituita la Corte universale dei diritti dell'uomo e dei popoli. Un'altra interessante proposta è quella intesa a creare un'Alta autorità per il disarmo, in grado di efficacemente avviare il disarmo reale. Nel mondo dell'associazionismo si va inoltre diffondendo la convinzione che occorre appoggiare gli organi più indipendenti delle Nazioni Unite, in particolare quelli che sono preposti alle attività di garanzie dei diritti umani: l'idea è quella di fare "adottare" tali organi da parte della società civile internazionale.

La democratizzazione dell'ONU è necessaria per conseguire obiettivi ormai ineludibili quali: l'avvio del negoziato globale Nord-Sud per un nuovo ordine economico internazionale; il disarmo; il rispetto dei diritti della persona e dei popoli; la programmazione e la gestione di politiche internazionali in campo sociale (disciplina dei flussi migratori), economico, ambientale. Insomma, la trasformazione democratica dell'ONU è condizione indispensabile perché il nuovo diritto internazionale dei diritti umani possa effettivamente prevalere sul vecchio diritto delle sovranità statuali armate.

Commissione diritti umani dell'Assemblea dei Cittadini di Helsinki (HCA): documento presentato alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE , 1991

Antonio Papisca, Coordinatore della Commissione diritti umani della HCA

1. Principio VII e VIII dell'Atto finale di Helsinki

Sono sopraggiunti fatti nuovi nel continente europeo – rivoluzioni democratiche, ma anche conflitti violenti fra popoli e etnie – che impongono di accelerare il processo di integrazione paneuropea. A questo fine, la sfida è di chiarire e statuire tutti i principi che consentono di procedere velocemente alla costruzione della Casa Comune Europea.

Nel momento in cui sul piano mondiale si pone il problema di un nuovo ordine internazionale più giusto e più umano, l'Assemblea dei Cittadini di Helsinki, HCA, ritiene che l'Europa abbia il dovere e i mezzi per dare il proprio originale contributo.

A questo scopo la Commissione diritti umani della HCA, consapevole del proprio ruolo, attira l'attenzione dei partecipanti alla Conferenza sulla dimensione umana della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE, sulla necessità di elucidare ulteriormente, sulla traccia del Documento finale della CSCE sulla dimensione umana (Copenaghen, giugno 1990), il principio VII (diritti umani) dell'Atto finale di Helsinki e di affrontare con coraggio e lungimiranza il contenuto e le implicazioni del principio VIII (diritto di autodeterminazione dei popoli) del medesimo Atto.

2. Il ruolo della società civile

La Commissione diritti umani è la struttura operativa della HCA nel campo dei diritti umani e agisce utilizzando tutte le competenze specializzate che si

rendono disponibili. Il suo ruolo è di natura chiaramente politica, quindi tutte le sue attività sono orientate all'azione e alla politica.

Il suo paradigma di riferimento è la Carta internazionale dei diritti umani, cioè il nuovo diritto internazionale umanocentrico – fondamentalmente la Dichiarazione Universale del 1948, i due Patti internazionali del 1966, la Convenzione europea del 1950 –, che è vincolante sia per gli stati sia per i gruppi sia per gli individui. In queste fonti giuridiche c'è la legittimazione formale per la Commissione ad agire come originale ed autonomo soggetto nel sistema delle relazioni internazionali e quindi ad esercitare il diritto-dovere di ingerenza pacifica negli affari interni degli stati e di qualsiasi altro sistema organizzato.

Per esercitare efficacemente il suo ruolo, la Commissione intende sviluppare la riflessione sulla società civile considerata come soggetto collettivo, che è prioritario rispetto allo stato e al sistema degli stati perché ciascuno dei suoi membri individuali è titolare di diritti innati formalmente riconosciuti anche dalle norme del diritto internazionale.

I diritti umani fanno lo status politico della società civile in quanto tale, cioè la sua priorità e autonomia. Le strutture indipendenti di società civile non hanno bisogno di riconoscimento legale per essere legittime, a condizione che siano espressione libera della gente e accettino la Carta internazionale dei diritti umani. Pertanto, i diritti umani sono la chiave per capire l'identità profonda della società civile e i termini del suo rapporto con le istituzioni derivate, compreso lo stato e il sistema degli stati.

3. Il principio del pluralismo politico

Le associazioni e i gruppi, a condizione che si formino liberamente e si riconoscano nella Carta internazionale dei diritti umani, sono istituzioni indipendenti di società civile e come tali la rappresentano senza bisogno di riconoscimenti giuridici. Tali riconoscimenti sono peraltro necessari per regolare i rapporti tra le associazioni e le istituzioni governative e intergovernative.

Il "pluralismo politico" di cui parla il Preambolo del Documento finale della CSCE di Copenaghen non è assicurato soltanto dalla pluralità dei partiti ma, basilariamente, dall'esistenza e dal libero funzionamento di istituzioni indipendenti di società civile, cioè di associazioni, movimenti, gruppi di volontariato.

La Commissione diritti umani della HCA chiede che questo concetto venga formalmente sancito dalla CSCE ad integrazione del paragrafo 5 del Documento di Copenaghen. Chiede altresì che venga enunciato il principio della pari dignità delle istituzioni di società civile e delle istituzioni governative, nazionali e internazionali.

4. Il principio della eguale partecipazione

Alla luce di questi principi, dev'essere garantita alle organizzazioni nongovernative, ONG, una più adeguata partecipazione ai processi decisionali dentro gli stati e presso gli organismi intergovernativi.

Presso questi ultimi, lo "status consultivo" è una prima tappa. Si ricorda che nel sistema delle Nazioni Unite le ONG sono sempre più frequentemente menzionate come dirette destinatarie delle Risoluzioni insieme con gli stati e le organizzazioni intergovernative. Si fa presente che la Convenzione europea per il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative, entrata in vigore il 1° gennaio 1991, fa esplicito riferimento alla "utilità internazionale" delle ONG.

Nel sistema generale della CSCE deve vigere almeno ciò che è già acquisito nel sistema delle Nazioni Unite. Per quanto riguarda in particolare l'area della dimensione umana, lo status delle ONG non può non essere di co-decisionalità e di eguale partecipazione (non, soltanto, di partecipazione parallela) al funzionamento di tutte le strutture interessate.

La Commissione diritti umani della HCA sottolinea la grande importanza del paragrafo 10.2 del Documento della CSCE di Copenaghen che riconosce "i diritti di ciascuno, individualmente o in associazione con altri di esaminare e discutere l'osservanza dei diritti umani nonché di sviluppare e discutere idee per una migliore tutela dei diritti umani e mettere in atto mezzi migliori per garantire l'osservanza delle norme internazionali sui diritti umani".

È necessario che la CSCE e le ONG partecipino più attivamente al Gruppo di lavoro della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite che sta preparando un progetto di Dichiarazione "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" e si adoperino per farla adottare rapidamente dall'Assemblea generale.

5. Diritto-dovere di ingerenza pacifica

Deve essere affermato esplicitamente il diritto-dovere di ingerenza pacifica negli affari interni con riferimento alle materie riguardanti i diritti umani. Tale diritto deve essere riconosciuto sia agli stati sia alle ONG sia agli organismi intergovernativi sia agli individui. In questo senso si è già pronunciato lo “Institut de Droit International” con Risoluzione del 13 settembre 1989 (sessione di Santiago de Compostela).

Si fa notare che quanto meno un *principio* di ingerenza, se non ancora il *diritto* di ingerenza, è già implicitamente enunciato ai paragrafi 8, 11 e 12 del Documento della CSCE di Copenaghen.

6. Stato di emergenza

Alla realizzazione dei diritti umani si applica il principio di indivisibilità e interdipendenza. Tutti i diritti sono egualmente inalienabili e inviolabili e le relative norme per nessuna ragione possono essere derogate.

La CSCE deve invitare gli stati membri a non avvalersi mai dell’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dell’art. 4 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali e dell’art. 11 della Convenzione europea del 1950 riguardanti lo “stato di emergenza”. Vanno pertanto abrogati i paragrafi 24 e 25 del Documento di Copenaghen.

Gli stati membri della CSCE devono impegnarsi a fare inserire questo punto all’ordine del giorno dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite.

7. Carta paneuropea dei diritti dell’uomo e dei popoli

Urge dare una solida base giuridica di *jus cogens* al processo di unificazione paneuropeo. Questa base non possono continuare ad essere soltanto l’Atto finale di Helsinki – che non è un accordo giuridico –, né la Convenzione europea del 1950, che si limita ai diritti civili e politici, né la Carta sociale del 1961 che è uno strumento privo di efficaci garanzie.

C'è bisogno di una Carta paneuropea dei diritti dell'uomo e dei popoli che comprenda, all'interno di un unico strumento giuridico e ponendoli sullo stesso piano, tutti i diritti umani (1°, 2° e 3° generazione) nonché i diritti dei popoli e i diritti delle minoranze e preveda efficaci garanzie per tutti i diritti attraverso una struttura paneuropea di carattere giurisdizionale. Il ricorso individuale deve essere consentito sia agli individui sia ai soggetti collettivi (minoranze, popoli, ONG).

La CSCE deve costituire un gruppo di lavoro *ad hoc* di carattere multidisciplinare, con la partecipazione anche di strutture indipendenti di società civile europea, con il compito di preparare il progetto di Carta. Questo dovrà essere sottoposto per l'adozione ad un organismo parlamentare paneuropeo, composto dai rappresentanti del Parlamento europeo per i 12 paesi membri della CEE e di ciascun parlamento nazionale per i paesi non membri della Comunità.

8. Diritti delle minoranze

La Commissione diritti umani della HCA appoggia la proposta di creare una Commissione della CSCE sui diritti delle minoranze, come previsto al paragrafo 39 del Documento di Copenaghen.

La Commissione propone altresì di creare in via d'urgenza anche una Commissione sui diritti dei migranti.

Ad ambedue le Commissioni devono poter partecipare rappresentanti di ONG.

9. Autodeterminazione dei popoli

L'autodeterminazione è statuita come diritto umano, e non soltanto come principio politico, nell'identico articolo 1 dei due Patti internazionali del 1966. La mancanza di una appropriata strumentazione internazionale di garanzia rende difficile, anzi impossibile, la realizzazione pacifica di questo diritto.

La CSCE deve farsi carico di creare un quadro istituzionale, democratico ed efficace, che permetta l'esercizio pacifico di questo diritto.

Ai popoli che rivendicano il diritto all'autodeterminazione deve essere richiesto, come condizione di legittimità delle loro azioni:

- a) di non usare la violenza;
- b) di rispettare tutti i diritti umani e in particolare i diritti delle minoranze;
- c) di formare entità territoriali indipendenti non-armate.

Nell'esigere un impegno di questo tipo, la CSCE deve previamente creare, d'intesa con le Nazioni Unite, un adeguato sistema sopranazionale di sicurezza e quindi realizzare concretamente la Casa Comune Europea, nella quale i nuovi stati non-armati si sentano sicuri e i vecchi stati rapidamente disarmino.

10. Obiezione di coscienza

La Commissione diritti umani della HCA prende atto con viva soddisfazione delle importanti previsioni in materia di obiezione di coscienza contenute nel paragrafo 18 del Documento della CSCE di Copenaghen.

Sottolinea il fatto che la CSCE, d'accordo con la Commissione diritti umani delle Nazioni Unite, assume che l'obiezione di coscienza è un diritto umano, quindi innato e pertanto inviolabile.

Lo status naturale dell'obiettore di coscienza è quello del costruttore di pace che opera lungo un *continuum* di ruoli dal villaggio al mondo.

È necessario riconoscere giuridicamente, con apposito Protocollo aggiuntivo al Patto internazionale sui diritti civili e politici, questo status internazionale. Il riconoscimento è utile anche per creare forze di intervento non-armate e nonviolente da utilizzare sia nell'ambito delle Nazioni Unite sia in ambito regionale. Gli stati membri della CSCE devono impegnarsi a far inserire questo punto all'ordine del giorno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Nel frattempo, la HCA propone che la CSCE crei un Gruppo di lavoro con il compito di preparare un progetto di convenzione europea per il riconoscimento dello status internazionale dell'obiettore di coscienza.

11. Diritto di disertare la guerra civile

Alla luce anche degli eventi in corso in Croazia e del pericolo che si estendano ad altre aree, la Commissione diritti umani della HCA attira l'attenzione della CSCE su un principio che essa ritiene coerente con lo spirito del diritto internazionale dei diritti umani: il principio di resistenza ad ordini che sono

soltanto formalmente legali ma che nella sostanza violano precise norme sui diritti umani. L'art. 2, co.3, della Convenzione internazionale contro la tortura sancisce infatti che "un ordine proveniente da un funzionario superiore o da una autorità pubblica non può essere invocato quale giustificazione della tortura".

La guerra civile si configura come un coacervo di atti di tortura e trattamenti disumani e degradanti. L'analogia fra tortura e guerra civile è particolarmente evidente quando la seconda è alimentata e gestita, da una parte o dall'altra, da istituzioni politiche e militari dello stato interessato. Imporre formalmente ai cittadini di uccidersi fra di loro è praticare la tortura nei loro confronti. L'art. 2, co.3, stabilisce chiaramente il diritto-dovere a disobbedire all'autorità che pretende di far violare i diritti umani. Tale diritto-dovere è sia individuale sia collettivo, cioè delle singole persone e della società civile a resistere alle decisioni illegittime delle istituzioni governative.

Per i militari in servizio questo diritto-dovere si configura come diritto alla diserzione dalla guerra civile. Per il singolo soldato questo diritto-dovere ha un fondamento particolarmente robusto perché è allo stesso tempo espressione del fatto di essere membro di società civile e estensione del diritto all'obiezione di coscienza.

Con l'esercizio di questo diritto si rafforzano i principi dello stato di diritto, in particolare quello secondo cui l'assetto costituzionale di uno stato non si può modificare usando l'esercito contro il popolo, il quale è soggetto primario ed esclusivo della sovranità.

Qualsiasi mutamento deve avvenire nel rispetto dei diritti umani e quindi pacificamente, con l'uso di strumenti quali il negoziato, le libere elezioni, il referendum, il plebiscito se del caso, sotto effettivo controllo internazionale.

12. Istituzioni nazionali per i diritti umani

La Commissione diritti umani della HCA prende atto con soddisfazione di quanto previsto al paragrafo 27 del Documento di Copenaghen per ciò che riguarda la creazione e il rafforzamento di istituzioni nazionali indipendenti nel campo dei diritti umani.

Essa sottolinea che queste istituzioni devono servire a creare e rafforzare non soltanto lo Stato di diritto ma anche lo Stato sociale, giacché i diritti umani sono sia civili e politici sia economici, sociali e culturali.

Il sistema delle istituzioni nazionali specializzate per i diritti umani deve ispirarsi al principio della partecipazione diretta delle strutture di società civile sia alla sua organizzazione sia al suo funzionamento.

Gli organismi fondamentali di tale sistema sono:

- a) una Commissione nazionale indipendente;
- b) una Commissione o un Comitato parlamentare *ad hoc*.

13. La Commissione diritti umani della HCA è fermamente determinata a fare radicare nel tessuto della società civile una nuova cultura politica ispirata al Codice internazionale dei diritti umani. Essa spera che la CSCE prenderà in seria considerazione le proposte contenute nel presente documento e si dichiara disponibile a collaborare a tutte le iniziative della CSCE intese a porre i diritti umani alla base dell'integrazione paneuropea e del nuovo ordine internazionale.

Proposta di società civile per un intervento di pace nei territori della ex Jugoslavia, 1991

Al termine del digiuno propositivo, protrattosi a staffetta dal 21 al 25 novembre 1991, per iniziativa del Centro diritti umani dell'Università di Padova e con la collaborazione di gruppi di volontariato e associazioni, tra le quali Beati i costruttori di pace, Associazione per la pace, Lega obiettori di coscienza, e singoli cittadini, è stato elaborato il seguente documento.

Di fronte alla tragedia della guerra nella ex federazione jugoslava, noi, membri di società civile, affermiamo il nostro diritto e la nostra volontà di intervenire politicamente per far cessare le violenze tra le popolazioni coinvolte nel conflitto e favorire il processo di pace nella regione. La situazione è degenerata non soltanto perché alla sua origine stanno antiche rivalità etniche, ma anche e soprattutto perché la conflittualità è stata “legittimata” ed esasperata dalle istituzioni governative operanti in quei territori e dalla inerzia, dai mercanteggiamenti, dalla *Realpolitik* degli stati terzi e delle istituzioni internazionali che avrebbero subito dovuto attivarsi in funzione di pacificazione, in conformità a principi e norme di diritto internazionale, a cominciare dal diritto di autodeterminazione dei popoli.

La pur doverosa, indispensabile e meritoria opera di assistenza ai profughi non solleva i governi dalla responsabilità di non aver agito in tempo utile per prevenire le situazioni che hanno generato il doloroso distacco della gente dalle proprie case. La società civile non si rassegna a tutto ciò e propone un'iniziativa di pace invitando pressantemente le parti in causa e le istituzioni di governo, regionali, nazionali e internazionali, a volerla coraggiosamente fare propria. Nel definire questa proposta ci richiamiamo ad alcuni principi fondamentali della convivenza tra le nazioni, ispirati al nuovo diritto internazionale dei diritti umani, che si impongono agli stati come precisi obblighi giuridici.

1. Principio di priorità delle norme sui diritti umani rispetto a qualunque altra regola giuridica: nel diritto internazionale esse costituiscono *jus cogens* che prevale sugli altri obblighi internazionali dello stato (Statuto dell'ONU, artt. 55 e 56; Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; Convenzione contro la tortura del 1984; Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 1989; Atto finale di Helsinki, 1975, principio VII);

2. Diritto di autodeterminazione dei popoli: è anch'esso un diritto umano fondamentale riconosciuto dall'identico articolo 1 dei Patti internazionali del 1966 e dal principio VIII dell'Atto finale di Helsinki;

3. Principio di soluzione pacifica delle controversie: l'impiego della forza armata è incompatibile con l'obiettivo di una pace rispettosa dei diritti umani (Statuto dell'ONU, artt. 1.1 e 2.3; Documento conclusivo della CSCE di Vienna, 1989, Questioni relative alla sicurezza in Europa, principio VI; Carta di Parigi per una nuova Europa della CSCE, 1990);

4. Divieto della minaccia e dell'uso della forza: non solo nelle relazioni internazionali (Statuto dell'ONU, art. 2.4), ma anche all'interno degli stati (Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966, art. 6: "Il diritto alla vita è inerente alla persona umana"; Convenzione sul crimine internazionale di genocidio, 1948; Convenzione contro la tortura, 1984, art. 2; Documento CSCE, 1989, principio VI; Carta di Parigi, 1990);

5. Diritto-dovere di ingerenza pacifica negli affari interni degli stati in presenza di, e per prevenire le, violazioni di diritti umani: l'intervento deve essere attuato pacificamente (Cfr. Documento conclusivo della CSCE di Mosca sulla dimensione umana, 4 ottobre 1991; Risoluzione A3-221/91 del Parlamento europeo sui diritti umani nel mondo nel 1989 e 1990 e sulla politica comunitaria dei diritti umani; Documento della Commissione diritti umani della Helsinki Citizens' Assembly, 1991, presentato alla Conferenza della CSCE di Mosca, principio V);

6. Divieto di annessioni territoriali o di modifica dei confini con atti di forza (Atto finale di Helsinki; Carta di Parigi, 1990; Documento conclusivo della CSCE di Mosca, 1991);

7. Democrazia e partecipazione politica popolare dentro gli stati e nelle relazioni fra stati (Preambolo dello Statuto dell'ONU; Patti internazionali del 1966; Documenti finali della CSCE).

Come membri responsabilmente attivi di società civile, invochiamo questi principi e norme di diritto internazionale per richiamare i governi degli stati e le istituzioni internazionali agli obblighi giuridici che a loro incombono. Chiediamo in particolare al nostro governo, ai nostri parlamentari, alle nostre istituzioni regionali impegnate nella Comunità di lavoro Alpe Adria, di prendere in considerazione le nostre proposte.

Chiediamo subito forme di ingerenza pacifica nell'ex federazione jugoslava, nel rispetto di tutti i principi prima richiamati e non soltanto di quello relativo all'uso di strumenti militari ai sensi del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite.

L'intervento della comunità internazionale, articolato in una Forza di interposizione (Caschi blu) e in una Forza civile di pacificazione attiva, deve avvenire con urgenza e sotto la diretta responsabilità di un'Alta autorità sopranazionale per la pace nei territori della ex Jugoslavia.

A) Alta autorità sopranazionale per la pace nei territori della ex Jugoslavia

Norme di riferimento: il nuovo diritto internazionale dei diritti umani prima richiamato.

Investitura: accordo tra ONU, CSCE, CE.

Composizione:

a) ONU (Segretario generale, Segretario generale aggiunto per le questioni della sicurezza; Segretario generale aggiunto per i diritti umani; Alto Commissariato per i rifugiati; Direttore generale dell'Unicef);

b) rappresentanza CSCE;

c) rappresentanza Comunità europea (Commissione, Cooperazione politica europea, Parlamento europeo);

d) Presidente in carica della Comunità di lavoro Alpe Adria;

e) Presidium della Helsinki Citizens' Assembly in rappresentanza della società civile internazionale.

Funzioni:

a) orientare e controllare la Forza di interposizione e coordinarla con la forza civile di pacificazione;

b) attivare la conferenza di pace fra le parti in causa;

c) controllare il disarmo delle forze belligeranti;

d) favorire l'allestimento di un sistema di sicurezza in Europa e nel mondo partendo dalla Carta delle Nazioni Unite e dai Documenti conclusivi della CSCE.

B) Forza di interposizione (Caschi blu)

Composizione: militari messi a disposizione da stati membri dell'ONU, della CSCE, della Comunità europea.

Comando: sopranazionale, non multinazionale; cioè autorità e gestione diretta dell'ONU, coadiuvata da CSCE e Comunità europea.

Funzioni:

- a) agire da "cuscinetto" tra i belligeranti;
- b) sorvegliare il rispetto del "cessate il fuoco";
- c) mantenere un clima favorevole al negoziato;
- d) collaborare con la Forza civile di pacificazione attiva.

Dotazione: strumenti di sicurezza internazionale, cioè non di offesa o attacco.

C) Forza civile di pacificazione attiva

Investitura: strutture indipendenti di società civile.

Composizione:

- a) associazioni nongovernative di volontariato internazionale e locale (croato, serbo, albanese, ecc.), coordinate dalla Helsinki Citizens' Assembly;
- b) enti umanitari (Unicef, Alto Commissariato Rifugiati, Croce Rossa, Caritas Internazionale, ecc.);
- c) rappresentanza di Alpe Adria;
- d) rappresentanza delle Chiese e confessioni religiose;
- e) obiettori di coscienza e disertori-operatori di pace (*peace-makers*);
- f) "rete" delle donne e delle madri jugoslave.

Funzioni sul territorio dei paesi della ex Jugoslavia:

- a) agire capillarmente all'interno del tessuto sociale, politico, culturale e religioso;
- b) apprestare servizi sociali di base (assistenza a bambini e anziani, riconferimento famiglie, rientro dei profughi, ecc.);

- c) favorire e intensificare il dialogo interetnico, interculturale e interreligioso;
- d) favorire il ripristino e il mantenimento della comunicazione fra le varie società e popoli della ex Jugoslavia;
- e) promuovere attività di educazione a pace e diritti umani;
- f) creare reti di informazione (scritta, radiofonica, televisiva) alternative all'informazione belligera.

In particolare gli obiettori di coscienza e i disertori-operatori di pace costituiranno un corpo non-armato e nonviolento col compito, tra gli altri, di garantire l'agibilità di scuole, ospedali, chiese e di tutelare la sicurezza fisica e la libertà di tutti coloro che hanno rifiutato l'uso delle armi. Quest'ultima funzione dovrà essere esercitata in stretto coordinamento con la rete delle donne e delle madri attiva nelle varie Repubbliche e Province.

D) Azione diplomatica complessiva

Obiettivi:

1. elaborare un progetto di sistemazione territoriale definitiva che tenga conto, tra gli altri, dei seguenti elementi:
 - a) rispetto del diritto di autodeterminazione dei popoli, nel pieno rispetto di tutti gli altri diritti umani e dei diritti delle minoranze;
 - b) costituzione di entità territoriali indipendenti non-armate (sovranià non-armata);
 - c) costituzione di **zone territoriali transnazionali** con statuto internazionale speciale (aree con forte presenza multi-etnica);
 - d) impegno delle istituzioni europee – fondamentalmente CSCE e Comunità europea – a creare un sistema di sicurezza europeo (quale parte essenziale della Casa comune europea) agganciato al sistema di sicurezza delle Nazioni Unite debitamente democratizzato;
2. fare negoziare le parti in causa per la nuova sistemazione territoriale e politica della ex Jugoslavia;
3. indurre al disarmo le forze in campo e sovrintendere al “conferimento all'ammasso” e alla distruzione delle armi.

Ci attiviamo presso la Helsinki Citizens' Assembly (Presidium e Segretariato internazionale a Praga) affinché prenda l'iniziativa di costituire la Forza civile di pacificazione attiva, nel quadro della strategia già avviata con il primo incontro di società civile svoltosi a Belgrado nel luglio 1991 e la Carovana per la pace realizzata da Trieste a Sarajevo nel mese di settembre 1991.

Appeal to Stop the War in Yugoslavia, 1991

In the region that used to be Yugoslavia, war is becoming a way of life. Thousands of people have died. Thousands more have lost their homes and have fled. Cities have been bombed, churches and historic buildings destroyed. Values have been turned upside down; criminals became heroes and patriots; adolescents are taught to be killers.

The war has been caused by the disintegration of state structures, the legacy of past national and global wars, the suppression and manipulation of cultural identities, the breakdown of political ideologies, the economic and social hardship associated with a transition to a market economy, and, above all, the pent-up anger generated by years of totalitarian rule. All these factors are present in other post-communist countries in Eastern Europe, especially some of the Soviet republics. And in Western Europe, brutal attacks on asylum-seekers and immigrants suggest that racism, xenophobia and chauvinistic nationalism are not only a post-communist phenomenon. The war in Yugoslavia could be a harbinger of violence spreading throughout Europe.

There is a widespread concern about these events. But there is also silence. Many people feel impotent in the face of a seemingly inexorable slide to chaos. We appeal to everyone to overcome this silence, this reluctance to act. The war must be stopped! The value of human life must be reaffirmed!

Checking this barbarism and establishing peace cannot be achieved by governments alone. It is more and more becoming the responsibility of the civil society. Many people in the region do not want this war and understand they must undertake their own peace initiatives. Many young men are refusing to serve in the army. Many groups are organizing demonstrations and roundtables involving different national and religious groups. Signatures are being

collected for a referendum against the war. Local authorities are developing peace programs or declaring themselves zones of peace.

We pledge ourselves to do everything to support these courageous efforts and appeal to others to join us in a movement of civic resistance all over Europe.

Signed: Toni Liversage, Bernard Dreano, Pierre Bourdieu, Daniel Cohn-Bendit, Dieter Esche, Dieter Senghaas, Gyorgy Konrad, Antonio Papisca, Mient Jan Faber, Smaranda Enache, Adam Michnik, Karl Birubaum, Ernest Gellner, Mary Kaldor, Marina Pavlova-Silvanskaya, Sonja Licht.

The Helsinki Citizens Assembly (HCA) is seeking to link individuals and groups throughout Europe to work for peace. Readers are invited to add their names to this appeal and to contact the HCA for more details at Panska 7, CS-111 69, Praha 1, Czecho-Slovakia, tel: 422220948.

From Yugofax, December 9, 1991

Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali

Marco Mascia e Antonio Papisca

Documento presentato dal Centro diritti umani dell'Università di Padova alla Conferenza generale della Helsinki Citizens' Assembly, HCA Bratislava, 25-29 marzo 1992 (testo originale in inglese)

1. Diritti umani e diritti dei popoli: il nuovo diritto internazionale

I diritti umani e i diritti dei popoli sono oggi riconosciuti dal diritto internazionale. La Carta delle Nazioni Unite stabilisce all'art. 1 che il rispetto dei diritti umani e dell'autodeterminazione dei popoli costituisce uno dei fini principali delle Nazioni Unite. La Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 specifica una prima lista di diritti umani e ne raccomanda il rispetto. I due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, contengono norme giuridiche vincolanti sul piano mondiale. Questi due strumenti legali internazionali, insieme con altri strumenti quali le Convenzioni regionali europea, interamericana e africana, la Convenzione contro la discriminazione, la Convenzione contro la tortura, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, costituiscono le fonti del diritto internazionale dei diritti umani, che è un diritto completamente nuovo. L'Atto finale di Helsinki del 1975, che è un importante accordo politico ma non un accordo giuridico in senso formale, recepisce le norme internazionali sui diritti umani e sull'autodeterminazione (v. principi VII e VIII). Le norme giuridiche internazionali riconoscono che ogni essere umano ha diritti innati, quindi inviolabili, inalienabili e imprescrittibili, che preesistono dunque alla legge scritta. L'individuo è soggetto originario di sovranità e viene prima dello stato e del sistema degli stati. In virtù dei diritti che ineriscono egualmente a ciascuno dei suoi membri, anche la famiglia umana universale è soggetto collettivo originario che viene prima del sistema degli stati e del singolo stato. Alcuni diritti innati (all'esistenza, all'identità, all'autodeterminazione) sono riconosciuti anche alle comunità umane che hanno il carattere di popolo.

Individui e popoli sono dunque soggetti originari anche nel sistema legale internazionale e gli stati sono da considerarsi come entità complesse “derivate” anche nel sistema del diritto e della politica internazionale. I fondamentali principi di questo nuovo diritto internazionale sono: il principio di vita; il principio di eguaglianza degli individui e dei popoli; il principio di pace; il principio di solidarietà; il principio di giustizia sociale; il principio di democrazia.

Un altro principio fondamentale per l’implementazione dei diritti umani è quello di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali, culturali; individuali e collettivi; dell’essere umano e dei popoli (...).

Le norme giuridiche internazionali sui diritti umani rafforzano il principio della soluzione pacifica delle dispute e quello del divieto dell’uso della forza stabilito dai paragrafi 3 e 4 dell’art. 2 della Carta delle Nazioni Unite.

Le norme internazionali sui diritti umani pongono il principio di autorità sopranazionale, come necessario per allestire e far funzionare efficacemente una appropriata struttura internazionale di garanzia.

In conformità con queste norme e principi, il principio di sovranità degli stati e di non ingerenza negli affari interni cede al principio di sovranità dell’essere umano e della famiglia umana universale, anzi non esiste più *de jure*. È pertanto coerente con la *ratio* delle norme giuridiche sui diritti umani il principio di ingerenza pacifica negli affari interni, come chiarito dallo Institut de Droit International (Risoluzione di Santiago de Compostela del 13.09.1989), dal Parlamento europeo (Risoluzione sui diritti umani nel mondo nel 1989 e 1990 e sulla politica comunitaria dei diritti dell’uomo, del 1991), dalla CSCE (Documento conclusivo della Conferenza sulla dimensione umana, Mosca 4 ottobre 1991), dal Consiglio di sicurezza (Risoluzione 688 dell’aprile 1991 per l’intervento umanitario a favore dei Kurdi), nonché dalla lettera del Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Italiana al Coordinatore della Commissione diritti umani della Helsinki Citizens’ Assembly.

Deve ritenersi che l’art. 2,7 della Carta delle Nazioni Unite che fa divieto di interferire negli affari interni degli stati, sia oggi abrogato dalle norme sui diritti umani quando si tratti di materia attinente alla “dimensione umana”. Esiste oggi una gerarchia tra le norme del vigente diritto internazionale. Al primo posto sono le norme e i principi sui diritti umani, in quanto norme di *jus cogens* o di super-costituzione. I diritti degli stati sono subordinati a questi principi fondamentali. Laddove esista contrasto tra diritti umani internazionalmente

riconosciuti e diritti degli stati, i primi devono prevalere. Perché non si creino conflitti, occorre che le istituzioni internazionali si adeguino. Il nuovo diritto internazionale costituisce ancora un corpo separato di principi e di norme, essendo alla ricerca della sua effettività. In questo momento è in atto la lotta tra vecchio e nuovo diritto internazionale, tra diritto delle sovranità statali armate e diritto dell'umanità. Il dibattito sul "nuovo ordine mondiale" sottende questa contrapposizione. L'opposizione a una ONU con autorità e potere sopranazionali e a un sistema paneuropeo di integrazione sopranazionale è fatta chiaramente dai sostenitori del vecchio diritto internazionale, i quali preferiscono forme di organizzazione "intergovernativa" e "multinazionale" delle relazioni internazionali e restano fedeli al concetto di sicurezza nazionale armata e quindi di statualità nazionale armata. La logica del nuovo diritto internazionale è antinomica rispetto a quella della frontiera.

Questo nuovo diritto è alla ricerca di convinti sostenitori. Questi non possono essere nè conservatori nè reazionari. Devono essere soggetti individuali e collettivi che credono nei valori umani e agiscono per la umanizzazione dei sistemi politici, legali, economici, dal quartiere all'ONU. Il nuovo diritto internazionale legittima ad agire per un nuovo ordine internazionale umano, che politicamente significa democratico e nonviolento, secondo l'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati".

2. Il diritto di autodeterminazione. Chi sono i "popoli"

Il tema dell'autodeterminazione dei popoli deve essere affrontato alla luce di questi concetti e di questi principi, tenendo soprattutto conto del fatto che il nuovo diritto internazionale dei diritti umani ha una ratio che è completamente diversa da quella del tradizionale diritto internazionale, che è un diritto essenzialmente interstatale. L'Atto finale di Helsinki recepisce i principi di questo nuovo diritto – principi VII e VIII – e li pone in relazione con i principi del diritto interstatale, in particolare con il diritto degli stati alla integrità territoriale. Questo "coordinamento", per avere senso, deve essere effettuato sulla base dei seguenti principi:

- 1) primato dei diritti umani rispetto ai diritti degli stati: principio di *jus cogens* per l'implementazione dei diritti umani internazionalmente riconosciuti;
- 2) principio di soluzione pacifica delle controversie internazionali;
- 3) principio del divieto dell'uso della forza;
- 4) principio di cittadinanza planetaria;
- 5) principio di autorità internazionale;
- 6) principio di ingerenza attiva negli affari interni;
- 7) principio di sicurezza collettiva internazionale;
- 8) principio di democrazia, interna e internazionale;
- 9) principio di eguaglianza dei popoli.

Ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani, il soggetto titolare del diritto all'autodeterminazione è il popolo come soggetto distinto dallo stato. Ma in nessuna norma giuridica internazionale c'è la definizione di popolo. Questa reticenza concettuale non è dovuta al caso. Gli stati giocano sull'ambiguità, non essendo ancora disposti ad ammettere espressamente che i popoli hanno una propria soggettività internazionale. Per il concetto di popolo bisogna pertanto riferirsi a documenti ufficiali o semi-ufficiali privi di carattere giuridico. Un recente Rapporto dell'Unesco (Doc. SHS-89/CONF. 602/7, Parigi, 22.02.1990) definisce il popolo come:

“1. un gruppo di esseri umani che hanno in comune numerose o la totalità delle seguenti caratteristiche:

- a) una tradizione storica comune;
- b) una identità razziale o etnica;
- c) una omogeneità culturale;
- d) una identità linguistica;
- e) affinità religiose o ideologiche;
- f) legami territoriali;
- g) una vita economica comune;

2. il gruppo, senza bisogno che sia numericamente considerevole (per es., popolazione dei micro stati), deve essere più che una semplice associazione di individui in seno ad uno stato;

3. il gruppo in quanto tale deve desiderare di essere identificato come un popolo o avere coscienza di essere un popolo – restando inteso che gruppi o membri di questi gruppi, pur condividendo le caratteristiche sopra indicate, possono non avere questa volontà o questa coscienza; e eventualmente;

4. il gruppo deve avere istituzioni o altri mezzi per esprimere le proprie caratteristiche comuni e il suo desiderio di identità”.

H. Gros Espiell, uno dei maggiori esperti in materia, definisce popolo “qualsiasi particolare comunità umana unita dalla coscienza e dalla volontà di costituire una unità capace di agire in vista di un avvenire comune (...)”. Dunque, due sono gli elementi fondamentali che fanno un popolo e lo distinguono da altri tipi di comunità umane, quali le minoranze etniche, linguistiche o culturali e quelle comunità che nei documenti delle Nazioni Unite vengono denominate popolazioni autoctone: a) l’esistenza di un comune patrimonio culturale; b) l’esistenza di un comune progetto di futuro politico, la cui realizzazione comporti l’esercizio del diritto all’autodeterminazione.

3. Il concetto del diritto di autodeterminazione

Il “principio” di autodeterminazione dei popoli è sancito dagli articoli 1, par. 2, 55 e 76 della Carta delle Nazioni Unite. Questo “principio” è divenuto “diritto umano”, formalmente riconosciuto a tutti i popoli, in virtù dell’identico articolo 1 dei due Patti internazionali sui diritti umani del 1966:

“1. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. (...) 3. Gli Stati parti del presente Patto, (...), debbono promuovere l’attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli e rispettare tale diritto, in conformità alle disposizioni dello statuto delle Nazioni Unite”.

Il diritto di autodeterminazione è riconosciuto anche dall’articolo 20 della Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, entrata in vigore nel 1986.

L’Atto finale di Helsinki riconosce il diritto di autodeterminazione al principio VIII:

“Gli Stati partecipanti rispettano l’eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all’autodeterminazione, (...)”.

L’articolo 1, par. 2 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo, del 1986, richiamando espressamente l’articolo 1 dei due Patti internazionali del 1966, stabilisce:

“Il diritto umano allo sviluppo implica anche la piena realizzazione del diritto dei popoli all’autodeterminazione”.

La Dichiarazione Universale dei diritti dei popoli (Carta di Algeri, 1976), che è un importante atto politico nongovernativo, stabilisce all'articolo 5 che "Ogni popolo ha il diritto imprescrittibile e inalienabile all'autodeterminazione". Al di fuori dell'ipotesi di accessione all'indipendenza dei popoli e territori non autonomi (che sono attualmente 19), l'esercizio dell'autodeterminazione esterna comporta sempre mutamenti territoriali e modifiche di confini che, ai sensi del vecchio diritto internazionale, costituirebbero violazione del principio di integrità territoriale degli stati. La rivendicazione del diritto di autodeterminazione, soprattutto esterna, è causa di conflitti anche armati. In via generale, la prima risposta dello stato preesistente è la repressione del movimento popolare e l'iniziale atteggiamento degli stati terzi è conforme al principio di non ingerenza. Successivamente, nella maggior parte dei casi, il conflitto che aveva una dimensione interna tende a divenire internazionale. Il sistema internazionale non è ancora preparato a gestire pacificamente i processi di autodeterminazione al di fuori dei casi prima citati di decolonizzazione. Infatti, il diritto internazionale dei diritti umani riconosce il diritto di autodeterminazione senza apprestare un adeguato sistema di garanzia, in analogia a quanto disposto per i diritti umani individuali: tra l'altro, non è prevista la possibilità di "comunicazione collettiva" presso l'apposito Comitato dei diritti umani funzionante in virtù dell'articolo 28 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

4. La realizzazione pacifica del diritto di autodeterminazione

Il diritto di autodeterminazione è un diritto "rivoluzionario" sia perchè comporta processi di ristrutturazione geopolitica sia perchè implica che il popolo mantenga una propria soggettività giuridica e politica internazionale, distinta da quella dello stato: "Il diritto all'autodeterminazione ha una virtualità permanente" (H. Gros Espiell). Questo significa che finché c'è popolo c'è diritto di autodeterminazione (...). Occorre chiedersi in via preliminare: siccome il processo di autodeterminazione, nel sistema internazionale contemporaneo, oltre che generare conflitti armati sfocia nella creazione di nuovi stati nazione sovrani armati, che significa aumento del tasso di statualità armata e quindi del pericolo di conflittualità armata, è veramente utile e giusto favorire l'au-

totodeterminazione al di fuori del contesto coloniale? La risposta non può che essere positiva per una triplice ragione:

- a) perchè c'è il riconoscimento giuridico internazionale di questo diritto;
- b) perchè c'è rivendicazione crescente di questo diritto in ogni parte del mondo;
- c) perchè c'è il nuovo diritto internazionale dei diritti umani nel suo insieme che consente di trovare soluzioni adeguate.

Quindi bisogna preoccuparsi di trovare specifiche misure di garanzia di questo diritto, perchè il suo esercizio avvenga in modo pacifico. Nel nostro caso, gli strumenti di garanzia non possono limitarsi soltanto a misure quali 'comunicazioni collettive' ai Comitati delle Nazioni Unite e ricorsi a Corti internazionali, ma comporta l'allestimento di appropriati sistemi di sicurezza internazionale nel quadro di una strategia per un nuovo ordine internazionale democratico fondato sui principi che avevamo prima richiamati. Si tratta di coniugare insieme indipendenza politica territoriale, disarmo, integrazione e sicurezza internazionale. In altre parole, bisogna uscire fuori dall'ottica della frontiera territoriale armata – ottica tra l'altro contraddetta dai grandi processi planetari dell'interdipendenza, della transnazionalizzazione e dell'organizzazione in ogni campo della vita umana, oltre che naturalmente dell'internazionalizzazione dei diritti umani e dei popoli –, insomma rivedere alle radici la forma stato nazione sovrano.

Perchè l'esercizio del diritto all'autodeterminazione sia legittimo, occorre che la comunità umana interessata abbia la natura di popolo e rispetti le seguenti condizioni:

- 1) fare immediato, esplicito riferimento al diritto internazionale dei diritti umani;
- 2) mettersi subito sotto l'autorità soprannazionale delle Nazioni Unite e delle istituzioni regionali a queste coordinate;
- 3) non usare la violenza, ma gli strumenti propri del metodo democratico: negoziato, referendum, plebiscito, elezioni, ecc.;
- 4) rispettare tutti i diritti umani, in particolare i diritti delle minoranze;
- 5) impegnarsi che la eventuale nuova entità territoriale non sia armata;
- 6) darsi una costituzione democratica che riconosca esplicitamente il primato del diritto internazionale dei diritti umani;
- 7) aderire subito ad un sistema di integrazione internazionale.

La comunità internazionale, nell'esigere il rispetto di queste condizioni, deve a sua volta adempiere ai seguenti impegni:

- 1) nel territorio ove si ponga un problema di autodeterminazione essere subito presente con una apposita struttura di garanzia sopranazionale articolata in:
 - a) struttura di monitoraggio;
 - b) struttura di supervisione dei processi di manifestazione della volontà popolare;
 - c) struttura di interposizione (se necessaria);
- 2) allestire sistemi di sicurezza collettiva internazionale sotto l'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite;
- 3) trasformare in senso federale le preesistenti istituzioni regionali di integrazione, perchè le nuove entità territoriali ne facciano subito parte;
- 4) democratizzare tutte le istituzioni internazionali (ONU, CSCE, Consiglio d'Europa, ecc.), mediante forme di legittimazione diretta e di partecipazione politica popolare ai processi decisionali internazionali. Sul piano europeo, si richiede subito alla CSCE, alla Comunità europea e al Consiglio d'Europa di creare una Agenzia inter-istituzionale paneuropea per i problemi dell'autodeterminazione e delle minoranze, cui partecipino anche l'ONU e la HCA.

La rete di collegamento transnazionale (network) delle istituzioni indipendenti di società civile ha un duplice compito da realizzare:

- 1) promuovere l'approccio "diritti umani e democrazia" per i processi di autodeterminazione;
- 2) essere subito presente, con una propria struttura di monitoraggio e di dialogo, nel tessuto sociale e politico del territorio interessato alla autodeterminazione per favorire l'uso degli strumenti democratici e l'internazionalizzazione del caso.

5. I diritti delle minoranze

Gli strumenti giuridici internazionali non riconoscono i diritti delle minoranze in quanto soggetti collettivi, ma taluni diritti umani degli individui appartenenti a minoranze. La norma più importante è l'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici:

“In quegli stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo”.

I diritti dei membri di minoranze finora riconosciuti sono dunque: diritti culturali, diritti relativi a pratica religiosa, diritti relativi all'uso della lingua. Non c'è nessun riferimento a forme di autonomia territoriale. Secondo una interpretazione corrente, l'obbligo degli stati in rapporto all'articolo 27 sarebbe quello di tutelare le minoranze con adeguate previsioni normative (attinenti soprattutto all'insegnamento, all'educazione e all'informazione) nelle costituzioni, in leggi ad hoc e con provvedimenti amministrativi.

Ci si dimentica di sottolineare che spesso, nel caso delle minoranze, ad essere violati sono numerosi altri diritti umani riconosciuti agli individui in quanto esseri umani. Il vero problema dei diritti delle minoranze è che, in molti casi, riesce difficile distinguere i confini tra minoranza e popolo. Il problema è cruciale, perchè se di popolo si trattasse scatterebbe automaticamente il diritto all'autodeterminazione del soggetto collettivo. La definizione di minoranza più accreditata in sede ufficiale è quella contenuta nel Rapporto speciale della Commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze intitolato “Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques” elaborato da Francesco Capotorti nel 1977 (nuova edizione a cura del Centro delle Nazioni Unite per i diritti umani, 1991). Col termine “minoranza” viene designato un gruppo che è “numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, in una posizione non-dominante, i cui membri – essendo cittadini dello stato – posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua” (par. 568).

Il problema dei diritti delle minoranze si complica quando la cosiddetta minoranza di uno stato si identifica con il popolo maggiore di uno o più altri stati. In questi casi, la minoranza oltre alla richiesta di non discriminazione avanza la domanda, più o meno esplicita, di autonomia territoriale o addirittura di autodeterminazione. Il grosso nodo da sciogliere, senza nascondersi dietro il dito, è costituito da situazioni quale quella ora ipotizzata e da situazioni in cui

sullo stesso territorio, all'interno di uno stato, sono compresenti più minoranze o micro nazionalità: per esempio a Subotica nella Vojvodina, provincia della Serbia. Per ambedue i casi, ferma restando la necessità di riconoscere e tutelare i diritti delle minoranze in quanto soggetti collettivi, valgono in prima approssimazione le previsioni contenute nel Documento conclusivo della Conferenza della CSCE sulla dimensione umana di Copenaghen (giugno 1990), e cioè che i membri di una minoranza hanno innanzitutto il diritto di esercitare pienamente e effettivamente i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali senza discriminazione alcuna (par. 31 e 32).

Nel Rapporto della Riunione di esperti della CSCE sulle minoranze nazionali (Ginevra 1991) al par. IV sono elencate a titolo indicativo alcune appropriate misure "democratiche":

- Organismi consultivi e decisionali nei quali le minoranze sono rappresentate, particolarmente per quanto riguarda educazione, cultura e religione;
- organismi elettivi e assemblee per gli affari delle minoranze nazionali;
- amministrazione locale e autonoma, come pure autonomia su base territoriale, compresa l'esistenza di organismi consultivi, legislativi ed esecutivi scelti mediante libere e periodiche elezioni;
- auto-amministrazione di una minoranza nazionale relativamente a materie concernenti la propria identità in situazioni in cui l'autonomia su base territoriale non si applica;
- forme di governo decentrato locale;
- (...);
- incoraggiamento di iniziative di base per relazioni tra le comunità minoritarie, tra comunità maggioritarie e comunità minoritarie, tra comunità confinanti, intese a contribuire a prevenire il nascere di tensioni locali o a risolvere pacificamente i conflitti in corso;
- incoraggiamento della creazione di commissioni miste permanenti, sia interstatuali sia regionali, intese a facilitare il dialogo continuo tra le regioni frontaliere interessate".

Per il caso di minoranze o gruppi etnici o micro-nazionalità che si identificano con il popolo di uno o più altri stati, deve ritenersi assolutamente necessaria la garanzia che discende da forme di autonomia territoriale.

6. Lo status legale dei “territori transnazionali”

Per i casi di compresenza di più minoranze o gruppi etnici o micro nazionalità sullo stesso territorio, la soluzione che si ipotizza come la più razionale è la “transnazionalizzazione” del territorio interessato dentro il territorio principale dello stato di appartenenza, cioè la creazione di “territori transnazionali”.

Cosa significa “territorio transnazionale”? È una nuova figura giuridica di entità territoriale, che traduce la compenetrazione fra interno ed esterno anche in termini di istituzioni territoriali. Il territorio transnazionale è un territorio che, per il fatto di essere abitato da più minoranze o gruppi etnici, è assunto essere ‘bene comune dell’umanità’ dal punto di vista geo-antropologico. In altre parole, la multietnicità, la multirazzialità, la multiculturalità sono “risorse di pace” per il mondo intero.

Il territorio interessato resta sotto l’autorità principale dello stato di cui fa parte, ma questa “autorità principale” è condizionata da forme di autorità internazionale esercitate a titolo di garanzia.

Il territorio transnazionale può assumere varie denominazioni: per esempio, “provincia transnazionale”, “comune transnazionale”, “comunità transnazionale”, ecc.

Lo statuto legale del territorio transnazionale è fatto dei seguenti elementi:

- 1) l’accordo fra le varie minoranze o gruppi etnici presenti sul territorio;
- 2) l’accordo fra lo stato di cui fa parte il territorio interessato e gli stati confinanti;
- 3) la decisione di una organizzazione internazionale di garantire la “transnazionalità” – che significa la particolare autonomia territoriale – del territorio interessato;
- 4) la presenza sul territorio di un ufficio permanente dell’autorità internazionale di garanzia;
- 5) la presenza organizzata di strutture transnazionali di società civile, col compito principale di promuovere e gestire “laboratori permanenti di multiculturalità”;
- 6) la membership del “territorio transnazionale” ad una apposita camera o comitato o network all’interno dell’organizzazione di integrazione internazionale (in Europa, Comunità europea o Consiglio d’Europa o CSCE o, meglio, un sistema interistituzionale paneuropeo formato da queste tre organizzazioni).

Il “territorio transnazionale” deve essere non armato e potrebbe beneficiare di facilitazioni economiche e commerciali.

Il “territorio transnazionale” deve agevolare l’insediamento di organismi transnazionali di società civile (“ambasciate di società civile”).

7. Conclusioni

- 1) Nell’era dell’interdipendenza planetaria, della transnazionalizzazione, della organizzazione internazionale, della internazionalizzazione dei diritti dell’uomo e dei popoli, bisogna pensare a forme nuove di statualità, che superino la logica del ‘confine’ e della ‘sovranità armata’.
- 2) Eventuali nuove entità territoriali indipendenti devono essere non armate e quindi devono essere garantite dentro un sistema di sicurezza collettiva internazionale: cioè, il sistema delle Nazioni Unite democraticamente partecipato e sistemi regionali direttamente collegati al sistema delle Nazioni Unite.
- 3) I “vecchi” stati devono:
 - a) disarmare;
 - b) attuare processi di ‘federalizzazione’ al loro interno;
 - c) far parte di sistemi di integrazione sopranazionale.
- 4) Pertanto, i contenuti istituzionali-territoriali della strategia di pace positiva sono essenzialmente:
 - a) integrazione sopranazionale democratica degli stati;
 - b) autonomia territoriale diffusa dentro gli stati;
 - c) creazione di territori transnazionali

Alla base di tutto, sta una nuova cultura politica che ha come obiettivi operativi:

 - 1) l’appoggio al nuovo diritto internazionale dei diritti umani e dei popoli;
 - 2) la democratizzazione e il potenziamento delle Nazioni Unite con autorità sopranazionale;
 - 3) la creazione e il potenziamento di strutture indipendenti di società civile ad ogni livello.

(...)

Agli stati, alla CSCE, alla Comunità Europea, al Consiglio d'Europa, all'ONU poniamo, in via pregiudiziale, la domanda: volete veramente la effettività del diritto internazionale dei diritti umani e dei popoli? Se sì, dovete prepararvi a gestire pacificamente la ristrutturazione geo-politica del pianeta.

Appello per la democratizzazione dell'ONU, 1992

L'appello è promosso dall'Associazione per la pace ed elaborato dal prof. Antonio Papisca e dal prof. Marco Mascia del Centro diritti umani dell'Università di Padova (Roma, settembre 1992)

Pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", n. 2, 1992

Tra le adesioni: Sen. Norberto Bobbio, Vescovo Tonino Bello, On. Chiara Ingrao, Sen. Maria Taddei, Sen. Grazia Ruffa, On. Paolo Bertezzo, On. Giorgio Ghezzi, On. Aureliana Alberici, On. Nicola Colaianni, On. Formigoni, On. Senese, On. Lusetti, Sen. Anna Pedrazzi, On. Betty di Prisco, On. Ciabbari, On. Tortorella, On. Vigneri, On. Trupia, On. Voza, On. Calzolaio, On. Felissari, On. Innocenti, On. Augusto Battaglia, On. Carol Tarantelli, On. Pollastrini, On. Pizzinato, On. Dalla Chiesa, On. Folena, On. Soriero, On. Lorenzetti, On. Mussi, On. Guidi, On. Bassolino, Sen. Emilio Molinari, Giuseppe Cotturri, P. Nicola Giandomenico, Salvatore Veca, Franco Leonori, Francois Rigaux e i membri del Tribunale Permanente dei Popoli, Pierluigi Onorato, Lodovico Grassi, Giampiero Rasimelli, Marcello Panettoni, Associazione per la pace, Alfa Zeta, ACLI, Alleanza per il progresso, Associazione Italiana "Amici di Raul Fallerau", Associazione Mondo Nuovo, Campagna Nord-Sud Debito Biosfera, Centro Eirene – Piacenza, Centro psicopedagogico per la pace, Centro Studi Aldo Capitini, Centro Volontari Marchigiani, Centro Internazionale Crocevia, CIPSI, Comunità Cristiane di Base, Comunità Promozione e Sviluppo, COSPE, Emmaus Italia, Francescani Sacro Convento di Assisi, F.I.D.M. Feder-Mediterraneo, Gruppo Escursionisti Verdi – Roma, Lega Italiana per i Diritti e la Liberazione dei Popoli, Mani Tese, Missione Oggi, Nigrizia, Pax Christi, Pro.Do. Progetto Domani: Cultura e Solidarietà, SCI, ANPI – Reggio Emilia.

"Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra (...) a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle Nazioni grandi e piccole, a promuovere il progresso sociale e un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà, e per tali fini (...) abbiamo risolto riunire i nostri sforzi (...)" (Dalla Carta delle Nazioni Unite).

L'ONU che vogliamo è l'ONU dei popoli, non l'ONU degli stati sovrani armati. Il dibattito sulla riforma del sistema delle Nazioni Unite non può

essere correttamente affrontato senza conoscere il significato e la portata di taluni estesi processi di mutamento in atto nel sistema politico internazionale: in particolare l'interdipendenza complessa, lo sviluppo dell'associazionismo nongovernativo e del volontariato operante al di là delle frontiere nazionali, lo sviluppo dell'organizzazione dei rapporti fra stati e fra popoli, il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani. Questi processi segnano in modo nuovo e irreversibile il pianeta alla soglia del terzo millennio. Pensare al miglioramento delle condizioni di vita sul pianeta prescindendo da essi non ha senso. La sfida più grossa riguarda la gestione dell'interdipendenza planetaria, resa indifferibile dall'esistenza di altri processi operanti su scala mondiale, ma di segno negativo, quali la distruzione delle risorse naturali e l'inquinamento ambientale, gli imponenti flussi migratori, i conflitti interetnici, la produzione di armi e la militarizzazione anche delle istituzioni civili. Ci chiediamo: sulla base di quale paradigma di valori deve realizzarsi la gestione dell'interdipendenza planetaria e per quali fini e con quali metodi? Sono i diritti umani il paradigma, è lo "sviluppo umano" ovunque nel mondo (nel senso inteso dal Rapporto Mondiale sullo Sviluppo Umano dell'UNDP) l'obiettivo strategico, e la condivisione delle risorse e la cooperazione il metodo principale? Quale idea di sicurezza? Ancora sicurezza nazionale e militare in primo luogo, per il perseguimento dell'interesse nazionale ovunque nel mondo, oppure sicurezza internazionale che per essere tale non può non essere allo stesso tempo economica, sociale e politica? Queste sono questioni di "nuovo ordine mondiale" e la necessità dell'ONU dei popoli si pone al centro della problematica di nuovo ordine mondiale. Se vogliamo passare dall'ONU delle sovranità armate all'ONU dei popoli dobbiamo avere un nostro progetto, una nostra strategia di nuovo ordine mondiale, da contrapporre a quella del blocco di potere multinazionale (un potere che è uno e trino: economico, politico, militare) che sta franando la nuova storia. L'ordine mondiale in cui c'è spazio per l'ONU dei popoli è quello che si basa sulle norme giuridiche internazionali dei diritti umani e sul protagonismo politico e culturale delle persone e delle comunità umane. È quello enunciato dall'articolo 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati". L'ordine che vogliamo è dunque un Nuovo Ordine Internazionale Democratico, NOID. Le nuove

relazioni internazionali devono fondarsi sui principi e sulle norme giuridiche contenute nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, nelle due Convenzioni internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali e nelle altre Convenzioni internazionali sui diritti umani, compresa la Convenzione sui diritti dell'infanzia entrata in vigore il 2 settembre 1990. In base a questo nuovo diritto internazionale, che è profondamente diverso dal vecchio diritto internazionale basato sul principio di sovranità degli stati, i diritti umani vengono prima dei diritti degli stati, le persone e i popoli vengono prima degli stati e del sistema delle relazioni inter-statali. Lo stato e il sistema degli stati sono sistemi derivati, che devono essere democraticamente controllati anche nei loro rapporti esterni. Anche per la via diplomatica e il funzionamento delle istituzioni intergovernative deve valere il principio di democrazia, cioè della legittimazione diretta e della partecipazione politica e popolare ai processi decisionali internazionali. "Ogni stato, un voto" (*one state, one vote*). È una regola procedurale che traduce il principio di sovrana eguaglianza degli stati, non il principio di democrazia internazionale genuinamente intesa come legittimazione diretta delle istituzioni internazionali e partecipazione politica popolare al loro funzionamento. L'ONU dei popoli è l'ONU debitamente democratizzata quanto a composizione degli organi e procedure decisionali, è l'ONU che promuove la democrazia internazionale insieme con la democrazia all'interno degli stati. L'ONU non può avere più potere, non può essere autorità sovranazionale se non si democratizza. Ma per democratizzare l'ONU ci vuole un forte movimento per il nuovo ordine internazionale democratico, il quale faccia del diritto internazionale dei diritti umani la propria legge fondamentale e agisca quindi sulla scena internazionale con una forte legittimazione giuridica oltre che etica. Il tessuto connettivo di questo movimento non può che essere la società civile internazionale, la cui infrastruttura è costituita dalle migliaia di organizzazioni non governative, movimenti, centri di studio che operano per via transnazionale nel campo dei diritti umani, della pace e del disarmo, dello sviluppo, della protezione dell'ambiente. Quali devono essere i caratteri di una nuova ONU intesa come istituzione principale di un nuovo ordine internazionale democratico? Innanzitutto, l'ONU deve essere messa in grado di svolgere il ruolo di garante supremo del diritto internazionale dei diritti umani. La Carta delle Nazioni Unite deve essere interpretata alla luce degli strumenti giuridici internazionali

dei diritti umani, cioè in base alle norme che la stessa Carta ha generato. Questo comporta che si crei una gerarchia tra i principi basilari dell'Organizzazione mondiale. I principi panumani devono venire prima dei principi statualistici e devono essere interpretati come principi di *ius cogens*. Essi sono:

- rispetto dei diritti umani;
- interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani;
- autodeterminazione dei popoli;
- rispetto dei diritti delle generazioni future;
- sviluppo umano (nel senso dei Rapporti Mondiali sullo Sviluppo Umano, UNDP);
- giustizia economica e sociale internazionale;
- solidarietà internazionale;
- tutte le risorse naturali come bene comune dell'umanità;
- protezione dell'ambiente naturale;
- democrazia interna e internazionale;
- divieto dell'uso della forza;
- obbligo di soluzione pacifica delle controversie;
- sicurezza internazionale;
- ingerenza pacifica negli affari interni per le materie concernenti i diritti umani.

L'ONU, essendo l'unica organizzazione a carattere universale ed avendo il merito di aver promosso il riconoscimento giuridico dei diritti umani sul piano internazionale, è la sede più adatta per la messa in opera del progetto di nuovo ordine internazionale democratico. È chiaro che, per svolgere questo importante ruolo, l'ONU deve prioritariamente avviare al suo interno un reale processo di riforma strutturale. Questo deve essere pensato avendo come riferimento valoriale il paradigma dei diritti umani e della democrazia e come interlocutori importanti le organizzazioni non governative, in primo luogo quelle con status consultivo al Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (Ecosoc), leaders carismatici (per esempio il Dalai Lama, la signora Brundtland, Dom Helder Camara, Adolfo Perez Esquivel) i rappresentanti degli stati che si dimostrano maggiormente sensibili, il Segretario Generale e i funzionari del segretariato delle Nazioni Unite. Boutros Ghali ha espresso, tra l'altro, la volontà di lavorare in stretto contatto con le organizzazioni non

governative. All'iniziativa del Segretario generale, intesa a dare più autonomia e autorità all'ONU, si deve affiancare l'azione politica, fortemente progettuale, promossa dalle ONG nazionali e internazionali. In questa direzione si aprono tre percorsi contestuali e sinergici: quello della democratizzazione del processo decisionale; quello del potenziamento delle strutture di protezione dei diritti umani; quello del sistema di sicurezza sociale.

Democratizzare l'ONU – giova ripeterlo – significa andare oltre il principio di sovrana uguaglianza degli stati e mettere in pratica il principio della partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle Nazioni Unite. Concretamente si tratta di:

1. affiancare all'attuale Assemblea generale (Camera degli stati) una seconda Assemblea o Camera dei popoli, direttamente eletta in ciascuno stato membro dell'ONU, così come avviene per il Parlamento Europeo (l'interstizio istituzionale per porre in essere questo nuovo organismo è stato individuato nell'articolo 22 della Carta delle Nazioni Unite, il quale prevede che l'Assemblea Generale possa "istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni");

2. riconoscere come organo delle Nazioni Unite l'attuale Conferenza delle 831 ONG che hanno stato consultivo all'Ecosoc;

3. creare un comitato interparlamentare (composto da rappresentanti dei parlamenti e degli stati membri dell'ONU), a sostegno della democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite;

4. rendere obbligatoriamente "tripartita" la composizione delle delegazioni nazionali in tutti gli organi dell'ONU: dall'Assemblea generale al Consiglio di sicurezza, alla Commissione dei diritti dell'uomo. Ciò significa che le delegazioni nazionali devono essere composte dai rappresentanti dei governi, del parlamento e delle associazioni di volontariato;

5. coinvolgere le Organizzazioni internazionali nongovernative, OING, nella procedura di designazione del Segretario Generale;

6. promuovere il riconoscimento legale – formale della rete transnazionale di associazione e gruppi di volontariato, sulla base del criterio della "utilità internazionale", in analogia con quanto previsto dalla Convenzione europea per il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative;

7. abolire nel Consiglio di sicurezza il diritto di veto almeno per le materie riguardanti i diritti dell'uomo e dei popoli;

8. appoggiare la creazione di un Consiglio di sicurezza per lo sviluppo umano, sulla base della proposta contenuta nel Rapporto Mondiale sullo Sviluppo Umano 1992.

Potenziare le strutture di protezione internazionale dei diritti significa:

1. aumentare le risorse e rendere più efficaci le funzioni del Comitato dei diritti umani istituito in base all'articolo 28 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali istituito dal Consiglio economico e sociale per controllare il rispetto dei diritti sanciti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nonché degli altri organi specializzati delle Nazioni Unite;

2. creare una Corte mondiale dei diritti dell'uomo e dei popoli, dotata di adeguate risorse, che potrebbe anche funzionare come Corte d'Appello rispetto alle Corti regionali (europea e interamericana) dei diritti dell'uomo. Tale Corte dovrebbe anche svolgere funzioni di garanzia per la realizzazione pacifica del diritto di autodeterminazione dei popoli e dei diritti delle minoranze;

3. rendere obbligatoria, una volta per tutte, la giurisdizione dell'attuale Corte internazionale di giustizia, competente a giudicare sulle controversie fra stati.

Per quanto riguarda il sistema di sicurezza mondiale si tratta di:

1. affermare il principio di integralità della sicurezza internazionale, nel senso che i suoi contenuti devono essere economici e sociali oltre che di prevenzione dei conflitti armati;

2. sviluppare un sistema di efficaci misure preventive, così da limitare l'applicazione di misure sanzionatorie;

3. applicare l'articolo 43 della Corte delle Nazioni Unite, che prevede l'uso del militare nel rigoroso rispetto delle seguenti condizioni:

- che non si tratti di operazioni belliche;
- che tale uso avvenga sotto la diretta responsabilità e il comando “sovrannazionale” dell'ONU (divieto di operazioni “multinazionali”), nel pieno rispetto dei principi e dei fini enunciati negli articoli 1 e 2 della Carta;

4. premere sui governi perché adempiano all'obbligo giuridico di conferire subito all'"ammasso ONU" una parte almeno dei rispettivi eserciti, secondo quanto disposto dall'articolo 43;

5. giungere il più presto possibile al riconoscimento giuridico internazionale dell'obiezione di coscienza, partendo dalle apposite risoluzioni della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite;

6. procedere alla creazione, sotto l'egida dell'ONU, di una forza non armata e non violenta formata da obiettori di coscienza e da personale di organizzazioni non governative. Quest'ultima proposta è già stata presentata al Segretario generale delle Nazioni Unite nel 1986 da Ramsahai Purohit, uno dei massimi rappresentanti della religione induista.

Nei territori della ex Jugoslavia si stanno sperimentando, accanto alla forza di interposizione delle Nazioni Unite, forme attive di interposizione della società civile promosse dalla Assemblea dei Cittadini di Helsinki e dal movimento per la pace italiano. Di fronte alle difficoltà di bilancio che il Segretario generale incontra nel finanziare gli oltre 70.000 Caschi blu impiegati in varie zone del mondo, a causa della scarsa sensibilità dei governi al problema della pace, le OING e il movimento per la pace dovrebbero farsi carico di creare un fondo di contributi volontari per sopperire, almeno in parte, alle irresponsabili assenze degli stati. Un'azione di questo livello farebbe crescere il ruolo di pace svolto dalle istituzioni indipendenti della società civile e aumentare la loro influenza all'interno dei processi decisionali relativi ai problemi della sicurezza. La possibilità reale per il movimento per la pace di condizionare il comportamento dei centri di potere politico sia governativi sia intergovernativi deriva dalla capacità di:

1. mobilitare la società civile internazionale attorno ai valori che ritroviamo oggi formalmente enunciati nel diritto internazionale dei diritti umani (*value power*);

2. elaborare, con grande competenza, nuove idee e nuovi progetti creativi (*project power*);

3. creare reti di coordinamento a tutti i livelli dell'agire politico, da quello locale a quello continentale e universale (*networking power*).

Non si può infine dimenticare il ruolo fondamentale che, nel medio e lungo periodo, riveste l'educazione nel campo dei diritti umani e della democrazia

al fine di umanizzare le istituzioni governative nazionali e internazionale. Un'ONU democraticamente trasformata può essere in grado di perseguire con efficacia i seguenti obiettivi:

1. realizzare il negoziato globale, sulla base del principio della globalizzazione delle issues, per una giusta divisione internazionale del lavoro tra Nord e Sud;
2. allestire un sistema di sicurezza politica internazionale dotato di adeguate risorse per operazioni di peace keeping e di peace making;
3. garantire la realizzazione pacifica dei legittimi processi di autodeterminazione dei popoli anche al di fuori dei casi di decolonizzazione;
4. realizzare politiche mondiali per l'ambiente, le migrazioni, l'uso dei beni comuni dell'umanità;
5. realizzare una politica di disarmo reale sotto l'egida di un'alta autorità delle Nazioni Unite per il disarmo: i cosiddetti negoziati diplomatici per il disarmo sono una farsa;
6. promuovere e gestire il raccordo tra i vari sottosistemi di integrazione regionale;
7. realizzare d'intesa con l'Unesco, un grosso programma mondiale per l'educazione a diritti umani, democrazia, pace, sviluppo e ambiente;
8. promuovere e garantire la sperimentazione di nuove forme di "statualità sostenibile": per esempio, "territori transnazionali" nelle aree dove coesistono due o più gruppi etnici o micro-nazionalità.

Come movimento pacifista che vuole esercitare a pieno la sua soggettualità politica sulla scena interna e internazionale, ci assumiamo la responsabilità di promuovere in ogni nostra azione l'effettività del diritto internazionale dei diritti umani. Chiediamo al Parlamento e al Governo italiano di agire perché il futuro dell'ONU venga definitivamente riscattato dall'ipoteca della disposizione transitoria contenuta nell'articolo 106 della Carta: "In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'art. 43, tali, secondo il parere del Consiglio di sicurezza, da rendere possibile ad esso di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni dell'art. 42, gli stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 3 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del par. 5 di questa Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze con altri Membri delle Nazioni Unite, in vista di quell'azione comune in nome dell'Organizzazione che possa essere necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

Beati i Costruttori di Pace: a Sarajevo nella Giornata internazionale dei diritti umani 1992

Testo preparato dal Centro diritti umani dell'Università di Padova

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

Il significato dell'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani si pone al centro dell'iniziativa politica dei Beati i costruttori di pace, i quali intendono interpretarlo e applicarlo alla luce di quanto enunciato nell'identico Preambolo dei due Patti giuridici internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali: “L'individuo, in quanto ha dei doveri verso gli altri e verso la collettività alla quale appartiene, è tenuto a sforzarsi di promuovere e di rispettare i diritti riconosciuti nel presente Patto”.

Andiamo a Sarajevo per condividere con i fratelli e le sorelle della Bosnia e Erzegovina la speranza e l'impegno affinché la Giornata internazionale dei diritti umani 1992 segni la fine delle sofferenze in quella città martoriata. La celebriamo insieme, scambiandoci gesti di solidarietà concreta e riflettendo, in spirito di comune progettualità e responsabilità per l'azione, su ciò che implicano i principi e le norme del diritto internazionale dei diritti umani – delle persone e dei popoli – per il comportamento delle istituzioni nazionali e internazionali così come per quello delle strutture indipendenti di società civile.

Andiamo a Sarajevo sotto la responsabilità personale di ciascuno, pienamente consapevoli dei rischi che corriamo. Nella eventualità di gesti violenti nei nostri confronti, chiediamo con fermezza che non si adottino misure di ritorsione implicanti l'uso della violenza e di quella militare in specie.

2. I diritti umani e i diritti dei popoli sono riconosciuti dal vigente diritto internazionale (Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, Patti internazionali del 1966 e le altre Convenzioni giuridiche pertinenti) come diritti fondamentali, cioè inviolabili e inalienabili. Ne discende che, in virtù di questo nuovo diritto internazionale o diritto della comunità umana, tutte le persone, i popoli e la famiglia umana universale devono considerarsi soggetti originari di sovranità anche nel sistema dei rapporti internazionali.

I principi fondamentali di questo nuovo diritto, che anche la recente sentenza del Tribunale Permanente dei Popoli (Padova-Venezia, ottobre 1992) stabilisce essere principi di *jus cogens*, validi cioè per tutti, sono: principio di vita, principio di eguaglianza degli individui e dei popoli, principio di pace, principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, principio di cittadinanza planetaria, principio di solidarietà, principio di giustizia sociale, principio di democrazia politica ed economica.

Le norme giuridiche internazionali sui diritti umani rafforzano il principio della soluzione pacifica delle controversie e quello del divieto dell'uso della forza enunciati nell'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite.

Esiste oggi un chiaro ordine di priorità tra le norme dell'ordinamento giuridico internazionale. Al primo posto sono quelle relative ai diritti umani. Laddove sorga contrasto tra diritti umani internazionalmente riconosciuti e diritti degli stati, i primi devono prevalere. Perché non si sviluppino conflitti per l'applicazione di questi principi, occorre che la comunità internazionale adegui le proprie istituzioni o ne crei di nuove sì da garantire giustizia e sicurezza per tutti.

Il diritto internazionale dei diritti umani rifiuta la logica della frontiera nazionale armata e chiusa e legittima ad agire per il nuovo ordine internazionale democratico e nonviolento, secondo quanto enunciato dall'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Quindi è lecito, anzi doveroso, per qualsiasi persona, gruppo o istituzione interessarsi delle vicende relative ai diritti umani in casa propria e in casa altrui, operando per la loro promozione e tutela "dal villaggio all'ONU". Più precisamente, le strutture indipendenti di società civile sono pienamente legittimate, anche sotto il profilo giuridico-formale, ad esercitare il diritto-dovere di portare aiuto e solidarietà alle persone, ai popoli e alle minoranze che subiscono violazioni dei loro diritti innati e di agire attivamente per ricercare e proporre soluzioni appropriate.

Tale diritto-dovere è chiaramente enunciato dallo “Institut de Droit International” (Risoluzione di Santiago de Compostela del 13.09.1989), dal Parlamento europeo (Risoluzione sui diritti umani nel mondo nel 1989 e 1990 e sulla politica comunitaria dei diritti dell’uomo, 1991), dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE (Documento conclusivo della Conferenza sulla dimensione umana, Mosca, 4 ottobre 1991), dalla Assemblea dei Cittadini di Helsinki (Documento di Bratislava, marzo 1992).

La democrazia internazionale, in questa forma di iniziativa e partecipazione politica popolare per la prevenzione e la soluzione dei conflitti e per l’esercizio della solidarietà internazionale, è un diritto fondamentale delle persone e dei gruppi come il diritto alla democrazia in ambito nazionale.

3. Il diritto all’autodeterminazione dei popoli, quale espressamente riconosciuto dall’identico art. 1 dei due Patti internazionali del 1966 e dal principio VIII dell’Atto finale di Helsinki, deve essere interpretato all’interno del quadro normativo generale di tutti i diritti umani internazionalmente riconosciuti e in base al principio della loro interdipendenza e indivisibilità.

In quest’ottica, il processo di autodeterminazione non sempre può sfociare nella creazione di un nuovo stato sovrano, ma può concludersi anche con la realizzazione di forme avanzate di autonomia territoriale, garantite sul piano internazionale. Non è questo, evidentemente, il caso di Bosnia Erzegovina, Slovenia e Croazia, il cui processo di autodeterminazione si è democraticamente perfezionato con la dichiarazione di indipendenza, il riconoscimento internazionale e l’ammissione all’ONU.

In taluni territori, ove coesistano più minoranze, gruppi etnici o micro-nazionalità, l’esito dell’autodeterminazione può consistere nella creazione di **“territori transnazionali”** (regioni, province, municipalità, interregioni), da considerarsi come nuova figura giuridica di entità territoriale. Il territorio transnazionale, per il fatto di essere connotato dalla multiculturalità, è assunto essere “bene comune dell’umanità” dal punto di vista geo-antropologico. In altre parole, la multi-etnicità, la multirazzialità, la multiculturalità sono concrete “risorse di pace” per il mondo intero. Lo statuto legale del territorio transnazionale è fatto dei seguenti elementi: a) l’accordo fra i vari gruppi etnici; b) l’accordo fra lo stato di cui fa parte il territorio interessato e gli stati confinanti; c) la presenza permanente sul territorio di una autorità internazionale di garanzia; d) la presenza organizzata di strutture transnazionali di società civile, con funzioni di

“laboratori permanenti di interculturalità”; e) appartenenza ad una “Camera dei territori transnazionali” dentro la CSCE.

In ogni caso, tenuto conto del fatto che il diritto di autodeterminazione, pur formalmente riconosciuto, è tuttora privo di adeguati strumenti internazionali di tutela, il relativo processo deve avvenire con altissimo senso di responsabilità e nel rispetto delle seguenti condizioni da parte di chi legittimamente rappresenta la comunità umana interessata:

1. fare immediato, esplicito riferimento al diritto internazionale dei diritti umani;
2. porsi subito sotto l'autorità sopranazionale dell'ONU e delle istituzioni regionali a questa coordinate (CSCE, Consiglio d'Europa, CEE);
3. non usare la violenza, ma gli strumenti propri del metodo democratico: negoziato, referendum, plebiscito, elezioni, ecc.;
4. rispettare tutti i diritti umani, in particolare i diritti delle minoranze;
5. impegnarsi affinché la eventuale nuova entità territoriale, esito finale del processo di autodeterminazione, non sia armata;
6. impegnarsi ad adottare una costituzione democratica che riconosca esplicitamente il primato del diritto internazionale dei diritti umani rispetto a qualsiasi altro ordinamento.

Nell'esigere il rispetto di queste condizioni, la comunità internazionale deve a sua volta adempiere ai seguenti impegni:

1. nel territorio ove si ponga un problema di autodeterminazione essere subito presente con una apposita struttura di garanzia sopranazionale articolata in:
 - a) struttura di monitoraggio;
 - b) struttura di supervisione dei processi di manifestazione della volontà popolare;
 - c) struttura di interposizione (se necessaria);
2. allestire sistemi di sicurezza collettiva internazionale sotto l'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite;
3. fare in modo che le preesistenti istituzioni regionali di cooperazione e integrazione accolgano subito al loro interno le nuove entità territoriali;
4. democratizzare tutte le istituzioni internazionali (ONU, CSCE, Consiglio d'Europa), mediante forme di legittimazione diretta degli organi principali e di partecipazione politica popolare ai loro processi decisionali.

4. Di fronte ai drammatici avvenimenti nella Bosnia e Erzegovina e, più in generale, nella ex Jugoslavia, sulla Comunità internazionale – Stati, ONU, CEE, CSCE – pesa la gravissima responsabilità di non essere intervenuta in via preventiva, e con mezzi realmente efficaci, per la soluzione pacifica dei conflitti.

Non meno gravi responsabilità specifiche pesano su quei leaders e gruppi politici che cinicamente tentano di conservare, in condizioni di palese illegalità e con forme di repressione violenta delle istanze democratiche, regimi politico-militari che altrimenti sarebbero già scomparsi.

Le cosiddette operazioni di pulizia etnica insieme con le estese e flagranti violazioni dei diritti delle minoranze, inoppugnabilmente accertate dall'Inviato speciale dell'ONU, costituiscono crimine contro l'umanità e violazione palese della Convenzione internazionale per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948.

Tra le colpe più evidenti della comunità internazionale, e soprattutto della classe governante europea, è quella di essere rimasta inerte sul terreno della progettualità di fronte ai radicali mutamenti che avrebbero esigito e tuttora esigono intelligenti e coraggiose risposte nel segno dell'innovazione e della solidarietà: fondamentalmente, la creazione di un sistema paneuropeo dotato di efficaci istituzioni per la sicurezza economica, sociale e di ordine pubblico, insomma la messa in opera della grande intuizione della "Casa comune europea".

L'attuale leadership politica europea e mondiale, nel suo insieme, passerà alla storia come quella che non ha saputo o voluto cogliere i segni dei tempi, per aprire senza indugio una nuova fase di reale pacificazione e sviluppo nei rapporti fra popoli e fra stati pagandone il costo in termini di solidarietà economica e sociale oltre che politica.

Va denunciato con forza che il settore in cui la comunità degli stati è stata meno inerte è quello della produzione e del traffico di armi. Questo fatto rende ancora più colpevole la mancanza di progettualità politica di segno positivo.

5. In questa situazione, che tanti morti e sofferenze ha già provocato e continua a provocare, e il cui costo è di gran lunga superiore a quello di un serio programma di solidarietà economica, la società civile internazionale sta da tempo reagendo facendo appello all'etica della responsabilità, della giustizia e della solidarietà e ai doveri giuridici che discendono dalle norme internazionali sui diritti dell'uomo e dei popoli.

Noi, Beati i costruttori di pace, pienamente consapevoli del dovere morale e giuridico di agire per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali delle persone, dei popoli e delle minoranze, proponiamo di discutere con i fratelli e le sorelle bosniache alcune linee di un progetto politico che possiamo insieme avanzare alle competenti istanze governative nazionali e internazionali e al mondo delle strutture indipendenti di società civile.

Ciò che proponiamo di discutere affonda le proprie radici nei principi e nelle norme del Codice universale dei diritti umani che è la nostra legge fondamentale e che, giova ripetere, ci legittima, in quanto parte attiva e responsabile di società civile internazionale, ad assumere iniziative miranti a porre fine ad uno stato di cose assolutamente intollerabile perché disumano e illegale.

6. Riprendiamo con convinzione e determinatezza l'idea, irrinunciabile, di una Casa comune europea dentro la quale spegnere i conflitti fratricidi e costruire rapporti di reciproco aiuto e rispetto.

Proponiamo subito i primi due "mattoni" o premesse essenziali della strategia di Casa comune, quale riferimento indispensabile per le proposte riguardanti la situazione bosniaca.

Primo "mattoni". Il fondamento etico e giuridico della Casa comune europea è costituito dai valori umani recepiti dal Codice internazionale dei diritti delle persone e dei popoli.

Secondo "mattoni". Le istituzioni europee – principalmente CSCE, Consiglio d'Europa, CEE – invece di agire (o restare inerti o pasticciare) ciascuna per proprio conto, devono:

- cooperare fra loro;
- democratizzare le proprie strutture;
- coordinarsi con l'ONU, anche questa da rapidamente democratizzare e trasformare in "ONU dei popoli";
- accogliere tutti gli stati e i popoli europei grandi e piccoli, alla sola condizione che essi si impegnino a rispettare il Codice internazionale dei diritti umani (e non limitarsi quindi a forme, comunque insufficienti, di mera assistenza d'emergenza).

A questi compiti devono sovrintendere:

- a) una **Unità inter-istituzionale paneuropea**, composta dai rappresentanti al massimo livello di tutte le istituzioni europee;

b) una **Istituzione parlamentare paneuropea**, composta dai rappresentanti del Parlamento europeo, dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, dei Parlamenti di tutti gli stati europei, con funzioni di indirizzo e controllo nei confronti della Unità inter-istituzionale. La prospettiva è evidentemente quella della creazione di un Parlamento paneuropeo eletto a suffragio universale.

7. Partendo dal riferimento ai due primi “mattoni” di Casa comune europea, avanziamo le seguenti proposte per quanto riguarda specificamente la situazione in Bosnia e nella ex Jugoslavia.

1. Costituzione di una “**Tavola rotonda permanente di società civile della Bosnia**”, composta da tutte le espressioni di società civile, che si riconoscono nel Codice universale dei diritti umani, operanti sul territorio. La Tavola rotonda dovrebbe alimentare un dialogo permanente, col duplice obiettivo principale di efficacemente influire sulle scelte delle istituzioni politiche e di sviluppare forme di cooperazione multietnica e multiculturale.

Facciamo appello, per questo, allo spirito di iniziativa e alla autorità morale e politica della **Helsinki Citizens' Assembly, HCA**, perché aiuti le varie espressioni di società civile in Bosnia ad avviare e rafforzare il dialogo interculturale e interconfessionale e mobiliti risorse di concreta solidarietà transnazionale attorno alla Tavola rotonda di società civile bosniaca. La HCA dovrebbe altresì operare affinché a tale Tavola rotonda venga riconosciuto, in via straordinaria, lo “status consultivo” presso la CSCE, il Consiglio d'Europa, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e l'UNESCO.

2. **Trattato multilaterale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia**. Le iniziative negoziali finora esperite si sono rivelate fallimentari o dilatorie. Si rende necessaria una iniziativa molto più forte e sincera, sotto la presidenza di un pool di istituzioni internazionali, ovvero di una “**Agenzia internazionale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia**”, composta da ONU, CSCE, Consiglio d'Europa, CEE, coordinata dal Segretario generale dell'ONU, alla quale devono partecipare le parti più direttamente in causa: Bosnia Erzegovina, Serbia e Montenegro, Croazia e un gruppo di paesi confinanti con i territori della ex Jugoslavia, in particolare: Slovenia, Ungheria, Italia, Austria, San Marino, Romania, Bulgaria, Grecia, Turchia, Albania.

Gli obiettivi sui quali raggiungere l'accordo sono:

- a) cessate il fuoco;
- b) disarmo delle parti;
- c) ritiro delle forze di occupazione;
- d) smilitarizzazione del territorio;
- e) presenza adeguata dei Caschi blu;
- f) presenza di una Alta autorità internazionale di garanzia;
- g) rientro dei profughi;
- h) ristabilimento dei confini preesistenti allo scoppio della guerra;
- i) sottoscrizione di un Trattato multilaterale di garanzia, buon vicinato e

cooperazione tra Bosnia e paesi confinanti, sottoscritto anche e garantito – per la sua applicazione – dalla Agenzia internazionale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia.

Al tavolo del negoziato deve partecipare, in veste consultiva, la rappresentanza della Tavola rotonda permanente di società civile della Bosnia.

Nello svolgimento delle operazioni di cui alle lettere da a) a g), devono essere rigorosamente applicate le norme del diritto internazionale umanitario riguardanti il trattamento di prigionieri, feriti, popolazione civile, ecc. (Convenzioni di Ginevra).

3. Perché il negoziato si avvii, occorre una **forte iniziativa di diplomazia popolare** che amplifichi ulteriormente l'impatto della manifestazione di Sarajevo per la celebrazione della Giornata internazionale dei diritti umani 1992. Si tratta di mobilitare una estesa adesione popolare, col coinvolgimento anche di personalità del mondo culturale, artistico, religioso e politico, al presente documento. Le firme dovranno essere raccolte con la collaborazione di quante più possibili associazioni di promozione umana (da quelle eco-pacifiste a quelle di solidarietà sociale di base) attraverso la tecnica del "banchetto", lettere ai giornali, sottoscrizioni nelle librerie, nelle università, nelle scuole, nelle fabbriche, nelle chiese.

4. Il **cessate il fuoco**, il **disarmo dei gruppi armati** e l'**embargo sul traffico di armi** verso le zone del conflitto sono un obiettivo da conseguirsi in via prioritaria. A queste operazioni deve presiedere l'Agenzia internazionale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia.

Un ruolo importante deve essere svolto dalle strutture indipendenti di società civile mediante la tecnica della denuncia dei traffici d'armi e il blocco dei mezzi che le trasportano.

In questo contesto, deve essere avviato un processo di smilitarizzazione del territorio, sotto l'egida dell'ONU, secondo le proposte contenute nell'importante Rapporto di Boutros Boutros Ghali, Segretario generale delle Nazioni Unite, intitolato "Agenda per la pace" (New York, giugno 1992).

5. Programma di cooperazione economica, sociale e umanitaria.

L'Agenzia internazionale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia deve elaborare un piano di aiuti finalizzati alla ricostruzione economica, sociale e culturale delle zone danneggiate dal conflitto, mobilitando le necessarie risorse finanziarie e umane presso gli stati, gli organismi economici internazionali, gli ambienti produttivi.

Alla realizzazione di questo piano devono essere ufficialmente associate le organizzazioni nongovernative (ONG) e le strutture di volontariato, non soltanto perché indispensabili per la loro intrinseca capacità di operare in situazioni di difficoltà estrema, ma anche per evitare il ripetersi di quelle strumentalizzazioni e devianze che caratterizzano i programmi di cooperazione intergovernativa allo sviluppo con i paesi del Sud del mondo.

Di questo piano, una parte importante deve riguardare la incentivazione di iniziative per l'educazione alla pace e ai diritti umani e al dialogo interculturale, con la collaborazione di ONG, scuole, università, enti locali dei paesi membri della CSCE.

Priorità deve essere data alla installazione sul territorio di Centri per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle minoranze, in rapporto diretto con le competenti istituzioni dell'ONU, della CSCE, del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo.

All'interno di questo programma, un ruolo educativo di particolare rilievo può essere svolto dagli obiettori di coscienza e dalle donne.

In particolare, gli obiettori di coscienza con l'aiuto delle loro strutture organizzate anche sul piano internazionale, si propongono tra i soggetti più idonei a educare alla pratica della nonviolenza e quindi a dare un supporto popolare alla strategia di smilitarizzazione del territorio sotto egida ONU.

Utili indicazioni per un programma di "peace building" sono contenute nel citato Rapporto di Boutros Boutros-Ghali.

8. L'esperienza della Agenzia internazionale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia potrebbe rivelarsi utile per fronteggiare situazioni analoghe in altre parti del continente europeo.

La cultura del pacifismo di fronte alla sfida dell'aggressione ai popoli: il diritto-dovere di ingerenza umanitaria

Antonio Papisca

(per «Avvenire», 15/12/1992)

La politica internazionale mostra segni di schizofrenia, con gravissimo pericolo per tutti. Si invocano principi nuovi, anzi rivoluzionari, come quello di ingerenza umanitaria negli affari interni degli stati, ma li si interpreta e li si applica utilizzando procedure e strumenti che sono incompatibili con la ragione profonda dei principi invocati. Asserire che è lecito e giusto intervenire negli affari interni di uno stato significa minare le fondamenta del pluricentenario diritto che regola i rapporti fra stati, cioè il principio di sovranità di cui è logico corollario il principio di non ingerenza negli affari interni.

Come si legittimano gli atti di ingerenza e, prima ancora, sono necessari ed utili tali atti? Nessuna risposta è plausibile, se non ha come parametro di riferimento quello dei diritti umani, un parametro che è allo stesso tempo etico e giuridico. Quando i diritti fondamentali delle persone, dei popoli e delle minoranze sono violati e lo stato sul cui territorio avvengono le violazioni è manifestamente indisposto o incapace di tutelarli, si crea una situazione di necessità o di emergenza per l'intera comunità internazionale. Ciò avviene, deve avvenire, perchè i diritti innati delle persone e dei popoli sono riconosciuti come diritti fondamentali dal nuovo diritto internazionale o diritto della famiglia umana universale. Le principali fonti di questo sono la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, le due Convenzioni giuridiche internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, e altri cinquanta accordi giuridici, ultimo dei quali (1989) la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dei minori.

Il rispetto dei diritti umani fa oggi parte di una materia che ha per così dire oltrepassato le Colonne d'Ercole della «giurisdizione domestica» degli stati. La violazione anche di un solo diritto umano nei confronti anche di una sola persona costituisce crimine ai sensi del nuovo diritto internazionale. La comunità

internazionale ha quindi l'obbligo di mettere in atto modi e mezzi appropriati per fare rispettare le nuove norme giuridiche che essa ha stabilito. Il principio che presiede alla realizzazione di questo dovere di intervento è pertanto quello della eguale dignità di tutte le persone umane: a questo principio cede la sovranità degli stati, come avviene all'interno degli ordinamenti 'costituzionali' degli stati, ove è solennemente statuito che la sovranità appartiene al popolo (in virtù dei diritti innati di ciascuno dei suoi membri), non allo stato. In virtù della normativa internazionale sui diritti umani è dato asserire con certezza, in punto di logica e di diritto, che esistono valori, diritti e interessi umani i quali sono superiori ai diritti e agli interessi degli stati.

Sollecitata e alimentata dai grandi processi di mutamento in corso nel pianeta (nel segno del bene e del male), si sta svolgendo quella che possiamo considerare la lotta titanica tra il vecchio diritto internazionale delle sovranità statuali armate e il nuovo diritto internazionale della famiglia umana universale, tra gli operatori della cultura dell'interesse nazionale e degli equilibri di potenza da un lato, e gli operatori della cultura della promozione umana e della solidarietà in ogni parte del mondo, dall'altro. La schizofrenia del momento, cui accennavo in apertura, discende dal fatto che esistono formalmente due parti dell'ordinamento giuridico internazionale, ambedue poste in essere dagli stati ma fra loro radicalmente incompatibili.

La soluzione del problema di un nuovo ordine internazionale più giusto e solidale, cioè più umano, sta nel favorire la vittoria del nuovo diritto dei diritti umani sul vecchio diritto delle sovranità statuali armate, cioè nel riuscire a non fare applicare i vecchi principi e nel subordinare le norme relative allo status internazionale degli Stati a quelle relative allo statuto internazionale delle persone e dei popoli.

La condizione schizofrenica della politica internazionale è speculare allo stato di confusione che caratterizza il dibattito in corso nei grandi mezzi di informazione: le grossolane accuse di «due pesi, due misure» nei confronti delle prese di posizione di Giovanni Paolo II – «contro» la Guerra del Golfo e «per» l'intervento umanitario, ovunque ce ne sia bisogno – dimostrano ignoranza e mala fede, forse più la prima che la seconda. La posizione pacifista del Papa è rigorosamente coerente in sé e coi principi del nuovo diritto internazionale. La guerra in quanto tale è proscritta dalla Carta dell'ONU e, ancor più esplicitamente, dalla normativa internazionale dei diritti umani. L'ingerenza

umanitaria, invece, non solo non è proscritta ma è obbligatoria allo scopo di fare applicare il diritto internazionale dei diritti umani. Evidentemente, un'ingerenza che si giustifica in virtù di norme giuridiche internazionali che vietano la guerra, non può realizzarsi con azioni belliche. Ne discende che, affinché l'ingerenza umanitaria sia legittimamente esercitabile, debbano essere rispettate le seguenti condizioni.

Primo: i fini devono essere intesi a prevenire la violazione dei diritti umani o a ristabilirne il rispetto. Il ventaglio dei fini è molto ampio, in considerazione del fatto che i diritti umani internazionalmente riconosciuti sono sia quelli civili e politici sia quelli economici sociali e culturali sia quelli dei popoli (all'esistenza, all'identità culturale, alla disponibilità delle risorse naturali sul proprio territorio, all'autodeterminazione). Anche la costruzione o ricostruzione di strutture democratiche rientrano tra i fini che legittimano l'ingerenza. È appena il caso di ricordare che la democrazia ancorata al paradigma dei diritti umani è *tutta* la democrazia: politica ed economica, rappresentativa e partecipativa, nazionale e internazionale.

Secondo: l'istituzione che decide e realizza l'ingerenza deve essere l'Organizzazione delle Nazioni Unite o altra istituzione internazionale ad essa gerarchicamente collegata.

Terzo: la gestione e il comando dell'intera operazione di ingerenza umanitaria devono essere assicurate dall'ONU in quanto tale, devono cioè avere carattere di «autorità sopranazionale» e non di «coalizione multinazionale» sotto comando e bandiera di uno degli stati membri della coalizione.

Quarto: l'eventuale impiego di personale e strumenti militari deve avvenire esclusivamente per ragioni di polizia, cioè per prevenire atti delinquenti e neutralizzare forze che fanno uso delle armi. Perché si tratti di operazioni di «ordine pubblico» e non di «guerra», occorre pertanto garantirsi che l'uso della coercizione avvenga effettivamente per i fini umanitari che legittimano l'ingerenza e nei limiti della legge internazionale dei diritti umani: ciò può essere, giova ribadirlo, soltanto se il comando e la gestione delle operazioni sono esercitati dall'autorità sopranazionale dell'ONU.

Giova fare presente che la enunciazione del principio di ingerenza umanitaria (o per questioni attinenti alla cosiddetta «dimensione umana») si trova in importanti documenti di organismi internazionali quali il Parlamento europeo, la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, CSCE (in particolare,

Conferenza sulla dimensione umana, Mosca, ottobre 1991), lo stesso Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a cominciare dalla risoluzione 688 riguardante la situazione dei Kurdi. Lo stesso principio è ampiamente illustrato dalla Risoluzione di Santiago di Compostella, elaborata nel 1989 dal prestigioso «Institut de Droit International», da un documento della Commissione diritti umani della Helsinki Citizens Assembly, HCA (Assemblea dei Cittadini di Helsinki, settembre 1991). Esso figura da ultimo nel documento politico (elaborato dal Centro diritti umani dell'Università di Padova), che i «Beati i costruttori di pace» hanno recato a Sarajevo.

Se il principio di ingerenza umanitaria viene interpretato prescindendo dal diritto internazionale dei diritti umani cui appartiene e lo si applica per coprire «vecchie» intenzioni e logiche di potenza (politica, militare ed economica), siamo evidentemente fuori dalla legalità e si corre il rischio di avventure senza ritorno. La Risoluzione 794 con cui il Consiglio di sicurezza autorizza il Segretario generale e gli stati membri delle Nazioni Unite «a usare tutti i mezzi necessari» per consentire le operazioni di aiuto umanitario in Somalia, prospetta una soluzione di ambiguo compromesso: autorizzazione e supervisione complessiva assicurate dall'ONU, con ruolo attivato del Segretario generale e presenza dei rappresentanti di questo nella sede del comando militare in Somalia –, ma «comando unificato» esercitato dagli Stati Uniti. Non ci siamo ancora quanto a vera «autorità sopranazionale». È certamente necessario intervenire in situazioni come quella della Somalia, non si è intervenuto o si è in forte ritardo per altre situazioni, ma ci si decida, una volta per tutte, a intervenire nel rispetto della nuova legalità dei diritti umani. Si dia quindi subito all'ONU un proprio autonomo strumento di dissuasione e, ove necessario, anche di intervento a fini umanitari secondo quanto previsto dall'articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite. Nel richiamare gli stati all'obbligo di sottoporre, in via permanente, all'autorità e al comando dell'ONU parte del loro personale militare, Si sia però consapevoli che il bisogno di «più autorità» per l'ONU è indissociabile dall'esigenza di «più democrazia» per l'ONU. È, questa, una delle più grandi sfide che si pongono per la maturazione della cultura politica del pacifismo. Con la coraggiosissima, esemplare «ingerenza pacifica» operata nella Bosnia e Erzegovina, i «Beati i costruttori di pace» dimostrano, sul campo, di accettare la sfida.

Beati i costruttori di pace: Si vive una sola pace Mir Sada, 1993

In quanto rappresentanti di istituzioni indipendenti di società civile internazionale, andiamo a Sarajevo non per dire alle vittime della guerra cosa devono fare ma cosa noi dobbiamo fare con loro.

Andiamo a Sarajevo esercitando funzioni di diplomazia popolare, cioè di democrazia internazionale attraverso la partecipazione diretta delle formazioni sociali transnazionali ai processi di soluzione pacifica dei conflitti e di genuina solidarietà internazionale.

Andiamo a Sarajevo a compiere una “operazione umanitaria” in senso proprio, cioè realizzata con l’impiego di strumenti e il perseguimento di fini rigorosamente compatibili con i principi della deontologia della pace e con le norme del diritto internazionale dei diritti umani.

Andiamo a Sarajevo, nei luoghi della sofferenza, per sottoscrivere un patto di solidarietà paneuropea e per gettare le fondamenta reali della Casa comune europea.

Andiamo a Sarajevo per dire solennemente che ci impegniamo a fare aprire, non già a chiudere, l’area della solidarietà politica ed economica dei nostri paesi e delle istituzioni europee a tutti i popoli della ex Jugoslavia.

Andiamo a Sarajevo forti dell’esperienza fatta a Vienna in occasione della Conferenza mondiale sui diritti umani, dove abbiamo constatato che le strutture organizzate di società civile sono sempre più numerose e attive in ogni parte del mondo e si ritrovano solidali - Nord e Sud - all’interno di una comune strategia di nuovo ordine internazionale fondato sulla legge dei diritti umani “universali, indivisibili, interdipendenti”.

Andiamo a Sarajevo per dire che agiremo perchè l’ONU sia “ONU dei popoli”, capace cioè di garantire la sicurezza di tutti i popoli sul piano politico, economico e dell’ordine pubblico internazionale.

Andiamo a Sarajevo per dire che la società civile internazionale si impegna a costruire l'Europa Casa comune nel mondo villaggio comune.

In quanto rappresentanti di istituzioni indipendenti di società civile internazionale e nella consapevolezza di essere pienamente legittimati a esercitare il nostro ruolo di costruttori di pace ai sensi delle norme giuridiche internazionali sui diritti umani e in particolare dell'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, che recita: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati», chiediamo:

1. il cessate il fuoco immediato;
2. la presenza di 100.000 Caschi blu sotto effettivo comando ONU;
3. l'apertura del negoziato "orizzontale" fra tutte le parti in causa, garantito da una "Agenzia internazionale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia", composta da ONU, CSCE, Consiglio d'Europa, CEE e coordinata dall'ONU. Al tavolo del negoziato devono partecipare tutte le parti più direttamente in causa: Bosnia Erzegovina, Serbia e Montenegro, Croazia e un gruppo di paesi confinanti con i territori della ex Jugoslavia, in particolare: Slovenia, Ungheria, Italia, Austria, San Marino, Romania, Bulgaria, Grecia, Turchia, Albania.

Gli obiettivi sui quali raggiungere l'accordo sono: disarmo delle parti; ritiro delle forze di occupazione; smilitarizzazione del territorio; presenza adeguata dei Caschi blu; presenza di una Alta autorità internazionale di garanzia; rientro dei profughi; ristabilimento dei confini preesistenti allo scoppio della guerra; sottoscrizione di un Trattato multilaterale di garanzia, buon vicinato e cooperazione tra Bosnia e paesi confinanti, sottoscritto anche e garantito – per la sua applicazione – dalla Agenzia internazionale per la pace, la sicurezza e lo sviluppo umano in Bosnia. Al tavolo del negoziato devono partecipare, in veste consultiva, rappresentanti delle istituzioni indipendenti di società civile;

4. la convocazione a Sarajevo di una sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che affronti i problemi umanitari, sociali ed economici;

5. la elaborazione di un piano di aiuti finalizzati alla ricostruzione economica, sociale e culturale delle zone colpite dal conflitto, mobilitando le necessarie risorse finanziarie e umane presso gli stati, gli organismi economici internazionali, gli ambienti produttivi. Alla realizzazione di questo piano de-

vonno essere ufficialmente associate le organizzazioni nongovernative (ONG) e le strutture di volontariato, non soltanto perché indispensabili per la loro intrinseca capacità di operare in situazioni di difficoltà estrema, ma anche per evitare il ripetersi di quelle strumentalizzazioni e devianze che caratterizzano i programmi di cooperazione intergovernativa allo sviluppo con i paesi del Sud del mondo.

Di questo piano, una parte importante deve riguardare la incentivazione di iniziative per l'educazione alla pace e ai diritti umani e al dialogo interculturale, con la collaborazione di ONG, scuole, università, enti locali dei paesi membri della CSCE. Priorità deve essere data alla installazione sul territorio di Centri per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle minoranze, in rapporto diretto con le competenti istituzioni dell'ONU, della CSCE, del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo.

In quanto rappresentanti di istituzioni indipendenti di società civile internazionale chiediamo all'Organizzazione delle Nazioni Unite che, è opportuno ribadirlo, è stata creata non per fare la guerra ma per prevenirla e per porre le basi di un ordine internazionale democratico, fondato sul rispetto dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli, di:

1. rispettare, nella costruzione di un processo di pace in Bosnia, i principi sanciti nel proprio Statuto, in particolare quelli che obbligano gli stati a "risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici", ad "astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza", a "sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli", a "promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali";

2. trasformare le "zone di sicurezza" create dall'ONU nella Bosnia Erzegovina in "zone smilitarizzate", secondo quanto illustrato dal Segretario generale delle Nazioni Unite nell'Agenda per la pace: «Oltre al dispiegamento del personale delle Nazioni Unite come forza di pace in tali zone, dovrebbe essere presa in considerazione l'utilità di uno spiegamento di forze preventivo su entrambi i lati del confine, previo accordo delle parti, come mezzo per separare potenziali belligeranti; oppure su un solo lato del confine, dietro richiesta di una delle parti, con lo scopo di prevenire qualsiasi pretesto di attacco. Le zone smilitarizzate diverrebbero simboli della volontà della comunità internazionale di impedire qualsiasi conflitto»;

3. attivare immediatamente, in adempimento della Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 827 del 25 maggio 1993, il Tribunale Penale Internazionale.

Più in generale, al fine di rafforzare l'autorità sopranazionale dell'ONU per la prevenzione e la soluzione dei conflitti e di evitare che venga strumentalizzata dagli stati più forti e, in particolare, dagli Usa, chiediamo che:

1. gli stati membri dell'ONU adempiano immediatamente all'obbligo sancito dall'art. 43 della Carta delle Nazioni Unite: «1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessari per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. (...) 3. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di sicurezza. (...)».

La forza di sicurezza delle Nazioni Unite, sotto diretto comando dell'ONU, deve essere impiegata nel rispetto dei limiti rigorosamente stabiliti dalla Carta e quindi mai per operazioni di guerra.

L'adempimento di questo obbligo è fondamentale per uscire definitivamente dal "regime transitorio", in cui ancora oggi il mondo intero è costretto a vivere, previsto dall'art. 106 (disposizione transitoria) della Carta delle Nazioni Unite, nel quale si stabilisce che, fino a quando non vengono realizzati gli accordi previsti dall'art. 43, i cinque membri permanenti «si consulteranno tra loro e, quando lo richiedono le circostanze, con altri membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale».

2. venga avviato un reale processo di democratizzazione di tutti gli organi delle Nazioni Unite, a partire dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale, attraverso forme di partecipazione politica popolare ai processi decisionali di tali organi;

3. venga istituita un'Alta autorità delle Nazioni Unite per il disarmo;

4. venga creata una forza non armata e nonviolenta, formata da obiettori di coscienza e da personale di organizzazioni nongovernative, che dovrebbe agire in via preventiva ovvero nella fase successiva ad un conflitto armato, sotto l'autorità del Segretario generale delle Nazioni Unite.

Agli stati e alle organizzazioni intergovernative europee (CEE, Consiglio d'Europa, CSCE, CSI, ecc.) chiediamo di riprendere con convinzione e determinatezza l'idea, per noi irrinunciabile, di una Casa comune europea dentro la quale spegnere i conflitti fratricidi scoppiati in Europa con la fine del bipolarismo e costruire rapporti di reciproco aiuto e rispetto. A queste istituzioni indichiamo i primi due "mattoni" o premesse essenziali della strategia di Casa comune, quale riferimento indispensabile per le proposte riguardanti la situazione bosniaca.

Primo "mattoncino". Il fondamento etico e giuridico della Casa comune europea è costituito dai valori umani recepiti dal Codice internazionale dei diritti delle persone e dei popoli.

Secondo "mattoncino". Le istituzioni europee – principalmente CSCE, Consiglio d'Europa, CEE – invece di agire (o restare inerti o pasticciare) ciascuna per proprio conto, devono: cooperare fra loro; democratizzare le proprie strutture; coordinarsi con l'ONU, anche questa da rapidamente democratizzare e trasformare in "ONU dei popoli"; accogliere tutti gli stati e i popoli europei grandi e piccoli, alla sola condizione che essi si impegnino a rispettare il Codice internazionale dei diritti umani (e non limitarsi quindi a forme, comunque insufficienti, di mera assistenza d'emergenza).

A questi compiti devono sovraintendere: a) una Unità inter-istituzionale paneuropea, composta dai rappresentanti al massimo livello di tutte le istituzioni europee; b) una Istituzione parlamentare paneuropea, composta dai rappresentanti del Parlamento europeo, dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, dei Parlamenti di tutti gli stati europei, con funzioni di indirizzo e controllo nei confronti della Unità inter-istituzionale. La prospettiva è evidentemente quella della creazione di un Parlamento paneuropeo eletto a suffragio universale.

Le istituzioni indipendenti di società civile internazionale, partendo dalla constatazione che gli stati pretendono la pace senza rinunciare ai profitti che vengono dalla produzione e dal commercio delle armi e riaffermando che l'uccisione di altri innocenti non porta a soluzioni di vita, invitano i parlamentari europei e degli altri paesi del mondo e tutti gli stati membri dell'ONU, che la Carta definisce "amanti della pace", ad accogliere le proposte suindicate per adempiere all'obbligo di risolvere i conflitti nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli.

L'ONU dei popoli / Uscire dalla paralisi

Antonio Papisca

(per Nigrizia 1/1993)

C'è bisogno di ONU, oggi più di prima, perchè c'è bisogno di governo per il mondo. Ma *quale* ONU e per *quale* governo mondiale? La situazione di interdipendenza planetaria (economica, politica, ecologica), nella quale siamo tutti immersi con differenti capacità di adattamento a seconda che ci si trovi nell'occidente, all'est o al sud del mondo, da un lato fa venire a galla i pesantissimi squilibri nelle condizioni di vita sul pianeta, dall'altro ragionevolmente spinge, anzi costringe a negoziare e a mettersi d'accordo per gestire insieme il pianeta. L'alternativa al negoziato e alla messa in opera di strutture di governo mondiale è la proliferazione dei conflitti sociali, politici, economici, militari, cioè la prospettiva che continuerà ad allungarsi la lista dei 17 milioni di rifugiati politici, dei 20 milioni di profughi, delle decine di milioni di migranti per fame, dei 40 mila bambini che muoiono ogni giorno per malattia e sottanutrizione, delle 120 guerre combattute dal 1945 con 20 milioni di morti, degli 810 caschi blu caduti per la pace, del miliardo di persone che vivono in condizioni di indigenza estrema, dei milioni di tonnellate di armi a disposizione del commercio mondiale, del numero di stati "sovrani" ciascuno con la propria frontiera e il proprio esercito.

Ci chiediamo se l'ONU, questa ONU, sia in grado di rispondere alla domanda di pace, sicurezza, sviluppo sostenibile, disarmo, ambiente naturale sano, che ognuno di noi ha il diritto-dovere di porre, appellandosi all'articolo 28 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948: "Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati". Se l'ONU non si ponesse rapidamente nella condizione di rispondere a questa domanda, non avrebbe ragione di esistere. Ma allora bisognerebbe pensare di creare un'altra ... ONU, perchè non si può fare a meno di un organismo politico

che abbia competenze e funzioni di pacificazione a raggio universale. La Carta di San Francisco, ovvero lo Statuto dell'ONU, fu adottata il 26 giugno 1945. L'Organizzazione entrò in funzione, con poco più di 50 stati membri, il 1° gennaio 1946, succedendo alla fallimentare Società delle Nazioni. In 47 anni di vita, l'ONU ha dovuto fare i conti, più che con i principi e le disposizioni del suo Statuto, con i condizionamenti derivanti dalla realtà del bipolarismo, ovvero della divisione del mondo in due blocchi contrapposti ideologicamente, economicamente e militarmente.

L'ampio processo di decolonizzazione politica avviatosi negli anni '50 in virtù dell'accordo fra Usa e Urss, ha portato il numero degli stati membri dell'ONU fino a 179, ma non ha minimamente influito ai fini di una maggiore autorità dell'Organizzazione, nel senso di riscattarla dalla paralisi cui le due superpotenze l'avevano condannata. Insomma, l'ONU è nata portatrice di handicap, di cui sono segni evidenti la composizione 'diseguale' del Consiglio di sicurezza e il potere di veto assegnato ai cinque membri permanenti. Nell'ormai famoso rapporto "Un'agenda per la pace" del luglio 1992, il nuovo, attivissimo Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros-Boutros Ghali, denuncia senza mezzi termini che l'ONU non può più oltre essere portatrice di handicap. La tesi di Boutros Ghali è che non ci può essere pace senza giustizia, sviluppo, diritti umani e democrazia e che è compito dell'ONU operare concretamente per costruire questo tipo di pace. I blocchi si sono sgretolati, i muri sono caduti, obiettivamente c'è spazio per la riscossa dell'Organizzazione mondiale. È venuto il momento di togliere dal *freezer* la Carta di San Francisco e farne rivivere lo spirito se non anche, integralmente, la lettera. Ma chi è in grado di fare applicare questa Carta sostanzialmente buona?

Finora, l'ONU non è stata una entità distinta dai suoi stati che la compongono. L'ONU opera sulla base delle 'risoluzioni' adottate dai suoi organi, i quali sono tutti – tranne la Corte internazionale di giustizia e il Segretario generale – composti di rappresentanti degli stati. Gli stati sono sovrani, l'ONU no. Se l'ONU non funziona è perchè gli stati membri, in particolare i più potenti, non vogliono che funzioni. È inutile prendersela con l'ONU per ritardi e inadempienze. Si chieda invece conto ai governi degli stati, a cominciare da quello degli Stati Uniti.

L'opinione pubblica deve uscire dall'equivoco di considerare l'ONU, questa ONU, come entità autonoma rispetto alla volontà dei più potenti dei suoi

membri. L'autonomia dell'ONU è tutta da costruire o da riscattare. Questa autonomia potrà essere raggiunta se l'ONU sarà "ONU dei popoli", se cioè i suoi organi saranno legittimati direttamente dai popoli e funzioneranno aprendosi a forme di partecipazione politica popolare internazionale. L'ONU dei popoli deve diventare la palestra della democrazia internazionale. Ciò potrà essere, soltanto se si attiverà a suo sostegno un forte movimento di opinione pubblica, bene informata e bene motivata. Non è utopico pensarlo. Giacché la Carta delle Nazioni Unite è fatta apposta per essere presa in mano, capita e incarnata dalla gente comune. Quando fu adottata, il mondo era sotto l'impatto degli immani disastri della seconda guerra mondiale, delle efferatezze perpetrate dai regimi nazi-fascisti, dell'olocausto degli ebrei. La voce di speranza dell'umanità, il messaggio di pace e di umanesimo integrale di personalità quali Einstein, Bertrand Russell e Jacques Maritain, ebbero modo di penetrare in via diretta nei lavori della Conferenza di San Francisco attraverso una quarantina di organizzazioni nongovernative ammesse a titolo consultivo.

La Carta è un accordo giuridico internazionale, che gli stati hanno stipulato sulla base di un "mandato popolare" espressamente consacrato nel Preambolo, con una procedura che non ha precedenti né seguiti in alcun altro trattato internazionale. È bene leggerne l'inizio: "Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi: a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità; a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole; a creare le condizioni in cui la giustizia e il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti; a promuovere il progresso sociale e un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà, abbiamo risolto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini. In conseguenza, i nostri rispettivi Governi ... hanno concordato il presente Statuto delle Nazioni Unite ed istituiscono con ciò un'organizzazione internazionale che sarà denominata le Nazioni Unite". Più chiaro di così ...

Ora che il sistema della politica mondiale si è obiettivamente sbloccato e i popoli dispongono, oltre che degli stati, di altri strumenti e organismi di rappresentanza – mi riferisco alle decine di migliaia di organizzazioni nongovernative, internazionali e nazionali, che operano a fini di promozione umana

‘dal quartiere al mondo’ –, l’ONU deve e può sviluppare la propria originaria identità di ONU dei popoli. Al di là della cattiva volontà e dei giochi di potere soprattutto dei vertici politici dell’occidente – cioè, di quei vertici di potere politico-economico-militare che hanno tutto il potere, in questo momento, di fare tutto il bene necessario e di evitare tutto il male nel mondo, solo che lo volessero –, non esistono ostacoli perchè la ONU dei popoli cominci a funzionare. Al riguardo, i segnali di attenzione popolare si moltiplicano. Ne cito alcuni. Oltre cento organizzazioni nongovernative e centri di studio si sono uniti sotto la sigla INFUSA allo scopo di democratizzare l’ONU: il primo obiettivo è quello di creare una seconda Assemblea generale, formata dai rappresentanti dei “popoli delle Nazioni Unite”, con compiti di proposta e controllo nei confronti dell’attuale Assemblea generale composta dai rappresentanti dei governi degli stati.

Il 22 settembre 1992 a Roma, è stato lanciato l’Appello per la democratizzazione dell’ONU promosso dall’Associazione per la pace e dai ‘Beati i costruttori di pace’, corroborato da una lunga lista di adesioni a cominciare da quella di Norberto Bobbio. Su iniziativa dei ‘Beati i costruttori di pace’ cinquecento pacifisti sono andati in “missione di solidarietà” a Sarajevo il 10 e l’11 dicembre 1992, recando tra l’altro un documento di riflessione politica propositiva nel quale è fatto costante riferimento al ruolo centrale della “ONU dei popoli”, alla necessità di una sua autorità “sopranazionale” e alle norme del diritto internazionale dei diritti umani. Il documento aveva in precedenza ricevuto l’adesione, tra le altre, del Centro di studi e di formazione sui diritti dell’uomo e dei popoli dell’Università di Padova e del Consiglio della Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Torino.

Come proseguire su questa che possiamo chiamare la strada per la liberazione dell’ONU dalla attuale condizione di “colonia degli stati più potenti”? Nei successivi interventi in questa rubrica, mi sforzerò di elucidare i contenuti di questo percorso, avendo sempre in mente che bisogna agire subito e bene, con intelligenza politica, cuore generoso e coraggio.

La norma “pace diritti umani” nello statuto dell’ente locale: significato e implicazioni attuative

Antonio Papisca

Relazione tenuta all’Assemblea nazionale degli Enti locali per la pace “Costruire la pace dal Quartiere all’ONU”, Assisi, 21 maggio 1994

1. L’identità irenica e democratica dell’ente locale

In numerosi statuti di comuni e province (nella regione del Veneto, oltre 400 su 582 comuni) c’è la norma “pace diritti umani” il cui testo ricorrente è paradigmaticamente anticipato dall’articolo 1 della legge 18/88 della Regione Veneto “provvedimenti per la promozione di una cultura di pace”: “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. A tal fine promuove la cultura della pace mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Veneto una terra di pace. Per il conseguimento di questi obiettivi la Regione assume iniziative dirette e favorisce interventi di enti locali, organismi associativi, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale presenti nella Regione”.

Quella di inserire la norma “pace diritti umani” nello statuto dell’ente locale è una scelta di grande rilievo etico, politico e giuridico, che attesta della volontà delle comunità politiche e civili locali di riconoscersi primariamente nei valori universali della umana convivenza. L’ente locale ha inteso definire la propria identità sostanziale, fatta di “vicinanza al cittadino” e di autonomia, in un duplice modo: sostanziando lo statuto di “norme” oltre che di “disposizioni” funzionali e organizzative ed esplicitando la *ratio* profonda della sua autonomia come impegno a soddisfare i diritti fondamentali, individuali e collettivi, dei soggetti che compongono la comunità locale. A suffragare il rilievo istituzionale di questo impegno, in molti statuti c’è il riferimento puntuale a un duplice ordi-

ne di principi e norme giuridiche, della Costituzione e del diritto internazionale dei diritti umani le cui fonti principali sono: la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), la Convenzione europea sui diritti e le libertà fondamentali (1950), la Convenzione internazionale contro la discriminazione razziale (1965), la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini (1989).

2. L'ente locale e l'armonizzazione degli ordinamenti *in re* diritti umani

Tramite la norma statutaria dell'ente locale "pace diritti umani", cala per così dire nel territorio quell'insieme di principi che sono il nucleo duro sia della costituzione nazionale sia di quella parte del diritto internazionale che, per il fatto di riconoscere i diritti fondamentali delle persone e dei popoli, è essa stessa la prima parte (scritta) di una Costituzione mondiale *in itinere*. In altre parole, con questa norma lo statuto dell'ente locale entra a far parte di un sistema di principi di supercostituzione (e quindi di *ius cogens*) a dimensione e validità universale. Potrebbe anche dirsi che, richiamando le norme del diritto internazionale dei diritti umani, l'ente locale si fa artefice della saldatura (o dell'armonizzazione), *in re* diritti umani, tra ordinamento internazionale e ordinamento interno. Insomma l'ente locale, asserendo il proprio impegno a perseguire il bene comune nel seno della comunità umana mondiale, si fa attore di civilizzazione giuridica *umanocentrica*. E implicitamente si candida ad operare per abbassare il tasso di *statocentrismo belligero* nel sistema delle relazioni internazionali.

Il collegamento dei diritti umani con la pace è perfettamente coerente con la duplice vocazione dell'ente locale a stare vicino ai cittadini e a perseguire il bene comune universale nello spirito e nella lettera di quanto proclamato dall'articolo 28 della Dichiarazione universale: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati". È il concetto di pace positiva, intesa non soltanto come assenza di guerra ma anche e soprattutto come pratica attiva della solidarietà e della cooperazione fra popoli per promuovere e soddisfare i diritti umani "dal quartiere all'ONU".

Il riferimento ai diritti umani internazionalmente riconosciuti consente di vedere nella sua giusta luce il principio di sussidiarietà, la cui attualità è accentuata sia dalle disposizioni del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea sia dal vivace dibattito interno sul federalismo. I diritti umani sono bisogni essenziali della persona (materiali e spirituali); "riconoscerli" comporta, per l'istituzione che fa la norma di riconoscimento (stato, comunità internazionale, ente locale), l'obbligo di garantirli, cioè di soddisfare bisogni essenziali. Ebbene, la formula "quanto più vicino al cittadino" significa che bisogna tener conto dei bisogni reali-diritti fondamentali delle persone e delle comunità umane nel ripartire le competenze e i poteri decisionali tra i vari livelli istituzionali. Con la norma "pace diritti umani" l'ente locale si inserisce istituzionalmente nella dinamica della "divisione del lavoro politico" sul territorio del pianeta e favorisce la strutturazione di quel *continuum*

di ruoli, dal quartiere all'ONU e al mondo, che è necessario per esercitare valide forme di democrazia e di partecipazione politica popolare nell'era dell'interdipendenza mondiale. Il federalismo, così come la pratica della democrazia che gli è speculare, è un percorso istituzionale che parte dal basso, non per disarticolare e dividere, ma per adeguatamente soddisfare bisogni umani reali. La radice del federalismo e della democrazia è la soggettività individuale e collettiva delle persone umane, "soggettività primaria" in quanto titolarità di diritti che la legge (interna e internazionale) riconosce come inerenti alla eguale dignità di tutte le persone e pertanto universali, interdipendenti e indivisibili (il diritto al lavoro è diritto umano come il diritto alla libertà di associazione), inviolabili, inalienabili. L'ente locale è presidio di democrazia in tutte le sue forme – rappresentativa, diretta, partecipativa; politica, economica, sociale – e tra le sue funzioni istituzionali è quella di coltivare la pratica e lo sviluppo della democrazia attraverso l'educazione.

Le sfide e le ricadute dell'interdipendenza mondiale – in campo economico, sociale, ambientale – investono immediatamente e capillarmente il "territorio locale", laddove cioè le persone e i gruppi vivono la loro esistenza quotidiana. Sull'ente locale ricade l'onere maggiore di rispondere concretamente (caso per caso, emergenza dopo emergenza) alle esigenze che ineriscono allo statuto di cittadinanza di quanti risiedono nel suo territorio. Il riferimento alle norme giuridiche internazionali dei diritti umani attesta che l'ente locale ha scelto la bussola di cui intende avvalersi per soddisfare e promuovere i diritti di citta-

dinanza nel proprio territorio. I principi guida sono: eguale dignità di tutte le persone; adeguamento dello statuto di “cittadino” (anagrafico) con lo statuto di “persona umana” (titolare di diritti fondamentali); non discriminazione; rispetto delle diversità; solidarietà; dialogo interculturale.

L’ente locale concorre dunque con lo stato e con le istituzioni internazionali a soddisfare i diritti umani, compreso il diritto delle persone e dei popoli alla pace. È dato ipotizzare che, insieme con le organizzazioni nongovernative di promozione umana e i gruppi di volontariato, esso contribuirà efficacemente a indurre lo stato a seguire “la via giuridica alla pace”, quella cioè che consiste nel dare effettività al diritto internazionale dei diritti umani, quindi nell’applicare i principi e nel perseguire gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite riguardanti il divieto dell’uso della forza per la risoluzione dei conflitti, la soluzione pacifica dei medesimi, il disarmo, la sicurezza globale (economica, sociale, ambientale, dell’ordine pubblico) e la cooperazione multilaterale. Insomma, l’ente locale si rivela indispensabile ai fini della gestione equa e solidale dell’interdipendenza mondiale, nel senso cioè dello spirito e degli obiettivi dello “sviluppo umano sostenibile”, e aiuta lo stato a trovare appropriati strumenti di governabilità, anzi ad aggiornare e ridefinire una “forma” di statualità che, con gli attuali contenuti e attributi – “stato-nazione-sovrano-armato”, con tanto di *ius ad bellum*, *ius ad pacem*, *ius excludendi alios* –, non è più oltre “sostenibile”.

L’ente locale ha alcuni importanti alleati naturali per dare attuazione alla norma statutaria “pace diritti umani”: sono le organizzazioni nongovernative e i gruppi di volontariato; gli operatori del mondo dell’educazione scolastica ed extra-scolastica; gli operatori del mondo del lavoro e della produzione (soprattutto piccole e medie imprese).

Con questa prospettiva, l’ente locale diventa soggetto attivo della cultura della mondialità. Paradossalmente (felice paradosso ...) l’ente locale, la cui ragion d’essere sta nel fatto di essere radicato nel territorio, di essere territorio, operando per i diritti umani internazionalmente riconosciuti e per la pace ridefinisce il territorio in termini non di confine ma di egualianza delle persone umane, di solidarietà transnazionale e quindi di superamento del confine. L’ente locale per la pace può e deve agire quale efficace antidoto alla risorgente cultura della geopolitica, che è quella dell’interesse nazionale, della sicurezza nazionale armata, del confine e della messa in discussione dei confini, della ‘guerra giusta’, della rappresaglia armata, del rifiuto di forme di

governo mondiale e di democrazia internazionale. E deve agire per prevenire e combattere – soprattutto sul terreno dell’educazione e della formazione – qualsiasi forma di razzismo, intolleranza, xenofobia, nazifascismo, violenza sulle persone, sugli animali e sulle cose.

3. La funzione educativa dell’ente locale

Nella costruzione della pace secondo l’articolo 28 della Dichiarazione universale, la via maestra per l’ente locale è quella di un’organica politica culturale, anzi di una strategia culturale incentrata sul concetto di “educazione” quale definito dall’articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: “Gli stati riconoscono il diritto di ogni individuo all’educazione. Essi convengono sul fatto che l’educazione 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 esseri umani 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”. Questo concetto è ulteriormente elucidato da documenti di istituzioni internazionali, in particolare dalla Raccomandazione dell’Unesco del 1974 “sull’educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull’educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali” nonché dal Programma d’azione mondiale, lanciato dall’Unesco a Montreal nel marzo del 1993, “per l’educazione alla democrazia e ai diritti umani”. È definitivamente acquisito che l’educazione alla pace e ai diritti umani è una “educazione orientata all’azione”, i cui principi possono così riassumersi: 1) la conoscenza deve condurre all’azione; 2) l’accesso al sapere deve rendere capaci di esercitare potere (demo-crazia); 3) l’apprendimento implica partecipazione; 4) il discente è anche insegnante e viceversa; 5) ci si educa alla solidarietà e alla democrazia praticando la solidarietà e la democrazia “dal quartiere all’ONU”.

L’ente locale favorisce questo tipo di educazione – che è la vera educazione civica – predisponendo quadri istituzionali e strutture organizzate, programmi operativi e mezzi materiali idonei a realizzare l’educazione all’azione, in stretta

collaborazione con il mondo della scuola e con quello dell'associazionismo e del volontariato. Questo significa, tra l'altro, agevolare l'esercizio di ruoli educativi e di solidarietà anche per via transnazionale.

La scelta dell'approccio "educazione" per la strategia di attuazione della norma "pace diritti umani" è una scelta di investimento strutturale, e consente di neutralizzare in partenza le obiezioni di quanti eccepiscono l'incompetenza dell'ente locale in materia di politica estera e di cooperazione internazionale. Se i diritti umani non sono chiacchiere, se essi sono riconosciuti dalla Costituzione e dalla norme giuridiche internazionali come "universali, interdipendenti e indivisibili" (v.da ultimo la "Dichiarazione di Vienna sui diritti umani", documento conclusivo della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, giugno 1993), se c'è l'obbligo di educare al rispetto dei diritti umani compreso il diritto alla pace, se il tipo di educazione 'ufficialmente' raccomandata dalle competenti sedi istituzionali è quella orientata all'azione, l'ente locale che si attiva per l'attuazione della sua norma statutaria "pace diritti umani" in maniera coerente con questi assunti, oltre a fare il bene della propria comunità locale, aiuta anche lo stato ad adempiere agli obblighi assunti in sede internazionale, insomma aiuta lo stato a rispettare la legalità internazionale. Insomma, l'ente locale per la promozione umana e per la legalità internazionale. La legittimità della competenza dell'ente locale in ordine alla promozione della cultura della pace e della solidarietà internazionale è evidenziata, in maniera forte, dalla soggettività giuridica internazionale delle persone: quest'ultima, fino a pochi decenni fa, non esisteva; oggi esiste, in virtù del fatto che sono internazionalmente riconosciuti i diritti umani e le persone fare ricorso giudiziario in sede europea e 'comunicazione individuale' (ricorso pre-giudiziario), in sede mondiale, presso gli appositi Comitati delle Nazioni Unite. Giova conoscere che per iniziativa della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite è in fase avanzata di elaborazione la "Dichiarazione 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". L'articolo 3 del Cap.I recita: "Ciascuno ha il diritto, sia individualmente sia in associazione con altri, di promuovere la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali ai livelli nazionali e internazionale e di lottare per questo. Ciascuno stato adotterà le misure legislative, amministrative e altre che sono necessarie per vegliare a che i diritti e le libertà considerate in

questa Dichiarazione siano effettivamente garantiti”. Orbene, l’ente locale è l’istituzione che, in quanto più vicina ai soggetti titolari del diritto-dovere di promuovere e “lottare” per i diritti umani dentro e fuori dello stato di appartenenza, non soltanto ne condivide la legittimazione ad agire “senza confini”, ma ha l’obbligo di educare e aiutare i suoi cittadini ad esercitare effettivamente il diritto-dovere di cui è discorso.

4. I settori operativi della politica “pace diritti umani”

Le funzioni delineabili con riferimento a quanto enunciato dalla norma statutaria “pace diritti umani” riguardano i seguenti settori: a) difesa civica; b) educazione civica; c) solidarietà internazionale; d) diritti di cittadinanza-immigrati; e) pari opportunità uomo-donna; f) progetto giovani; g) obiezione di coscienza; h) rapporti con organismi internazionali.

a) *La difesa civica*, per la parte spettante alle istituzioni, è “magistratura naturale dei diritti umani” universalmente riconosciuti. Il riferimento normativo, prima che a leggi sulla pubblica amministrazione, è alle norme internazionali sui diritti umani. In questa direzione stanno operando sia il Consiglio d’Europa, che convoca periodicamente i Difensori civici nel quadro di applicazione della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sia l’ONU, che inserisce il Difensore civico tra le istituzioni preposte alla protezione dei diritti umani. Il Difensore civico deve essere uno specialista in istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, deve disporre una struttura adeguatamente attrezzata, deve essere ‘ponte’ fra società civile e istituzioni pubbliche, deve intrattenere rapporti di costante collaborazione con gli organismi nongovernativi e di volontariato. È auspicabile che i comuni più piccoli si consorzino per avere un Difensore civico comune (v. l’esempio della Comunità dei Comuni del Cadore). Data la specificità e la complessità della problematica dei bambini, è necessario che accanto al Difensore civico e condividendo la medesima ottica ‘pace diritti umani’ operi anche il Tutore pubblico dell’infanzia.

b) *Educazione civica*. È da intendersi nel senso prima illustrato come educazione alla pace, ai diritti umani, alla solidarietà, alla nonviolenza, alla interculturalità. È necessario che l’ente locale si doti di una apposita Commissione o Comitato per l’educazione a pace diritti umani, di cui facciano parte rap-

presentanti, oltre che del Consiglio, anche del mondo della scuola, di quello delle associazioni e del volontariato, dei sindacati. Sul terreno dell'educazione a pace diritti umani la funzione dell'ente locale sarà soprattutto quella intesa a promuovere e incentivare l'azione delle scuole e delle ong, più che a gestire in proprio. L'ente locale dovrà attivare corsi periodici di educazione alla pace e ai diritti umani per il proprio personale. Esso favorirà i gemellaggi fra scuole e, in particolare, l'attivazione di "scuole associate Unesco". Un'iniziativa urgente è quella intesa a realizzare sul proprio territorio il Programma d'azione mondiale dell'Unesco per l'educazione ai diritti umani e alla democrazia: è necessario che l'ente locale si mobiliti con università, Provveditorato agli studi, scuole, associazioni (a cominciare da Amnesty International).

c) *Solidarietà internazionale*. Questa può esprimersi in una molteplicità di iniziative. A titolo indicativo si segnalano: partecipazione diretta ad operazioni di legittima ingerenza umanitaria per la parte relativa allo "intervento civile"; accoglienza profughi; cooperazione diretta con l'ente locale del territorio interessato da conflitto o da calamità naturali; aiuto alle ong e ai gruppi di volontariato impegnati nel rifornimento di viveri e medicinali e nell'apprestamento di servizi di prima necessità; ecc.. Al di fuori di questi casi di emergenza, si prospetta la vasta gamma di iniziative intese a favorire l'attività transnazionale per così dire ordinaria di ong e gruppi di volontariato e l'installazione di centri e lo svolgimento di attività di ong e gruppi di volontariato di altri paesi, in particolare di ong internazionali. Dovrebbe essere particolarmente favorita la creazione di laboratori per il dialogo interculturale. Insomma, si tratta non soltanto di aiutare le nostre ong ad operare altrove, ma anche di far venire sul nostro territorio le ong di altri paesi e le ong internazionali. Tra le iniziative più recenti (e strategicamente più rilevanti), adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa e della Conferenza permanente dei poteri regionali e locali d'Europa, si segnala quella che va sotto il nome di "ambasciate della democrazia locale", con cui si trutturano iniziative di solidarietà permanente (partenariato) fra un ente locale della ex Jugoslavia, almeno tre comuni o città di stati membri del Consiglio d'Europa, organizzazioni nongovernative e gruppi di volontariato. Tra gli obiettivi di questa "diplomazia dell'ente locale" si segnalano: la promozione dei diritti umani e delle minoranze; l'educazione ai diritti umani e alla pace; il funzionamento della democrazia locale; gli scambi socio-culturali; gli scambi economici.

Il futuro dei gemellaggi è nel segno della diplomazia dei popoli. Le operazioni umanitarie nella ex Jugoslavia costituiscono l'occasione per sperimentare ciò che dovrebbe strutturarsi in via ordinaria. Il gemellaggio deve significare pratica permanente della solidarietà e della comunicazione, non soltanto scambio di visite protocollari. Perché il gemellaggio renda deve essere quadrangolare: ente locale italiano, ente locale del nord, ente locale dell'est, ente locale del sud. Gli obiettivi devono essere quelli delle ambasciate della democrazia locale, quindi la collaborazione per la co-educazione a democrazia, pace e diritti umani dove ispirare ogni altro tipo di cooperazione. Ruolo attivo deve pertanto essere riconosciuto alle ong e al volontariato.

d) *Diritti di cittadinanza, immigrati.* Giova ribadire che, nella cultura dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, i cosiddetti diritti di cittadinanza sono quelli che ineriscono alla persona umana – egualmente a tutte le persone umane, a prescindere da sesso, razza, nazionalità, età, censo, ecc. – e quindi sono i diritti fondamentali. Gli immigrati hanno gli stessi diritti fondamentali dei cittadini nazionali. Per il godimento dei diritti umani il dato rilevante è quello della residenza, non quello della cittadinanza anagrafica. Allo scopo di far concretamente coincidere lo statuto di persona con quello di cittadino, soprattutto per quanto riguarda il soddisfacimento dei diritti-bisogni economici e sociali e il rispetto della dignità personale, l'ente locale deve puntualmente avvalersi delle fonti giuridiche internazionali per interpretare e integrare la pertinente legislazione nazionale. Non si vede perché soltanto i giudici, e non anche gli amministratori, possano, anzi vengano sollecitati ad utilizzare la Convenzione europea e le altre convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani. È opportuno che l'ente locale si avvalga della collaborazione degli organismi nongovernativi e, insieme con questi, favorisca la costituzione di associazioni degli immigrati e di strutture di tutela civica delle categorie di soggetti più vulnerabili. Indispensabile, anche in questo campo, l'educazione alla multiculturalità e alla solidarietà. Si ricorda che nella prassi del Difensore civico è acquisito che ad esso possano rivolgersi quanti risiedono nel territorio di competenza, indipendentemente dalla cittadinanza anagrafica.

e) *Pari opportunità uomo-donna.* Urge potenziare questo settore di intervento dell'ente locale ancorandolo definitivamente al codice internazionale dei diritti umani. Illuminante al riguardo è quanto enunciato dal paragrafo 18 della Dichiarazione di Vienna sui diritti umani: "I diritti fondamentali delle donne

e delle bambine fanno inalienabilmente, integralmente e indissociabilmente parte dei diritti universali della persona. L'eguale e piena partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale, ai livelli nazionale, regionale e internazionale, e l'eliminazione totale di qualsiasi forma di discriminazione basata sul sesso sono obiettivi prioritari della comunità internazionale". Un aspetto importante della politica dell'ente locale per le pari opportunità è quello inteso a favorire la partecipazione delle strutture associative femminili alle attività internazionali.

f) *Progetto giovani*. Essendo già strutturato e capillarmente diffuso sul territorio, il progetto giovani costituisce un'importante risorsa per la politica di attuazione della norma pace diritti umani.

g) *Obiezione di coscienza*. Al di là delle discussioni politiche interne, l'obiezione di coscienza al servizio militare è ufficialmente considerata un diritto umano (e non un mero diritto soggettivo) dalla Commissione diritti umani delle Nazioni Unite e dal Parlamento europeo. Il paragrafo 18 del documento conclusivo della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) sulla dimensione umana (Copenaghen, giugno 1990) recepisce la stessa impostazione e invita gli stati a svolgere adeguata attività informativa sull'obiezione di coscienza. L'ente locale deve avvalersi di questi documenti internazionali per rendere più puntuali ed educative le sue iniziative in materia e collaborare con ong e gruppi di volontariato al fine di aprire sbocchi transnazionali al servizio civile sostitutivo. Una iniziativa importante del mondo del volontariato riguarda il progetto di costituzione di una forza nonarmata e nonviolenta di intersposizione sotto egida delle Nazioni Unite (cosiddetti Caschi Bianchi: una rappresentanza ufficiale spagnola di obiettori-Caschi Bianchi è già presente in Bosnia).

h) *Rapporti con organismi internazionali*. Giova al riguardo partire da quanto enunciato nei punti 53 e 54 del documento CSCE "Helinski 1992. Le sfide del cambiamento": "Gli stati partecipanti, al fine di rafforzare la partecipazione democratica e l'edificazione delle istituzioni democratiche e sviluppando la cooperazione tra loro si adopereranno per condividere le loro rispettive esperienze sul funzionamento della democrazia a livello locale e regionale, e accolgono con favore su tela base la rete informativa e educativa del Consiglio d'Europa in tale campo. Faciliteranno i contatti e incoraggeranno diverse forme di cooperazione fra gli organismi a livello locale e regionale". Gli organismi

internazionali che interessano l'ente locale per l'attuazione della norma statutaria "pace diritti umani" sono sia (i) gli organismi intergovernativi sia (ii) gli organismi nongovernativi.

i) Tra gli organismi intergovernativi, di più immediato interesse politico-istituzionale per l'ente locale sono il Consiglio d'Europa (sotto il duplice profilo della difesa civica, dell'educazione ai diritti umani, della lotta contro la discriminazione e l'intolleranza, e del Congresso dei poteri regionali e locali); l'Unione Europea (difesa civica; Comitato delle Regioni); l'Unesco (educazione a pace, diritti umani e democrazia); l'ONU (tutta la materia dei diritti umani e delle minoranze e relativi organi specializzati: Commissione diritti umani; Sotto-commissione per la prevenzione della discriminazione e per la tutela delle minoranze; Commissione sulla condizione della donna; Alto Commissario per i diritti umani; Alto Commissario per i rifugiati; Comitati preposti al controllo dell'applicazione delle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani); CSCE (Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani; Alto Commissario per le Minoranze).

ii) Tra gli organismi nongovernativi, rilevano innanzitutto le associazioni e i coordinamenti transnazionali degli enti locali (per es, la International Union of Local Authorities, IULA). Rilevano quindi le "comunità di lavoro" interregionali (Alpe Adria, Arge Alp, Cotrau, ecc.). Tra gli organismi di volontariato, si segnalano in particolare la Helsinki Citizens' Assembly (HCA), Amnesty International, il Comitato di collegamento delle ong per la cooperazione allo sviluppo presso l'Unione Europea (sistema della Convenzione di Lomé).

5. Conclusioni

La norma "pace diritti umani" investe l'identità complessiva dell'ente locale. Anche per evitare che l'attuazione di questa norma si riduca e si esaurisca in mozioni e ordini del giorno – pur necessari, specialmente se tempestivi, puntuali e competenti –, occorre che l'ente locale si doti di un complesso organico di strutture specializzate (lo schema di cui sotto è, ovviamente, soltanto indicativo). Il primo passo da compiere è la costituzione di un Assessorato con delega pace diritti umani. Il titolare non è il ministro degli esteri dell'ente locale, ma un Assessore trasversale con forte sensibilità per le politiche edu-

cative e per l'azione del volontariato. La struttura è indispensabile, ma occorre la persona, con delega ad hoc, che si faccia carico di avviarla.

Un altro passo importante riguarda la regione di appartenenza. Occorre che anche questa si doti di un sistema organico di leggi e di strutture specializzate, a cominciare da una legge “per la promozione di una cultura di pace”.

La politica di pace dell'ente locale si riassume, indicativamente, nei seguenti impegni:

- operare per la promozione umana e per l'effettività del diritto internazionale dei diritti umani “dal quartiere all'ONU”;
- favorire l'esercizio del diritto-dovere dei singoli e dei gruppi in ordine alla realizzazione dei diritti umani “dal quartiere all'ONU”;
- favorire la comprensione, il dialogo e la solidarietà fra le persone e fra i gruppi che compongono la comunità locale;
- coltivare la democrazia in tutte le sue forme;
- favorire la cooperazione transnazionale per un nuovo ordine economico mondiale equo e solidale;
- operare per la democratizzazione delle Nazioni Unite;
- fare del proprio territorio una “terra di pace”, cioè una “terra sicura” (socialmente, economicamente, ecologicamente);
- operare per la riconversione dell'industria militari;
- operare per lo smantellamento delle basi militari che non siano finalizzate alle operazioni di pubblica sicurezza internazionale sotto autorità e comando ‘sopranazionale’ delle Nazioni Unite;
- far funzionare un “osservatorio dello sviluppo umano sostenibile”, col compito di quantificare e valutare periodicamente la qualità della vita (economica, sociale, politica, dell'ambiente naturale) sulla base degli indicatori utilizzati dai “Rapporti mondiali sullo sviluppo umano” delle Nazioni Unite.

Caschi Bianchi per la pace e la legalità costituzionale internazionale

Antonio Papisca

Intervento svolto alla Conferenza ‘Contingenti nonarmati e ingerenza umanitaria per il rispetto dei diritti umani’, Falconara, 22 ottobre 1994

1. L’obiezione di coscienza al servizio militare è più che un “interesse legittimo”, è più che un “diritto soggettivo”: è un “diritto umano fondamentale” che, alla pari di tutti gli altri diritti umani, inerisce alla persona e preesiste quindi alla legge scritta che lo “riconosce”.

2. Questa verità giuridica fa parte della cultura ufficiale dei diritti umani, quale va elucidandosi nelle sedi istituzionali dell’ONU, dell’UNESCO, dell’OIL, del Consiglio d’Europa, del Parlamento Europeo, della CSCE (Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), in applicazione delle norme giuridiche del diritto internazionale dei diritti umani – diritto costituzionale internazionale, contenente principi di *ius cogens* validi *erga omnes* –: Dichiarazione universale dei diritti umani, Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, Convenzione europea dei diritti umani, Convenzione internazionale contro la tortura, Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia, ecc..

3. La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana è, sostanzialmente, nel solco della legalità costituzionale internazionale dei diritti umani.

4. Lo status ascritto dell’obiettore di coscienza è quello proprio di ogni persona umana, cioè di soggetto titolare di diritti umani fondamentali. La deliberata scelta di obiettare incrementa questo status originario di uno status di acquisizione, quello dei soggetti costruttori di pace, legittimati in quanto tali a realizzare i corrispettivi ruoli nello spazio proprio della “pace positiva”, al di là e al di sopra dei confini dello stato di appartenenza anagrafica. Il servizio civile sostitutivo si configura come esercizio di ruoli di pace positiva.

5. L'idea di contingenti di pace nonarmati e nonviolenti (Caschi Bianchi) ha un'antica germinazione. La sua maturazione è ora accelerata dal diffondersi della dottrina e della prassi sia della ingerenza umanitaria sia della diplomazia dei popoli (*peoples diplomacy*).

6. Il 7 ottobre 1994 l'Assemblea parlamentare paritaria ACP-UE (paesi di Africa, Caraibi, Pacifico e Unione Europea) ha adottato una risoluzione in cui auspica la messa in funzione di un 'corpo permanente dei diritti umani', strutturato per contingenti continentali.

7. L'impiego di obiettori di coscienza-Caschi Bianchi in operazioni di ingerenza umanitaria "civile" è implicitamente previsto sia nel documento del Segretario generale delle Nazioni Unite "Un'Agenda per la pace" (capitolo dedicato al *peace-building*) sia in quelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che, come nei casi di Haiti, Cambogia e Guatemala, considerano la difesa e il ristabilimento della democrazia e dei diritti umani quali obiettivi legittimanti l'effettuazione di adeguate forme di ingerenza umanitaria.

8. Si tratta ora di dare piena e corretta traduzione a queste previsioni anche mediante l'iniziativa autonoma di quelle espressioni organizzate di società civile che, con maggiore consapevolezza, avvertono la duplice esigenza di rendere effettivo il diritto internazionale dei diritti umani e di potenziare il ruolo dell'ONU in ottemperanza ai principi e alle norme della Carta delle Nazioni Unite.

9. L'istituzione di contingenti di Caschi Bianchi deve essere riguardata come espressione di volontà popolare intesa a fare osservare la vera legalità internazionale e come richiamo agli stati affinché adempiano finalmente agli obblighi giuridici internazionali.

10. Tra questi obblighi vi è quello disposto dall'articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite in ordine alla messa a disposizione dell'ONU, in via permanente, di una parte degli eserciti nazionali. È un obbligo che, in presenza della conflittualità e insicurezza dilaganti nel mondo, riveste carattere di urgenza e ineludibilità.

11. L'istituzione di contingenti di Caschi Bianchi, sotto l'egida delle Nazioni Unite consente di correttamente esercitare il diritto-dovere di ingerenza umanitaria, a tutela dei valori supremi dell'ordinamento internazionale – diritti umani, democrazia, solidarietà, pace – nella duplice forma di intervento *civile* e di intervento *di polizia internazionale sotto effettivo comando ONU*.

Il contributo della società civile alla riforma dell'ONU

Antonio Papisca

in F. Lotti e N. Giandomenico (a cura di), *L'Onu dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996

Che si rifletta sul futuro delle Nazioni Unite non costituisce, di per sé, una novità. La novità consiste piuttosto nel fatto che sull'ONU si riflette estesamente e puntualmente, come mai prima era avvenuto, e che a farlo sono non soltanto i governi e, più o meno autonomamente da questi, i professori universitari e gli esperti di politica internazionale, ma anche quegli attori, individuali e collettivi, che si fanno portatori dei valori e delle istanze di società civile globale: organizzazioni non-governative, gruppi di volontariato, enti regionali e locali, formazioni religiose. Il tema del futuro delle Nazioni Unite è dunque sotto l'attenzione critica e propositiva delle punte avanzate della società civile, pienamente consapevoli della drammatica alternativa che pone la sfida dell'interdipendenza mondiale: o il dilagare della conflittualità, esasperata dal mito dell'interesse nazionale e della sovranità statale-nazionale armata, o la cooperazione organizzata in via permanente in funzione della sicurezza collettiva e della garanzia sopranazionale dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli. La società civile insomma si fa carico della responsabilità che discende dal fatto istituzionale di essere «Noi popoli delle Nazioni Unite» e ne deduce che: primo, la sovranità planetaria della famiglia umana, nell'era dell'interdipendenza globale, deve potersi esercitare direttamente nel sistema delle Nazioni Unite; secondo, gli stati membri delle Nazioni Unite sono tali non come sovrani assoluti, deputati a fare schermo all'espressione della soggettività originaria delle persone e dei popoli, ma come entità funzionali che agevolano l'esercizio della sovranità dei membri della famiglia umana appunto in sede sopranazionale.

Anche in Italia, la società civile riflette sull'ONU, anzi continua ad alimentare, con accresciuta puntualità, partecipazione e tenacia, una riflessione che, iniziata all'indomani del 1989 per ricercare le nuove dimensioni sopranazionali della

sicurezza comune – la Casa comune europea e l'ONU dei popoli –, si è per così dire accelerata a partire dalla guerra del Golfo quando ci si accorse che in aIte sedi istituzionali si ricorreva ad inganni giuridico-istituzionali – una guerra feroce spacciata per «azione di polizia delle Nazioni Unite» – al fine di «legittimare» comportamenti che *de jure* e *de facto* snaturano l'identità pacificatrice delle Nazioni Unite per interessi di parte. Quegli stessi interessi che ostacolano in tutti i modi l'avvio del negoziato globale per più equi termini di scambio nei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo e tengono l'Africa come area di riserva per future massicce incursioni del mercato.

Per iniziativa di associazioni e movimenti solidaristici, la Carta delle Nazioni Unite cominciò a circolare diffusamente sul territorio nazionale e ad essere letta con attenzione crescente: il Preambolo («Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvaguardare le future generazioni dal flagello della guerra...»), gli articoli 1 e 2 (fini e principi), le disposizioni forti del Capitolo VII (i poteri coercitivi del Consiglio di sicurezza, i requisiti e le garanzie sopranazionali per l'impiego del militare, la forza militare permanente delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 43 e ss.). Si giunse a scoprire l'arcano di *Realpolitik* contenuto nell'articolo 106, una disposizione «transitoria» tuttora impunemente in vigore la quale in sostanza dice che, in assenza della forza permanente prevista dall'art. 43, per quanto riguarda la pace e la sicurezza e quindi l'uso del militare se la vedranno non le Nazioni Unite ma quelle cinque potenze della Dichiarazione di Mosca del 1943 che, guarda caso, hanno seggio permanente e potere di veto in seno al Consiglio di sicurezza: *Permanent members 5 (P5), a legibus soluti!*

La mobilitazione popolare sull'ONU è stata fin dall'inizio alimentata dall'Associazione italiana per la pace, la quale lanciò nel 1992 un articolato «Appello per la democratizzazione dell'ONU» cui diedero la loro adesione numerose personalità della cultura e della politica (prima firma: Norberto Bobbio) e che tanta diffusione ha avuto nel mondo dell'associazionismo e in quello degli Enti locali. Oltre che della Carta delle Nazioni Unite, le formazioni di società civile sono divenute esperte di Dichiarazione universale dei diritti umani, delle successive Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani – insomma del Diritto internazionale dei diritti umani – nonché dei Rapporti annuali sullo sviluppo umano e dei documenti delle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite da Rio a Vienna, dal Cairo a Copenaghen a Pechino, facendo di Nazioni Unite, diritto della comunità umana, pace, sviluppo umano un quadrinomio

inscindibile. È venuta così maturando e radicandosi la nuova cultura politica della «via giuridica alla pace», come strategia della nonviolenza e della legalità umanocentrica: è la cultura del pacifismo istituzionale, così lucidamente e appassionatamente propugnata dall'indimenticabile amico, compagno e maestro Ernesto Balducci. E sulla via giuridica alla pace, il filone storico del pacifismo militante si è trovato accanto quel grosso filone di pacifismo cattolico che si riconosce nell'*Evangelium Pacis*. Questa confluenza di ideali e di intenti operativi non potrà che dare preziosi frutti, anzi li sta già dando.

Lungo questo tragitto di maturazione culturale e politica del pacifismo italiano è accaduto un altro evento di rilevante portata culturale, politica e costituzionale: in migliaia di nuovi statuti comunali e provinciali è stata introdotta la norma «pace diritti umani», il cui testo esemplare è nell'articolo 1 (Principi fondamentali) dello statuto della Provincia di Perugia: «La Provincia, in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane e sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali, di ricerca, di educazione e di informazione che tendono a fare del territorio provinciale una terra di pace». Sempre sulla via giuridica e nonviolenta alla pace, e in virtù sia del nuovo dato costituzionale sia del sinergismo innescato da una più stretta e continuativa collaborazione con l'Associazione per la pace e con le numerose altre formazioni solidariste di società civile, rinnovato vigore ha assunto l'attività del Coordinamento degli Enti locali per la pace.

Infine a Perugia – promotrice e ospite generosa di tante iniziative per la pace, i diritti umani e la solidarietà internazionale – si sono incontrate le punte avanzate della società civile italiana per partecipare al Forum Internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'ONU. Ci siamo riuniti con la consapevolezza che non siamo soli a riflettere sul futuro delle Nazioni Unite, poiché siamo parte vitale del grande fiume della società civile globale, e con la responsabilità di dare un esempio forte al nostro paese e alle sue istituzioni, a cominciare dal Parlamento, perché si facciano carico di adempiere all'obbligo primario di costruire e garantire la pace e la sicurezza nella legittima sede istituzionale sopranazionale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite. In questo senso occorre ricordare che dalle nostre istituzioni sono anche partite iniziative

di importanza strategica per il futuro delle Nazioni Unite, che devono venire recuperate e valorizzate all'interno di un più organico disegno politico. Mi riferisco in particolare all'avvenuta istituzione del Tribunale internazionale sui crimini di guerra e contro l'umanità nella ex Jugoslavia, decisa dal Consiglio di sicurezza nel maggio 1993 sulla base di robusti progetti presentati, distintamente, dall'Italia e dalla Francia oltre che di proposte parziali avanzate da altri paesi e dalla CSCE. La proposta italiana è corredata da interessanti documenti illustrativi che sottolineano l'importanza di una giurisdizione penale delle Nazioni Unite al duplice fine di innestare principi di «stato di diritto» nel sistema delle relazioni internazionali e di più nettamente qualificare le Nazioni Unite come autorità sopranazionale. Questo, ripeto, è un contributo di altissimo profilo dell'Italia al futuro delle Nazioni Unite. Altre iniziative italiane avanzate in sede di Assemblea Generale e che hanno il supporto delle formazioni di società civile sono quelle per l'abolizione della pena di morte e, subito, per la moratoria generalizzata delle esecuzioni capitali fino all'anno 2000.

Con il Forum internazionale che si è svolto il 20 e 21 settembre 1995, il movimento di società civile globale attivo in Italia per la pace e i diritti umani ha cercato di fare il punto sullo stato di progettazione del futuro delle Nazioni Unite ed alimentare con un suo ulteriore contributo propositivo il cantiere in atto. In sintesi, lo stato attuale dei lavori sul futuro dell'ONU può riassumersi nei seguenti dati:

1. la cantieristica progettuale è in funzione;
2. la riflessione tende ad investire a macchia d'olio tutti i settori di attività e tutti gli organi delle Nazioni Unite: dalle operazioni di pace allo sviluppo umano, dal Consiglio di sicurezza all'Assemblea Generale;
3. vi sono coinvolti anche attori diversi da quelli statuali, sulla cui reale intenzione costruttiva non è dato dubitare;
4. in ambito ufficioso, ovvero a cavallo tra il mondo delle istituzioni governative e quello della società civile globale, sono attivi prestigiosi gruppi di riflessione che danno organicità e respiro sistemico alla riflessione propositiva: dalla Commissione sulla Governabilità Globale al Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite;
5. in virtù dell'impegno del mondo non-governativo e di quello degli esperti illuminati, la riforma delle Nazioni Unite è venuta assumendo i caratteri della ineludibilità e della indilazionabilità;

6. lo scenario della progettualità in corso ha sullo sfondo un duplice assunto, che con il nostro Forum ci proponiamo di ribadire: a) che la riforma delle Nazioni Unite è inscindibile dalla costruzione di un nuovo ordine internazionale più equo, solidale, pacifico e democratico; b) che l'istanza della democratizzazione delle Nazioni Unite è strettamente connessa a quella dell'efficienza e dell'efficacia;

7. gli stati, a prescindere dalle loro reali intenzioni di partenza, si trovano a dover fare i conti con le aspirazioni e la volontà di pace, di democrazia e di giustizia distributiva delle strutture di società civile globale, le quali hanno assunto chiari caratteri di «constituency», ovvero di base proponente e legittimante per quanto riguarda la riforma delle Nazioni Unite all'interno di un nuovo ordine internazionale democratico.

Nel cantiere di lavoro sul futuro delle Nazioni Unite circolano attualmente tre approcci. Il primo è quello che assume che l'ONU sia superata e quindi inutile, al termine di una vicenda storica analoga a quella della Società delle Nazioni. È l'approccio che si autodefinisce dell'Organizzazione internazionale di terza generazione. Il secondo approccio assume che l'ONU debba continuare ad esistere facendo però soltanto ciò che *può* fare. Il terzo approccio assume che l'ONU debba continuare a vivere e migliorare per fare ciò che *deve* istituzionalmente fare.

Il primo approccio è palesemente riduttivo, poiché non tiene conto di importanti elementi quali: le assolutamente nuove circostanze storiche in cui opera l'ONU; ciò che l'ONU ha radicato nei fatti, nelle menti e nelle coscienze: dall'indipendenza politica dei popoli coloniali al diritto internazionale dei diritti umani alla cultura dello sviluppo umano; il duplice fatto che gli stati sono sì i padroni, più che i membri, dell'ONU e che ci sono altri soggetti collettivi che hanno interesse a che l'ONU viva e si sviluppi coerentemente coi valori universali, i principi e le norme giuridiche che essa ha generato.

Il secondo approccio, quello che prevale più o meno esplicitamente nel mondo governativo e diplomatico e in quello accademico – che anche in questa occasione si conferma, mediamente, più realista del re – è subdolo perché si guarda bene dal dichiarare in via preliminare l'assunto degli assunti: che ciò che l'ONU può fare non dipende dalla sua autonoma volontà ma da ciò che gli Stati ritengono e vogliono che l'ONU possa fare. Detto senza mezzi termini, è l'approccio della strumentalizzazione, dell'«ONU Usa e getta» più ancora che dell'«ONU à la Carte».

Il terzo approccio è sicuramente il più cristallino e il più coerente dal punto di vista della deontologia della legalità umanocentrica. Assumendo che l'ONU deve fare ciò che la Carta delle Nazioni Unite prescrive che faccia, l'approccio non si esime dall'affrontare anche il problema del cosa realisticamente l'ONU può fare nel breve e nel medio periodo. Lo fa però disvelando l'assunto degli assunti cui facevo prima riferimento, cioè che l'ONU può fare non ciò che essa vuole ma ciò che gli stati le consentono di fare, e che, norme giuridiche alla mano, bisogna quindi mettere i governi di fronte alle loro responsabilità, come energicamente fa Boutros Boutros-Ghali nel famoso rapporto «Un'Agenda per la pace» e nei successivi supplementi. È questo l'approccio che ispira la riflessione in corso nel mondo della società civile globale e in taluni interstizi – peraltro non piccolissimi – sia del mondo universitario sia del mondo governativo: per quest'ultimo, sono emblematiche le posizioni di fondo di paesi quali la Nuova Zelanda, il Costa Rica, il Canada, la Repubblica Ceca ed altri. Alla luce di questo approccio, la Commissione sulla Governabilità Globale parte dalla messa in discussione della sovranità degli stati e giunge ad affidare il futuro delle Nazioni Unite alle formazioni di società civile globale. Cito alcune affermazioni contenute nel Rapporto intitolato «Il nostro villaggio globale»: «Non riteniamo che le Nazioni Unite debbano essere smantellate per aprire la via a una nuova architettura di governabilità globale ... L'ultima parola, quella che dà l'imprimatur a un nuovo ordine mondiale, deve essere intergovernativa e ad alto livello ... Una speciale responsabilità ricade sul settore non-governativo ... la società civile internazionale deve prevalere sui governi nel prendere in seria considerazione le nostre proposte. Così facendo le formazioni di società civile assicureranno che «Noi popoli delle Nazioni Unite» siamo gli strumenti del mutamento in una misura molto più grande di cinquant'anni fa».

Espressioni di fiducia nel ruolo politico delle formazioni di società civile ricorrono spesso nei rapporti e nei discorsi di Boutros-Ghali. Molto significativo è il discorso che egli ha fatto in occasione della 47a Conferenza delle organizzazioni non-governative, nel settembre del 1994: Boutros-Ghali riconosce le ONG quali rappresentanti genuine e legittime di quella che egli chiama «Comunità sociale mondiale» e affida loro, in via principale, il compito strategico di democratizzare gli stati e le istituzioni internazionali a partire dall'ONU. Grande importanza politica e istituzionale rivestono quei paragrafi dell'Agenda per la pace e dei supplementi che elucidano le operazioni di *peace-building* e vi coinvolgono, ampiamente e con precise funzioni, le ONG.

Questo Segretario generale, che non perde occasione per alimentare il dialogo con le ONG, è il più deciso e impegnato (e anche lungimirante, a mio giudizio) personaggio all'opera nel cantiere ufficiale della riforma delle Nazioni Unite, da quando il Consiglio di sicurezza, riunito al massimo livello di rappresentanza nel gennaio del 1992, lo ha legittimato a cimentarsi diagnosticamente, prescrittivamente e a tutto campo – sul terreno della pace e della sicurezza internazionale. L'abilità di Boutros-Ghali sta nel riportare il suo pacchetto di proposte agli obblighi giuridici espressamente sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e nel fame discendere implicazioni operative che comportano la graduale affermazione del principio di autorità sopranazionale dell'ONU, com'è del resto nello spirito della Carta, su quello di sovranità e di sovrana egualianza degli stati. Col suo Rapporto, Boutros-Ghali ha posto una ipoteca o, come si usa dire, una serie di «paletti» per l'attuale dibattito riformatore sul Consiglio di sicurezza. Guardando alla prassi delle Nazioni Unite in materia di operazioni di *peace-keeping* – una prassi palesemente surrogatoria rispetto a quanto disposto dal non ancora implementato articolo 43 e ss. della Carta –, il Segretario generale enuncia una più articolata tipologia di queste operazioni distinguendo tra *peace-keeping*, *preventive diplomacy*, *peace-enforcing* e *peace-building*. L'obiettivo, solo in apparenza di razionalizzazione della funzionalità del Consiglio, è duplice: il primo, il più esplicito, è di avvicinare alla fattispecie del *peace-keeping*, per quanto riguarda la struttura di gestione e lo spirito informatore, le operazioni di imposizione armata della pace, quelle che comportano, tra l'altro, il superamento del principio del consenso delle parti in conflitto, l'intervento in conflitti maggiori, l'uso di armi pesanti al di là degli scopi di autodifesa del personale delle Nazioni Unite; insomma, trasfondere anche negli interventi armati pesanti, che vanno al di là degli obiettivi dell'interposizione, la valenza costitutivamente politica e non-belligera delle operazioni di *peace-keeping*. Il secondo obiettivo, meno esplicito ma di grande intelligenza e lungimiranza, è quello inteso ad ottenere la messa a disposizione da parte degli stati di contingenti militari di rapido impiego (*stand-by units*), da utilizzare su richiesta e sotto l'autorità del Consiglio di sicurezza e sotto il comando del Segretario generale. Le relative operazioni, almeno in una prima fase, devono intendersi quali misure provvisorie adottate ai sensi dell'articolo 40 della Carta. È questa, però, l'anticamera o il preludio alla implementazione di quanto disposto dall'articolo 43 per la costituzione di una forza militare permanente delle Nazioni Unite. Quando gli stati si decideranno – e questo non potrà avvenire che sotto pressione po-

polare – a stipulare i previsti accordi speciali con il Consiglio di sicurezza, si troveranno a fare i conti col «precedente» della prassi dei comingenti militari *stand-by* impiegati sotto il comando sopranazionale del Segretario generale nel rispetto di principi politici, non di principi belligeri: come dire, nell'ottica dell'imparziale ristabilimento dell'ordine violato, nel costante rispetto della legge internazionale, e non della distruzione del «nemico» (governo, territorio, popolazione). Insomma, il Segretario generale sta aprendo la via istituzionale per la conversione delle operazioni militari delle Nazioni Unite da operazioni belliche in operazioni di polizia internazionale. Come ho prima accennato, il Segretario generale chiama in gioco anche le ONG. E queste già rispondono all'appello, sia cimentandosi in corsi di formazione all'esercizio di ruoli di *peace-building* – per i quali Boutros-Ghali specificamente le interpella – sia intensificando la riflessione e la proposta sul tema della «polizia internazionale». Le ONG furtano il nuovo e cercano di chiarire, concetti e percorsi d'azione, profittando anche del vecchio vizio delle diplomazie statuali di speculare sulle ambiguità e le incertezze del passaggio dal vecchio al nuovo.

La strategia funzionalista di alto profilo di Boutros-Ghali – è un «passo dopo passo» piuttosto veloce ... – trova ampio riscontro in quelle parti dei Rapporti della Commissione sulla Governabilità Globale e del Gruppo di lavoro Indipendente dell'Università di Yale che sono dedicati alle operazioni di pace delle Nazioni Unite comportanti l'impiego del militare.

Mi sono soffermato sul «riformatore» Boutros Boutros-Ghali sia perché dialoga con le ONG, sia perché attira l'attenzione sulla necessità di dismettere il pericoloso articolo 106, sia perché è fatto oggetto di attacchi a ripetizione da parte della superpotenza e di chi ha interesse a tenere in funzione spaventose macchine di guerra piuttosto che impegnarsi, con molto minor costo umano e finanziario, nella costruzione della pace positiva. La vicenda nella ex Jugoslavia, come prima nel Golfo e poi in Somalia, insegna tristemente che quando si strumentalizza l'ONU le prospettive di pace reale si allontanano o rimangono molto, molto precarie.

Non c'è bisogno dunque di sottolineare che il Coordinamento per il 50° anniversario delle Nazioni Unite condivide gli assunti del terzo degli approcci che ho prima evocato. Come suo specifico compito nel cantiere della progettualità sulle Nazioni Unite, il Coordinamento intende impegnarsi in quattro piste di riflessione: la messa in opera di un sistema di sicurezza autenticamente

sopranazionale, l'adozione di politiche per tradurre i principi e gli obiettivi della strategia dello sviluppo umano, il potenziamento degli organi e delle procedure di promozione e protezione sopranazionale dei diritti umani, la democratizzazione dell'ONU. Per favorire la riflessione e il dibattito sono stati preparati quattro documenti di lavoro a mo' di progetti di risoluzione, con una parte dedicata ai preamboli e ai richiami normativi e una parte contenente il «dispositivo», cioè la lista (evidentemente aperta) delle cose da fare.

La Commissione sulla Governabilità Globale invita le formazioni di società civile a premere sui governi e il Coordinamento per il 50° anniversario dell'ONU risponde che la pressione deve essere esercitata, contemporaneamente e sinergicamente, su due livelli: dentro ciascuno stato e dentro il sistema delle Nazioni Unite ove si trovano, appunto, tutti gli stati.

Le Nazioni Unite e la società civile globale

Marco Mascia

in F. Lotti e N. Giandomenico (a cura di), *L'Onu dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996

Le organizzazioni non-governative, ONG – o organizzazioni di società civile, OSC, come sempre più spesso vengono chiamate le associazioni senza scopo di lucro che operano a fini di promozione umana dalla «città all'ONU» –, sono oggi presenti in tutti i campi della vita di relazione internazionale con una vivacità progettuale e una capacità di aggregare la domanda politica di base e di mobilitare l'opinione pubblica che confelmano, in maniera inequivocabile, la rilevanza politica, oltre che sociale, di questi attori non statali nel sistema delle relazioni internazionali.

È interessante far notare che lo sviluppo politico, culturale e organizzativo che ha segnato la crescita politica dell'associazionismo negli ultimi decenni e gli ha consentito di pensare e agire in maniera autonoma anche nel sistema delle relazioni internazionali – a livello locale e nazionale questo avviene già da tempo –, è sottolineata da un sempre più esplicito riconoscimento formale e sostanziale, giuridico e politico da parte delle più importanti organizzazioni intergovernative. La spiegazione sta nel fatto che queste ultime, pur avendo una matrice governativa, condividono con le ONG, nell'essenza, il medesimo paradigma di valori umani universali. Basta leggere in proposito il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, la Costituzione dell'UNESCO, quelle dell'OMS e dell'OIL, i documenti sulla dimensione umana della Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), lo statuto dell'Organizzazione degli Stati Americani e quello del Consiglio d'Europa.

Questa «alleanza valoriale» non poteva non tradursi in una «alleanza pratica». Non c'è quindi da meravigliarsi se le ONG figurano oggi espressamente, insieme agli stati e alle organizzazioni intergovernative, nelle risoluzioni dei principali organi delle Nazioni Unite (dal Consiglio di sicurezza alla Commissione dei diritti umani), dell'Unione Europea (dal Consiglio dei Ministri al

Parlamento europeo), della OSCE (dalla riunione dei capi di stato e di governo all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani), del Consiglio d'Europa (dal Comitato dei ministri all'Assemblea parlamentare), e così via, quali destinatarie di ruoli di pubblica utilità internazionale.

L'ONU ha contribuito fin dall'origine in maniera decisiva all'affermazione degli attori non statali sulla scena internazionale in quanto agenti di partecipazione politica popolare e quindi di legittimazione sostanziale. Non sarà inutile ricordare che a San Francisco, nel 1945, insieme ai 50 stati c'erano anche 42 organizzazioni non-governative le quali hanno partecipato, pur se in veste consultiva, alla stesura della Carta delle Nazioni Unite. Il loro contributo, certamente non paragonabile a quello dei governi, ha comunque avuto modo di influire sul contenuto del Preambolo, degli articoli 1 e 2, relativi ai fini e ai principi dell'Organizzazione, e dell'articolo 71, che prevede espressamente la consultazione delle ONG nei settori di competenza dell'ONU.

L'art. 71 ha certamente aperto la porta ufficiale della politica internazionale alle ONG attraverso la pratica del cosiddetto status consultivo, pratica seguita dalle Agenzie specializzate, dal Consiglio d'Europa, e da altre istituzioni intergovernative, ultima la OSCE.

Ritengo però che ciò che ha dato rilievo politico al ruolo delle ONG discende primariamente dal fatto che queste fanno puntuale, vorrei dire martellante riferimento ai grandi valori umani universali e ai relativi principi giuridici contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e ripresi dagli statuti delle organizzazioni intergovernative prima richiamate. Stiamo parlando di valori costituzionali che, per il fatto di essere estesamente evocati in ogni parte del mondo dalle organizzazioni di società civile e anche da non pochi stati, si propongono quale base sicura di un «patto sociale planetario» in via di rapida stipulazione.

Oggi, la presenza ufficiale delle ONG all'ONU è anche numericamente rilevante; sono 918, di cui 42 della Categoria I, 376 della Categoria II, 560 della Categoria «Lista». Ricordo che nel 1948 le ONG che godevano dello status consultivo erano 41, così suddivise: 7 della Categoria I, 32 della Categoria II, 2 della categoria «Lista».

Lo status consultivo è ora in fase di revisione. Il Consiglio Economico e Sociale, con Risoluzione 1993/80 ha creato un «Open-Ended Working Group» sulla revisione degli accordi per la consultazione con le organizzazioni non-governative, al quale partecipano oltre ai rappresentanti degli stati, anche il

personale esperto delle ONG con status consultivo all'ECOSOC, alle Agenzie specializzate e alla Commissione sullo sviluppo sostenibile, nonché i rappresentanti delle ONG che sono state accreditate alle conferenze mondiali e delle ONG che ne facciano richiesta al Segretariato.

Il Gruppo di lavoro ha il compito, in particolare, di aggiornare la Risoluzione 1296 (XLIV) del 1968, sistematizzare la partecipazione delle ONG alle conferenze mondiali, rivedere le funzioni del Comitato dell'ECOSOC per le ONG e dell'Unità del Segretariato per le ONG. L'obiettivo è quello non di contenerne le ricadute positive che esso ha in ordine alla democratizzazione delle Nazioni Unite, ma di trasformarlo in più avanzate forme di partecipazione più vicine alla co-decisione che alla mera consultazione.

Passerò ora in veloce rassegna alcuni documenti che evidenziano la crescita di ruolo politico delle ONG identificate come attori di pubblica utilità internazionale.

Significative per la nostra analisi sono le risoluzioni con cui l'Assemblea Generale convoca le Conferenze mondiali delle Nazioni Unite e autorizza la partecipazione delle ONG. In queste risoluzioni, l'Assemblea Generale distingue le ONG in due categorie: quelle con status consultivo all'ECOSOC e quelle che, benché prive di questo status, sono comunque assunte idonee a dare un contributo specifico sull'argomento oggetto della Conferenza. Va precisato che, alla Conferenza contro il razzismo e la discriminazione razziale, a quella sulla scienza e la tecnologia per lo sviluppo e a quella sulle donne, l'Assemblea Generale ha autorizzato la partecipazione soltanto delle ONG con status consultivo, mentre per tutte le altre Conferenze sopra citate, l'Assemblea ha esteso l'autorizzazione anche a ONG ritenute «sostanzialmente» idonee. La tendenza è quella di dare la possibilità al maggior numero possibile di organizzazioni di società civile locali, nazionali e internazionali di partecipare alle Conferenze mondiali. È così accaduto che alla Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna del 1993, 248 siano state le ONG con status consultivo e ben 593 le ONG senza status consultivo.

Una delle questioni principali all'ordine del giorno del Gruppo di lavoro dell'ECOSOC sulla riforma dello status consultivo è proprio quella relativa alla definizione di regole precise, valide per tutte le Conferenze, circa la partecipazione delle ONG. Il problema è importante perché attiene allo sviluppo della democrazia internazionale. Per le ONG, la conferenza mondiale costi-

tuisce un appuntamento strategico sia per elaborare una propria, autonoma strategia di intervento nella materia oggetto della conferenza sia per influire sui programmi delle organizzazioni internazionali governative. Durante le conferenze mondiali, le ONG fanno diplomazia popolare intensiva: interagiscono direttamente con i rappresentanti di tutti gli stati del mondo, con i funzionari internazionali, oltre che, naturalmente, con i rappresentanti di altre organizzazioni di società civile; presentano documenti di lavoro e progetti di risoluzione; laddove possibile, prendono la parola davanti ai rappresentanti degli stati anche nelle sedute plenarie; incontrano le singole delegazioni nazionali; tengono sotto stretta osservazione il Comitato intergovernativo incaricato di elaborare il documento finale della Conferenza. Insomma, in queste occasioni le ONG incalzano gli stati dal di fuori e dal di dentro delle strutture di diplomazia congressuale gestite dagli stati.

Boutros Boutros-Ghali nel Rapporto «Un'Agenda per la pace», preparato su richiesta del Consiglio di sicurezza nel 1992, delinea, alla luce dei fini e dei principi enunciati nella Carta di San Francisco, un organico percorso evolutivo del sistema di sicurezza delle Nazioni Unite idoneo ad assicurare la pace internazionale nel dopo guerra fredda. Questo percorso viene articolato in quattro momenti: la diplomazia preventiva, la pacificazione, il mantenimento della pace e la costruzione della pace dopo un conflitto.

Il Rapporto del Segretario generale assume un rilievo ai fini della nostra analisi in quanto assegna ruoli chiaramente politici ad attori non statali, le ONG appunto, in una materia che fino a ieri era di competenza esclusiva degli stati.

Nel capitolo dedicato alla «diplomazia preventiva», il Segretario generale sottolinea la necessità di mettere le Nazioni Unite nelle condizioni di poter intervenire sul terreno con proprio personale militare, di polizia e civile *prima* dello scoppio del conflitto, al fine di alleviare le sofferenze delle popolazioni, ridurre la violenza, garantire l'assistenza umanitaria, favorire gli sforzi di conciliazione tra le parti. In taluni casi, afferma il Segretario generale, «le Nazioni Unite possono dover contare su capacità specializzate e risorse di varie parti del sistema delle Nazioni Unite; *tali operazioni possono talvolta richiedere la partecipazione di organizzazioni non-governative*».

È interessante notare come il coinvolgimento delle ONG sia direttamente collegato alla esigenza delle Nazioni Unite di esercitare sul campo «capacità specializzate». Boutros-Ghali mette qui in evidenza sia il ruolo che le ONG in quanto tali, cioè in quanto soggetti costitutivamente irenici, possono avere per

la prevenzione dei conflitti sia la loro specifica professionalità nel realizzare interventi di assistenza umanitaria. È facile ipotizzare che il grado di coinvolgimento «politico» delle ONG nelle operazioni di diplomazia preventiva delle Nazioni Unite sarà tanto più elevato quanto più specialistica sarà la competenza del personale non-governativo impegnato sul terreno. Dunque, l'ONU guarda oggi alle ONG non come a portatrici d'acqua, ma con la consapevolezza che le risorse di esperienza, competenza, umanità, coraggio e imparzialità di cui le ONG dimostrano di possedere, sono indispensabili per la riuscita dei processi di costruzione della pace.

Nel capitolo sul «mantenimento della pace», relativo alle operazioni delle Nazioni Unite condotte con l'impiego dei Caschi Blu, Boutros-Ghali intravede un altro ambito nel quale il ruolo dei soggetti non statali è destinato a crescere. Egli afferma infatti: «In modo crescente, il mantenimento della pace richiede che i funzionari politici, i supervisori dei diritti umani, i funzionari elettorali, gli specialisti in materia di rifugiati e aiuti umanitari nonché le forze di polizia giochino un ruolo centrale al pari dei militari». Il senso del discorso è che militari e civili devono essere egualmente utilizzati nelle aree di crisi se si vogliono creare tutte le condizioni necessarie per il raggiungimento della pace. Mettendo in discussione il ruolo centrale degli eserciti nella vita di relazione internazionale, il Segretario generale delle Nazioni Unite aggiunge un altro importante tassello al suo progetto di nuovo ordine mondiale. È evidente che, all'interno di una strategia finalizzata a contenere il ruolo dell'esercito e ad ampliare quello dei soggetti non statali, o comunque non militari, nella soluzione delle controversie internazionali, viene meno anche la centralità dello stato nel sistema della politica internazionale.

Il Segretario generale non si limita a prescrivere una eguale presenza sul campo di personale militare e civile, governativo e non-governativo, ma solleva, opportunamente, il problema della formazione di tale personale – un problema strutturale – e chiede aiuto alle ONG: «Io raccomando che siano riveduti e migliorati gli accordi per l'addestramento del personale per il mantenimento della pace – civile, di polizia o militare – utilizzando le varie potenzialità dei governi degli stati membri, delle organizzazioni non-governative e delle strutture del Segretariato».

La sfida «pedagogica» per le ONG è altissima: è quella di introdurre la cultura e la professionalità della «pace positiva» in percorsi formativi tradizionalmente condizionati dalla cultura e dalla professionalità della «pace negativa». Si tratta

di un'azione che le ONG hanno peraltro già intrapreso essendo direttamente coinvolte nel reclutamento e nella formazione del personale di monitoraggio delle Nazioni Unite.

Adesso, si tratta per le ONG di fare rendere questa nuova funzione formativa, di alto profilo politico, che viene loro assegnata direttamente dal Segretario generale delle Nazioni Unite. Tenuto conto del fatto che l'uso del militare per operazioni delle Nazioni Unite di mantenimento della pace è in continua crescita, le ONG devono raccogliere la sfida «pedagogica» cui ho prima fatto cenno se vogliono riconvertire la cultura belligera del militare a più civili e legittime azioni di polizia internazionale. C'è da precisare che l'associazionismo ha maturato, per così dire sul campo, la fiducia che il Segretario generale ripone in esso: si pensi alla infaticabile azione per lo sviluppo nelle zone più dimenticate dei paesi ad economia povera e a gesti dimostrativi, talora clamorosi, come quelli di interposizione nonviolenta nei conflitti armati, nonché di diplomazia popolare coronata dal successo.

Infine, nel capitolo conclusivo dell'Agenda per la pace, è contenuto un altro appello alle ONG e, più in generale, alle strutture della società civile: «Proprio perché è vitale che ciascuno degli organi delle Nazioni Unite impieghi le sue capacità nel modo equilibrato e armonioso previsto nello Statuto, la pace, nel suo significato più ampio, non può essere raggiunta solamente dal sistema delle Nazioni Unite o dai governi. Le organizzazioni non-governative, le istituzioni accademiche, i parlamentari, le imprese e le comunità professionali, i mezzi di comunicazione e il pubblico in generale devono tutti essere coinvolti».

Il Rapporto «Un'Agenda per lo sviluppo», presentato dal Segretario generale alla 48a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 6 maggio 1994, si può considerare come la continuazione naturale di «Un'Agenda per la pace». L'affermazione contenuta al paragrafo 3 è chiara al riguardo: «Lo sviluppo è un diritto umano fondamentale. Lo sviluppo è la base più sicura della pace». Anche in questo Rapporto, egli fa più volte riferimento alle ONG, e indica ciò che esse possono fare per contribuire, insieme con gli stati, l'ONU e le altre organizzazioni internazionali, all'affermazione dei principi di giustizia economica e sociale e di solidarietà internazionale.

Particolarmente significative sono le affermazioni riguardanti il ruolo che le ONG svolgono a livello locale e nazionale per promuovere lo sviluppo umano sostenibile: «Una società civile energetica è indispensabile per creare

uno sviluppo sociale prospero e duraturo. Lo sviluppo sociale, per essere sostenibile, deve provenire dalla società stessa. (...) Le ONG con base locale, in particolare, possono fungere da intermediari e dare alla popolazione una voce (...). Coloro che fanno politica dovrebbero considerare tali organizzazioni non come rivali per il governo, ma come partners. In paesi dove la società civile è debole, il rafforzamento della stessa dovrebbe essere lo scopo più importante delle istituzioni pubbliche» (parag. 107).

Boutros-Ghali traccia qui il profilo operativo delle ONG sulla base di un triplice ordine di prescrizioni: a) per realizzare uno sviluppo umano, le ONG devono partecipare direttamente alle politiche e ai processi di sviluppo; b) le ONG locali devono svolgere una funzione di «ponte» tra la popolazione e le istituzioni dello stato, preoccupandosi di aggregare la domanda politica di base; c) le ONG devono essere considerate come soggetti che, insieme alle istituzioni pubbliche locali e nazionali, perseguono la realizzazione del fine ultimo di ogni stato e cioè soddisfare i bisogni essenziali-diritti umani delle persone e delle comunità umane.

Il Segretario generale passa quindi ad elogiare la capacità d'azione delle organizzazioni non-governative sia nell'assistenza umanitaria sia nella cooperazione internazionale per lo sviluppo: «Le ONG intraprendono progetti valutati per un valore di oltre 7 miliardi di dollari. Impegnate da lungo tempo nella ricerca della pace, le ONG sono spesso apparse sulla scena dei conflitti nella fase iniziale, contribuendo in maniera decisa all'immediato soccorso delle popolazioni colpite e gettando le fondamenta per la ricostruzione di società dilaniate dalle guerre. Con strutture flessibili, la capacità di mobilitare fondi privati e personale altamente motivato, le ONG possiedono un vasto potenziale per la causa dello sviluppo. Durante lo scorso decennio, la crescita delle ONG in numero ed influenza è stata fenomenale. Esse stanno creando nuove reti mondiali e stanno dimostrando di essere una componente indispensabile per le grandi conferenze internazionali di questo decennio. È giunto il momento di portare le attività delle ONG e delle Nazioni Unite in una relazione di consultazione e collaborazione sempre più produttiva» (parag. 147).

In questo paragrafo, Boutros-Ghali mette in evidenza le caratteristiche principali delle ONG che operano nei settori della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti di emergenza: rapidità di intervento, strutture flessibili e democratiche, capacità di mobilitare in tempi brevissimi importanti risorse finanziarie

e personale eticamente motivato e competente, capacità di *networking* su scala planetaria.

Tra le organizzazioni non-governative e il Consiglio di sicurezza, non c'è mai stato un rapporto diretto, come avviene, per esempio, fin dall'inizio, con il Consiglio Economico e Sociale e con il Segretariato e, più di recente, anche con l'Assemblea Generale. Il Consiglio di sicurezza, santuario dell'interstatalismo, è sempre stato inaccessibile alle ONG in quanto il suo fine principale, cioè il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, appartiene, per definizione, alla sfera della «high politics», riservata alla diplomazia dei cinque membri permanenti. È utile ricordare che fino al 1989 il Consiglio di sicurezza non è quasi mai riuscito a svolgere le funzioni per le quali è stato creato: la sua possibilità di agire veniva bloccata dal cosiddetto potere di veto dei cinque membri permanenti; dall'inizio della sua attività al 31 maggio 1990 i veti sono stati 279.

Il problema della democratizzazione del Consiglio di sicurezza e del controllo di legittimità dei suoi atti è divenuto oggi uno dei punti principali oggetto di riflessione non soltanto dei gruppi di lavoro sulla riforma delle Nazioni Unite creati dall'Assemblea Generale ma anche delle organizzazioni della società civile globale. Di recente, il Consiglio di sicurezza si è accorto delle ONG. Questo si spiega alla luce del crescente coinvolgimento degli attori non statali nelle aree di crisi internazionale, con funzioni di assistenza umanitaria, monitoraggio dei diritti umani, promozione della fiducia reciproca e, in taluni casi (guerra del Golfo e conflitto in Bosnia), anche di interposizione nonviolenta tra le parti in conflitto.

L'inizio del dialogo delle ONG con il Consiglio di sicurezza viene fatto risalire al marzo del 1992, quando l'Ambasciatore del Venezuela Diego Arria, durante la crisi nella ex Jugoslavia, è stato l'unico membro del Consiglio ad incontrare un sacerdote bosniaco che avevo chiesto "udienza" allo stesso Consiglio. L'Ambasciatore fu così colpito dal racconto del sacerdote che decise di invitare tutti i membri del Consiglio di sicurezza nella Sala dei Delegati per un caffè insieme con il sacerdote. La riunione ebbe un grande successo e così è nata la "Arria Formula", un meccanismo informale di consultazione delle ONG sulle questioni della pace e della sicurezza internazionale.

A mo' di esempio, prenderò in considerazione la Risoluzione con cui il Consiglio di sicurezza si rivolge direttamente alle ONG per conseguire l'obiettivo inteso ad assicurare alla giustizia coloro che hanno commesso crimini di guerra

e crimini contro l'umanità. È la Risoluzione 827 del 25 maggio 1993 con cui viene approvato lo statuto del Tribunale internazionale chiamato a giudicare le persone presunte responsabili di crimini di guerra e di crimini contro l'umanità commessi nei territori della ex Jugoslavia a partire dallo gennaio 1991. Al paragrafo 5 della Risoluzione il Consiglio di sicurezza «sollecita gli stati e le organizzazioni governative e non-governative ad apportare al Tribunale internazionale contributi sotto forma di risorse finanziarie, di equipaggiamenti e di servizi, compresa l'offerta di personale specializzato».

Un esplicito richiamo alle ONG figura anche nello Statuto del Tribunale internazionale allegato alla Risoluzione 827 e preparato dal Segretario generale sulla base di tre progetti: quello del governo italiano, quello del governo francese e quello presentato dalla Svezia a nome della OSCE. All'art. 18 si legge: «Il Procuratore inizierà le indagini d'ufficio o sulla base di informazioni ottenute da qualunque fonte, in particolare da governi, organi delle Nazioni Unite, organizzazioni intergovernative e non-governative».

Per le ONG si tratta di un riconoscimento storico che allarga il loro campo d'azione e accresce la loro responsabilità in una materia, quella della giustizia penale internazionale, che rappresenta una novità assoluta anche per gli stati. Le organizzazioni della società civile impegnate in azioni di monitoraggio dei diritti umani nella ex Jugoslavia, come Amnesty International, Commissione internazionale dei giuristi e Human Rights Watch, hanno già presentato rapporti dettagliati al Procuratore del Tribunale.

Il riconoscimento più recente, di altissimo profilo, è quello contenuto nell'Accordo di Pace sulla ex Jugoslavia stipulato a Dayton il 20 novembre 1995 e firmato a Parigi il 15 dicembre 1995. L'Accordo si compone di un Accordo quadro generale e di 13 accordi specifici (allegati all'Accordo quadro) relativi agli aspetti militari e di polizia, ai confini, alle elezioni, ai diritti umani, ai rifugiati e profughi, alla nuova Costituzione per la Bosnia e Erzegovina, alla conservazione dei monumenti nazionali, alla creazione di corporazioni pubbliche, agli aspetti civili della ricostruzione. I principi che informano l'Accordo di pace sono quelli enunciati nella Carta delle Nazioni Unite, nell'Atto Finale di Helsinki e in altri documenti della OSCE, nonché nelle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani.

Nell'Accordo, le ONG sono considerate attori rilevanti per la costruzione della pace al pari delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni intergovernative. Il coinvolgimento ufficiale delle ONG nell'attuazione

dell'Accordo si estende a tutti i settori operativi, ad eccezione di quelli relativi agli aspetti strettamente militari. Alle ONG è chiesto espressamente di fornire collaborazione e assistenza ai vari organi creati in applicazione dell'Accordo, in particolare alla Commissione elettorale provvisoria, alla Commissione sui diritti umani, allo Ombudsman sui diritti umani e alla Corte sui diritti umani, alla Commissione sui rifugiati e i profughi, alla Commissione sulle società pubbliche della Bosnia e Erzegovina, all'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite che ha il compito, tra l'altro, di coordinare tutte le attività delle organizzazioni e delle agenzie civili operanti in Bosnia e Erzegovina, nonché alla Commissione civile mista presieduta dallo stesso Alto Rappresentante, al Commissario della Forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite.

Si può senz'altro affermare che i negoziatori di Dayton hanno raccolto quanto più volte suggerito dal Segretario generale delle Nazioni Unite nei Rapporti «Un'Agenda per la pace» e «Un'Agenda per lo sviluppo» circa un più strutturale coinvolgimento delle ONG nel peace-building. Le ONG, dunque, sono chiamate a dare, per la prima volta per espressa disposizione di un accordo di pace, un contributo organico alla effettività del diritto internazionale dei diritti umani.

In conclusione si può affermare che il rapporto che si è venuto a sviluppare tra ONG e Nazioni Unite è un rapporto sinergico, destinato a pesare fortemente sul futuro del nostro sistema internazionale.

Intervento del prof. Antonio Papisca al processo per il blocco ferroviario del treno diretto nel Golfo, Verona, 26 gennaio 1997

in “Azione Nonviolenta”, gennaio-febbraio 1997

La guerra del Golfo è avvenuta nel momento in cui, crollati i muri e finita la contrapposizione ideologica e militare dei blocchi dell’Est e dell’Ovest, alta e diffusa era l’aspettativa dell’opinione pubblica in ordine al rilancio e al potenziamento del ruolo delle Nazioni Unite in materia di sicurezza e di pace internazionali.

Nel famoso rapporto “Un’Agenda per la pace”, elaborato nel 1992 su richiesta del Consiglio di sicurezza, Boutros-Ghali asserisce, con estrema chiarezza, che è venuto meno l’alibi del bipolarismo dietro cui si erano fino ad allora trincerati gli Stati per non mettere l’ONU nella condizione di operare tempestivamente ed efficacemente.

Per il combinato disposto degli artt. 1, 2, 42, 43, e ss. della Carta delle Nazioni Unite e richiamando i principi di *ius cogens* che sottendono il diritto internazionale dei diritti umani – le cui fonti principali sono, oltre che la Dichiarazione universale del 1948, i due “Covenants” del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, ratificati dall’Italia nel 1977 –, la guerra è in quanto tale vietata, anzi proscritta quale “flagello”.

A conferma di questo sta anche, specificatamente, l’art. 20 del citato Covenant sui diritti civili e politici, che stabilisce che “qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”.

Ai sensi della Carta delle Nazioni Unite gli stati possono ricorrere, in via d’eccezione, a misure di “autotutela individuale e collettiva”, quale risposta immediata ad una aggressione armata in atto “fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale” (art. 51). Dunque, per il vigente ordinamento giuridico internazionale, l’autotutela armata, oltre che successiva, temporanea e

proporzionata, è legittimata soltanto fino a quando il Consiglio di sicurezza non abbia avuto il tempo di attivarsi in prima persona com'è, d'altronde, suo preciso obbligo istituzionale. Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite è concepito in riferimento al principio di "autorità sopranazionale" delle stesse Nazioni Unite e comporta che gli stati adempiano all'obbligo giuridico, stabilito dall'art. 43 della Carta, di devolvere in via permanente all'ONU parte delle forze armate nazionali.

La fine del bipolarismo, come prima ricordato, rende ineludibile e urgente l'attuazione di quest'obbligo e quindi insostenibile il perdurare di comportamenti statuali non conformi alla legalità internazionale.

Quanto è avvenuto nel Golfo, in risposta all'aggressione armata perpetrata da Saddam Hussein ai danni del Kuwait, non risponde allo schema di uso della forza militare stabilito dalla Carta. All'invasione del Kuwait ha infatti immediatamente fatto seguito l'attivazione del Consiglio di sicurezza, culminata nella comminazione di pesanti sanzioni ai sensi dell'art. 41 della Carta. Il successivo, spettacolare intervento bellico della coalizione comandata dagli USA non risponde quindi ai requisiti dell'autotutela consentita, in via eccezionale e in termini di immediatezza, dall'art. 51.

Dal punto di vista della vigente legalità, il respingimento armato delle truppe di Saddam Hussein al di là dei confini del Kuwait avrebbe dovuto avvenire soltanto ad opera di una forza armata sotto comando diretto delle Nazioni Unite, per il perseguimento degli obiettivi consentiti alle Nazioni Unite che, giova ribadirlo, non possono essere di guerra (distruzione di territorio e di popolazione, il "nemico indistinto" da "debellare"), ma esclusivamente di polizia militare internazionale (cioè azione contro il "criminale" individuato in determinate persone e gruppi).

Il Parlamento italiano autorizzò la partecipazione armata dell'Italia alla coalizione comandata dagli USA nell'assunto che si trattasse di "azione di polizia delle Nazioni Unite". Invece fu guerra, non gestita dalle Nazioni Unite e senza, per parte italiana, la "dichiarazione di guerra" prescritta dall'art. 78 della Costituzione.

Il movimento per la pace italiano si mobilitò capillarmente, insieme con numerosissimi enti locali, facendosi appassionato assertore della legalità stabilita dalla Carta delle Nazioni Unite e quindi chiedendo a gran voce che l'Italia e gli altri stati adempissero agli obblighi a suo tempo sottoscritti con la ratifica della Carta.

Tutti ricordiamo il clima belligero, angosciante, violento instauratosi nel paese con l'ausilio dei mass-media, in particolare della televisione: ci fu una vera e propria propaganda di guerra, nonostante l'esplicito divieto del citato art. 20 del Covenant internazionale sui diritti civili e politici. Nei dibattiti televisivi non fu consentita, come da molti richiesto, l'interpretazione puntuale della Carta delle Nazioni Unite e dei pertinenti articoli della Costituzione italiana, in particolare degli artt. 11 e 78. Si attentò flagrantemente alla salute mentale e alla coscienza dei bambini e dei giovani e, più in generale, alla morale pubblica. Giova ricordare che Giovanni Paolo II insorse contro questa illegalità, gridando, con esteso seguito popolare, che la guerra è "avventura senza ritorno". Dal canto suo in "Un'Agenda per la pace" il Segretario Generale delle Nazioni Unite scrive che l'art. 42 della Carta, che prevede le operazioni militari direttamente gestite dall'ONU, non ha finora trovato attuazione in nessuna occasione, con ciò smentendo autorevolmente e definitivamente quanti sostennero che nel Golfo si realizzò una "operazione di polizia delle Nazioni Unite".

Negli anni successivi al 1991, il movimento per la pace italiano ha continuato nell'impegno teso a elucidare la Carta delle Nazioni Unite e le convenzioni internazionali sui diritti umani e a diffonderne i valori e i principi. A dimostrazione di questo importante impegno civile, giuridico e politico di società civile, sta la grande mobilitazione popolare del 1995 – 50° anniversario delle Nazioni Unite – culminata nella marcia della pace Perugia-Assisi all'insegna di "Noi popoli delle Nazioni Unite" (24 settembre 1995). In questa occasione sono state avanzate al governo italiano puntuali proposte per il potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite. Si è in particolare chiesto che l'Italia adempia a quanto previsto dall'art. 43 e devolva quindi all'ONU una parte delle proprie forze armate perché siano definitivamente riconvertite in forze di polizia militare delle Nazioni Unite. In data 18 ottobre 1995, è stata presentata in Parlamento, per iniziativa di esponenti dei vari gruppi politici, una mozione parlamentare che recepisce, per esplicita dichiarazione, le principali proposte della "Perugia-Assisi".

Il 24 ottobre del 1996, in occasione della celebrazione della giornata delle Nazioni Unite svoltasi nella Sala del Cenacolo (Camera dei Deputati) su iniziativa del movimento pacifista, il Presidente della Commissione Estera della Camera ha dichiarato che il futuro dell'ONU è oggi al centro della politica estera italiana e che l'Italia è pronta a dare adempimento a quanto previsto dall'art. 43 della Carta. In questo stesso senso si è dichiarato il Ministro degli

Esteri Dini, pronunciando il suo discorso alla 51a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Dunque, quanto oggi ufficialmente perseguito dallo Stato italiano, fu chiesto dai pacifisti all'epoca della guerra del Golfo. Sicché le dimostrazioni nonviolente di allora devono, per verità storica, essere intese non solo come affermazione di legalità internazionale, non solo come feconda lezione di etica universale, ma anche come illuminata anticipazione politica dei legittimi comportamenti governativi ora richiamati.

Sentenza del Tribunale penale di Verona di assoluzione dei pacifisti per il blocco del treno militare, 1997

in “Azione nonviolenta”, aprile 1997

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il tribunale penale di VERONA

Sezione PENALE

nelle persone di:

1. DOTT. MARIO SANNITE Presidente
2. DOTT. LUCA MARINI Giudice
3. DOTT. MARCO ZENATELLI Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel procedimento penale

CONTRO

BENCIOLINI VINCENZO
BORMOLINI GUIDALBERTO
BRUNETTO GIOVANNI
BRUNETTO STEFANO
CORRADI MASSIMO
CORSO GILIOLA
GASPARI MONIKA

GERACI DIEGO
GIRARDI ENRICO
GREENWAY PETRONELLA
PERROTTA CATERINA
PIERINI IRIDE
ROCCA VINCENZO
TOMBA LUIGI
TOSI MAURIZIO
VALPIANA MASSIMO
ZIGNOLI GIOVANNI

IMPUTATI

del delitto di cui agli art. 110 CP, art. 1 ultimo comma d.l.vo n. 66/1948 perché, in concorso tra loro, ostruivano ed ingombravano i binari d'entrambe le direzioni di corsa della ferrovia con la presenza fisica ed anche sdraiandovisi sopra, al fine di impedire la libera circolazione di un convoglio viaggianti con precedenza assoluta e recante forniture militari con destinazione Livorno e per il Golfo Persico.

In Pescantina il 12/2/1991

CONCLUSIONI

Il Pubblico Ministero chiede la concessione delle attenuanti generiche prevalenti e la condanna di tutti gli imputati alla pena di mesi 10 di reclusione ciascuno.

L'Avv. M. Corticelli per:

Benciolini Vincenzo – Bormolini Guidalberto – Brunetto Giovanni – Brunetto Stefano – Corso Giliola – Gaspari Monika – Geraci Diego – Greenway Petronella – Parrotta Caterina – Pierini Iride – Tomba Luigi – Tosi Maurizio chiede l'assoluzione per non aver commesso il fatto. Chiede il dissequestro di tutto il materiale sequestrato.

L'Avv. G. Schettini del foro di Bologna per Girardi chiede l'assoluzione perché il fatto non costituisce reato o per non aver commesso il fatto. In subordine derubricazione del reato in art. 340 C.P. concessione delle attenuanti generiche

e di quelle per aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale, da considerarsi prevalenti-minimo della pena.

L'Avv. N.Chirco del foro di Bologna per Girardi: assoluzione dell'imputato per avere esercitato liberamente il diritto di pensiero.

L'Avv. G. Ramadori del foro di Roma per Rocca: assoluzione per non aver commesso il fatto. In subordine illegittimità costituzionale dell'art. 1 D.L. 22.1.1948 n. 66 per contrasto con gli art. 17, 25 n. 2 e n. 3 della Costituzione in relazione all'art. 18 T.U.L.P.S., 110 - 112 n. 2, 64 co. 1 C.P.

L'Avv. S. Canestrini del foro di Rovereto per:

Corradi Massimo – Valpiana Massimo – Zignoli Giovanni
chiede l'assoluzione per non aver commesso il fatto.

MOTIVAZIONE

Con decreto del 20 marzo 1996 il giudice dell'udienza preliminare ha disposto il rinvio a giudizio dinanzi al tribunale di Verona di Benciolini Vincenzo ed altre sedici persone indicate nel decreto medesimo in quanto chiamate a rispondere, in concorso tra loro, del reato di blocco ferroviario di cui all'art.1, ultimo comma, del D.L.vo n. 66 del 1948 come in epigrafe meglio precisato. All'udienza dibattimentale dell'8.1.1997, che si è svolta alla presenza dei soli Benciolini, Brunetto Giovanni, Brunetto Stefano, Corradi, Girardi, Rocca, Tosi, Valpiana e Zignoli, è stata dichiarata la contumacia dei restanti imputati e il Pubblico Ministero ha svolto la sua relazione introduttiva; il tribunale ha quindi ammesso le prove orali e documentali richieste dalle parti, riservandosi in ordine all'acquisizione e alla visione di un filmato chiesta dal Pubblico Ministero come documento. Sono stati quindi esaminati i testi Sov. Valter Caruzzo, che ha riferito in ordine ai fatti e alla identificazione degli imputati, Muraro Giuseppe, che per motivi professionali intervenne in qualità di giornalista presso la stazione di Pescantina assistendo perlomeno parzialmente alla manifestazione, e Vernuccio Stefano, il cui esame è stato peraltro sospeso ai sensi dell'art.63 c.p.p. essendo a suo carico emersi indizi di reità e che, una volta nominatogli un difensore d'ufficio, si è avvalso della facoltà di non rispondere, nonché gli imputati presenti che hanno dichiarato di avvalersi della facoltà di non sottoporsi all'esame e che hanno invece letto, previa autorizzazione del tribunale, un comunicato al cui contenuto si sono richiamati.

All'udienza del 27 gennaio 1997 sono stati esaminati i testi Salzano Stefano, presente anch'egli la sera del 12 gennaio 1991 presso la stazione di Pescantina, prof. Papisca Antonio, tra l'altro, direttore della scuola di specializzazione in istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani della Università di Padova che ha illustrato le motivazioni di carattere giuridico contro la c.d. "guerra del golfo" poste a fondamento della manifestazione dei pacifisti che ha definito nel loro concreto operare "assertori di una legalità forte, fondata sui diritti umani" e "assertori di una legalità costituzionale internazionale" e Padre Angelo Cavana che ha illustrato le alte motivazioni morali che ispirarono la condotta degli imputati. Il tribunale, sciogliendo quindi la riserva in precedenza assunta, ha disposto l'acquisizione e la visione della videocassetta in quanto le riprese furono disposte su specifica richiesta del responsabile dell'operazione di P.G.; indicati, infine, gli atti utilizzabili per la decisione, il Pubblico Ministero e i difensori hanno concluso come da verbale e il tribunale ha deciso nel merito con la sentenza del cui dispositivo è stata data lettura.

Le articolate difese hanno evidenziato numerosi profili in base ai quali nei confronti degli imputati si imponeva una sentenza assolutoria.

In particolare, hanno sostenuto che i partecipi al fatto non erano stati, almeno in parte, identificati con certezza, che comunque parte degli imputati, non avendo posto in essere materialmente la condotta tipica, non potevano essere qualificati come partecipi, che, in ogni caso, ammesso e non concesso che nella condotta degli imputati fosse ravvisabile l'elemento materiale del reato, il loro comportamento, in quanto originato da un movente esultante da quello di impedire o rendere la circolazione ferroviaria più difficile, difettava del dolo specifico richiesto per l'esistenza del reato, che, proprio in relazione al convincimento in essi presente di agire nell'ambito della piena legalità, secondo la prospettazione illustrata, anche con dovizia di richiami normativi, dal teste Prof. Papisca e di cui i dimostranti erano portatori, si imponeva il riconoscimento della causa di giustificazione dell'esercizio di un ridotto o di quella dello stato di necessità, essendo stata l'azione comunque posta in essere per salvare delle vite umane compromesse dall'arrivo in Iraq dei carrarmati trasportati sul convoglio, scriminanti queste che hanno invocato quantomeno sotto il profilo putativo, e che, in caso di condanna, non poteva non ritenersi integrata la derubricazione nella più lieve ipotesi prevista dall'art.340 c.p. con la concessione, in ogni caso, dell'attenuante di cui all'art.62 n.l. c.p. .

Osserva, preliminarmente, il tribunale che non può minimamente dubitarsi che gli odierni imputati fossero effettivamente le persone che la sera del 12 febbraio 1991 innescarono la manifestazione che ha in seguito portato al processo odierno. Le modalità di identificazione, compendiate nei verbali di identificazione in atti, sono state confermate dal teste Sov. Caruzzo che ha precisato riferirsi con certezza alle persone presenti sul luogo quella sera nei pressi del binario che parteciparono, anche se con ruoli diversi, alla manifestazione.

Quanto all'elemento oggettivo del reato rivela in limite il tribunale che, essendo il delitto de quo rientrante nella categoria di quelli c.d. di pericolo – che per loro natura non ammettono la figura del tentativo –, la condotta materiale, proprio in relazione all'abbassamento della soglia di punibilità connessa alla struttura del reato, debba essere individuata con assoluta certezza e con particolare rigore, pena il rischio di repressione di una mera condotta sintomatica inidonea a porre in concreto pericolo il bene giuridico tutelato.

L'azione nel suo concreto estrinsecarsi deve, quindi, rivelarsi idonea allo scopo di rendere la circolazione ferroviaria apprezzabilmente più difficile o meno agevole e deve essere univocamente diretta a conseguire tale scopo.

In sostanza, ritiene il Tribunale che a differenza dei reati c.d. di pericolo astratto, che presuppongono necessariamente iuris et de iure la messa in pericolo dell'interesse tutelato dalla norma al semplice realizzarsi della condotta descritta, come esemplarmente l'art.435 c.p. (fabbricazione o detenzione di sostanze esplodenti) in cui il legislatore si è limitato a tipizzare una condotta al cui compimento si accompagna anche la effettiva messa in pericolo di un determinato bene giuridico, il "blocco stradale o ferroviario" non possa essere ricondotto nell'ambito di tale categoria.

Osta, infatti, a tale inquadramento il fatto che, diversamente da quanto accade nel paradigmatico caso dell'art. 435 c.p., le condotte individuate nella norma de qua non sono affatto accompagnate dalla messa in pericolo della libertà di circolazione, la cui offesa dovrebbe necessariamente essere accertata volta per volta. Nella fattispecie, non si versa infatti in un caso in cui la particolare natura del bene (ad es.: l'ambiente), l'impossibilità di individuare in concreto le modalità di lesione (ad es: danni causati da prodotti in re ispa che il legislatore fa derivare dal mero compimento di determinare condotte (ad es: l'art. 435 c.p. cit.) possano giustificare una norma strutturata sul pericolo astratto a cui il legislatore tende a ricorrere quando esso rappresenti l'unica forma di protezione dei beni giuridici.

Né sembra che possa considerarsi ostativo ai fini della configurabilità del pericolo concreto il fatto che il tenore letterale della norma incriminatrice non lo contempra esplicitamente, potendo indubbiamente l'interprete ricostruire la norma in modo da limitarne l'ambito applicativo ai soli comportamenti concretamente pericolosi. Per evitare l'incriminazione di comportamenti inoffensivi appare, quindi, opportuno riferirsi, come punto di riferimento interpretativo, a quello del bene giuridico superando anche il criterio esegetico basato sul semplice tenore letterale della norma.

Tale rigorosa interpretazione discende anche dalla doverosa considerazione del periodo storico e del contesto politico sociale in cui venne emanato il D.L. de quo, epoca, come noto, caratterizzata da rilevanti tensioni e dalla necessità conseguente di darne una lettura interpretativa compatibile sia con la mutata realtà attuale sia, in particolare, coi principi costituzionali con cui ogni norma si deve armonizzare.

In proposito, osserva il Tribunale che l'esito dell'istruttoria dibattimentale ha escluso, o, per meglio dire, non ha consentito di provare col decorso rigore accertativo – rigore che si impone in relazione alla particolarità della fattispecie criminosa suscettibile, se latamente interpretata, di comprimere, quantomeno in astratto, l'effettivo esercizio anche di diritti primari costituzionalmente garantiti, quali quelli di riunione e di libera manifestazione del pensiero di cui agli artt. 17 e 21 della Cost. – la sussistenza dell'elemento materiale del reato. La condotta degli imputati si è infatti estrinsecata in una mera manifestazione pacifica anteriore all'arrivo del convoglio, che non necessariamente avrebbe comportato il blocco e/o il rallentamento del treno trasportarne i mezzi.

Se, infatti, da un lato è vero, come risulta dalla visione del filmato in atti, che parte degli imputati (due o tre con striscioni inneggianti alla pace), spalleggiati dagli altri – che fornivano ai primi un indubbio contributo causale volontario idoneo a configurare la compartecipazione nel fatto, se non altro per l'intenzione da essi esplicitamente manifestata di sostituirsi ai primi nel caso in cui questi ultimi fossero stati portati via dai binari da parte del personale della Polfer – occupò il binario della linea ferroviaria del Brennero in direzione sud su cui doveva transitare il convoglio, altrettanto certo è che ciò avvenne in un momento sensibilmente precedente all'approssimarsi del treno alla stazione di Pescantina, momento la cui reale intenzione dei manifestanti e il comportamento che essi avrebbero tenuto all'atto dell'arrivo del treno non si era ancora inequivocabilmente esplicitata.

Se ritardo ci fu, e ciò appare comunque dubbio viste in particolare le incerte risposte rese in proposito dal teste Sov. Caruzzo (sul punto cfr. in particolare fg. 345: “Non so se vi sia stato un ritardo perché, quanto ricordo io, l’orario di inizio del servizio era quello, lo abbiamo preso a Domegliara”, risposta da porre in relazione con un pregresso ritardo rilevato a Trento), esso dipese esclusivamente dalla decisione di far rallentare il treno facendolo marciare “a vista” a partire dalla stazione di Domegliara, quando mancavano quindi ancora alcuni chilometri al possibile punto di rallentamento e/o di blocco.

Ed, infatti, se anche le ragioni di sicurezza dei trasporti e di incolumità personale dei dimostranti e delle forze dell’ordine presenti sui binari alcuni chilometri più avanti rispetto al punto dove si trovava il convoglio all’atto di ricevere l’indicazione di procedere “a vista” possono indubbiamente ritenersi motivazioni responsabili e più che giustificate per l’adozione di tale doverosa procedura precauzionale, ciò non significa necessariamente che l’intenzione reale dei manifestanti fosse effettivamente quella di rallentare o bloccare il treno quando esso si fosse avvicinato alla stazione di Pescantina restando tale opinamento nell’ambito di una mera ipotesi, visto che gli stessi, prima dell’arrivo del convoglio, aderirono, pur continuando a manifestare la loro contrarietà alla guerra, all’invito a spostarsi dai binari facendosi identificare.

Che l’intenzione dei pacifisti oggi imputati fosse effettivamente quella di rallentare o bloccare il treno trova solo un labile riscontro – tale non essendo il giudizio prognostico fatto dal teste Caruzzo circa la possibilità che ciò realmente avvenisse – in un estemporaneo invito fatto da uno dei dimostranti nel momento in cui l’imputato Valpiana, univocamente indicato come il promotore della manifestazione, venne allontanato dalla posizione da cui occupata nei pressi del binario. Tale invito per le sue caratteristiche sue proprie, come attestato nel filmato acquisito agli atti, non è elemento sufficiente a dimostrare l’esistenza di una reale intenzione dei presenti di realizzare la condotta vietata, apparendo esso una manifestazione emotiva individuale legata ad un particolare momento di tensione che ebbe un limitato seguito subito rientrato.

A confronto del fatto che l’eventuale rallentamento fu esclusivamente il frutto di una doverosa prudente iniziativa unilaterale in prevenzione della Polfer (che, per giunta, non può avere provocato particolari problemi di circolazione visto il limitato lasso di tempo in cui i fatti si svolsero, come documentato dal filmato in atti) depone anche una considerazione di ordine logico formulabile con giudizio ex ante: qualora effettivamente i pacifisti avessero voluto bloccare o

rallentare sensibilmente il trasporto dei mezzi bellici al porto di Livorno e non invece, come ritenuto dal Tribunale, e come probabile vista l'esiguità del loro numero rispetto all'improbabile compito di impedire la marcia di un treno carico di carriarmati, porre in essere una manifestazione non violenta a carattere meramente simbolico rientrando nell'ambito dei diritti costituzionalmente garantiti ed in particolare quello della libera manifestazione del pensiero con riferimento al ripudio della guerra come mezzo per risolvere le controversie internazionali (forse per trovare un po' di spazio sui mass media impegnati in quei giorni, in una gara di generale conformismo, nel cercare di convincere, appiattendosi acriticamente sulla posizione assunta dal governo allora in carica, l'opinione pubblica italiana che quella che si andava a combattere in Iraq non era una guerra ma "un'operazione di polizia internazionale", sulla cui ricorrenza si è trattenuto il teste Papisca), essi avrebbero evitato di frazionare la loro iniziativa in diverse stazioni e/o località della linea del Brennero concentrando in qualche punto strategico del percorso, cosa che non fecero – come è dimostrato dal processo, con esito assolutorio, risultante dalle produzioni documentali difensive – l'afflusso di tutti i dimostranti in modo da rendere adeguata, effettiva e, quindi, idonea l'azione che è invece risultata inevitabilmente simbolica e tale da integrare una semplice manifestazione di civile protesta. Ciò certamente non avrebbe sortito lo stesso lo scopo finale di fermare i mezzi bellici, ma ne avrebbe significativamente (e non simbolicamente) ritardato l'arrivo sul teatro delle operazioni di guerra, con conseguente integrazione – sia sotto il profilo dell'idoneità sia sotto quello dell'univocità degli atti – della fattispecie incriminatrice contestata.

Conclusivamente logica e realtà fattuale vogliono che la manifestazione così inscenata dai pacifisti del Movimento Nonviolento sia stata un semplice atto dimostrativo di carattere meramente simbolico finalizzato a sensibilizzare l'opinione pubblica in ordine al pericolo di risolvere con le armi le controversie internazionali e non un tentativo impulsivo, ingenuo e velleitario di un gruppo di giovani animati da sani principi, tendente ad impedire la prosecuzione del treno.

Una diversa e più rigoristica interpretazione della norma circa l'inizio della attività punibile che giungesse a ritenere integrato l'elemento materiale del reato anche a fronte di comportamenti meramente simbolici di protesta civile, come quello oggetto di delibazione, chiaramente tesi, non già ad impedire od ostacolare la libertà dei trasporti ma a rendere palese e ad esternare una

posizione di non allineamento a quella degli organi ufficiali, renderebbe la norma penale mezzo strumentale alla repressione del dissenso che è bene garantito da ogni società democratica, come appunto quella delineata dalla nostra Costituzione.

E che l'intenzione fosse quella di cui si è detto vi è chiara traccia anche nel comunicato, pienamente coerente col comportamento tenuto dagli imputati, letto in udienza e fatto proprio da quelli di loro presenti, laddove si può leggere: "Quando partecipammo a quella manifestazione non violenta eravamo perfettamente consci di non essere in grado di fermare, se non simbolicamente, l'escalation della guerra...". La nostra è stata un'azione che è andata più in là della politica, nella speranza di poterla un giorno contaminare"(cfr. fg. 358). Ad ulteriore conferma va evidenziato che se è vero che per bloccare o rallentare un treno non è necessario un rilevante numero di persone, altrettanto vero è che per le forze dell'ordine impegnate nel doveroso compito di garantire la continuità e la sicurezza del servizio risulta in tal caso sufficientemente agevole liberare la linea anche in presenza di atti di resistenza passiva, sicché anche per tale considerazione di carattere pratico appare problematico rinvenire in capo agli imputati una reale intenzione di porre in essere la condotta loro ascritta. D'altronde il fatto che se a provocare il blocco concorre una moltitudine di persone la finalità può essere più facilmente (e spesso impunemente) perseguita è, per fatto notorio, proprio dimostrato, come ricordato nelle appassionate arringhe difensive, dalla cronaca di questi giorni con la nota vicenda delle occupazioni di strade ed aeroporti da parte degli allevatori per protestare per le quote del latte, anche se tali manifestazioni, per le sicure implicazioni di natura corporativa, e per le modalità di esecuzione ampiamente illustrate dai mass media, non possono certo fregiarsi dell'appellativo di disobbedienza civile né rivendicare l'eventuale sussistenza di una causa di giustificazione scriminante neppure di natura putativa.

Per le caratteristiche assunte la manifestazione era assolutamente inidonea e non inequivocamente diretta ad impedire la prosecuzione del convoglio con la conseguenza di non integrare, quindi, la soglia minima di punibilità prevista per il reato ipotizzato. Per tale motivo e per la segnalata carenza probatoria in ordine ad un effettivo ritardo del treno, tutti gli imputati vanno mandati assolti dal reato loro ascritto perché il fatto non sussiste.

Va, conseguentemente, disposto il dissequestro e la restituzione agli aventi diritto del materiale in sequestro.

P. Q. M.

visto l'art. 530 c.p.p.

assolve tutti gli imputati perché il fatto non sussiste.

Dissequestro e restituzione del materiale in sequestro agli aventi diritto.

Verona, 27.1.1997

IL PRESIDENTE

IL GUIDICE EST.

Introduzione alla pubblicazione “Come promuovere i diritti umani nel mondo. La Dichiarazione di Vienna e il Programma d’Azione”, Perugia, Tavola della Pace, 1998

Antonio Papisca

La Conferenza mondiale sui diritti umani, svoltasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993, costituisce un evento di portata maggiore nella storia delle Nazioni Unite e del mondo, sia per il numero e la varietà dei soggetti partecipanti sia, ancor più, per il contenuto dei documenti finali: la “Dichiarazione di Vienna” e il collegato “Programma d’Azione”.

Alla Conferenza hanno preso parte 171 Stati, 2 Movimenti di liberazione nazionale, 15 Organi dell’Onu, 10 Agenzie specializzate delle Nazioni Unite (dall’Unesco all’Organizzazione Internazionale del Lavoro), 18 Organizzazioni Intergovernative (dal Consiglio d’Europa all’Organizzazione degli Stati Americani), 24 Istituzioni nazionali per i diritti umani e 6 Difensori civili, 248 Organizzazioni Non Governative dotate di status consultivo presso l’Ecosoc (Consiglio economico e sociale delle NU) e altre 593 Organizzazioni Non Governative.

Dunque, pur se a titolo consultivo, le ONG, espressioni della società civile attive per via transnazionale a fini di promozione umana, hanno dato il loro contributo di idee, proposte e testimonianze all’interno stesso dei lavori della Conferenza degli Stati. Ma già alla vigilia di quest’ultima, dal 10 al 12 luglio 1993, un ancor più rilevante numero di ONG – oltre 1000, con 2000 delegati provenienti da 145 paesi di ogni parte del mondo – hanno dato vita al “Forum mondiale degli Organismi Non Governativi”, all’insegna di: “Tutti i diritti umani per tutti”.

Ambedue gli eventi hanno avuto luogo nella stessa sede, lo “International Austria Centre”: il Foro di società civile si è svolto, fisicamente, al “piano di sotto” rispetto a quello della riunione dei rappresentanti degli Stati. Questa circostanza logistica può essere utilmente interpretata non come un declassamento delle ONG (parenti poveri dei Governi, adoratrici di utopia...), bensì

come un forte segnale di democrazia internazionale: la società civile quale terreno fertile, base fondativa e legittimante, radice di una nuova cooperazione internazionale ancorata al paradigma etico di quei valori umani universali che, oggi, anche sul piano internazionale sono giuridicamente riconosciuti come diritti umani.

E infatti il Forum delle ONG è stato vivacissimo e propositivo, oltre che genuinamente rappresentativo di popoli, minoranze e gruppi etnici di ogni continente. Al suo interno non si è registrata alcuna contrapposizione tra Nord e Sud, com'è invece avvenuto, senza peraltro pregiudicare il consenso sui documenti finali, nella Conferenza intergovernativa.

Le ONG hanno discusso, denunciato, progettato e proposto. Soprattutto in questa occasione, i più convinti assertori dei diritti umani sono stati i rappresentanti delle società civili del Sud. Un altro dato rilevante riguarda la leadership del Forum: essa è stata gestita dalle donne, le quali l'hanno esercitata efficacemente anche nei confronti delle delegazioni governative. Insomma, per capire l'importanza dell'assise di Vienna bisogna tenere conto di questo "piano di sotto" che ha contribuito, in maniera determinante, ad assicurare il successo del "piano di sopra".

Con questo sigillo di partecipazione politica popolare, la Dichiarazione e il Programma d'Azione di Vienna segnano il grado più elevato di condivisione, a raggio mondiale, dei principi che informano il diritto internazionale dei diritti umani, ovvero quel nuovo diritto o diritto dell'umanità che si è venuto sviluppando, a partire dalla Dichiarazione Universale del 1948, attraverso le varie Convenzioni giuridiche internazionali in materia: in particolare, i due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali e, da ultimo, la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989, ratificata da ben 191 Stati. La Dichiarazione Universale ha dimostrato di essere veramente universale e feconda, poiché ha generato un corpo organico di norme internazionali che si propone quale "linguaggio comune dell'umanità", necessario per alimentare il dialogo interculturale e costruire la pace positiva nell'era dell'interdipendenza mondiale.

Tenuto conto, da un lato, dell'esperienza e delle difficoltà incontrate sulla via della promozione e della protezione internazionale dei diritti umani nell'arco di mezzo secolo, dall'altro, delle nuove sfide derivanti dalla fine dei 'blocchi' e dai complessi e conflittuali processi di mondializzazione operanti in ogni

campo della vita umana, la Conferenza di Vienna si è innanzitutto fatta carico di elucidare i principi fondamentali in materia, nell'intento di offrire una chiara e solida piattaforma di consenso e di impegno sui programmi operativi.

Tra i principi solennemente enunciati o ribaditi dalla Dichiarazione di Vienna si segnalano in particolare: 1) l'universalità, l'interdipendenza e l'indivisibilità di tutti i diritti umani (civili, politici, economici, sociali, culturali, individuali e collettivi, di solidarietà); 2) la dignità della persona umana, la eguale dignità di tutte le persone umane, quale fondamento dei diritti umani, per cui questi sono da considerare innati e quindi inviolabili e inalienabili; 3) l'interdipendenza tra diritti umani, sviluppo e democrazia; 4) l'asserzione che i "diritti fondamentali delle donne fanno parte inalienabilmente, integralmente e indissociabilmente dei diritti universali della persona"; 5) l'autodeterminazione dei popoli in quanto diritto umano, con particolare riferimento alle situazioni coloniali o di dominazione straniera.

Appellandosi a questi principi, la Conferenza riafferma "il solenne impegno di tutti gli Stati ad adempiere ai loro obblighi intesi a promuovere il rispetto, l'osservanza e la protezione di tutti i diritti umani per tutti", con l'avvertenza che la loro "natura universale è fuori discussione".

Quali dunque gli impegni specifici? Dichiarazione e Programma d'Azione indicano innanzitutto una scala di priorità, con riferimento alle urgenze esistenziali di categorie di soggetti ancora troppo deboli e discriminati: donne, bambini, poveri, minoranze, lavoratori migranti, popoli indigeni, disabili, "scomparsi". Le piste operative del Programma possono così riassumersi: una "nuova" cooperazione allo sviluppo coi paesi ad economia povera, che li metta in grado di soddisfare tutti i diritti umani dei loro abitanti; l'alleviamento del debito esterno dei paesi ad economia povera; la lotta contro il razzismo, la discriminazione, la xenofobia; la creazione e lo sviluppo di apposite "istituzioni nazionali dei diritti umani", in particolare di una Commissione nazionale indipendente e del Difensore civico; il rafforzamento degli organismi e delle procedure di garanzia internazionale operanti all'interno del sistema delle Nazioni Unite e dei sistemi regionali; la valorizzazione del ruolo delle ONG; la diffusione e il potenziamento dei programmi di educazione, con l'avvertenza che gli stati sono obbligati ad assicurare che l'educazione miri a rafforzare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Di altissimo rilievo 'costituzionale' è l'invito che la Conferenza rivolge agli Stati perchè incorporino i principi e le

norme internazionali dei diritti umani nei loro ordinamenti interni. A questo proposito, giova segnalare che la dottrina internazionalistica in materia reputa che il diritto internazionale dei diritti umani contiene principi di *ius cogens*, cioè principi che vincolano gli stati e qualunque altro soggetto a prescindere dalla loro esplicita accettazione. Ne discende che questo nuovo diritto internazionale deve avere il primato su qualsiasi altro ordinamento e su qualsiasi altra legge, come espressamente proclamano gli Accordi di Dayton del 1995 per la pace in Bosnia e Erzegovina.

La Conferenza raccomanda che la “dimensione diritti umani” diventi una componente essenziale delle operazioni di pace (*peace-keeping*) e degli interventi ai sensi del diritto internazionale umanitario. L’attrazione di questi due campi nella sfera dei diritti umani dà forza allo speculare principio, inerente al nuovo diritto internazionale, della proibizione della guerra e della pace positiva.

Il Programma d’Azione termina con l’impegno a verificare nel 1998, in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione Universale, con ampia partecipazione di soggetti governativi e non governativi, lo stato di attuazione degli obblighi assunti a Vienna.

La presente pubblicazione vede la luce proprio in questo contesto e intende fornire la necessaria informazione “alla fonte” perchè tutti – istituzioni nazionali, enti di governo locale e regionale, associazioni e gruppi di volontariato, studenti e insegnanti –, possano partecipare alla verifica. Alcuni risultati ci sono già. L’Alto Commissario è stato istituito nel dicembre 1993 e la Conferenza internazionale per la creazione della Corte penale internazionale permanente è stata convocata a Roma dal 15 giugno al 17 luglio 1998. Molto altro resta da fare. Gli impegni scaturiti da Vienna sono tessere importanti del mosaico di un nuovo ordine mondiale più umano, giusto, pacifico e democratico che noi tutti dobbiamo contribuire a costruire. Vale la pena di conoscerli, considerarli e farli valere.

Riattivare l'ONU: il progetto più ampio

Antonio Papisca

(per «Avvenire», 30 marzo 1999)

Far cessare i combattimenti. Certamente, subito. Che cosa al loro posto? Certamente la politica, la diplomazia, la buona volontà. Ma occorre una proposta su cui lavorare, partendo dalla elementare premessa che occorre rispettare il diritto internazionale vigente, quello che ha le sue fonti principali nella Carta delle Nazioni Unite, nelle Convenzioni giuridiche sui diritti umani, negli Statuti delle principali Organizzazioni internazionali, compresa la Nato. Fino a quando queste leggi non saranno formalmente abrogate, i destinatari principali, gli stati, sono tenuti ad applicarle. Che si tratti di un “buon” diritto internazionale, ce ne danno conferma le formazioni di società civile operanti a fini di promozione umana dentro e fuori gli stati. La Carta delle Nazioni Unite e le Convenzioni sui diritti umani sono il paradigma giuridico cui le organizzazioni non governative e il volontariato di ogni parte del mondo fanno crescente e puntuale riferimento. La “guerra” in quanto tale è proscritta da questo diritto. Si vedano il Preambolo e gli articoli 1 e 2 della Carta delle NU. A conferma sta l'articolo 20 della Convenzione giuridica sui diritti civili e politici del 1966, ratificata dall'Italia nel 1977, che statuisce: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”. L'uso unilaterale della forza da parte degli stati è vietato con l'eccezione – rigorosamente circostanziata – delle azioni di “autotutela” per respingere un'aggressione armata. Esso è invece consentito alle Nazioni Unite sotto forma di operazioni di polizia militare internazionale. Nel caso in cui si attivino organismi regionali, come la Nato, ci deve essere l'autorizzazione espressa del Consiglio di Sicurezza (art.53 della Carta delle NU), fermo restando che anche l'azione ‘regionale’ deve essere a fini non di guerra ma di polizia.

Cosa sta allora succedendo? Perché siamo dentro la guerra, cioè in una spirale perversa di illegalità e avventurismo? La prima risposta è che il Consiglio di

Sicurezza è in una fase di stallo, a partire dalla messa fuori gioco di Boutros Boutros-Ghali che aveva inchiodato, senza peli sulla lingua, gli stati davanti agli obblighi assunti con la Carta delle Nazioni Unite. Vale la pena di ricordare che al Consiglio di Sicurezza, la sua riconferma a Segretario Generale ebbe quattordici voti su 15 e il veto degli Usa.

Se questa è la situazione, per il Kosovo cosa fare? Rilanciare il negoziato e con esso il diritto internazionale e le Nazioni Unite. Un elementare principio di tecnica negoziale è che ci sia la “volontà negoziale” delle parti in conflitto. Perché questa ci sia effettivamente in tutte, occorre rendere accettabile a tutte la tavola negoziale. E perchè questo avvenga, la “tavola” deve essere autorevole. E perchè sia autorevole, deve essere rappresentativa e quanto più possibile sopra le parti. Nè il cosiddetto Gruppo di Contatto nè la Nato, stando così le cose, sono da soli idonei. Occorre fare entrare in gioco, da protagoniste, le Nazioni Unite e l’OSCE, l’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Il cosiddetto accordo di Rambouillet contiene elementi utili, ma ha anche il difetto di essere la brutta copia degli Accordi di Dayton relativi alla Bosnia e Erzegovina. Il Kosovo, per quanto martoriato, è parte integrante della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), diversamente dalla Bosnia che era uno stato indipendente già prima degli Accordi di Dayton che sono del novembre 1995. Il problema del Kosovo, prima che un problema di indipendenza, è un problema di diritti umani e di garanzia dei medesimi, cioè di sicurezza individuale e collettiva dei suoi abitanti. Se questo è l’obiettivo principale, la cosa più urgente è quella di fare accettare e dispiegare sul territorio una forza di polizia militare internazionale di garanzia. Ma perchè questa venga accettata da Belgrado, legittimazione e comando del contingente devono essere assicurati dalle Nazioni Unite e dall’OSCE, da organismi cioè di cui sia la Jugoslavia sia la Russia sono membri. Ritirata della Nato, allora? Perché no, se la posta in gioco sono la vita, i diritti umani e la legalità internazionale? Perché non pretendere ragione e ragionevolezza da quegli stati che, giustamente, ne denunciano l’assenza nel presidente Milosevich? Quanto allo statuto del Kosovo, fermo restando il dato costituzionale della sua appartenenza alla Federazione jugoslava, si tratta di evidenziarne la natura di “territorio transnazionale”, con le conseguenti caratteristiche – già presenti nel documento di Rambouillet – della smilitarizzazione (che riguarderebbe sia l’esercito federale sia le formazioni militari albanesi), del primato del diritto internazionale dei

diritti umani su qualsiasi altra legge, della presenza sul territorio di un ufficio di ‘autorità internazionale di garanzia’ delle Nazioni Unite, dell’apertura alle formazioni di società civile nazionali e internazionali. Il testo di Rambouillet prevede che, allo scadere di tre anni, si svolga un referendum. È questo uno dei punti rifiutati pregiudizialmente da Belgrado, perchè legittimerebbe la via all’indipendenza. *Pro bono pacis*, al posto del ‘referendum’ potrebbe più opportunamente prevedersi che la “tavola della pace” guidata dalle Nazioni Unite e dall’Osce faccia, dopo tre anni dall’entrata in vigore dell’auspicato accordo, un riesame generale della situazione del Kosovo.

L’idea di “territorio transnazionale” fornirebbe l’occasione per affermare un principio innovativo nell’ordinamento internazionale: quello secondo cui i territori in cui vivono, e devono convivere, popoli e gruppi etnici diversi, è “patrimonio comune dell’umanità” per ragioni ancora più alte di quelle che giustificano la salvaguardia dei monumenti e dei beni artistici sotto l’egida dell’Unesco. Il precedente del Kosovo sarebbe importantissimo per i tanti siti multi-etnici del mondo: tutti “patrimonio comune dell’umanità”! La Serbia dovrebbe avere un interesse maggiore alla salvaguardia internazionale di un suo territorio così ricco di memorie storiche e religiose per la sua identità.

Come procedere speditamente? L’iniziativa dovrebbe essere del Consiglio di Sicurezza, ma se ciò risultasse impossibile – com’è probabile, per l’*impasse* in cui si trova –, si può pensare ad una “sessione speciale d’emergenza” dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ai sensi dell’articolo 20 della Carta. La si può convocare nel giro di ventiquattr’ore. Finora ce ne sono state dieci. La prima risale al 1956 (guerra del Canale di Suez) e fu indetta su richiesta della stesso Consiglio di Sicurezza. Ce ne fu una nel 1967 (guerra arabo-israeliana), su richiesta dell’ex Unione Sovietica. L’ultima è del 1997, sul problema di Gerusalemme e dei Territori occupati.

Chi dovrebbe attivare questa procedura? L’Italia – il cui Governo avrebbe l’esteso e incondizionato appoggio di ampi strati di società civile –, auspicabilmente con altri paesi dell’Unione Europea, certamente anche con la Russia. Non dovrebbe essere difficile trovare una maggioranza tra i 185 membri delle Nazioni Unite. Dalla sessione speciale dell’Assemblea Generale dovrebbe sortire la risoluzione di subito indire una Conferenza di pace sotto l’egida delle Nazioni Unite. Vale la pena di ricordare che l’Assemblea Generale sta seguendo la “situazione dei diritti umani nel Kosovo”, come risulta dalle risoluzioni

n.51/111 del 5 marzo 1997 e n.52/139 del 3 marzo 1998. È interessante il preambolo di questi documenti, ove si dice che l'Assemblea Generale è "guidata dalla Carta delle Nazioni Unite, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dai Patti internazionali sui diritti umani, dalla Convenzione internazionale contro la discriminazione razziale, dalla Convenzione contro il genocidio, dalla Convenzione contro la tortura". Come si vede, si fa riferimento puntuale ad alcune importanti fonti del nuovo diritto internazionale.

Orbene, se la guerra è vietata dal vigente diritto, se la guerra non paga come dimostrano questa ed altre avventure, se c'è sempre tempo per la pace, come autorevolmente ribadisce Giovanni Paolo II, bisogna trarne senza indugio le conclusioni operative. Per costruire e sostenere un ordine mondiale di pace non "imperiale" e giusta, non ci sono alternative ad una ONU messa in grado di funzionare democraticamente ed efficacemente. Che ci si convinca una volta per tutte che occorre incanalare gli sforzi politici e diplomatici in questa direzione, se non si vuole ricadere nell'imbarazzo di momenti tragici come l'attuale.

Per la pace nei Balcani nella legalità, 1999¹

Documento stilato al termine del Seminario «La guerra nel Balcani. Il caso del Kosovo guardando alle “carte” e ai fatti», promosso dal Centro diritti umani dell’Università di Padova, svoltosi martedì 13 aprile 1999, alle ore 10.00, nell’Aula di Studi Internazionali della Facoltà di Scienze Politiche, con la partecipazione dei professori Mariarosa Dalla Costa, Giuliano Ferrari Bravo, Marco Mascia, Enzo Pace, Antonio Papisca e di un folto gruppo di studenti.

Noi, studenti e docenti dell’Università di Padova,

nel tragico momento in cui le popolazioni del Kosovo e della Repubblica Federale di Jugoslavia sono afflitte da indicibili sofferenze e coloro che, nel mondo, hanno a cuore le sorti della pace e della fraterna convivenza, reagiscono indignati di fronte all’incapacità dei governi di risolvere per via pacifica il conflitto in atto e assicurare a quei popoli un futuro di vita e sviluppo nel rispetto dei diritti umani,

intendiamo esercitare tutta la nostra responsabilità di soggetti attivi di pacificazione e di democrazia che il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite consacra nell’espressione “Noi, popoli delle Nazioni Unite”.

Forti di questa legittimazione universale, che lo Statuto del nostro antico Ateneo traduce nell’articolo 1.2 stabilendo che l’Università di Padova “promuove l’elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell’ambiente e la solidarietà internazionale”,

facciamo appello alle donne e agli uomini di governo, alle formazioni di società civile, agli enti di governo locale e regionale, a tutte le donne e gli uomini di buona volontà perché riflettano con noi sulla necessità di ricondurre la politica

¹ Prime adesioni: Antonio Papisca, Enzo Pace, Mariarosa Dalla Costa, Giuliano Ferrari Bravo, Marco Mascia, Franca Bimbi, Italo De Sandre, Ferruccio Gambino, Francesco Leita, Enzo Mingione, Giuseppe Mosconi, Chantal Saint-Blancat, Franco Bosello, Renato Pescara, Roberto Stefani, Francesca Camillo, Luca Gallo, Stefano Piazza, Rita Trentadue, Laura Astarita, Gianfranco Peron, Ottavio Casarano, Gianpaola Facchin, Cesarina Menegon, Marco Spinna, Benedetta Pricolo, Alberto Ragazzi, Lara Sereno, Elisabetta Vidaich, Emanuela Zanzosso. Il documento è stato approvato dalla Tavola della Pace e dal Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani e costituisce la piattaforma politica della Marcia straordinaria per la Pace Perugia-Assisi del 16 maggio 1999.

internazionale nel solco di quella legalità costituzionale-sopranazionale che si fonda, primariamente, sulla Carta delle Nazioni Unite, sulla Dichiarazione Universale e sulle Convenzioni giuridiche internazionali dei diritti umani: dai due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, alla Convenzione sui diritti dei bambini del 1989.

Continuiamo a sperare che la fine della contrapposizione ideologica, politica e militare tra Est e Ovest abbia aperto la via a una nuova era di pace e di solidarietà, nella quale dare piena realizzazione ai principi delle Nazioni Unite e al nuovo diritto internazionale da queste generato.

Siamo fermamente convinti che non ci sono più alibi per non procedere in questa direzione e mobilitare risorse umane e materiali a fini di sviluppo umano in ogni parte del mondo.

La sfida, oggi, è non di immaginare un nuovo ordine mondiale, poiché le sue grandi linee sono già tracciate dal nuovo diritto internazionale, ma di tradurle in atti politici coerenti e costruttivi.

Denunciamo le violazioni dei diritti umani perpetrate, con efferatezza e sistematicità, dalle autorità serbe in Kosovo.

Denunciamo i ritardi e le inadeguatezze con cui i governi democratici e le istituzioni internazionali, di cui essi fanno parte, si sono fatti carico della gestione della crisi in quel territorio.

Allo stesso tempo denunciando il tentativo in atto di rilanciare il vecchio diritto internazionale delle sovranità statuali nazionali – armate, confinarie e belligere – col proposito di instaurare un ordine mondiale gerarchico facendo ricorso al nefasto istituto della guerra che ha intriso di sangue la storia dell'umanità, ma che, finalmente, il vigente diritto internazionale vieta in modo inequivocabile. Questo disegno di ordine mondiale, strutturalmente rissoso e belligero, viene perseguito all'insegna della "de-regulation" da attuarsi, oltre che in campo economico, anche in quello giuridico-istituzionale nel tentativo di de-potenziare la "organizzazione internazionale multilaterale", in particolare l'ONU e l'intero sistema delle Nazioni Unite, dall'Unesco alla Fao, sostituendo ad essa una organizzazione militare difensiva di dimensione macro-regionale, come la Nato. Un disegno globale strategicamente in contrasto con lo stesso processo di unificazione (pan)europea.

Facendoci interpreti delle ansie della gente comune circa il futuro dell'umanità nell'era dell'interdipendenza e degli estesi processi di mondializzazione e del

loro bisogno di conoscere i termini essenziali di un disegno politico alternativo rispetto a quello che i grandi centri di potere stanno perseguendo, noi proponiamo con determinazione la strategia di un ordine mondiale democratico, giusto e pacifico, saldamente ancorato non alla legge del più forte, ma a quella della eguale dignità di tutte le persone e di tutti i popoli. In questa visione la “guerra” è vietata (artt. 1, 2, 24 e altri della Carta delle Nazioni Unite, art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici); per la risoluzione dei conflitti, la via maestra è quella della prevenzione, del negoziato e della giurisdizione internazionale (artt. 1, 2, 33 della Carta delle Nazioni Unite); l'uso della forza, a fini non di guerra ma di polizia militare, è riservato all'ONU e alle organizzazioni regionali dietro espressa autorizzazione dell'ONU (artt. 40, 41, 42, 43, 44, 52, 53); è consentita, in via eccezionale e temporanea, l'autotutela individuale e collettiva degli stati soltanto in risposta ad aggressione armata (art. 51); gli stati hanno l'obbligo di conferire in via permanente alle Nazioni Unite parte delle loro forze armate perché costituiscano una forza di polizia internazionale sotto l'autorità delle medesime (art. 43).

La cosiddetta ingerenza umanitaria è “intervento d'autorità della comunità internazionale”, che per essere legittimo deve avvenire nel rigoroso rispetto della Carta delle Nazioni Unite e sotto il controllo di queste, e deve quindi prefiggersi non già obiettivi di distruzione (tipici delle azioni di “guerra”), ma l'interposizione fra le parti in conflitto, la protezione (difesa della incolumità) delle popolazioni, la cattura dei criminali, la somministrazione dell'aiuto umanitario.

Non ci può essere guerra giusta e legittima per la difesa dei diritti umani. Questi si tutelano nella legalità e per vie nonviolente. Il rilancio della guerra e quindi del principio di sovranità degli stati contraddice il principio di autorità sopranazionale che deve informare la giustizia penale internazionale.

Rifutiamo la guerra come strumento illegale in sé e come forma di distruzione della terra, di sradicamento e deportazione delle popolazioni, di annientamento degli esseri viventi e di disintegrazione della trama della vita. La guerra è divenuta sempre più lo strumento disciplinatorio per eccellenza del corpo sociale e lo disciplina attraverso la violenza, il terrore, l'abbassamento delle condizioni di vita e delle pretese di vita.

Nella nostra strategia di ordine mondiale democratico, pacifico e solidale, i punti fermi sono:

- il potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite;
- la costituzione della forza di polizia militare delle medesime;
- la messa in funzione della Corte penale internazionale;
- il rilancio del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (o di organo analogo), quale istituzione deputata all'orientamento sociale dell'economia;
- l'estensione del processo di unificazione europea all'intero continente, in funzione di pacificazione e di dialogo al suo interno e con gli altri continenti nel quadro globale delle Nazioni Unite.

Riteniamo che la proposta di soluzione pacifica del conflitto in Kosovo debba partire da questa visione di ordine mondiale, per contrastare innanzitutto l'idea, al centro del disegno politico del nazionalismo serbo e di altri nazionalismi dell'area, che ad ogni etnia corrisponda uno stato autonomo e sovrano. La sacralizzazione della identità etnica costituisce una forma di fondamentalismo politico che in questa fase della crisi balcanica si rivolge contro le popolazioni musulmane del Kosovo. La prosecuzione della guerra rischia con tutta evidenza di distruggere in modo irrimediabile le tenui speranze di vedere un domani tornare a convivere in una stessa terra donne e uomini di culture diverse.

Proponiamo che:

- a) sia subito dichiarato il cessate il fuoco e la situazione venga riportata sotto l'autorità delle Nazioni Unite mediante l'attivazione del Consiglio di sicurezza o, nel caso in cui questo si trovi nell'impossibilità di procedere, mediante la convocazione di una sessione speciale d'emergenza dell'Assemblea generale;
- b) sia immediatamente dispiegata, sul territorio del Kosovo, una forza di polizia militare internazionale sotto comando delle Nazioni Unite, con la collaborazione dell'OSCE;
- c) sia subito consentito il ritorno dei profughi alle loro case;
- d) sia dispiegato sul territorio un contingente di monitori dei diritti umani, sempre sotto autorità delle Nazioni Unite con la collaborazione dell'OSCE, dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa;
- e) sia convocata una Conferenza internazionale di pace, sempre sotto egida delle Nazioni Unite, per definire lo statuto politico del Kosovo tenuto conto del fatto che esso è parte integrante della Repubblica Federale di Jugoslavia;

f) sia facilitata l'azione del Tribunale penale internazionale per i crimini nella ex Jugoslavia, dandogli mezzi e appoggio morale e politico;

g) sia smilitarizzato il territorio.

Proponiamo di applicare al Kosovo il principio secondo cui il territorio su cui vivono, e devono convivere, più popoli e gruppi etnici costituisce "patrimonio comune dell'umanità" per ragioni etiche, storiche e culturali. Il Kosovo abbia pertanto lo statuto di "provincia transnazionale" della Repubblica Federale di Jugoslavia, con l'installazione sul suo territorio di una "autorità ausiliaria di garanzia internazionale", il cui ufficio sia gestito dalle Nazioni Unite, con la collaborazione di altre istituzioni regionali quali l'OSCE, il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea. Un importante elemento costitutivo della "provincia transnazionale del Kosovo" deve essere il libero accesso all'azione solidaristica e pedagogica delle formazioni di società civile.

Auspichiamo che alla conferenza di pace delle Nazioni Unite sia dato spazio ad un ruolo delle organizzazioni non governative e dei gruppi di volontariato che non sia soltanto quello, pur indispensabile, dei portatori d'acqua in situazioni di emergenza spesso provocate da comportamenti criminali o irresponsabili dei governi.

Ci impegnamo democraticamente a far sì che la Repubblica Italiana si ponga, con determinazione, una volta per tutte, alla testa di un gruppo di stati che con essa condividano la volontà di essere veramente, in parole ed opere, "Stati amanti della pace" (*peace loving states*) secondo il mandato dell'art. 4 della Carta delle Nazioni Unite.

Ci impegnamo ad intensificare l'azione educativa per la pace e i diritti umani, fermamente convinti, con l'UNESCO, che "la guerra nasce nella mente degli uomini" ed in questa va sradicata.

In tema di “ingerenza umanitaria”

Antonio Papisca e Marco Mascia

Appunto per l'Assemblea nazionale straordinaria della Tavola della Pace, Assisi, Domus Pacis, sabato 17 aprile 1999

1. “Ingerenza umanitaria” è un'espressione giornalistica.

È più appropriato parlare di “intervento d'autorità della Comunità internazionale” negli affari interni di uno stato.

2. L'intervento internazionale è legittimo quando sono violati o seriamente minacciati i valori supremi dell'ordinamento internazionale – diritti umani, pace, sicurezza – e il governo dello stato interessato si dimostra incapace di garantirli.

3. L'intervento internazionale può essere:

- intervento di aiuto umanitario
- intervento di polizia militare.

4. L'intervento di aiuto umanitario ha come fine il rifornimento di soccorsi alimentari o sanitari a popolazioni la cui esistenza è messa a repentaglio da calamità naturali o da eventi bellici.

5. L'intervento di polizia militare ha come fine l'interposizione fra le parti in conflitto, la protezione (difesa della incolumità) delle popolazioni, la cattura dei criminali, la somministrazione dell'aiuto umanitario.

6. Le operazioni di polizia militare (v.articolo 42 della Carta delle NU) si differenziano dalle operazioni di guerra perchè:

- non hanno come obiettivo la distruzione, parziale o totale (*debellatio*), di uno stato (territorio, popolo, governo),

- devono essere intraprese in proprio dall'ONU (disposizioni del Cap.VII della Carta) o espressamente autorizzate dall'ONU se intraprese da un'organizzazione regionale (disposizioni Cap.VIII),
- devono quindi avvenire sotto comando 'sopranazionale' e nell'osservanza della Carta delle Nazioni Unite e delle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani.

7. Perchè l'ONU possa esercitare il monopolio dell'uso della forza, il Consiglio di Sicurezza deve disporre della forza militare permanente prevista dall'articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite.

8. Ai sensi dello stesso articolo, gli stati hanno l'obbligo di conferire all'ONU parte delle loro forze armate.

9. Per le funzioni di polizia internazionale, il personale militare deve essere adeguatamente formato.

10. Ai sensi del vigente diritto internazionale, lo "intervento d'autorità della Comunità internazionale" non può essere effettuato da uno stato o da un gruppo di stati.

11. Poichè questa funzione spetta all'ONU, gli stati hanno l'obbligo di mettere l'ONU nella condizione di agire con tempestività ed efficacia.

Disegni alternativi di Nuovo Ordine Mondiale

Marco Mascia e Antonio Papisca

Appunto preparato per l'Assemblea nazionale straordinaria della Tavola della Pace, Assisi, Domus Pacis, sabato 17 aprile 1999

1. Con le vicende belliche nei Balcani, si sta riproponendo la vecchia via ai “nuovi ordini internazionali” (per restare nella storia moderna: da Westfalia, 1648, a Bretton Woods e San Francisco, 1944-1945): la via della guerra combattuta sul campo, dei vincitori e dei vinti bellici, dell'imposizione della legge del più forte. L'ottica è di pace negativa: “se vuoi la pace, prepara e fai la guerra”.

Per il prossimo millennio, il disegno di nuovo ordine mondiale della superpotenza e dei gruppi di potere alleati è quello già preannunciato con la guerra del Golfo.

2. È un disegno di ordine mondiale gerarchico o imperiale, all'insegna della *de-regulation* da attuarsi, oltre che in campo economico, anche in quello giuridico-istituzionale nel senso di de-potenziare la “organizzazione internazionale” multilaterale, in particolare l'ONU e tutto il correlato sistema delle Nazioni Unite, dall'Unesco alla Fao, nonché di contrastare il processo di unificazione (pan)europea.

3. È in atto il tentativo di rilanciare il primato del vecchio diritto internazionale delle sovranità statuali armate e confinarie (legge dell' *homo homini lupus*) sul nuovo diritto internazionale fondato sul principio della eguale dignità di tutte le persone umane e i popoli (Carta delle Nazioni Unite, Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani).

4. Con questo tentativo si vuole, tra l'altro, frenare e controllare la diffusione e la crescita di ruolo politico delle organizzazioni non-governative (non-profit) e del volontariato, di quel “continente non territoriale” che agisce nel solco della legalità aperto dal nuovo diritto internazionale e propugna coerentemente

valori e obiettivi quali: tutti i diritti umani per tutti, sviluppo umano ovunque, pace positiva, democrazia internazionale, governabilità globale, sussidiarietà, statualità sostenibile, ONU dei Popoli.

5. Gli elementi negativi da cui cercano di trarre profitto i propugnatori del modello gerarchico sono:

- interdipendenza globale asimmetrica
- mondializzazione dell'economia in senso verticistico, guidata da centri finanziari 'mondocratici' sottratti a qualsiasi valido controllo democratico
- processi di estesa conflittualità, anche guerreggiata
- rivendicazioni anche violente di autodeterminazione dei popoli e di conseguenti ristrutturazioni geopolitiche
- intensi e disordinati flussi migratori
- crisi di governabilità (capacità di governo e qualità democratica) all'interno degli stati
- crisi strutturale della forma stato nazionale sovrano armato confinario
- crisi delle Nazioni Unite e del correlato sistema di sicurezza mondiale, per mancanza di volontà politica dei paesi più forti
- inadeguatezza culturale, morale e politica di gran parte dell'attuale classe governante internazionale
- inadeguatezza dei centri di elaborazione culturale
- irresponsabilità sociale e asservimento dei sistemi mass-mediologici

6. Linee di tendenza su cui fanno leva i propugnatori dell'ordine mondiale democratico e pacifico:

- interdipendenza mondiale, come situazione scomoda che però spinge a confrontarsi, a dialogare e a "gestire insieme"
- transnazionalizzazione di rapporti e strutture, in particolare in campo non-governativo
- organizzazione permanente della cooperazione internazionale
- internazionalizzazione dei diritti umani, in termini di normazione giuridica, dibattito e azione politica, organizzazione specializzata
- diffusione della cultura di "global civil society", di "global governance" e di "democrazia internazionale"
- crescita di attenzione di alcune grandi religioni nei riguardi dei diritti umani

- tenuta della “idea delle Nazioni Unite” nonostante le obiettive inadeguatezze e le campagne denigratorie della stampa transnazionale
- crescita di ruolo internazionale degli enti locali

7. Di seguito, la sinossi dei disegni di “ordine mondiale”: gerarchico (o imperiale), democratico (e pacifico).

Fra i punti che li rendono antinomici, di diritto e di fatto, c'è in particolare quello relativo al principio di autorità sopranazionale per quanto riguarda l'uso della forza militare, la giurisdizione penale e l'orientamento sociale dell'economia.

Ordine mondiale gerarchico (o imperiale)	Ordine mondiale democratico (e pacifico)
Sovranità degli stati	Sovranità delle persone e dei popoli (diritti umani)
Sicurezza nazionale	Sicurezza collettiva
Potere di veto (CdS)	Democrazia internazionale e voto ponderato (FMI, BANK)
“Alleanze”	Organizzazioni internazionali
Guerra	Divieto uso forza (eccetto che a fini di polizia)
Soluzione conflitti: guerra e/o negoziato	Soluzione conflitti: divieto uso della forza, negoziato, giurisdizione sopranazionale, operazioni di polizia militare e civile
Mercato unico mondiale	Sviluppo umano
Competitività economica	Orientamento sociale dell'economia
Coservazione attuali 'terms of trade'	Nuova divisione internazionale del lavoro Nord-Sud
Controllo mass-mediologico	Libertà d'informazione
Omologazione culturale, nazionalismi	Salvaguardia diversità, multiculturalismo, interculturalismo, transculturalismo
Protagonismo stati e diplomazia	Soggettualità plurima e differenziata: stati, ong, organizzazioni internazionali, enti di governo locale e regionale
Approccio all'ordine mondiale: pace negativa “divide et impera”	Approccio all'ordine mondiale: pace positiva “dialoga, coopera, condividi”

8. Ai sensi del vigente Diritto internazionale, fondato primariamente sulla Carta delle Nazioni Unite, sulla Dichiarazione Universale dei diritti umani e

sulle successive Convenzioni giuridiche internazionali, il sistema di sicurezza collettiva si configura nei seguenti termini:

- la “guerra” è vietata (Preambolo, artt.1, 2, 24 e altri della Carta delle NU; art.20 della Convenzione giuridica internazionale sui diritti civili e politici);
- per la risoluzione dei conflitti, la via principale è quella della prevenzione, del negoziato e della giurisdizione internazionale (artt.1, 2, 33);
- l’uso della forza, a fini non di guerra ma di polizia, è riservato all’ONU e alle organizzazioni regionali dietro espressa autorizzazione dell’ONU (artt.40, 41, 42, 43, 44, 52, 53);
- è vietata la legittima difesa preventiva da parte dei singoli stati;
- è consentita, in via eccezionale, l’autotutela individuale e collettiva degli stati (soltanto) in risposta ad aggressione armata (art.51);
- gli stati hanno l’obbligo di conferire in via permanente alle Nazioni Unite parte delle loro forze armate (art.43).

Di fatto, il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite non funziona perchè gli stati, a cominciare dai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza - USA in particolare - non hanno (ancora) implementato l’articolo 43. I vari contingenti di Caschi Blu non sono la forza permanente di polizia militare prevista dal suddetto articolo.

Nel disegno di ordine mondiale gerarchico, la NATO dovrebbe sostituire l’ONU nell’uso della forza militare.

Nel disegno di ordine mondiale democratico:

- l’ONU, debitamente riformata e democratizzata, dovrebbe esercitare in via esclusiva le funzioni di polizia internazionale;
- dovrebbe procedersi al disarmo, iniziando con la creazione della forza permanente di polizia militare delle Nazioni Unite e il controllo sulla produzione delle armi
- dovrebbe rapidamente entrare in funzione la Corte penale internazionale;
- la NATO dovrebbe cessare di esistere;
- in Europa, dovrebbe essere attivato un sistema di sicurezza pan-europeo (Europa Casa Comune), in stretto coordinamento col sistema delle Nazioni Unite;
- la Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE, dovrebbe bastare, data la sua struttura trans-atlantica, a mantenere buone relazioni con Usa e Canada;

- l'Europa deve procedere, senza indugio, a mettere in opera un sistema di sicurezza e di cooperazione economica nel Mediterraneo.

9. Rilanciando l'istituto della guerra si rilancia il protagonismo degli stati e il relativo *jus ad bellum* (diritto di fare la guerra), che non lascia spazio o condiziona pesantemente l'esercizio di funzioni di autorità soprannazionale nel campo della sicurezza (azioni di polizia militare internazionale) e in quello della giurisdizione penale (Corte penale internazionale).

Il futuro della sicurezza nel mondo si pone oggi, molto chiaramente, in termini di alternativa: o ONU o NATO.

La chiave per l'opzione ONU sta nell'EUROPA.

Su quali soggetti contare perchè questa opzione venga fatta?

Primariamente su quelle 'forze profonde della storia' che hanno interiorizzato il discorso dei diritti umani, della democrazia internazionale e dell'interculturalismo:

- organizzazioni non governative
- gruppi di volontariato
- comunità religiose
- enti di governo locale e regionale
- mondo dell'educazione e della formazione.

Sono i nuovi soggetti politici "affidabili" (*reliable*) perchè capaci di agire, con coerenza e fedeltà ai valori umani universali, lungo una linea di continuità che va dalla città all'ONU.

Sono le forze che stanno dimostrando di essere determinati a fare uscire la democrazia dal cono d'ombra in cui è stata finora confinata nel campo della politica estera e internazionale.

Intervento del prof. Antonio Papisca alla audizione della Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati sulla Corte penale internazionale, 5 maggio 1999

Estratto dagli Atti parlamentari

1. La costituzione di istituzioni giurisdizionali internazionali rappresenta un momento fondamentale nella progressione della Comunità internazionale verso lo “stato di diritto”, è una tappa essenziale della civilizzazione giuridica – ma anche politica e morale – del sistema delle relazioni fra stati e fra popoli.

2. Nell’era dell’interdipendenza globale, fatta di asimmetrie e vulnerabilità diseguali, che accentuano la conflittualità economica, sociale e politica, ma che tuttavia spingono a trovare appropriate forme di cooperazione e gestione comune, è importante e urgente accedere una volta per tutte al principio di autorità sopranazionale in particolare nei settori della sicurezza e della giustizia, che sono cruciali per la condizione umana alla soglia del terzo millennio.

3. La giurisdizione è la più alta forma di risoluzione pacifica delle controversie, così come stabilito dall’articolo 33 della Carta delle Nazioni Unite, ove, come noto, sono indicati anche la mediazione, la conciliazione, i buoni uffici, l’arbitrato. La civiltà del diritto si misura su questo terreno, non su quello dell’uso della forza.

4. La messa in funzione della Corte penale internazionale deve essere considerata come una pietra miliare nella costruzione di quell’ordine mondiale giusto, pacifico e democratico, che trova il suo fondamento giuridico nella Carta delle Nazioni Unite e nelle Convenzioni internazionali sui diritti umani. Il riferimento è alle fonti primarie (costituzionali) del nuovo diritto internazionale per la cui piena attuazione, finita l’ibernazione collegata all’ordine bipolare, non esistono più alibi.

5. Quanto posto, in termini giuridici e ideali, nel 1945, per ispirazione di leaders politici illuminati e lungimiranti, fermamente decisi a far fare un salto di qualità alla vita nel pianeta, costituisce un momento di creatività di valore e portata universali, dal quale non è lecito, nè conveniente, arretrare, nonostante i rigurgiti e le tentazioni di *Realpolitik* di cui si dimostrano preda taluni governanti privi di solida formazione morale e giuridica.

6. Al contrario, bisogna attingere a quel “crogiolo ardente e universale”, dal quale è scaturita anche la nostra Costituzione, per procedere speditamente sulla via della legalità e dello sviluppo umano per ogni comunità umana, in qualsiasi parte del mondo, consapevoli di ciò che significa e comporta, in termini di istituzioni e di politiche, il dettato dell’articolo 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948: “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”.

7. La Corte penale internazionale appartiene ad un modello di ordine internazionale che traduce l’articolo 28 della Dichiarazione Universale: “Ogni essere umano ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”.

In quest’ordinamento, il principio fondante è “*humana dignitas servanda est*”. Ne discende che il principio di sovranità degli stati cede, o è comunque strumentale, al principio della eguale dignità delle persone umane, soggetti originari di diritti. Il principio della responsabilità personale per i crimini contro l’umanità e i crimini di guerra ha la sua *ratio* sostanziale nel “diritto internazionale dei diritti umani”.

8. In questo quadro di civiltà giuridica, che ha come valori supremi la dignità umana, la vita, la pace, la democrazia, va collocato e interpretato il “diritto internazionale umanitario”, che ha le sue fonti nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei successivi Protocolli del 1977. Proiettare la luce dei diritti umani sullo *ius in bello* – tale è il diritto umanitario – significa cominciare a sottrarre quest’ultimo alla logica dello *ius ad bellum* quale attributo della tradizionale sovranità degli stati, significa contribuire a disinquinare la vita nel

pianeta dalla guerra-istituzione e dalla guerra-sul campo, significa sostituire al vecchio adagio “*si vis pacem para bellum*” l'imperativo etico (e giuridico, ai sensi del nuovo diritto internazionale) “*si vis pacem para pacem*”.

9. La Corte penale internazionale, con raggio universale di competenze e poteri, non può validamente funzionare a prescindere da un corrispettivo sistema di sicurezza collettiva, che faccia leva su una forza di polizia internazionale – civile e militare. Il contesto istituzionale è quello delle Nazioni Unite. Occorre vedere la Corte saldamente ancorata a questo contesto, non già come ente sopranazionale a sè stante, in balia ai condizionamenti e alle riserve degli stati. La Corte – *le juge* – non può esistere a prescindere dal nuovo diritto internazionale – *la loi* – e dalla polizia internazionale sotto auorità delle Nazioni Unite – *le gendarme*. Orbene, la legge internazionale esiste, la Corte sta per esistere, bisogna rilanciare il sistema di sicurezza collettiva e in esso fare esistere la polizia delle Nazioni Unite. Occorre completare il quadro istituzionale e funzionale in modo coerente. A tutelare la legge dei diritti umani e a dar seguito alle pronuncie della Corte internazionale il gendarme – in corretto rapporto di scala e di qualità – non può essere uno stato o un gruppetto di stati. Il trinomio deve informarsi al medesimo principio di autorità “sopranazionale” e ciò è possibile soltanto dando voce e funzionalità alle Nazioni Unite.

10. Nel ratificare la Convenzione istitutiva della Corte penale internazionale, il Parlamento deve essere consapevole della necessità di questa visione complessiva di ordine mondiale e agire di conseguenza:

- riconoscendo il primato del diritto internazionale dei diritti umani su qualsiasi altro ordinamento o legge;
- riconoscendo la necessità del principio del multilateralismo nella cooperazione internazionale;
- dando contenuti al principio della sicurezza collettiva e multidimensionale su scala mondiale e continentale;
- dando risorse e consenso al sistema delle Nazioni Unite;
- operando per la democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite.

11. Il movimento di società civile globale, che in Italia sta sviluppando una nuova cultura politica fortemente segnata dai diritti umani e dalla dimensione

internazionale della “governance”, vuole interagire attivamente con le Istituzioni del nostro Paese nel perseguimento degli obiettivi di pace positiva e di democrazia dalla Città all’ONU. L’associazionismo italiano – organizzazioni non governative, gruppi di volontariato –, che ha maturato la scelta della via giuridica nonviolenta alla pace, è prezioso alleato di quanti, dall’interno delle Istituzioni perseguono la medesima via di legalità e di pacificazione dalla Città e dallo Stato all’ONU.

12. L’Italia può essere leader dei diritti umani in campo internazionale sia perchè è ricca di ‘società civile’ proiettata in azioni di promozione umana in ogni parte del mondo, sia perchè con il suo nome sono segnate alcune pietre miliari dello sviluppo del nuovo diritto internazionale. In particolare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti della persona e delle libertà fondamentali del 1950, su cui poggia l’esemplare edificio del “sistema europeo dei diritti umani”, è conosciuta con il nome di Convenzione di Roma; con lo stesso nome passerà alla storia la Convenzione per l’istituzione appunto della Corte penale internazionale. L’Italia è tra i promotori, nel 1993, del Tribunale penale per la ex Jugoslavia. L’Italia sta dando vita alla gigantesca operazione di aiuto umanitario “Arcobaleno”. In Italia ha sede, a Venezia, dal 1997, il “Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione”, il programma formativo dell’Unione Europea al quale partecipano 15 prestigiose università europee coordinate dal Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova. Con questo programma si formano gli esperti di diritto internazionale dei diritti umani e di diritto internazionale umanitario, gli operatori del monitoraggio e dell’osservazione internazionale per gli stati e per le organizzazioni internazionali.

13. L’Italia deve rendere visibile questo patrimonio di risorse ideali e culturali in sede internazionale, in particolare nel sistema delle Nazioni Unite e in quello dell’Unione Europea. Il Governo Italiano deve spendere questo patrimonio, coerentemente, nel cantiere della costruzione di un ordine mondiale saldamente ancorato al diritto internazionale dei diritti umani e ai principi delle Nazioni Unite. E su questo terreno deve cercare alleati – e li troverà sicuramente – anche tra i paesi che non fanno parte nè dell’Unione Europea nè della Nato. Nello spendersi per l’effettività del nuovo diritto internazionale, l’Italia

non deve esitare a prendere l'iniziativa, anche dissociandosi – su questioni di principio irrinunciabili – da alleati tradizionali. Non sarà sola sulla via della vera legalità internazionale.

14. Nel ratificare la Convenzione per la Corte penale internazionale, l'Italia dovrà fare una solenne dichiarazione con cui collegherà le attività e gli sviluppi della Corte al potenziamento delle Nazioni Unite. Questa dichiarazione conterrà anche l'impegno di non avvalersi della possibilità di sospendere o attenuare l'ordinaria funzionalità della Corte pur nei casi espressamente previsti. Il 'minimo comun denominatore', stipulato in sede diplomatica, deve essere integralmente applicato e costituire trampolino di lancio per il potenziamento, in competenze e poteri, della Corte.

Perché marciamo per la pace. Perché diciamo: cessate il fuoco, subito

Antonio Papisca

(per «Avvenire», 14/05/1999)

Diversamente dal passato, la nostra epoca ci offre un ventaglio di strumenti idonei a risolvere pacificamente i conflitti e a prevenire la guerra, qualsiasi guerra. La loro efficacia dipende dalla conoscenza e dalla volontà politica di farli rendere. Nel 1963, la Pacem in Terris indicava la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e le Nazioni Unite tra i «segni dei tempi». Poiché ci si può difendere e fare giustizia con mezzi diversi dalla guerra, questa è, oggi, non soltanto giuridicamente illegittima, ma anche moralmente non giustificabile neppure come ultima *ratio* o male minore. La Marcia straordinaria Perugia-Assisi di domenica 16 maggio vuole innanzitutto ricordare questa verità, questa conquista di civiltà giuridica e morale, e spronare perché tutti ci si impegni a dar voce alla retta coscienza, a far prevalere il diritto sulla legge della giungla, a far funzionare gli organismi internazionali perché perseguano i fini di un ordine internazionale basato sul riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e dei popoli.

Siamo in tanti a domandarci, non da ieri, perché, nonostante le risorse pacificatrici 'istituzionali' di cui la Provvidenza ha dotato il mondo, soprattutto a partire dalla metà di questo secolo, ci si ostini a non utilizzarle, a non fare rendere questi talenti della storia. È un interrogativo che si fa incalzante in presenza di situazioni tragicamente abnormi come quelle della violenza bellica nei Balcani, nel Corno d'Africa, nel Sudan, in Sierra Leone e in tante altre parti del mondo, un mondo che è sempre più piccolo, interdipendente, trasparente tanto nei suoi squilibri e nelle sue ingiustizie quanto nelle sue potenzialità di cooperazione e pacificazione. La ragione e il nuovo diritto internazionale, quello che si fonda sulla Carta delle Nazioni Unite e sulle Convenzioni giuridiche dei diritti umani, ci dicono che bisogna dialogare, che bisogna comporre pacificamente le divergenze, che ci sono sopraordinate istituzioni in sede mondiale,

prima fra tutte l'Organizzazione delle Nazioni Unite, che sono deputate al bene comune mondiale e che bisogna far funzionare per obbligo giuridico oltre che per razionale convenienza. Perché allora la guerra, ancora la guerra? Forse non è buono, giusto, necessario il diritto, forse non è idonea l'organizzazione internazionale? Cos'altro? Certamente si può disquisire sulla natura umana, debole e fallibile. Ma è altrettanto certo che il diritto e le istituzioni, così come la fede e la grazia di Dio, esistono per supplire alla istintualità negativa degli esseri umani. Coloro che sono preposti alle istituzioni devono avere la coscienza, oltre che la conoscenza, delle conquiste della civiltà del diritto.

Quella del 16 maggio è una Marcia straordinaria, indetta dalla Tavola della Pace, l'organismo che coordina centinaia di associazioni, gruppi di volontariato ed enti locali. Lungo la strada da Perugia ad Assisi ci sarà il popolo della pace, fatto di gente comune, di migliaia di giovani e meno giovani. Ci saranno centinaia di Gonfaloni di Comuni, Regioni, Province: insieme con i loro cittadini, dunque, gli amministratori locali, coloro che ogni giorno devono affrontare, «sul posto», l'impatto di ogni genere di mondializzazione. Orbene, il popolo della pace è la radice genuina di quel principio di sussidiarietà che recita: le decisioni vanno prese quanto più vicino possibile ai cittadini. La guerra, le guerre di questo tempo, la doppia guerra nella Repubblica Federale di Jugoslavia sono, esse, talmente «vicine ai cittadini», che li uccidono indiscriminatamente. E sono più vicine ai 'civili' che ai militari. Non altrettanto lo sono le decisioni che scatenano la guerra: Milosevic è un dittatore efferato, ma la NATO opera, non democraticamente nè legalmente, sulla testa dei cittadini e degli stessi parlamenti nazionali. In questo momento, che senso hanno la legalità, la vantata democraticità dell'Occidente? Con quale coerenza l'Occidente impartisce lezioni di 'stato di diritto' a destra e a manca e non è capace di impiegare una parte almeno del suo strapotere per fare funzionare, tempestivamente ed efficacemente, le Nazioni Unite e realizzare programmi di solidarietà economica e sociale con le comunità umane dei paesi dell'Europa centrale e orientale e degli altri paesi ad economia povera nel resto del mondo?

Chi pilota il gruppo oligarchico della NATO – un gruppo che è gerarchizzato al suo stesso interno – ha abboccato all'astuto, criminale tranello del dittatore jugoslavo e aggiunge danni ai danni, distruggendo interi territori, uccidendo civili inermi, aggiungendo la punizione della guerra all'umiliazione della dittatura, mettendo in fibrillazione il mondo intero. La guerra, a prescindere

dalla sua illegalità, non è una marachella che si fa a cuor leggero. La guerra nei Balcani sta destabilizzando l'Europa, sta rendendo ancor più insicura la Russia, sta fornendo alibi alla Cina per non continuare a «negoziare sui diritti umani», sta rilanciando la corsa al riarmo, sta umiliando le Nazioni Unite, sta creando problemi alla ripresa economica, con le sue immagini sta facendo violenza alla mente dei bambini in ogni parte del mondo, e chi più ne ha più ne metta. Doppia guerra, doppia barbarie.

Il popolo della pace non si arresta però alla pur legittima denuncia. Il pacifismo, così come si è venuto evolvendo a partire dal crollo dei muri, è un pacifismo istituzionale, che ha scelto e persegue tenacemente la «via giuridica e nonviolenta alla pace». È un movimento progettuale, creativo, costruttivo, educativo. È un movimento politico, e sempre più sarà tale: per l'effettività del diritto internazionale dei diritti della persona e dei popoli, per la cultura della «governabilità globale democratica» che deve pervadere le istituzioni a tutti i livelli, dalla Città all'ONU, per il principio di sussidiarietà da giocarsi partendo dalla Città, per la riforma democratica e il potenziamento delle Nazioni Unite, per la solidarietà e la sicurezza di tutti i popoli europei dentro una medesima casa comune, per la sincera e fattiva solidarietà con i popoli dei paesi ad economia povera, per il disarmo – che parte dal controllo della produzione di armi –, per la rapida creazione di un corpo di polizia internazionale sotto la diretta autorità delle Nazioni Unite, per l'orientamento sociale dell'economia mondiale dando congrui poteri al Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, per la rapida messa in funzione della Corte penale internazionale, per l'esercizio di efficaci controlli internazionali sulla salute ambientale del pianeta, per la liberalizzazione della comunicazione e dell'informazione nel mondo, per un ruolo attivo degli enti locali nelle politiche internazionali di pace e solidarietà.

Per il perseguimento di questi obiettivi, in particolare per la riforma e il rilancio delle Nazioni Unite, il pacifismo istituzionale ha elaborato proposte puntuali, all'interno di una organica strategia di nuovo ordine mondiale pacifico, democratico e solidale.

Il messaggio del popolo della pace può così riassumersi. Non possiamo più oltre legittimare governanti che commettono la 'marachella della guerra', i quali, più o meno consapevolmente, si prestano al gioco di chi vuole dividere un mondo che, legalmente e ragionevolmente, non sopporta più la divisione,

nè quella delle armi nè quella della speculazione economica e finanziaria. Vogliamo stare, attivamente, dentro quelle istituzioni internazionali multilaterali in cui ci stanno anche gli altri, tutti gli altri, i concittadini del pianeta terra, i nostri fratelli e le nostre sorelle di ogni paese e continente.

Quindi, giù le mani dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare da quella parte che attiene a valori e fini di bene comune e che ha aperto nuovi orizzonti di civiltà universale. Se dall'attuale ceto politico non emergeranno, subito, uomini e donne che dimostrino, in parole ed opere, di operare in questa direzione, formeremo ed primeremo noi nuovi governanti, che abbiano la mente e il cuore dei diritti umani e della pace positiva, che nei momenti cruciali siano saldi nella difesa di valori umani irrinunciabili, costi quel che costi.

Ci sentiamo umiliati dalla condizione di gregaria, di portatrice d'acqua, dell'Italia. Un nuovo, sano, libero, coraggioso ceto politico faccia alzare la testa dell'Italia contro il business che unisce potenza economica e strapotere militare a disprezzo del diritto ed esaltazione dei disvalori. Questa alzata di testa, in Europa e alle Nazioni Unite, non sarà senza seguito, ne siamo certi, poichè ci saranno tanti paesi, tanti popoli, tante organizzazioni non governative, tante società civili in ogni parte del mondo, che l'accoglieranno per ciò che essa intende essere: gesto liberatorio, impegno di legalità e di fratellanza, voglia di futuro umano.

Per la messa in opera di questi propositi, il popolo della pace, cattolici e laici, attingerà ulteriore ispirazione e forza dall'esempio universale di Francesco d'Assisi.

Marcia Perugia-Assisi. Niente astuzie al tavolo del pacifismo

Antonio Papisca

(per «Avvenire», 28/09/1999)

La Marcia della Pace da Perugia ad Assisi del 26 settembre scorso – la marcia di fine secolo – segna una tappa importante nella crescita del movimento di società civile impegnato nella costruzione della pace dalla comunità locale al sistema delle Nazioni Unite. È un movimento che ha maturato una sua specifica e chiara identità di soggetto portatore di una nuova cultura politica nel segno dei grandi valori umani universali. La fase accelerata di questa maturazione inizia durante la guerra del Golfo e si manifesta, con tendenza a strutturarsi in via permanente, allorquando la Marcia Perugia-Assisi del 1995 viene preceduta e orientata dalla prima «Assemblea dell'ONU dei Popoli». In quella occasione, oltre cento «popoli» delle varie parti del mondo furono rappresentati da delegati i quali, insieme con la denuncia e la testimonianza della loro difficile, spesso tragica, condizione, portarono proposte di azione comune soprattutto per dare slancio alle Nazioni Unite nel cinquantesimo anniversario della loro costituzione.

A partire da quell'anno, la bandiera azzurra delle Nazioni Unite diventa inseparabile da quella 'arcobaleno' della pace. Il movimento pacifista si appropria definitivamente, oltre che di un simbolo, soprattutto della sostanza della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale dei diritti umani che da esso discende. In questo movimento di pace positiva confluiscono oggi migliaia di associazioni e gruppi di volontariato, grandi e piccoli, e centinaia e centinaia di enti locali, grandi e piccoli.

La volontà di coordinarsi, per condividere una comune strategia, trova espressione nella Tavola della Pace, decisa durante una riunione nel Sacro Convento di Assisi: il luogo ben significa il nuovo corso valoriale dei pacifisti. Le Marce del 1997 e del 1999 sono state anch'esse precedute e orientate dall'Assemblea dell'ONU dei Popoli alla sua seconda e terza edizione, caratterizzate da un

crescendo di rappresentatività mondiale e di specificità dell'agenda. Nel maggio di quest'anno è avvenuta anche una Marcia straordinaria, legata agli eventi bellici nei Balcani. Le Marce hanno avuto anch'esse un 'crescendo': sempre più affollate di persone e gruppi e di Gonfaloni di Comuni, Province e Regioni. Sono convinto che ormai nessuno, se non dichiaratamente fazioso, abbia argomenti per sostenere che gli operatori della pace positiva sono assenti o irrilevanti. L'importanza di questa realtà discende da un ricco ventaglio di fattori. Innanzitutto la rappresentatività e la capillarità d'azione delle sue componenti: associazioni e enti locali, laici e cattolici (tanti, questi ultimi), credenti e non credenti, giovani (sempre più numerosi) e adulti, maschi e femmine. C'è quindi l'elemento della capacità di stare in rete sul piano internazionale: il movimento pacifista italiano è attivamente collegato con altre analoghe realtà nelle varie parti del mondo e con le grandi Organizzazioni internazionali, dall'ONU all'UNESCO, dallo UNDP all'UNICEF all'Unione Europea. E da queste Istituzioni arrivano i riconoscimenti, come i messaggi di Boutros Boutros-Ghali prima e, per le manifestazioni di quest'anno, di Kofi Annan. L'elemento più rilevante è certamente quello che attiene ai contenuti della «cultura basata sui valori e orientata all'azione», sempre più organica e puntuale: promozione e difesa dei diritti umani universalmente riconosciuti, promozione e difesa della legalità internazionale basata sulla Carta delle Nazioni Unite e sulle Convenzioni internazionali sui diritti umani, multilateralismo nella cooperazione internazionale, sicurezza multidimensionale (economica, sociale, ambientale, oltre che militare), orientamento sociale dell'economia mondiale, stato sociale sostenibile, divieto della guerra, giurisdizione penale internazionale, sviluppo umano (secondo la filosofia dello UNDP), democrazia dalla Città alle Nazioni Unite, nonviolenza.

Quella del pacifismo, così come si va esemplarmente sviluppando in Italia, è la voce più puntuale e convinta di una cultura politica capace di metabolizzare l'avvenuta compenetrazione tra nazionale e internazionale nell'era dell'interdipendenza e delle varie globalizzazioni. È una voce che interloquisce con competenza e determinazione nel difficile discorso della governabilità, proponendo una sensata e sostenibile strategia di nuovo ordine mondiale democratico, giusto e pacifico, saldamente ancorato alla legge dei diritti umani, di tutti i diritti umani per tutti: civili, politici, economici, sociali, culturali.

Non vorrei farmi prendere troppo dall'entusiasmo e dalla simpatia che derivano da una convinta frequentazione di questo pacifismo progettuale, ma non

posso fare a meno di sottolineare la nobiltà e la grandezza di un disegno che, in parole ed opere, persegue l'obiettivo di far crescere in Italia e nel mondo quei semi di universale che sono stati posti nel pianeta durante la stagione creativa della seconda metà degli anni quaranta: in particolare le Nazioni Unite e il Diritto internazionale dei diritti umani. Il pacifismo progettuale non vuole che siano spente le fiaccole accese dai leaders illuminati di quel tempo: i Roosevelt, marito e moglie, i Churchill, i Maritain.

Partendo da una diagnosi ormai chiarissima circa gli effetti distruttivi e destabilizzanti di una mondializzazione dell'economia portata avanti all'insegna della «de-regulation» in tutti i campi – da quello dell'economia a quello del diritto e delle istituzioni –, la parola d'ordine per la governabilità globale è quella di riformare, democratizzare e potenziare le Nazioni Unite e di raccordare ad esse le varie istituzioni 'regionali'. Si fa strada l'idea di una «geometria variabile» anche per le Nazioni Unite, così riassumibile. Un gruppo rappresentativo di stati, di ogni parte del mondo, che veramente vogliono la legalità dei diritti umani e le Nazioni Unite quale istituzione primaria di garanzia, prenda l'iniziativa di fare quello che è più urgente fare in questo momento, ponendosi al traino degli altri. Certamente l'Italia, forte della sua società civile, dovrebbe essere in questo gruppo. Le proposte sono molto precise al riguardo. Costituzione di una forza di polizia internazionale permanente sotto autorità e comando delle Nazioni Unite: un gruppo di paesi decida di stabilire un coordinamento permanente delle sue 'stand-by units' (unità di rapido impiego), sotto direzione politica del Segretario Generale delle Nazioni Unite. L'Italia dovrebbe fare appello a paesi quali la Spagna, la Repubblica Ceca, il Cile, il Senegal, la Nuova Zelanda, l'Australia, e (non pochi) altri ancora. Consiglio di Sicurezza: sospensione del potere di veto per le materie riguardanti i diritti umani e l'aiuto umanitario. Corte Penale Internazionale: siccome occorrono 60 ratifiche prima della sua entrata in funzione, un gruppo di paesi prenda l'iniziativa di farla funzionare sulla base di 25 ratifiche, con operatività magari circoscritta ad aree 'regionali'. Sanzioni: poichè i loro effetti sono perversi, se ne ribalti la logica. Si de-legittimino con formali atti di governi e di parlamenti i governanti che delinquono e si aiutino ancor più di prima le rispettive popolazioni oppresse e discriminate: è questo il vero aiuto umanitario.

Per quanto riguarda in particolare il diritto-dovere di intervento umanitario, il nostro movimento pacifista, in consonanza con altre realtà associative e culturali del mondo, ha già puntualmente chiarito che: primo, esso deve avve-

nire sotto autorità delle Nazioni Unite; secondo, non può consistere in atti di guerra; terzo, deve essere realizzato con contingenti «sopranazionali» di forze di polizia militare e con robusta (qualificata e coordinata) partecipazione di personale civile, comprendente i monitori dei diritti umani; quarto, deve esserci adeguato spazio per l'azione delle organizzazioni non governative. Il principio fondamentale deve naturalmente essere quello della politica di prevenzione. C'è ancora una proposta che comincia a farsi strada: la proclamazione, nell'anno 2000, di Gerusalemme quale Capitale morale del mondo. L'idea è di mobilitare a migliaia le associazioni e gli enti locali di ogni parte del pianeta perchè si pronuncino in questo senso, attraverso un referendum o un plebiscito mondiale. E magari si operi perchè la sede dell'ONU tutta intera, o di qualche sua significativa articolazione, si trasferisca nella Capitale del mondo.

Certamente, per il movimento pacifista si apre una nuova fase, quella del rapporto con le forze partitiche. Il metodo dovrebbe essere chiaro: dialogo, trasparenza, costruttività. Ma non mi preoccuperei più di tanto. Un movimento saldamente ancorato ai valori universali e ai principi della vera legalità è di per sé aperto al dialogo con tutti e, giunto a questo punto di originalità e organicità nel progettare, è difficilmente strumentalizzabile. Vorrei dire che chi ci si provasse, ci lascerebbe più di qualche penna. Credo giovi a tutti, a prescindere dalle appartenenze partitiche, confrontarsi e ristorarsi, sanamente, alla tavola imbandita del pacifismo. Le istituzioni, dal canto loro, aprano la loro tavola a quella, già aperta, dei costruttori di pace.

Promemoria per la creazione delle Istituzioni nazionali per i diritti umani in Italia in ossequio ai Principi standard raccomandati dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa

Documento preparato dal Prof. Antonio Papisca, membro della Commissione Diritti Umani della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e inoltrato il 18 gennaio 2001 all'On. Prof. Virgilio Rognoni, Presidente della stessa Commissione

La materia dei diritti umani ha assunto rilievo e visibilità altissime sia in sede istituzionale sia, in misura ancor più consistente, nella sfera operativa del variegato mondo transnazionale delle formazioni di società civile: organizzazioni non-governative, volontariato, movimenti d'opinione.

Tra i fattori che maggiormente contribuiscono a diffondere questa sensibilità sono da annoverare lo sviluppo dello specifico corpus normativo internazionale del Diritto internazionale dei diritti umani (quale distinto dal Diritto internazionale umanitario), con relativi organismi specializzati di giurisdizione e monitoraggio sopranazionali; la crescita di numero, competenza e influenza di altrettanto specialistiche Organizzazioni non-governative, ONG, prima fra tutte Amnesty International; la capillarità dell'informazione fornita da reti mass-mediatiche transnazionali; l'avviato insegnamento dei diritti umani nelle università; la specifica attenzione e l'impegno di alcune grandi religioni, a cominciare da quella cristiana.

Il ruolo di educazione, denuncia e monitoraggio delle ONG è riconosciuto e incentivato in sede internazionale dalle possibilità di accesso formale e informale che esse hanno, per esempio, presso i 6 Comitati delle Nazioni Unite preposti all'implementazione di altrettante Convenzioni giuridiche internazionali, ai Tribunali penali ad hoc, alla Commissione e Sottocommissione diritti umani delle Nazioni Unite e ad altre analoghe istanze al duplice livello universale e regionale.

Una società civile così mobilitata e «riconosciuta» in sede internazionale è legittimata a pretendere adeguate sedi istituzionali anche in ambito nazionale al fine di poter svolgere, in via continuativa, utili ruoli di partecipazione e controllo

democratico nello specifico e delicato campo dei diritti umani, un campo in cui, più consapevolmente che in passato, si sta giocando la legittimazione dei detentori di ruoli d'autorità.

In Italia, ONG e volontariato costituiscono un prezioso tessuto connettivo della vita sociale e della legalità. Soprattutto a partire dai primi anni novanta, numerosissime formazioni di società civile impegnate sul terreno della promozione dei diritti umani, della pace e della cooperazione allo sviluppo sono confluite all'interno di un vasto movimento di promozione umana, civile e politica a vocazione transnazionale, sempre più consapevolmente ispirato ai principi della Carta delle Nazioni Unite e del (nuovo) Diritto Internazionale dei diritti umani da essa innescato. La filosofia che caratterizza questa virtuosa realtà può riassumersi nella «via giuridica e nonviolenta alla pace». Essa si caratterizza oggi per una forte connotazione «legittimista», avente come parametri di identificazione per l'azione «dal quartiere al mondo», il Diritto internazionale dei diritti umani (la Legge) e le Nazioni Unite (l'Istituzione). L'espressione organizzata più significativa di questo movimento è costituita dalla «Tavola della Pace», nata ad Assisi nel 1995 quale segno tangibile delle celebrazioni italiane del 50° anniversario delle Nazioni Unite. Di essa fanno parte centinaia di ONG e centinaia tra Comuni, Province e Regioni. Per sua iniziativa, a partire dal 1995 si svolgono, con la partecipazione di rappresentanti di «società civili» di oltre cento Paesi e con il contributo finanziario di Regioni, Comuni e Province, le Conferenze biennali denominate «ONU dei Popoli», antesignane del «Millennium Forum» tenutosi a New York, nella sede delle Nazioni Unite, dal 22 al 26 maggio 2000.

La situazione italiana si caratterizza – e si segnala come esemplare in sede mondiale – anche per il fatto che in migliaia di Statuti di Comuni e Province, a partire dal 1991, è stata inserita quella che comunemente viene chiamata la norma «pace diritti umani», con seguiti operativi di carattere infrastrutturale: Assessori con specifica delega in materia, Dipartimenti e Uffici «diritti umani, pace, solidarietà internazionale», Consulte per l'educazione ai diritti umani e alla pace, ecc. Questa novità statutaria, in perfetta consonanza con la Costituzione e le norme internazionali sui diritti umani, contribuisce a spiegare i sinergismi che si sono venuti a creare tra enti di governo locale e regionale, da un lato, e ONG e strutture di volontariato dall'altro.

Nel nostro Paese, anche il mondo universitario si è attivato, benché in misura non ancora proporzionale rispetto al mondo dell'associazionismo e del vo-

lontariato di promozione umana. A dare il via, nel 1982, è stata l'Università di Padova presso cui funzionano: a partire appunto dal 1982, il «Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli»; dal 1988, la «Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani»; dal 1997, il «Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione», progetto maggiore dell'Unione Europea realizzato con la partecipazione di altre 14 Università europee; presso la stessa Università sono stati finora svolti 12 Corsi annuali di perfezionamento «sui diritti della persona e dei popoli». In epoca successiva sono stati istituiti un analogo Centro presso la Luiss, una analoga Scuola di specializzazione presso l'Università di Palermo, un Corso di perfezionamento presso l'Università La Sapienza. Risultano oggi attivati, presso varie Facoltà di Scienze Politiche, corsi di insegnamento in «Diritti dell'uomo» (area disciplinare filosofica) e «Tutela internazionale dei diritti umani» (area gius-internazionalistica).

È venuto dunque il momento di dar sede istituzionale e rappresentatività d'insieme, a livello nazionale, alla feconda realtà «diritti umani» quale si è venuta articolando nel nostro Paese. Facendosi interprete di questa esigenza, la Commissione Diritti Umani della Presidenza del Consiglio propone che, senza ulteriore indugio, vengano create anche in Italia le «Istituzioni Nazionali dei Diritti Umani», con quei caratteri organizzativi e funzionali che sono formalmente (e insistentemente) raccomandati, a partire dal 1993, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e da altre importanti Organizzazioni internazionali: in particolare, i caratteri della «indipendenza» e della «rappresentatività di società civile». Le due Istituzioni – già costituite e attive in numerosi Paesi, tra i quali figurano quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa – sono la Commissione Nazionale dei Diritti umani e il Difensore Civico Nazionale: organo collegiale il primo, organo monocratico il secondo. Tenuto conto della preesistente, originale articolazione infranzionale di società civile e di enti locali prima illustrata, nel nostro Paese le due suddette Istituzioni nazionali assolverebbero anche a compiti di raccordo, coordinamento e rappresentanza di quanto già operante sul territorio. Sotto questo profilo, esse sarebbero le più sostantivamente legittimate fra le varie Istituzioni nazionali.

Per quanto in particolare riguarda la Commissione Nazionale dei Diritti Umani, la sua istituzione dovrebbe avvenire in virtù di un atto legislativo che, facendo riferimento ai principi costituzionali e alle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite, ne determini funzioni e composizione.

Funzioni:

- fornire informazioni, pareri, proposte, anche su propria iniziativa, alle istituzioni della Repubblica e ad altre istanze in merito a proposte di leggi e altri atti riguardanti i diritti umani, a casi di loro violazione, ecc.;
- promuovere l'armonizzazione dell'ordinamento interno con la pertinente legislazione internazionale;
- monitorare l'implementazione in Italia delle specifiche convenzioni giuridiche internazionali;
- gestire un «osservatorio» permanente sugli eventi relativi ai diritti umani in sede nazionale (e internazionale);
- stilare un rapporto annuale sulla situazione dei diritti umani in Italia;
- promuovere l'informazione e l'educazione ai diritti umani in ambito scolastico ed extra-scolastico;
- promuovere la realizzazione di iniziative e programmi varati dalle Nazioni Unite e dalle altre Organizzazioni internazionali (Anni internazionali, Decenni, Campagne, ecc.);
- partecipare a coordinamenti e reti europee ed internazionali delle Commissioni Nazionali e dei Difensori Civici.

Composizione:

- rappresentanti delle formazioni di società civile: ONG, volontariato, ordini professionali;
- rappresentanti del mondo universitario e della cultura;
- rappresentanti del mondo religioso;
- rappresentanti degli enti di governo locale e regionale.

La ragion d'essere dell'attuale Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, funzionante presso il Ministero degli Affari Esteri, resterebbe intatta. Esso è infatti l'organismo dello Stato deputato, in via principale, ad assolvere all'obbligo giuridico di preparare i rapporti periodici sullo stato di implementazione delle convenzioni giuridiche in Italia, da inoltrare ai pertinenti Comitati internazionali ed europei.

La Commissione Nazionale dei Diritti Umani dovrebbe utilmente collaborare con il Comitato Interministeriale nel fornirgli consulenza e informazioni varie.

È importante sottolineare che la creazione di Istituzioni Nazionali dei Diritti Umani, in particolare della Commissione Nazionale, è intesa anche ad attrarre nell'area operativa dei diritti umani, con opportune forme di collegamento, le attuali Autorità Indipendenti, Commissioni Pari Opportunità, Comitati Etici, e analoghe strutture. L'approccio comune dovrebbe essere quello della promozione e tutela dei diritti fondamentali della persona per via extra-giurisdizionale, quanto più possibile informale, secondo principi di equità.

L'obiettivo strategico è quello di dare organicità, continuità, sinergia, visibilità d'insieme, consenso diffuso, alla «infra-struttura diritti umani» della Repubblica.

Di altrettanto rilievo è l'obiettivo inteso a fornire, in via continuativa e in modo organico, sostanza assiologica all'immagine e al crescente ruolo dell'Italia in sede europea e internazionale.

Allargare gli orizzonti della democrazia

Antonio Papisca

(per «Avvenire», 21/06/2001)

Riportare il tema del G8 a Genova nel canale del dibattito politico e della pratica democratica: in questa direzione vanno le dichiarazioni del Ministro Ruggiero e gli auspici di buon senso comune di gran parte dell'opinione pubblica. Il cosiddetto popolo di Seattle non è quello degli episodi di violenza che così ampia risonanza stanno trovando nei mass media. Esso è nato molto prima di Seattle, addirittura durante la Conferenza di San Francisco che dall'aprile al giugno del 1945 elaborò la Carta delle Nazioni Unite. Una quarantina di Organizzazioni non governative, ONG, parteciparono allora attivamente ai lavori della Conferenza e contribuirono a far sì che nella Carta fossero inclusi principi di etica universale quali il rispetto del valore assoluto della dignità umana e dei diritti fondamentali che da essa discendono, il ripudio della guerra, l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie internazionali, la cooperazione multilaterale. Quelle ONG possono a giusto titolo essere considerate le antesignane della foltissima schiera di movimenti e organizzazioni di società civile che sono oggi attive in quasi tutti i paesi del mondo. Migliaia di esse beneficiano anche di 'status consultivo' presso le Nazioni Unite ed altre importanti istituzioni internazionali.

Questa capillare e operosa realtà, pur essendo estremamente differenziata quanto a culture di provenienza, si riconosce nei principi del Diritto internazionale dei diritti umani, partecipa costruttivamente alle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite, sostiene l'azione dei Tribunali penali internazionali (a Roma nel 1998, si coalizzò per fare adottare lo statuto della Corte penale internazionale permanente), gestisce innumerevoli programmi di cooperazione allo sviluppo, lotta per la salvaguardia del creato, sperimenta forme nuove di economia (dalla banca etica al commercio equo e solidale). Insomma è il movimento di società civile globale che si fa oggi interprete del diffuso malessere che è

andato acuendosi, sia al Nord sia al Sud del pianeta, una volta scoperto che la fine dei blocchi, le rivoluzioni di velluto, la caduta delle ideologie totalitarie non hanno indotto le classi governanti, in particolare quelle dei paesi più ricchi, potenti e democratici della terra, a trarre la logica e ragionevole conclusione di impegnare risorse materiali e volontà politica nel costruire un ordine mondiale più giusto e pacifico.

Ci si aspettava la messa in opera di una strategia orientata a dare effettività al Diritto internazionale dei diritti umani, a quel 'nuovo' diritto universale che, insieme con il sistema delle Nazioni Unite, è da annoverare tra le più grandi e benefiche 'scoperte' del XX secolo. Il 1989 era il momento giusto per far valere in parole ed opere il primato di questo diritto, per ridefinire gli insostenibili termini di scambio nei rapporti fra i paesi ad economia forte e quelli ad economia debole, per dare finalmente inizio al disarmo reale e far decollare, con gli opportuni adeguamenti, il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, più in generale per far funzionare le istituzioni internazionali fornendole delle risorse necessarie e democratizzandole.

Tutte queste aspettative, tanto legittime quanto tristemente deluse, costituiscono, in sintesi, la piattaforma rivendicativa del movimento di società civile globale che opera a fini di promozione umana al di là e al di sopra dei confini degli stati. Per avere un'idea aggiornata degli intenti costruttivi di questo movimento è utile consultare gli atti del "Millennium Forum: Noi popoli delle Nazioni Unite", che ha riunito al Palazzo di Vetro dal 22 al 26 maggio 2000 i rappresentanti di oltre mille ONG, in particolare la Dichiarazione e il programma d'Azione. Sono strumenti molto seri e competenti che alla elucidazione dei principi accompagnano un puntuale "ruolino di marcia" indirizzato a tre categorie di soggetti: i governi, le Nazioni Unite, le organizzazioni non governative.

Questo movimento è portatore di un progetto di nuovo ordine mondiale umanocentrico, che ha come punti essenziali di riferimento la legge dei diritti umani e l'istituzione delle Nazioni Unite, come dire due parametri che, più obiettivamente di altri, si propongono alla universale partecipazione e condivisione. La particolare insistenza sulle Nazioni Unite discende dalla consapevolezza che è questo l'unico sito istituzionale del pianeta in cui tutti i paesi del mondo, grandi e piccoli, ricchi e poveri, possono confrontarsi, dialogare e cooperare alla luce del sole, nel rispetto di principi e di regole comuni. Il

movimento transnazionale di società civile reagisce al fatto che alla via istituzionale e multilaterale al nuovo ordine mondiale si tenti di sostituire la via degli incontri di vertice per pochi, in altre parole esso vuole porre un argine alla *de-regulation* applicata anche al campo delle istituzioni.

A nessuno è dato di impedire che capi di stato e di governo si incontrino quando e dove vogliono, ma non è accettabile che, in nome dell'efficienza e della decisionalità per il tornaconto di pochi, essi trasformino gli incontri informali in "istituzioni" che di fatto prenderebbero il posto delle Nazioni Unite e delle altre Organizzazioni internazionali multilaterali, le uniche istituzioni legittime. Certamente, stare dentro queste è difficile e scomodo, data la varietà e l'eterogeneità degli stati che ne fanno parte. Ma allora perché non diciamo che è scomodo stare dentro i parlamenti nazionali, dove le maggioranze devono confrontarsi con le minoranze, anzi ne devono essere controllate? Non ci sognerebbero certamente di buttare a mare i nostri parlamenti per questa ragione. Se il pianeta si mondializza, se l'economia è mondializzata, non si vede perché non debba mondializzarsi anche la pratica della democrazia, per iniziativa e con l'esempio dato dai paesi che sono già democratici in casa propria.

Questo è il nocciolo del problema: costretta dentro lo spazio dei singoli stati (democratici), la pratica democratica può anche entrare in crisi agonica se è vero che le grandi decisioni si prendono altrove, al di là e al di sopra dei confini nazionali. E allora urge portare la democrazia anche dentro questo "altrove", cioè dentro l'ONU, l'Unione Europea, la Banca Mondiale, l'Organizzazione dell'Unità Africana e le altre istituzioni internazionali. Ad appoggiare questa operazione si dichiarano pronte, ormai da lungo tempo, le ONG e tante altre espressioni, organizzate e non, di società civile. Ricordo, per l'Italia, l'Appello per un Nuovo Ordine Internazionale Democratico lanciato da Mani Tese nel 1985 a Palazzo Vecchio, a Firenze, al termine di un Convegno internazionale cui partecipò, tra gli altri, l'indimenticabile Dom Helder Camara.

I governi non possono non tener conto del grado di maturazione politica e di pressione nonviolenta raggiunto dalla famiglia delle ONG e di altri movimenti solidaristici. Da cosa discendono l'attualità e la forza di questa realtà? Da una ragione molto semplice, ma anche molto toccante e convincente: ONG e gruppi di volontariato, operando a contatto di persone, famiglie, gruppi vulnerabili del proprio e di altri paesi, sperimentano quotidianamente cosa significano le sofferenze e i disagi, la lotta per la sopravvivenza e per la

libertà dal bisogno e dai soprusi, sanno attivarsi anche nelle emergenze più difficili. Dispongono dei dati reali per comparare e misurare le condizioni di vita sul metro della comune dignità umana, avvertono l'attualità e l'urgenza della giustizia, dell'eguaglianza e la solidarietà, li sentono come valori umani universali, non come miti.

In presenza di questa nuova 'forza profonda della storia', che sta dalla parte del diritto, dell'etica e della ragionevolezza, che opera come movimento 'costituzionalista' dell'ordine mondiale, che i governi aprano non un solo tavolo, ma tanti tavoli di dialogo e collaborazione.

I diritti umani, sigillo costituzionale delle Carte statutarie delle Regioni

Antonio Papisca

Relazione svolta al Convegno sulle nuove Carte statutarie delle Regioni, Regione dell'Umbria, Consiglio Regionale, Perugia, 6 luglio 2001

Nel marzo del 1991, durante un convegno svoltosi qui a Perugia, nella sede della Provincia, ebbi l'onore di attirare l'attenzione sull'opportunità di inserire nei nuovi statuti di Comuni e Province quella che poi sarebbe stata comunemente chiamata la 'norma pace diritti umani'. La proposta ebbe subito la convinta approvazione, possiamo anche dire la benedizione dell'indimenticabile, grande Padre Ernesto Balducci, anch'egli relatore al Convegno. Oggi, sono migliaia i Comuni e le Province italiane che hanno nei loro statuti quella norma, cui ha fatto seguito, in molti casi, l'istituzione di appositi assessorati, uffici, consulte e la realizzazione di una miriade di programmi educativi e formativi e di azioni di solidarietà, in Italia e all'estero. Con sincera emozione, a dieci anni di distanza, di nuovo qui a Perugia mi è consentito di illustrare quello che chiamerei il vero sigillo costituzionale degli imminenti, nuovi Statuti delle Regioni. Partire dall'esperienza pionieristica, coraggiosa dei Comuni è partire col piede giusto, quello della sussidiarietà.

Si parla tanto di diritti umani, spesso come atto dovuto alla retorica dei valori astratti, senza conoscere qual è il loro potenziale di legittimazione e di finalizzazione, si parla di diritti civili come sinonimi di tutti i diritti umani, ignorando spesso che dire "civili" non significa dire anche "economici, sociali e culturali". Eppure i diritti umani sono il DNA delle comunità politiche democratiche, la loro infrastruttura valoriale. Se le costituzioni hanno un cuore, non possono non averlo, questo sono i diritti umani. Dico 'cuore', prima e più che 'fondamento', perchè intendo sottolineare la valenza umanizzante, teleologizzante, finalistica che hanno i diritti della persona e dei popoli nel contesto in cui vengono asseriti. Intendo dire che le norme che nelle carte statutarie proclamano il principio del rispetto della dignità umana, della eguale dignità di tutte le persone, non sono una sovrastruttura giuridica, sono invece

la infrastruttura valoriale, sono il progetto ordinamentale, sono, ripeto, il DNA delle comunità politiche. E questo cuore, per essere validamente trasfuso nelle carte fondamentali, devono averlo coloro che queste carte preparano. I membri di un'assemblea chiamati a elaborare lo statuto della propria comunità territoriale non possono non essere tutti, singolarmente e collegialmente, animati da spirito costituente, cioè da quella tensione valoriale e progettuale che alla fine deve trovarli tutti concordi nel declinare in termini di principi, obiettivi, istituzioni, competenze, funzioni, procedure, ecc., appunto il DNA del sistema democratico. Riferendosi a questo modo di atteggiarsi e di operare, c'è chi ha parlato di "crogiuolo ardente e universale". La categoria dell'universale attiene non soltanto alla dimensione planetaria, ma anche alla sfera dei sistemi di governo locale, regionale, naturalmente nazionale. Dire diritti umani significa dire diritti innati della persona, a prescindere da sesso, razza, nazionalità, censo, religione, età: appunto perchè innati, e quindi inviolabili e inalienabili, il legislatore li 'riconosce', non li 'attribuisce'. E poichè i bisogni che li sostanziano sono bisogni vitali, materiali e spirituali, il legislatore stabilisce l'obbligo incondizionato, verso se stesso e *erga omnes*, di soddisfarli. L'articolo 1 della Dichiarazione Universale del 1948 è esplicito al riguardo: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti". I diritti della persona sono i bisogni vitali dell'essere umano integrale, anima e corpo, spirito e materia. Essi vanno quindi riconosciuti e soddisfatti in base al principio della intrinseca interdipendenza e indivisibilità dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali.

Universalità, interdipendenza e indivisibilità sono principi che ineriscono ad un paradigma che si propone quale bussola per la *governance*, per il buon governo, a qualsiasi livello questo venga perseguito. È un paradigma valoriale che è meno arbitrario di altri, anche perchè ha il sigillo della giuridicità impressogli da quella parte nuova e innovativa del diritto internazionale che si è venuta sviluppando, in forma organica, a partire dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale del 1948. L'ultima legge internazionale in materia, la Convenzione sui diritti dei bambini e degli adolescenti, entrata in vigore nel 1990, è corredata di ben 192 ratifiche, è l'accordo giuridico internazionale più ratificato nella ormai lunga storia dei trattati. Di questa bussola c'è bisogno oggi, in un tempo in cui il governare, ai vari livelli, è al centro della estesa turbolenza che accompagna lo strutturarsi della condizione di interdipendenza

planetaria e lo svolgersi dei processi di globalizzazione nei vari campi. Sotto l'impatto di estesi processi di mutamento strutturale che operano in modo trasversale agli stati e alle realtà sociali, politiche ed economiche che in essi vivono, la crisi della governabilità si sta cronicizzando in una patologia che investe la stessa forma istituzionale della statualità: intendo dire la forma "stato nazionale-sovrano-armato-confinario", intrinsecamente accentratore. L'interdipendenza mondiale non è un fatto diplomatico, è un fatto sociale, economico, culturale, ambientale, politico, il cui impatto agisce direttamente sulla vita quotidiana delle persone, delle famiglie, dei gruppi, delle aziende, dei comuni, delle regioni. Si è realmente, vorrei dire amnioticamente immersi in un mondo-villaggio, il quale non è però sinonimo di ambiente familistico, di rapporti tra vicini di casa, come peraltro auspica la "Commission on Global Governance" nel suo Rapporto "Our Global Neighbourhood" (Il nostro vicinato globale). Realisticamente, la metafora del mondo-villaggio globale (anzi, del mondo-cortile globale) deve piuttosto servire a prendere coscienza del fatto che esiste oggi uno spazio di vita e di governabilità che è, sì, il più dilatato possibile dal punto di vista politico ed economico, ma che è allo stesso tempo pervaso da estesa, accanita rissosità e che va quindi gestito con la partecipazione attiva sia di tutte le entità istituzionali di governo: locali, regionali, nazionali, internazionali, sopranazionali, sia delle molteplici espressioni organizzate di società civile.

Come ho prima accennato, le sfide e le ricadute dell'interdipendenza mondiale e della collegata perdita di capacità degli stati di schermare, difendere, proteggere, sviluppare le realtà umane insediate nei rispettivi "territori nazionali", insomma la loro capacità effettiva di decidere, investono direttamente e in modo capillare il "territorio locale", cioè quello spazio in cui le persone vivono la loro esistenza quotidiana. Sull'ente di governo comunale e regionale ricade l'onere maggiore di rispondere concretamente, giorno per giorno, caso per caso, emergenza dopo emergenza, alle esigenze che ineriscono alla statuto di cittadinanza di quanti risiedono sul suo territorio. In una situazione come l'attuale sono infatti a rischio i diritti di cittadinanza, è in crisi lo stesso istituto della cittadinanza. Se il parlamento e il governo del mio paese non hanno il potere reale di decidere, che significato hanno le elezioni politiche, la rappresentanza parlamentare, il mio ruolo democratico? Se lo stato e le altre istituzioni di *governance* pubblica tentennano sul terreno dello stato di diritto e

arretrano su quello dello stato sociale, se rimangono impastoiate nella strumentale confusione tra assistenzialismo e stato sociale sostenibile, che differenza fa tra essere cittadino e non esserlo? Perché lo stato, con questa forma?

Nella presente situazione si rende indispensabile tornare a riflettere sui valori fondamentali, occorre cioè elucidare e rinvigorire le radici delle comunità politiche, per risalire da queste alle istituzioni della governabilità democratica e capace, per rilanciare queste nell'ottica del *telos* prima e più che in quella della gestione e del potere. Per ridare primato alla politica, nella giusta direzione, occorre ritrovare, ricostruire, valorizzare, sviluppare i suoi "siti istituzionali".

A quanti sono chiamati a compiti di elaborazione statutaria può tornare utile ricordarsi che l'attuale contesto storico globale è per molti aspetti analogo a quello della seconda metà degli anni quaranta, allorquando si attivò il "crogiuolo ardente e universale" cui faceva riferimento Giuseppe Dossetti e dal quale scaturirono la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale, la nostra Costituzione democratica. La seconda guerra mondiale aveva tragicamente investito la vita dei popoli e delle famiglie; l'attuale situazione di interdipendenza e mondializzazione squilibrata investe drammaticamente la medesima realtà umana nella sua quotidianità. Ieri c'erano le bombe, oggi ci sono la disoccupazione, il conflitto sociale, interetnico, interraziale, l'aggressione massmediatica, l'inquinamento ambientale, tutto a dimensione e interazioni mondiali. E c'è tanta insicurezza, a livello personale, a livello sociale, a livello istituzionale. La governabilità, nelle sue forme tradizionali e nello spazio territoriale dello stato nazionale assunto come *hortus conclusus*, è in crisi agonica, irreversibile *sic stantibus rebus*. I fattori interni legati alla qualità della leadership politica, ai sistemi elettorali, al malaffarismo politico e amministrativo, alle pratiche malavitose di taluni ambienti giocano un ruolo congiunturale o di causalità prossima o di elemento scatenante della crisi di governabilità. I fattori internazionali sono ben più potenti e incisivi.

La capacità di governo, la stessa ragion d'essere delle comunità politiche territoriali è direttamente interpellata da fattori internazionali. Di che attrezzatura dispone in particolare la Regione per rispondere alla sfida? I membri dei Consigli Regionali sono oggi chiamati ad assumersi la responsabilità di dare una risposta progettuale, strategica a questo interrogativo. La tensione valoriale dei diritti umani è oggi inscindibile dalla dimensione internazionale e transnazionale del quadro operativo del far politica, del decidere. Sempre

a parlar chiaro, non vedo come si possa fare oggi un valido statuto regionale senza spendere la cultura politica dei diritti umani e una competenza puntuale in materia internazionalistica. Le due risorse devono essere spese insieme perchè rendano in termini di sviluppo delle capacità di governo, di buon governo, delle Regioni.

In una situazione come l'attuale, urge dunque affrontare, con adeguato spirito costituente e con congrua attrezzatura di competenze, il problema di ridefinire la divisione del lavoro politico nello spazio dilatato che, partendo dal Comune e dalla Regione, arriva fino alla Unione Europea e alle Nazioni Unite. Per le classi politiche regionali si offre una eccezionale opportunità di crescita di ruolo e di visibilità.

Perchè la Regione possa esercitare il suo importante ruolo in questa operazione di ingegneria politica e istituzionale, essa deve esserne legittimata in via formale. Legittimata da chi? Innanzitutto da se stessa. E lo strumento è naturalmente lo Statuto. Ma come non entrare in contraddizione con la Costituzione nazionale? Non è difficile rispondere al quesito, quanto meno in punto di diritto.

Poichè sui diritti umani si fonda la Costituzione della Repubblica Italiana – non è qui il caso di citare tutti gli articoli che declinano il principio contenuto nell'articolo 2 –, ne discende che lo Statuto regionale che faccia riferimento esplicito, letterale, ai diritti umani, è esso stesso un atto di rilievo costituzionale che, oltre a conformarsi alla Costituzione, ne favorisce il radicamento nel territorio. Operando in modo esplicito questo collegamento, i valori e gli obiettivi fondamentali della governabilità regionale hanno una radice forte ed estesa. La Regione rende un servizio utile alla Costituzione nazionale, alla Repubblica Italiana, a se stessa e ai propri cittadini. Dico "a se stessa", nel senso che la Regione si precostituisce la base formale che la legittima a proiettarsi nello spazio politico della governabilità globale.

Inoltre, poichè oggi i diritti umani, proprio i diritti fondamentali che sono riconosciuti dalle costituzioni nazionali democratiche, sono riconosciuti anche dagli strumenti del Diritto internazionale, l'ente di governo regionale che si faccia "statutariamente" carico della loro protezione e promozione si inserisce formalmente in un'unica catena di montaggio valoriale-costituzionale che ha il carattere della universalità. Lo Statuto che faccia riferimento espresso ai diritti umani e alla pace può richiamare sia la costituzione nazionale sia le convenzioni giuridiche internazionali: esemplarmente, la Dichiarazione Universale, i due

Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione europea del 1950, la Carta sociale europea del 1961, la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini e degli adolescenti del 1989, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000. Con la norma statutaria "pace diritti umani", l'ordinamento regionale entra a far parte di un sistema di principi di "supercostituzione" – e quindi di *ius cogens* – che sono alla base di uno spazio giuridico-costituzionale planetario in corso di sviluppo. Potrebbe anche dirsi che, richiamando le norme sia costituzionali interne sia internazionali dei diritti umani, l'ente regionale si fa artefice della armonizzazione (o, forse più correttamente, della saldatura) *in re* diritti umani tra ordinamento internazionale e ordinamenti interni. Insomma, asserendo il proprio impegno a perseguire il bene comune della propria comunità nel seno della più ampia comunità mondiale, la Regione diventa soggetto attivato di civilizzazione giuridica e politica in chiave umanocentrica. E legittimamente si candida ad operare per abbassare il tasso di statocentrismo benigno e confinario tuttora presente nel sistema delle relazioni internazionali. Giova altresì sottolineare che il collegamento dei diritti umani con la pace è perfettamente coerente con la vocazione – che la Regione condivide con il Comune – a stare vicina ai propri cittadini e a perseguire, nello stesso tempo, il bene dei membri della intera famiglia umana nello spirito di quanto proclamato dall'articolo 28 della Dichiarazione Universale: "Ogni essere umano ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possano essere pienamente realizzati". In questo articolo sta la definizione di pace positiva.

"Decidere quanto più vicino possibile ai cittadini" è il contenuto del principio di sussidiarietà e significa che bisogna tener conto dei bisogni reali, a cominciare dai bisogni vitali-diritti fondamentali delle persone e delle comunità umane, nel ripartire ed esercitare competenze, funzioni e poteri fra i vari livelli istituzionali. Sussidiarietà è ancoraggio alla realtà dei bisogni, prima e più che mercanteggiamento istituzionale di potere fra il basso e l'alto, fra il micro, il meso e il macro. La sussidiarietà così intesa, cioè saldamente ancorata al paradigma dei diritti umani, è la carta da giocare per ridefinire la divisione del lavoro politico fra le molteplici e multiformi istituzioni di governo nello spazio-mondo. I nuovi Statuti regionali devono essi stessi abilitare, in modo esplicito, a giocare questa carta.

Tenuto conto del cammino proficuamente avviato, a partire dal 1991, con l'inserimento della norma "pace diritti umani" in migliaia di statuti comunali e provinciali, mi permetto di suggerire la seguente traccia per la redazione dei primi articoli della prima parte dei nuovi Statuti regionali:

Art.1: "La Regione X è una comunità autonoma fondata sulla dignità della persona umana, sui diritti e le libertà che a questa ineriscono – e che sono riconosciuti dalla Costituzione della Repubblica Italiana, dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani e dalle pertinenti Convenzioni giuridiche internazionali nonché dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea –, sullo stato di diritto, sui principi di democrazia, di sussidiarietà, di solidarietà nazionale e internazionale, di pari opportunità dell'uomo e della donna nonché del superiore interesse dei bambini come proclamato dalla Convenzione internazionale dei diritti dei bambini e dei minori.

Essa esercita la propria autonomia, quale attributo originario di autogoverno della comunità regionale, secondo le norme del presente Statuto, nell'unità della Repubblica, nell'ambito dell'Unione Europea e negli spazi istituzionali che sono propri dei diritti umani e della sussidiarietà".

Art.2: "La Regione riconosce nella pace, nello sviluppo umano e nella salvaguardia dell'ambiente altrettanti diritti fondamentali della persona, delle famiglie e dei popoli, in conformità ai principi della Costituzione e delle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani e ne persegue la realizzazione, nel rispetto dei principi di universalità dei diritti fondamentali e della loro interdipendenza e indivisibilità, con appropriate iniziative legislative, di informazione, di educazione e di cooperazione, in collaborazione con le formazioni di società civile, la scuola, l'università, le imprese".

Art.3: "La Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, concorre con la Repubblica, l'Unione Europea, le Nazioni Unite e le altre istituzioni internazionali a promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona e dei popoli, e a perseguire la coesione economica e sociale, la realizzazione della democrazia, la cooperazione allo sviluppo, la salvaguardia dell'ambiente, la cooperazione territoriale in Europa e nel mondo, la costruzione della pace fondata sulla giustizia".

Art.4: “La Regione persegue l’obiettivo della eguale inclusione dei singoli, delle famiglie e dei gruppi nella comunità politica veneta e richiede a tutti l’adempimento dei doveri che discendono dalla comune appartenenza ad una terra di antiche tradizioni di libertà, giustizia, religiosità, democrazia nonché dal comune rispetto dei diritti fondamentali della persona”.

Art.5: “La Regione istituisce il Difensore Civico e il Tutore Pubblico dei Minori (o dell’Infanzia e dei Minori) quali istituti indipendenti, deputati alla promozione e alla tutela non giurisdizionale dei diritti dei cittadini, e ne favorisce la comunicazione e il coordinamento con analoghi istituti a livello comunale, provinciale, nazionale, europeo e internazionale”.

Perchè la Regione è “autonoma”? Intendo riferirmi alla ‘autonomia’ *tout court*, senza l’aggettivo ‘speciale’. L’autonomia è attributo originario dell’ente di governo locale e regionale. Essa non è dispensata, *octroyée* dall’alto. Essa inerisce alla comunità territoriale che si fa direttamente, primariamente carico della promozione e della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dei suoi componenti. Altrimenti detto, la Regione è autonoma in via originaria perchè originaria è la soggettività giuridica e politica dei suoi cittadini appunto in quanto titolari di diritti innati, inviolabili, inalienabili. La “Regione” è, per sua natura, ente prossimo ai cittadini e i diritti fondamentali di questi sono altrettanti fini primari per il suo operato. L’originaria autonomia della Regione è ‘inclusiva’, non ‘esclusiva’, nel più ampio spazio multilivellato della Repubblica Italiana, dell’Unione Europea, del sistema delle Nazioni Unite, per la duplice, essenziale ragione che: a) i diritti fondamentali dei cittadini sono, devono essere egualmente azionabili ai vari livelli istituzionali della governabilità – micro, meso, macro che questi siano; b) la Regione, parimenti al Comune, è “territorio”, territorio per antonomasia, ma non “confine”.

Così fondata, l’autonomia regionale non è, non può essere oggetto di “contrattazione” con lo Stato. Piuttosto, correttamente, ne sono oggetto le modalità di esercizio, tenuto conto della necessità di raccordo con le varie istituzioni della Repubblica.

Così definita, l’autonomia è requisito necessario perchè la Regione partecipi al recupero e allo sviluppo della pratica della democrazia nello spazio, tanto dilatato quanto conflittuale, creato dai processi di globalizzazione. La sfida che

discende dal fatto che le grandi decisioni politiche si prendono oggi, trasparentemente e non, in sede extra-nazionale, è quella della democratizzazione delle sedi della politica internazionale in termini di legittimazione più diretta dei detentori di ruoli d'autorità a quei livelli e di partecipazione politica ai relativi processi di presa delle decisioni. La risposta alla sfida non sta nel devolvere i processi democratici a quei livelli – come dire, rinunciamo alla democrazia in casa nostra –, ma nel prolungare questa, nel darle respiro oltre le colonne d'Ercole dello stato-nazione. Perché ciò avvenga in modo proficuo, è necessario rafforzare il polo iniziale della democrazia, cioè in quegli ambiti territoriali in cui la relativa pratica è più genuina. La Regione, insieme col Comune, diventa pertanto essenziale al fine di assicurare solide base a questa indifferibile dilatazione della democrazia. Insistere sulla democrazia, oggi, nell'esclusiva ottica dello spazio nazionale significa operare qualcosa che somiglia all'accanimento terapeutico.

Insieme con la ridefinizione democratica della divisione del lavoro politico nello spazio che dalla Città si estende fino all'Unione Europea e al sistema delle Nazioni Unite, occorre rilanciare l'istituto della cittadinanza intesa, questa, come lo statuto giuridico originario della persona umana nella comunità politica, uno statuto che non discende dalla potestà anagrafica di uno stato e neppure di una Regione o di un Comune, ma dal fatto che la persona è portatrice di un corredo di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti. Il soggetto della cittadinanza è la "persona" in quanto tale, non lo "appartenente" ad uno stato o ad altra entità politica. La persona è cittadino per ascrizione in qualsiasi luogo si trovi a vivere. E poichè il corredo genetico dei diritti fondamentali è identico per ogni persona, la cittadinanza primaria è quella planetaria o universale, o 'cittadinanza comune' che dir si voglia. Lo spazio costituzionale entro cui prende forma lo statuto giuridico di persona umana, e quindi di cittadino planetario, è lo spazio del mondo disciplinato da quel nuovo e innovativo *ius positum* che è il Diritto internazionale dei diritti umani e la cui massima istituzione di riferimento sono le Nazioni Unite. Sullo statuto giuridico di persona umana si innestano per così dire le cittadinanze anagrafiche o cittadinanze amministrative: cittadinanza italiana, cittadinanza toscana o veneta o umbra o siciliana, cittadinanza comunale fiorentina o assisate o patavina, cittadinanza dell'Unione Europea. Nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, la cittadinanza è un albero

di cittadinanze, come dire la cittadinanza è multipla o multidimensionale. La lotta per i diritti di cittadinanza – i quali significano sia per i cittadini anagrafici italiani sia per i cittadini anagrafici di altri stati, non soltanto il diritto di elettorato attivo e passivo, ma anche il diritto alla salute, il diritto al lavoro, il diritto alla pace, il diritto all'educazione, ecc.–, nel suo significato profondo mira a rendere coerenti le varie cittadinanze anagrafiche, a partire da quella statale, con la cittadinanza universale che inerisce allo statuto giuridico di persona umana.

Per le Regioni in quanto comunità autonome si prospetta un ruolo fondamentale da giocare subito nel cammino di avanzamento della civiltà del diritto e del buon governo. Insieme con il ruolo di enti di governo, le Regioni sono infatti chiamate a sviluppare, in stretta collaborazione con i Comuni, il ruolo di garanti istituzionali della democrazia e dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli. Perché possano efficacemente realizzare questo ruolo, le Regioni devono stabilire un patto di alleanza con le formazioni di società civile operanti sul loro territorio, in particolare con quelle che si propongono obiettivi di promozione umana al di là e al di sopra delle frontiere. E devono naturalmente dotare il rispettivo apparato organizzativo di strutture che siano coerenti con la loro identità di garanti primarie dei diritti umani e dei principi democratici. Tra le strutture che più visibilmente sono deputate a fare questa identità sono il Difensore Civico Regionale, il Tutore Pubblico dei Minori Regionale, i Dipartimenti per i Diritti Umani, per le Pari Opportunità, per la Cooperazione e la Solidarietà Internazionale, per gli Affari Comunitari Europei.

Democratizzare il sistema della politica? Globalizzare la democrazia

Antonio Papisca

Relazione svolta al Seminario nazionale della “Tavola della Pace”, Perugia 6-7 luglio 2001

1. Crisi della governabilità e crisi della democrazia sono fra loro avviluppate all'interno della più vasta crisi della Politica

I grandi, pervasivi processi di mutamento strutturale in via di accelerazione nel pianeta hanno come sopraffatto le capacità di adattamento attivo delle classi politiche. La globalizzazione economica, con tendenza sempre più pronunciata alla concentrazione verso l'alto delle decisioni che contano, sta avendo un effetto espropriante delle sedi istituzionali della politica ai vari livelli, dal micro livello locale (espropriazione degli enti di governo locale del ruolo di erogatori primari di servizi sociali essenziali) al macro livello mondiale (espropriazione delle Nazioni Unite del ruolo di garante primario della pace e della sicurezza internazionali). È l'effetto *de-regulation* debordato, anzi fatto debordare, dal campo delle transazioni economiche a quello dei processi politici e delle pubbliche istituzioni.

Per (ri)costituire il tessuto della politica su più avanzate basi di sostenibilità, occorre che al rifiuto del mito neo-liberista di un mercato mondiale avulso dai dettami della giustizia sociale, si accompagni la progettualità di una nuova cultura politica, segnata da una forte tensione morale, innovativa e strategica. I contenuti di questa cultura, perché siano in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle sfide, devono articolarsi all'interno di una visione complessiva di (nuovo) ordine mondiale saldamente ancorata ai valori umani universali, con obiettivi di breve, medio e lungo periodo. Il paradigma etico-giurico dei diritti umani internazionalmente riconosciuti serve a questo fine e va pertanto insegnato, divulgato e utilizzato in tutta la sua carica creativa.

2. Per dare alla politica il primato che le spetta, occorre innanzitutto individuare e formare i soggetti che possono validamente farsene carico.

Se si ritiene che l'attuale personale politico non è (stato), in buona misura, all'altezza dei propri compiti istituzionali e che il mondo dell'economia e della finanza non ha interesse a fornire un (nuovo) personale alla politica disposto a "inculturare" le leggi economiche nel contesto storico delle esigenze vitali di tutti, in ogni parte della terra, occorre puntare sui soggetti solidaristi del mondo di società civile, cioè di un bacino ricchissimo di risorse umane, di idee, di disponibilità, di voglia di operare nel concreto con spirito di giustizia, di condivisione e di servizio.

Non ci può essere oggi alcuna forma valida di governabilità se si prescinde dalla dimensione internazionale della vita sociale, economica e politica e dal riferimento ai diritti umani.

Le forme, organizzate e non, di società civile solidarista e pacificatrice dimostrano, in parole ed opere, di essere portatrici di una cultura che è allo stesso tempo valoriale e transnazionale e che fa appunto dei diritti umani il proprio codice di condotta. Considerate l'estensione anche geografica di questa realtà e la sua capillarità operativa, possiamo dire che siamo in presenza di una di quelle "forze profonde della storia" le quali, una volta emerse, trasformano anche le situazioni più vischiosamente consolidate.

3. Il metodo democratico, inteso non soltanto nelle sue espressioni elettorali, rappresentative, parlamentari – assolutamente irrinunciabili –, ma anche in quelle di più diretta e spontanea manifestazione di volontà popolare, comprese le attività anòmiche a condizione che siano rigorosamente nonviolente e rispettose dei diritti umani, è lo strumento naturale con cui asserire il primato della politica..

La democrazia è la via maestra, il cui percorso non deve però arrestarsi alle frontiere dei singoli stati. Perché possa assolvere al grande compito di liberatrice, anzi di redentrice della politica ai vari livelli territoriali della governabilità, la democrazia deve essere essa stessa rivisitata alla luce di "tutti i diritti umani per tutti", deve cioè essere praticata come "tutta la democrazia" – politica, economica, sociale, rappresentativa, diretta, partecipativa – ed essere internazionalizzata e globalizzata, nel senso che la sua pratica deve superare le colonne d'Ercole dello stato nazionale ed estendersi anche ai grandi santuari della politica internazionale, dalla città fino alle Nazioni Unite.

Discorrere di democrazia avendo come unico punto di riferimento lo spazio territoriale dei singoli stati, separatamente, è una sorta di accanimento tera-

peutico. Se è vero che le grandi decisioni vengono prese altrove, più o meno legittimamente, più o meno trasparentemente, che i relativi processi non sono più controllabili dall'interno del singolo stato, che i Parlamenti nazionali sono in crisi per...vuoto professionale (dato che non possono controllare ciò che viene deciso in sede extra-nazionale), bisogna convenire che la pratica della democrazia – non, attenzione, il valore della democrazia – è in crisi per mancanza di spazio, prima e più che per eventuali degenerazioni partitocratiche o immoralità civica dei corpi elettorali, langue dentro la camicia di forza dei singoli 'dominii riservati' degli stati.

4. Allargare il campo d'azione della democrazia è condizione indispensabile per la governabilità. Alla perdita di capacità degli stati, quale risultato dell'erosione della loro sovranità provocata dalla situazione di interdipendenza planetaria e dai processi multidimensionali della globalizzazione, non si può ovviare mediante strategie di (ri)nazionalizzazione, di innalzamento di muri confinati... Chi pensasse a questo, oltre che irrazionale non sarebbe immune da sindrome autoritaria e poliziesca.

Occorrono invece strategie di adattamento attivo alle nuove esigenze della governabilità, strategie che perseguano forme nuove di statualità, di statualità sostenibile. Questo comporta essenzialmente che i poteri di governo vengano redistribuiti su più livelli nello spazio mondializzato che, in particolare per un paese come l'Italia, parte dall'ente locale e arriva fino all'Unione Europea e alle Nazioni Unite. Il principio guida non può che essere quello della sussidiarietà, che rischia però di esaurirsi in uno sterile esercizio di geometria delle competenze istituzionali se non lo si riempie di contenuti sostanziali: questi sono i bisogni vitali e quindi i diritti fondamentali delle persone e dei popoli.

È il caso di sottolineare che per l'Italia due sono in particolare gli ambiti istituzionali di *governance* sopranazionale che, per il loro impatto sull'ordinamento nazionale, assumono rilievo costituzionale.

L'obiettivo esigenza di nuova divisione del lavoro politico tra una molteplicità di istituzioni di governo operanti su vari livelli, giustifica le rivendicazioni di ruolo internazionale avanzate dagli enti di governo locale e regionale. Ad aumentare la legittimità di queste rivendicazioni contribuisce l'argomento che all'intrinseco carattere di universalità dei diritti umani universali corrisponde la dimensione mondiale dello spazio entro cui realizzarli e proteggerli: all'esercizio del diritto allo sviluppo concorre la cooperazione decentrata; alla

costruzione della pace concorre il dialogo interculturale perseguito all'interno della comunità municipale ... È importante, anzi urgente che quei Comuni, Province e Regioni che non l'avessero ancora fatto inseriscano nella prima parte dei rispettivi Statuti l'enunciazione dei principi relativi ai diritti umani con esplicito riferimento, oltre che alla Costituzione nazionale, anche ai principali strumenti giuridici internazionali in materia (Dichiarazione universale del 1948, i due Patti internazionali del 1966, in particolare la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini).

5. All'interno di questa strategia di potenziamento della politica attraverso la democrazia e di rilancio di questa attraverso il diritto internazionale dei diritti umani, un posto importante occupa lo sviluppo delle istituzioni internazionali multilaterali. Non si può prescindere da esse per orientare socialmente l'economia mondiale e per gestire un sistema di sicurezza che, perché sia valido, non può che essere collettivo e quindi sottoposto ad un'unica autorità sopranazionale. Il perseguimento di questi obiettivi implica che si guardi alle istituzioni internazionali come ad entità di governo, non più oltre come ad entità meramente ancillari rispetto agli stati. Nel loro insieme, esse vanno considerate come *macro*-polo della sussidiarietà che interagisce coi *meso*- e *micro*-poli degli stati e degli enti di governo regionali e locali. A partire da questa scelta di evidente razionalità, si impone con carattere d'urgenza il problema della qualificazione democratica delle Nazioni Unite e di altre importanti organizzazioni internazionali a cominciare dall'Unione Europea. Anche per esse vale il principio che, senza la pratica della democrazia, non ci può essere governabilità sostenibile, che cioè sia allo stesso tempo capace e adeguatamente legittimata. In altri termini, il potenziamento delle Nazioni Unite sarà frutto della iniezione della pratica della democrazia nel loro tessuto organizzativo e funzionale, prima e più che della volontà 'diplomatica' degli stati. Questa stessa volontà maturerà non da sola ma, come sottolinea il rapporto della "Commission on Global Governance" (1995), sotto la pressione della volontà della società civile.

A ben vedere, il dibattito sulla democrazia internazionale è già avviato, in Italia soprattutto a partire dal 1995 grazie alle attività promosse dalla Tavola della Pace (con la prima Assemblea della 'ONU dei Popoli' in particolare).

Senza dubbio, le idee in materia sono più chiare nel mondo della società

civile che in quello delle istituzioni di governo. È importante elucidarle ulteriormente.

Per i diplomatici, democrazia internazionale è sinonimo di sovrana eguaglianza degli stati che, tradotta in procedura di voto, significa: “*One country, one vote*” (per ogni stato, un voto). Ma questa non è “democrazia-potere di popolo”, è “potere di stato” ammantato del principio formale della “eguale sovranità” degli stati.

Democrazia internazionale in senso autentico non è cosa diversa dalla democrazia che, partita dalla *polis*, è faticosamente arrivata, attraverso i processi di costituzionalizzazione, agli stati nazionali e che ha quindi dovuto indossare, soprattutto per esigenze spaziali, la veste ‘rappresentativa’. Ora c’è la nuova sfida di arrivare fino all’ONU.

I diritti umani aiutano a capire la ragion d’essere, il fondamento, il contenuto, le dimensioni della democrazia. Il popolo è il grembo originario del potere perché ciascuno/a dei suoi membri è titolare in via originaria di diritti fondamentali innati, è la legge fondamentale, è *pro quota* sua sovrano in via originaria. L’organizzazione della comunità politica si articola in sistemi che derivano la loro ragion d’essere dai bisogni dei soggetti originari: lo stato è un sistema derivato, coerentemente le costituzioni democratiche proclamano che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme stabilite appunto dalle costituzioni.

La democrazia ha dunque lo stesso fondamento dei diritti umani, cioè la dignità umana. Ne discende che coloro che fanno parte della maggioranza hanno gli stessi diritti fondamentali di coloro che sono minoranza. I diritti umani sono il nucleo duro della cosiddette ‘regole comuni’, che maggioranza e minoranza devono rispettare.

Questa sintesi concettuale vale anche per la democrazia internazionale. I suoi soggetti sono le persone umane, soggetti originari, non gli stati, sistemi derivati. I soggetti collettivi che, in questo momento della storia, possono genuinamente farsi portatori della sovranità dei membri della famiglia umana, sono quelle organizzazioni non governative che si riconoscono in parole ed opere nel codice universale dei diritti umani. L’attribuzione del cosiddetto status consultivo alle ONG presso le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali è il riconoscimento implicito di questa realtà soggettuale, in presenza della quale il discorso della democrazia internazionale non è più utopico né astratto. Le

istituzioni internazionali hanno bisogno di un più robusto sostegno popolare. Perfino il Consiglio di Sicurezza sollecita la collaborazione delle ONG in un campo, come quello della pace, della sicurezza e della giustizia penale internazionale, che era rimasto fino a ieri gelosamente riservato alla diplomazia di vertice degli stati.

Dal canto loro, gli enti di governo regionale e locale possono efficacemente contribuire a far precipitare la massa critica democratizzante del sistema internazionale.

6. Concretamente, democratizzare le istituzioni internazionali significa:

- conferire una più diretta legittimazione popolare agli organi rappresentativi delle principali istituzioni internazionali create dagli stati,
- fornire più adeguati canali d’accesso alla partecipazione politica popolare all’interno dei processi di presa delle decisioni delle organizzazioni internazionali,
- rendere più rappresentativa la composizione delle delegazioni degli stati in seno alle organizzazioni internazionali (rappresentanti dell’esecutivo, del parlamento, della società civile).

Per quanto riguarda in particolare le Nazioni Unite, il problema della loro democratizzazione è stato sollevato e sempre più puntualmente elucidato dalle organizzazioni di società civile – non dai governi – nel quadro del dibattito sulla riforma. L’approccio “democrazia internazionale” ha indubbiamente elevato il profilo del dibattito politico in materia. Le proposte sono molte. Le più importanti e sulle quali c’è maggiore convergenza, sempre nel mondo di società civile, riguardano:

- la costituzione di una seconda Assemblea generale, composta dai rappresentanti dei popoli delle Nazioni Unite”, che affianchi l’attuale Assemblea generale composta dai rappresentanti degli stati: in attesa di elezioni dirette di un ‘Parlamento delle Nazioni Unite’, si conviene sulla opportunità di istituire una “Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite”, composta da delegazioni designate dai Parlamenti degli stati membri (dunque, assemblea elettiva di secondo grado),
- la riforma del Consiglio di sicurezza aumentando il numero di membri riservato ai paesi del sud del mondo,

- l'abolizione del potere di veto dei cinque membri permanenti e, subito, la moratoria del suo esercizio, in particolare per quanto riguarda soprattutto la materia dei diritti umani,
- il potenziamento del regime di status consultivo delle ONG, riconoscendo a queste un ruolo di co-decisionalità per quanto riguarda la materia dei diritti umani, dello sviluppo umano e dell'ambiente,
- la creazione di un Comitato o di un Foro delle NU rappresentativo degli enti di governo locale e regionale.

7. Per quanto riguarda l'Unione Europea, si tratta di colmare il deficit democratico al suo interno, tuttora persistente nonostante l'incremento di poteri del Parlamento europeo reso possibile mediante la procedura di co-decisione (affiancatisi alla procedura di concertazione e a quella di consultazione). Rimane il fatto che il Parlamento europeo, primo esempio di Assemblea sopranazionale eletta a suffragio universale diretto, non è ancora pienamente autonomo nel legiferare. Questo è uno degli obiettivi da conseguire con la massima urgenza.

La rappresentanza degli interessi corporativi e di settore nel sistema UE rimane ancora privilegiata rispetto alla rappresentanza degli interessi generali dal fatto che, fin dall'inizio, i gruppi d'interesse economico di settore hanno avuto canali d'accesso prioritari presso la Commissione europea. Le ONG non hanno mai beneficiato di status consultivo. Un aspetto negativo della situazione complessiva è dato dal fatto che i cosiddetti partiti europei, in particolare i due più grandi PSE e PPE, sono strutture di coordinamento dei partiti nazionali e non possono gestire autonomamente le elezioni europee (non spetta loro fare le liste elettorali...). È, questo, un indicatore significativo della crisi della politica a livello nazionale.

Le principali proposte relative alla democratizzazione dell'Unione Europea riguardano, oltre il conferimento di poteri pienamente legislativi dal Parlamento europeo,:

- l'apertura di validi canali d'accesso alle istituzioni UE per le ONG e gli enti di governo regionale e locale,
- l'istituzione di un regime di consultazione delle ONG analogo allo status consultivo in vigore presso le altre organizzazioni internazionali,

- la disciplina delle attività di lobbying mediante codici di condotta per i rappresentanti dei gruppi d'interesse economico,
- la valorizzazione delle attività del Comitato Economico e Sociale,
- la valorizzazione del ruolo del Comitato delle Regioni e dei Poteri Locali,
- lo sviluppo dei partiti europei,
- il conferimento di uno specifico portafoglio diritti umani ad uno dei Membri della Commissione europea.

La questione della “Costituzione europea” è evidentemente centrale all'intero processo di democratizzazione. Si tratta innanzitutto di equilibrare il contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE dando maggiore rilievo e specificità ai diritti economici, sociali e culturali. Si tratta quindi di inserirne il testo nel Trattato sull'UE, dandogli il crisma della giuridicità. C'è già una interessante mobilitazione popolare al riguardo. Per aumentarne l'efficacia, occorre un maggior coordinamento tra le ONG delle varie aree (pacifisti, federalisti, ambientalisti, ecc.).

8. Gli obiettivi della democratizzazione e della *good governance* in sede internazionale possono essere efficacemente perseguiti all'interno di una strategia operativa che si avvale di due metodi contestuali e sinergici: l'incuneamento interstiziale e la costituente di nuovo ordine internazionale democratico.

Il primo metodo consiste nell'agire dentro le istituzioni della politica mondiale, soprattutto laddove esistono delle aperture e delle innovazioni (*interstizi*), cogliendo le opportunità che esse offrono (per mezzo di normative, status consultivi, conferenze mondiali, contro-rapporti ai 6 Comitati diritti umani delle Nazioni Unite, Millennium Forum del maggio 2000 al Palazzo di Vetro, Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ecc.). Dunque, dialogo e pressing dentro il sistema.

Il secondo metodo consiste nelle attività esplicate, in piena autonomia, all'interno della multiforme realtà delle formazioni transnazionali di società civile. In questa sede si tratta, essenzialmente, di rendere sempre più chiaro, sistematico, organico, condiviso e operativo il modello di ordine mondiale fondato sui diritti umani. Parole d'ordine: chiarirsi le idee, coordinarsi, esercitare capacità di ingegneria politica e istituzionale.

In conclusione, l'impegno per la democrazia internazionale dà respiro e contenuti di *good governance* alla politica, stimola l'iniziativa e la creatività dei soggetti

della politica, conferisce loro decoro e prestigio, consente di impiegare meglio risorse umane e finanziarie, evitandone il perdurante spreco per mantenere in piedi schemi istituzionali e organizzativi obsoleti. Anche dal punto di vista del calcolo costi-benefici, conviene mettere le Nazioni Unite e le altre legittime organizzazioni internazionali in grado di funzionare, costerà molto di meno ai singoli stati assicurare, insieme, la pace sociale (all'interno dello stato) e la pace internazionale.

Nessuno degli attuali partiti politici ha metabolizzato la cultura di “tutti i diritti umani per tutti” e della “democrazia internazionale” traducendola in organici programmi. Non potrà pertanto venire direttamente da essi il personale politico con la cultura, la competenza, lo spirito che sono necessari per conquistare alla politica il primato che le spetta. Questo potrà essere espresso direttamente dal mondo delle formazioni volontaristiche e solidaristiche della società civile, con la collaborazione degli enti di governo regionale e locale e con l'appoggio di formazioni religiose autenticamente spirituali, universaliste e umaniste. Un mondo reale, non soltanto un embrione. Le lauree di base triennali e quelle specialistiche biennali di recente attivazione nelle nostre università nella specifica materia dei diritti umani, delle relazioni internazionali, dell'integrazione europea, della cooperazione allo sviluppo, della pace, sono destinate ad alimentare la cultura del circuito virtuoso sopra delineato.

In Italia ci sono seri presupposti di un rinascimento della politica nel segno dei valori umani universali.

Contro il terrorismo più forza all'ONU

Antonio Papisca

(per «Famiglia Cristiana», n.47, 25/11/2001)

È a dir poco inquietante la disinvoltura con cui anche in ambienti istituzionali si disattende il Diritto internazionale adducendo il motivo della inevitabilità della guerra. È una china pericolosissima sia perché, relativizzando la norma giuridica, si intaccano principi di etica sociale e si fa violenza alle coscienze di molti, sia per i danni che si arrecano direttamente alle fondamenta costituzionali di un ordinamento, qual è il nostro, la cui identità è fortemente segnata, oltre che dai principi democratici, anche dall'aggancio alla parte innovativa del Diritto internazionale. Mi riferisco a quella che prende origine dalla Carta delle Nazioni Unite e si sviluppa con altre importanti Convenzioni giuridiche, in particolare quelle relative ai diritti umani. Con queste norme si sono voluti introdurre principi di "stato di diritto" anche nel sistema delle relazioni internazionali, allo scopo di farle uscire, una volta per tutte, dallo stato di plurisecolare "primitività", che ha favorito la strutturale prevaricazione dei più forti sui più deboli. I principi fondamentali del nuovo Diritto internazionale sono il rispetto della eguale dignità umana delle persone e dei diritti che a queste ineriscono, la proscrizione della guerra, il divieto dell'uso della forza per risolvere le controversie internazionali, l'obbligo di risolverle per via pacifica (cooperazione, negoziato, giurisdizione, ecc.). Questi principi fanno rinvio ad un preciso modello di ordine mondiale, non gerarchico, in cui le organizzazioni internazionali multilaterali giocano un ruolo centrale nel promuovere la comunicazione e la cooperazione e nel gestire un sistema di sicurezza collettiva. La Carta delle Nazioni Unite stabilisce l'obbligo per gli stati di destinare, una volta per tutte, parte delle loro forze armate ad una forza militare permanente sotto autorità delle Nazioni Unite, debitamente addestrata a svolgere funzioni che non possono che essere di polizia. Gli statuti delle cosiddette "organizzazioni regionali difensive" – tra le quali la NATO – si

radicano esplicitamente nella Carta delle Nazioni Unite e condividono con questa, nel rispetto dei medesimi principi, l'obiettivo della prevenzione dei conflitti e del mantenimento della pace e della sicurezza.

La Costituzione della Repubblica Italia, è bene ricordarlo, fu redatta quando la Carta delle Nazioni Unite era già in vigore ed era in corso di elaborazione il testo della Dichiarazione universale dei diritti umani. L'Italia era un paese "sconfitto" e la sua Costituzione doveva anche servire a farla ammettere all'ONU, cosa che avverrà nel 1955. Gli articoli della Costituzione più significativi per il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale sono l'articolo 2 (riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili della persona), l'articolo 10 (conformità dell'ordinamento italiano "alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"), l'articolo 11 che così recita: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Il senso di quest'ultimo articolo si spiega soltanto se lo si pone in relazione al modello di ordine mondiale prefigurato dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare per quanto attiene alla struttura e alle modalità di gestione del sistema di sicurezza collettiva. In altri termini, l'uso del militare da parte dell'Italia, al di fuori della 'eccezione' del diritto di autotutela da esercitarsi 'a caldo' per respingere un atto di aggressione portato al proprio territorio da un altro stato, può avvenire legittimamente soltanto nel contesto di operazioni intraprese dall'ONU, nonché dalla NATO, dalla OSCE (Organizzazione per le sicurezze e la cooperazione in Europa) e dall'Unione Europea (in prospettiva) in stretto coordinamento con le Nazioni Unite. L'osservanza di questa disciplina giuridica è dunque indissociabilmente legata al funzionamento delle organizzazioni internazionali. Deve esser chiaro che stati hanno l'obbligo di mettere queste organizzazioni, a cominciare dalle Nazioni Unite, in grado di assolvere efficacemente, tempestivamente, ai loro rispettivi mandati statutari. Il ritornello "siccome l'ONU è incapace, facciamo per conto nostro" va denunciato con forza come pretestuoso, se è vero che le Nazioni Unite sono capaci di fare ciò che gli stati (soprattutto i cinque che detengono seggio permanente al Consiglio di Sicurezza) vogliono

che facciano. Va denunciato un alibi che costa caro in vite umane, in danaro, in violenza alle coscienze.

Che fare? In un mondo sempre più interdipendente, sempre più vulnerabile, la via legale, razionale e ragionevole della governabilità non può che passare attraverso il rilancio delle istituzioni internazionali multilaterali, sedi trasparenti del confronto politico e della cooperazione. Il sistema internazionale è attrezzato di leggi, organismi, procedure, è come una casa dotata di elettrodomestici utili, la cui spina non è però inserita. Questo dipende dalla volontà politica degli stati più forti, a meno di dimostrare che la loro forza può esprimersi soltanto, o soprattutto, con le armi. Il terrorismo va affrontato – represso, prevenuto – facendo funzionare gli attrezzi della sicurezza collettiva. Devitalizzare i siti istituzionali multilaterali a vantaggio di “vertici” per pochi e di “coalizioni belliche” sta facendo correre il serio rischio di tornare indietro alla barbarie del farsi giustizia da sé. Per non rimanere intrappolati nella logica perversa della “inevitabilità” occorre che gli stati che più contano, e tra questi certamente l’Italia, facciano confluire la loro forza dentro le Nazioni Unite e ne asseriscano, legittimamente, la democratizzazione e l’autorità.

Tra gli obiettivi prioritari di questa strategia devono figurare la rapida messa in funzione della Corte penale internazionale, la costituzione di un corpo di polizia giudiziaria (militare e civile) delle Nazioni Unite, la creazione di una Assemblea parlamentare delle medesime, la rimessa in moto della riforma del Consiglio di sicurezza, ovviamente il potenziamento dell’Unione Europea, il sostegno delle attività delle organizzazioni non governative genuinamente indipendenti e solidariste.

Siamo sul piede di pace

Antonio Papisca

(per «Il Segno», Diocesi di Milano, ottobre 2002)

“We are on a peace footing”: questa parola d’ordine è risuonata nella solenne cornice di Palazzo Ducale a Venezia durante la cerimonia di costituzione del Centro Inter-Universitario Europeo per i Diritti Umani e la Democratizzazione, alla presenza di Rettori, professori e studenti delle 27 prestigiose università europee che da sei anni gestiscono insieme il Master Europeo in diritti umani. La parola d’ordine apre alla speranza e all’impegno educativo, civile e politico da approfondire, in un percorso democratico che vada dalla Città alle Nazioni Unite, per costruire un nuovo ordine mondiale saldamente fondato sul valore della dignità umana e sul corredo di diritti fondamentali che ineriscono alla persona.

Il terrorismo attenta gravemente alla vita e alla dignità e si alimenta, come ormai da tutti riconosciuto, nelle situazioni di estrema povertà in cui versano miliardi di esseri umani e di diffusa insicurezza anche all’interno delle società opulente. In un pianeta che è sempre più interdipendente e globalizzato – al positivo e al negativo –, le guerre, internazionali o interne che siano, non risolvono nulla, non sono premessa di pace. Nell’ultimo decennio del XX secolo, ci sono stati 220.000 morti per guerre fra stati e 3.600.000 morti per guerre dentro gli stati. Il numero dei rifugiati e dei profughi è aumentato del 50%. 2 miliardi e 800 milioni di persone vivono con meno di due dollari al giorno. L’1% della popolazione mondiale mondo concentra nelle sue mani un reddito annuale pari a quello di cui dispone il 57% nel suo insieme (dati statistici forniti dall’ultimo Rapporto annuale sullo Sviluppo umano, a cura del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo).

La prevenzione dei conflitti è una strada non soltanto eticamente consigliabile, ma anche razionale, vorrei dire obbligata, in termini di costi-benefici. La governabilità degli stati è in crisi ovunque. La situazione internazionale condiziona

pesantemente la capacità degli stessi governi democratici di assicurare la “pace sociale” al loro interno. Ma nei giornali e sugli schermi televisivi si usano, con disinvolta irresponsabilità, il linguaggio e le immagini della “guerra”, violando l’obbligo contenuto nell’articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, trattato ratificato anche dall’Italia nel 1977: “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”. Quanti conoscono questa norma internazionale, recepita dal nostro ordinamento? Evidentemente, non si vieta ciò che è lecito. La guerra è dunque vietata dal vigente diritto internazionale, quello che ha tra le sue fonti primarie la Carta delle Nazioni Unite e le Convenzioni internazionali sui diritti umani. La proscrizione del “flagello della guerra” è accuratamente proclamata nel preambolo della Carta. Per la risoluzione dei conflitti è vietato agli stati l’uso della forza ed è imposto l’obbligo della risoluzione pacifica (negoziato, conciliazione, giurisdizione). L’uso di strumenti coercitivi è riservato alle Nazioni Unite per obiettivi che, non potendo essere di ‘guerra’, ovvero di distruzione di uno “stato nemico” (governo, popolo, territorio), devono essere di ‘polizia’ e di ‘giustizia’, perseguite nel rispetto della legalità. L’articolo 51 della Carta riconosce agli stati il diritto di “autotutela individuale e collettiva” per respingere un “attacco armato” e nel tempo strettamente necessario perché il Consiglio di sicurezza adotti le misure che sono necessarie a mantenere la pace e la sicurezza. È dunque vietata, nei rapporti internazionali, la legittima difesa “preventiva”, ovvero “attaccare per primi”. Evidentemente, occorre che le Nazioni Unite siano messe nella condizione di gestire efficacemente un sistema di sicurezza collettiva che le vede nella posizione di massimo garante dell’ordine mondiale. In altre parole, gli stati hanno l’obbligo giuridico – prima ancora che politico – di far funzionare l’ONU. A questo fine occorre rilanciare il multilateralismo e le sedi istituzionali della cooperazione internazionale. Nel suo discorso del 12 settembre all’Assemblea generale, il Segretario generale Kofi Annan ha fatto una appassionata perorazione del multilateralismo: “Io sto davanti a voi come multilateralista, per abitudine, per principio, perché così vuole la Carta, e per dovere ... Quando gli stati lavorano insieme nelle istituzioni multilaterali – sviluppando, rispettando, se necessario sanzionando il diritto internazionale – essi sviluppano anche reciproca fiducia ...”.

“Siamo sul piede di pace”: con progetto, non soltanto con pur legittime e necessarie denunce di arroganze egemoniche e di comportamenti criminosi. Per quanto riguarda l’Irak, qualsiasi intervento unilaterale degli USA è illegittimo, occorre invece insistere sul ruolo pacificatore delle Nazioni Unite e sulle ispezioni all’interno di una più ampia strategia che preveda, come essenziali, i seguenti elementi: la revoca delle sanzioni, che stanno punendo la popolazione e non i governanti; un piano di aiuti con la collaborazione di organizzazioni non governative (con visibilità quindi del fattore ‘democrazia’); la imparzialità della Commissione ispettiva, che sarebbe garantita dalla partecipazione di rappresentanti del Gruppo dei 4, cioè ONU, Unione Europa, Usa e Russia (devono essere evitati i sospetti di ‘unilateralismo’, non del tutto infondati); il sostegno ad affidabili gruppi d’opposizione.

“Siamo sul piede di pace”. A sostegno di questa mobilitazione di ambienti qualificati del mondo accademico e di società civile, ben vengano gesti sapienziali, radicalmente profetici. L’auspicio dello scrivente, espresso in sincera umiltà, è che, da parte di chi ha la più alta autorità morale universalmente riconosciuta, venga solennemente proclamata la “scelta preferenziale della pace”, senza distinguere tra guerre giuste e ingiuste – la guerra è guerra –, argomentando in punto di pratica implementazione che pena di morte” e guerra sono incompatibili sia con il valore della dignità umana sia con i principi fondativi del vigente diritto internazionale, e che ci sono via alternative, possibilità reali – Nazioni Unite, altre Istituzioni internazionali, Corte penale internazionale, la fittissima rete di associazionismo transnazionale, ecc. – per perseguire obiettivi di sicurezza, di giustizia e di sviluppo umano.

Intervento del Prof. Papisca, a conclusione della manifestazione contro la guerra in Iraq, indetta dalle organizzazioni pacifiste, Padova, 22 marzo 2003

La profonda coscienza di pace dei membri della famiglia umana si sta manifestando in ogni parte del mondo, senza se e senza ma. Chi vuole la pace, sinceramente, non può non essere pacifista, senza “distinguo”, perchè la pace è una e indivisibile. E pace significa vita per tutti, vita delle persone e vita dei popoli in condizioni che consentano di promuovere e rispettare il valore supremo della dignità umana. La guerra, qualsiasi guerra, così come la pena di morte, qualunque pena di morte, è negazione della dignità umana e quindi della vita.

Sono pacifista, siamo pacifisti, siamo fieri di essere pacifisti, per testimoniare che pace, vita e legalità sono inseparabili e per operare affinché la giustizia – civile, sociale, economica, penale – abbia a prevalere nel mondo sulle dittature e sulle prepotenze imperiali attraverso il funzionamento di istituzioni internazionali multilaterali, messe in grado, da chi ha il potere e il dovere giuridico di farlo, di agire con tempestività ed efficacia. Chi deride i pacifisti è condizionato dall'ideologia e dai determinismi della *Realpolitik*, della politica di potenza, degli interessi nazionalistici e discriminatori. Sepolcri imbiancati, per i quali verrebbe da dire: lasciate che i morti seppelliscano i morti.

L'anima del pacifismo transnazionale sono soprattutto i giovani, cioè l'autentico popolo planetario che sta crescendo con la convinzione che non esistono, non devono esistere, barriere alla libertà di movimento delle persone, delle idee, degli entusiasmi, delle denunce, dei progetti, dell'impegno per un mondo che sia migliore per tutti. È il popolo che pensa, a ragione, che i confini della democrazia non sono quelli nazionali. Con la guerra, con questa guerra, con i tentativi di rilanciare la guerra come strumento di risoluzione dei conflitti internazionali, c'è chi vuole conculcare la pulsione democratica del popolo planetario dei pacifisti. Ma attenzione, chi vuol fare questo non soltanto

ferisce sensibilità e idealità dei giovani – acutissime, sincere – ma mina alle fondamenta qualsiasi valido impegno educativo e formativo. L'educazione addestra a coltivare la speranza e a tradurla in progettualità e in azione civica. La massiccia mobilitazione dei giovani è un monito, anzi una lezione di democrazia e di responsabilità sociale a chi usa istituzioni e politica come merce di scambio, a chi non ha il senso della cosa pubblica e del bene comune. Al cuore di questa lezione stanno la nonviolenza, la difesa della legalità e delle istituzioni, la promozione di “tutti i diritti umani per tutti”.

Diciamo no alla guerra, quindi anche a questa guerra, perché essa è, in via generale, vietata dal vigente Diritto internazionale che si radica nella Carta delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione universale dei diritti umani e nelle successive Convenzioni giuridiche sui diritti umani, la più recente delle quali è la Convenzione sui diritti dei bambini. L'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato dall'Italia nel 1977, stabilisce che “qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”. Come la mettiamo con il comportamento spregiudicato di certi governanti, che addirittura teorizzano e poi anche praticano addirittura la “guerra preventiva”? L'articolo 11 della nostra Costituzione è in perfetta consonanza con il divieto posto dal vigente Diritto internazionale. Nel caso della guerra in corso, la violazione del Diritto internazionale è ancor più palese e insopportabile, se si pensa che l'ONU stava conducendo una rilevante attività di ispezione e di controllo all'interno del territorio dell'Iraq. Ma la guerra, preventiva appunto, era stata decisa ben prima dall'amministrazione americana. Successivamente alla risoluzione 1441 la stessa amministrazione ha esercitato per mesi fortissime pressioni e tentativi di corruzione nei riguardi sia di diplomatici di stati membri delle NU sia degli stessi ispettori al fine di arrivare ad una seconda risoluzione che avallasse quanto già deciso in via unilaterale. Se fosse riuscita la pressione, avremmo avuto una risoluzione del Consiglio di sicurezza che sarebbe stata contro i principi e le norme della Carta delle Nazioni Unite, la quale vieta che l'ONU possa abdicare ad altri le sue funzioni riguardanti l'uso del militare. È il caso di precisare, per l'ennesima volta, che l'ONU non può delegare ad altri ciò che la Carta le impone di fare in prima persona, che l'ONU può usare il militare soltanto per fini di polizia, quindi con l'obiettivo non di distruggere uno stato nemico ma di interpersi nel territorio, salvaguardare l'incolumità delle popolazioni, perseguire i presunti criminali, proteggere le

infrastrutture dell'economia. Una eventuale risoluzione di avallo alla guerra preventiva sarebbe stata illegittima in radice e avrebbe discreditato la massima Organizzazione mondiale. Certamente il Consiglio di sicurezza non è riuscito ad impedire la guerra anglo-americana, ma allo stesso tempo ha impedito di soccombere alla prepotenza di chi vuole una ONU 'usa e getta', una ONU "due pesi due misure". Questa volta, l'onore delle Nazioni Unite è salvo, dobbiamo dirlo forte.

La guerra contro l'Iraq si inserisce in un disegno di ordine mondiale gerarchico, in cui abbiano ruolo le potenze maggiore, in cui vengano declassate le organizzazioni internazionali multilaterali, in cui le Nazioni Unite siano una fabbrica di raccomandazioni, non un efficace sistema di sicurezza collettiva, in cui si emarginino le organizzazioni non governative, in cui non ci sia posto per la Corte penale internazionale, in cui non si controlli la produzione e il commercio di armi, in cui si proceda dando per scontato che miliardi di persone non potranno aspirare ad alimentarsi, a dissetarsi, a curarsi dalle malattie, in cui non c'è posto per politiche sociali e di salvaguardia dell'ambiente, in cui la guerra ritorna ad essere strumento legittimo di risoluzione delle controversie internazionali. Insomma: niente Diritto internazionale dei diritti umani, niente lacci e laccioli delle istituzioni internazionali multilaterali, non alla centralità delle Nazioni Unite, non alla Corte penale internazionale, sì al mercato senza se e senza ma, sì alla pena di morte senza se e senza ma, sì agli strozzinaggi del Fondo monetario internazionale senza se e senza ma, sì all'Organizzazione mondiale del commercio. Si mira a ricacciare indietro la storia, a riportarla alla legge della giungla, rilanciata come legge del Texas.

È questo il disegno dell'Occidente? Se l'Occidente si riconosce in questo disegno antistorico e suicida io mi tiro fuori da questo Occidente. Io mi sento europeo, mediterraneo, mi sento soggetto attivo di cittadinanza mondiale democratica. Dacchè i miei diritti fondamentali sono stati riconosciuti dal Diritto internazionale io sono legittimato a testimoniare la mia cittadinanza universale, che riassume tutte le altre mie cittadinanze anagrafiche.

La caduta dei muri nel 1989 ha anche fatto cadere l'alibi per non portare avanti un altro disegno di ordine mondiale, quello che parte dalla Carta delle Nazioni Unite e si fonda sul principio secondo cui il riconoscimento della eguale dignità di tutti gli esseri umani costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo. È un modello di ordine mondiale democratico, nel quale

le istituzioni internazionali multilaterali sono necessarie, nel quale l'ONU deve essere centrale per far funzionare la diplomazia preventiva, per far funzionare il sistema di sicurezza collettiva, per orientare in direzione della giustizia sociale l'economia mondiale. Boutros Ghali ricordò agli stati, nel 1992, che non c'ra più alibi per loro. E non fu riletto per il veto degli Stati Uniti.

Ora Kofi Annan riaccende la sfida, dichiarando all'apertura dell'ultima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite: Io sto davanti a voi come multilateralista: per principio, per dovere, per pratica, per Carta delle Nazioni Unite. È la fierezza del multilateralismo.

Il disegno di ordine mondiale che oggi propugniamo nelle piazze, nelle scuole, nelle università, nelle fabbriche, nelle famiglie che hanno fatto professione di pace esponendo la bandiera arcobaleno, è per la governabilità democratica del mondo – globalizzato per il positivo e per il negativo, una governabilità che deve esercitarsi nelle legittime sedi internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite. Noi diciamo: più società solidarista, più istituzioni multilaterali. Se rinunciamo a queste, non avremo più le sedi in cui portare avanti la lotta per la democratizzazione della politica mondiale e della stessa politica interna.

Le nostre bandiere arcobaleno includono tutte le bandiere del mondo, la Carta delle Nazioni Unite, le nostre Costituzioni democratiche, simboleggiano la legalità internazionale all'insegna di "tutti i diritti umani per tutti". Per portare avanti questo disegno abbiamo bisogno di un ruolo più incisivo dell'Europa, e questo implica che ci sia più coesione, democrazia e apertura al mondo di società civile, sia al suo interno sia all'esterno. Vogliamo una Unione Europea che si faccia portatrice, oltre che in parole, anche in opere, degli ideali delle Nazioni Unite, che quindi rimetta in funzione il cantiere per la riforma democratica delle Nazioni Unite, che rompa ogni indugio nel collaborare con i paesi della sponda sud del Mediterraneo per la creazione di una comunità di cooperazione e sicurezza del Mediterraneo, in cui Gerusalemme da pietra di contraddizione divenga pietra angolare. Vogliamo questo forti della nostra identità, una identità che si è formata nel crogiuolo ardente e universale di tre grandi culture e civiltà, quindi una identità aperta al dialogo interculturale. L'azione bellica in Iraq deve subito arrestarsi e le Nazioni Unite devono riprendere il loro ruolo pacificatore. Per questo chiediamo che venga urgentemente convocata in sessione straordinaria l'Assemblea generale, dove facciano sentire la loro voce tutti i 191 membri delle Nazioni Unite. L'auspicio è che per

questo evento convergano al Palazzo di vetro le migliaia di organizzazioni non governative che hanno statuto consultivo presso l'ONU. Sarebbe l'occasione anche per quei leaders politici illuminati che difendono la centralità delle Nazioni Unite e il Diritto internazionale di far sentire la loro voce insieme, nella istituzione che è la casa istituzionale comune dell'umanità, magari anche con Papa Giovanni Paolo II, al quale va la nostra profonda gratitudine insieme con l'augurio di continuare nella sua ripresa di salute e di vigore anche fisico.

Perché e come l'ONU a Gerusalemme

Antonio Papisca

(per «Nigrizia», giugno 2003)

La guerra in Iraq c'è stata e non è finita, nonostante i proclami del Presidente della potenza occupante. L'Organizzazione delle Nazioni Unite non è riuscita ad impedirla, ma non si è neppure piegata alle pressioni di chi voleva carpirle una Risoluzione che avallasse l'uso illegittimo della forza. La resistenza dell'ONU alla legge del più forte testimonia che il Diritto esiste, anche se violato, e che occorre irrobustirne le difese. I paesi che all'interno del Consiglio di sicurezza si sono schierati per la legalità internazionale hanno ora l'obbligo morale e politico di impegnarsi per primi per "potenziare e democratizzare le Nazioni Unite", dunque di avviarne senza indugi la riforma.

Insisto sull'idea di trasferire la sede centrale delle Nazioni Unite da New York e vi aggiungo un'ulteriore proposta di carattere per così dire procedurale, cioè su come condurre il lavoro di riforma dell'ONU.

Perché trasferire la sede da New York? L'amministrazione Usa non ha nella sua strategia di ordine mondiale, né per il breve né per il lungo periodo, la centralità delle Nazioni Unite, che sta invece a cuore a tanti altri stati e alle formazioni di società civile globale: il suo orizzonte è quello di uno spazio mondiale senza lacci e lacciuoli per il più forte, insomma *de-regulation* istituzionale a tutto campo. La presenza di migliaia di persone quotidianamente impegnate in una miriade di riunioni dentro e fuori il Palazzo di Vetro, porta ricchezza a New York. Perché premiare anche con questo valore aggiunto il non esemplare comportamento della super-potenza? Per procedere al delicato lavoro della riforma, occorrono tranquillità, indipendenza e, auspicabilmente, simpatia e incoraggiamento nel territorio in cui fisicamente si procede. New York non dà queste garanzie, non offre un'atmosfera rasserenante. Il trasferimento di sede non è un'operazione indolore. Tra l'altro, costa dal punto di vista logistico e comporterebbe, con ogni probabilità, una riduzione del personale. Ma il

necessario sfoltimento del pletorico funzionariato internazionale annidato nel Palazzo di Vetro costituirebbe già di per sé un salutare aspetto della riforma all'insegna della razionalizzazione organizzativa.

Il trasferimento dovrebbe comunque avvenire per gradi. E per le spese, penso che non ci sarebbero grandi problemi: potrebbe addirittura pensarsi ad una "colletta" su scala mondiale. Ci sono già interessanti provocazioni di società civile anche a questo riguardo. L'amministrazione Usa potrebbe prenderla male, al limite potrebbe ritirarsi dall'ONU come fece anni fa con l'UNESCO. Ma teorizzare e praticare la "guerra preventiva", con l'intenzione di calpestare continuamente la Carta delle Nazioni Unite e buttare all'aria la civiltà del diritto dei diritti umani, non è forse peggio? Perché non adottare una adeguata misura di "correzione fraterna" nei confronti dei consanguinei d'oltre oceano?

Perché a Gerusalemme? Perché lì si pone il problema della pace e dell'ordine mondiale per l'intero pianeta, perché in quella terra è divenuto cronico un conflitto con quotidiana, efferata effusione di sangue innocente, perché la sua soluzione è divenuta una sfida per la buona volontà di tutti, perché il conflitto si intreccia di motivi politici e religiosi, perché Gerusalemme è carica di simboli di altissima etica umana e religiosa, a cominciare da quello della discendenza comune e quindi della reale fratellanza dei figli di Abramo, perché dalle tre grandi religioni monoteistiche sono scaturite grandi culture che si sono fecondate reciprocamente nel corso dei secoli, perché c'è oggi bisogno, nel mondo globalizzato al positivo e al negativo, di trovare radici di ampio respiro spirituale per il dialogo interculturale.

La pace a Gerusalemme, con il Segretariato Generale dell'ONU fisicamente là, a sigillo di questa pace, è un forte segnale di armonizzazione e ricapitolazione delle culture nel segno dell'umano universale. La presenza dell'ONU in quella Città significa attirarvi l'insediamento delle delegazioni permanenti di duecento stati, gli uffici di rappresentanza delle principali organizzazioni internazionali, le sedi di una miriade di organizzazioni non governative e di altre entità: a Gerusalemme insomma si installerebbe in via permanente il presidio operoso e pacificatore della Comunità internazionale, nelle sue componenti sia governative sia di società civile. Sarebbe superato, una volta per tutte, l'attuale arduo problema di una forza di interposizione fra israeliani e palestinesi.

L'ONU a Gerusalemme porta sicurezza ai due popoli e ai due stati, ai quali la sovranità non verrebbe sottratta, ma stabilmente garantita. Non ci sarebbe

quindi bisogno di un formale “status giuridico internazionale” per Gerusalemme, un obiettivo su cui mi pare tuttora difficile trovare l’accordo dei più diretti interessati. La internazionalizzazione, anzi la universalizzazione reale di Gerusalemme, risulterebbe come un dato di fatto. Senza trascurare l’aspetto economico. La presenza di un folto personale diplomatico e di funzionari internazionali porta ricchezza, sia per quanto sarebbe quotidianamente speso sia per l’indotto in termini di infrastrutture.

Per l’ONU, essere a Gerusalemme significa alimentare i propri ideali attraverso la quotidiana consonanza con messaggi culturali e spirituali di altissimo rilievo per la pace e lo sviluppo umano e favorisce il costante allenamento in una palestra esemplare di diplomazia preventiva e di *peace-building*.

Per Gerusalemme, avere la sede dell’ONU in casa propria comporta l’onore e la responsabilità politica, non più soltanto biblica, di fiaccola sopra il monte, di capitale della pace mondiale.

Cosa fare per compiere questo arduo passo? Occorre la volontà politica di quanti più stati è possibile. Ma intanto, vale la pena di mettere in cantiere l’idea e lasciar crescere attorno ad essa un movimento di opinione pubblica a raggio planetario. L’idea va politicamente e istituzionalmente maturata, per la decisione finale, nel più ampio cantiere per la riforma delle Nazioni Unite.

Perché questo si avvii e lavori efficacemente e democraticamente, ho sommessamente proposto, durante il seminario organizzato dalla Tavola della Pace in occasione di “Civitas 2003” a Padova, che venga istituita, su decisione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, una “Convenzione universale” per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite, in analogia a quanto sta avvenendo con la “Convenzione europea” sul futuro dell’Europa.

La “Convenzione” delle Nazioni Unite dovrebbe essere composta di rappresentanti degli stati per “gruppi” geografici, rappresentanti delle Organizzazioni internazionali regionali (Unione Africana, Unione Europea, Organizzazione degli Stati Americana, Associazione degli Stati del Sud-Est Asiatico), rappresentanti di società civile globale (ONG con status consultivo alle Nazioni Unite), rappresentanti dei parlamenti nazionali attraverso l’Unione Interparlamentare Mondiale, rappresentanti delle istituzioni di governo locale attraverso l’Unione Internazionale delle Autorità Locali. Come sta accadendo per la “Convenzione europea”, anche per la “Convenzione universale” è dato prevedere che si innescherebbe un fervido dinamismo di proposte e contributi da parte di ONG, centri di studio, entità religiose e culturali, immesse via internet nel

sito appositamente creato dal Segretario Generale. Il “progetto” di riforma elaborato dalla Convenzione passerebbe successivamente all’Assemblea Generale, la quale agirebbe secondo quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite per la procedura di revisione della medesima. Anche a questo riguardo c’è analogia col procedimento della Convenzione europea.

La sede dell’ONU a Gerusalemme e la messa in opera della “Convenzione universale” sull’ordine mondiale potrebbero essere tra quelli che alimentano, con contenuti di ‘agenda politica’, la professione di pace di tante persone e famiglie che continuano (molto opportunamente) ad esporre le bandiere arcobaleno alle finestre delle proprie case.

Appunti per la costituzione del Comitato Italiano per l'ONU dei Popoli

Marco Mascia e Antonio Papisca

Documento presentato in occasione del 16° Seminario nazionale della Tavola della Pace “Dalla Città, all'Europa, all'ONU. La pace interroga la politica”, Assisi 13-15 febbraio 2004

1. “L'ONU che vogliamo è l'ONU dei Popoli, non l'ONU degli stati sovrani armati”. Con queste parole, anzi con questa rivendicazione di diritti di cittadinanza planetaria si apre l'Appello per la democratizzazione delle Nazioni Unite lanciato dall'Associazione per la Pace nel settembre del 1992 e sottoscritto da numerosi esponenti dell'associazionismo, della cultura e delle istituzioni.

Una rivendicazione doppiamente legittima, la nostra, perché fondata sul testo letterale del Preambolo della Carta delle Nazioni Unite – “Noi Popoli delle Nazioni Unite, decise a salvare le future generazioni dal flagello della guerra ...” – e perché condivisa, in maniera sempre più diffusa e convinta, da milioni di persone in ogni parte del mondo.

In quell'Appello ponevamo una serie di interrogativi sul modo di gestire gli squilibri e le sfide dell'interdipendenza planetaria e degli altri processi di mutamento in atto nel mondo e affermavamo senza mezzi termini: “Se vogliamo passare dall'ONU delle sovranità armate all'ONU dei popoli dobbiamo avere un nostro progetto, una nostra strategia di nuovo ordine mondiale, da contrapporre a quella del blocco di potere multinazionale, un potere che è uno e trino: economico, politico, militare, e che sta frenando il corso della nuova storia”, quella del dopo-1989.

Nello stesso documento indicavamo come prioritario “un reale processo di riforma strutturale” dell'ONU come essenziale alla costruzione di un ordine mondiale più giusto, pacifico e democratico, “avendo come riferimento valoriale il paradigma dei diritti umani e della democrazia, nucleo centrale del “nuovo” Diritto internazionale, quello inscritto nella Carta delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione universale dei diritti umani e nelle successive Convenzioni giuridiche internazionali, in particolare nei due Patti internazionali del 1966,

rispettivamente sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici, nonché nella Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 1989. Nel 1995, durante la prima edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli davamo ulteriore forza e specificazione alle proposte di riforma delle Nazioni Unite già puntualmente espresse nell'Appello del 1992.

2. Il nostro impegno progettuale si è sviluppato in un decennio segnato dai ripetuti tentativi della Super-potenza di rilanciare, in flagrante violazione del vigente Diritto internazionale, la “guerra” come istituto legittimo di relazioni internazionali. La sequela di operazioni belliche nel Golfo (1991), in Kosovo, in Afghanistan e in Iraq fa parte essenziale di un medesimo disegno strategico mirante a cancellare il nuovo Diritto internazionale e a riproporre il vecchio diritto delle sovranità statuali – nazionali, armate, confinarie – secondo la logica della legge del più forte. L'attacco portato al nuovo Diritto internazionale e al sistema dell'organizzazione internazionale multilaterale è espressione di *de-regulation* istituzionale, come dire estende alla sfera dei processi e delle istituzioni della politica la strategia della *de-regulation* economica. Lo stallo in cui versa il processo di riforma delle Nazioni Unite si spiega alla luce appunto dei tentativi di *de-regulation* istituzionale: l'unilateralismo, anzi l'oligarchismo bellicista guidato dagli USA dei Bush è elemento essenziale di questo disegno di destabilizzazione planetaria.

La via legale, nonviolenta e democratica al nuovo ordine mondiale non è tuttavia rimasta schiacciata e nemmeno offuscata dagli eventi bellici né dal terrorismo né dalla strategia della duplice *de-regulation*. Al contrario. Proprio nell'ultimo decennio del secolo trascorso, da un lato si è estesa la mobilitazione di formazioni organizzate e di movimenti di società civile globale in ogni parte del mondo, dall'altro si sono incuneati nella realtà magmatica di un sistema internazionale in disordinata transizione importanti elementi di legalità e di cooperazione, i quali costituiscono altrettante tessere del mosaico di un ordine mondiale alternativo a quello propugnato dall'oligarchia bellicista. Ci riferiamo indicativamente all'entrata in funzione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, all'“Agenda per la Pace” di B.B.Ghali, alla Corte penale internazionale, alla Dichiarazione delle Nazioni Unite “sul diritto e la responsabilità degli individui e delle formazioni sociali di promuovere e proteggere i diritti umani dentro e fuori dei singoli stati” (c.d. “Carta degli

human rights defenders), alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, al "Millennium Forum" di società civile globale alle Nazioni Unite nel 2000, naturalmente alle sessioni biennali dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli. Lo stesso decennio è stato segnato dal susseguirsi delle Conferenze Mondiali delle Nazioni Unite – da Rio in poi, con grande partecipazione di organizzazioni non governative –, dall'entrata in scena del Social Forum, dalla filosofia dello "*human development*" messa a punto nei Rapporti Annuali del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, UNDP, dalle coalizioni di formazioni di società civile globale per il Contratto mondiale sull'acqua, per la formale inclusione della povertà estrema nell'elenco dei crimini contro l'umanità. Senza dimenticare la martellante denuncia di Giovanni Paolo II della guerra quale "avventura senza ritorno", costantemente ribadita nonostante le malcelate prudenze di taluni ambienti curiali preoccupati di non alimentare sentimenti di 'antiamericanismo'...

La sfida oggi è di raccogliere senza indugi tutte queste "tessere" per comporre nel "mosaico" di un ordine mondiale alternativo a quello propugnato dall'oligarchia prevaricatrice. Nel 1999, in occasione della 3a Assemblea dell'ONU dei Popoli, la Tavola della pace ha diffuso un documento in cui si evidenziavano, per contrasto, i caratteri dei due disegni di ordine mondiale: quello gerarchico e quello democratico.

Nel portare avanti il disegno di ordine mondiale pacifico e democratico siamo oggi supportati non soltanto dall'esistenza degli elementi positivi prima ricordati, ma anche dai clamorosi, drammatici fallimenti della strategia dei neo-conservatori: si pensi alle vicende della *new economy* e della *virtual economy*. Il risultato è che insieme con la pace internazionale è sempre più a rischio la pace sociale all'interno anche dei paesi cosiddetti sviluppati. Complessivamente, il fallimento della strategia neo-liberista – politica, economica, sociale, militare – si misura nell'iperbolico tasso di insicurezza che pervade la vita quotidiana delle famiglie, dei gruppi e dei singoli in ogni parte del mondo.

3. In Italia, gli anni novanta e i primi anni duemila si segnalano per l'inclusione negli Statuti di migliaia di Comuni e Province, nonché in varie leggi regionali, di quella che è comunemente conosciuta come la norma "pace diritti umani". In virtù di questa norma sono stati creati dipartimenti, uffici e sportelli "pace diritti umani solidarietà internazionale" i quali, in collaborazione con

associazionismo, volontariato e mondo della scuola, stanno realizzando programmi di educazione e iniziative di solidarietà e di cooperazione decentrata allo sviluppo. La vicenda statutaria degli enti di governo locale del nostro Paese, segnata in particolare dal riferimento alle fonti del Diritto internazionale dei diritti umani, è assolutamente originale e di sicuro esempio sul piano mondiale. C'è inoltre da prendere atto con soddisfazione che, nel quadro della riforma in atto, è avvenuta l'attivazione in numerose Università di Corsi di laurea sia triennali (lauree di base) sia biennali (lauree specialistiche) specificatamente in materia di diritti umani, pace, cooperazione allo sviluppo.

L'Italia è dunque terreno fertile per l'ulteriore elevazione del profilo politico della cultura della pace, dei diritti umani e della solidarietà internazionale. Forte della legittimazione e della credibilità che le derivano dall'essere stata antesignana nel propugnare la centralità delle Nazioni Unite e della democrazia internazionale nel disegno di ordine mondiale e dall'aver costantemente operato in questa direzione, la Tavola della Pace lancia un rinnovato appello perché si proceda urgentemente alla riforma della massima Organizzazione mondiale all'insegna di "rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite". Tanto più attuale è questa parola d'ordine quanto più si diffonde la consapevolezza che neoliberalismo, unilateralismo, deregolamentazione istituzionale, imposizione bellica o comunque armata dei diritti umani e della democrazia hanno fatto imboccare al mondo un tunnel senza uscita, dentro il quale si vanno accumulando le situazioni di ingiustizia, di emarginazione, di morte. È appena il caso di sottolineare che la recrudescenza del terrorismo trova una delle sue principali spiegazioni nell'indebolimento della cooperazione multilaterale e delle legittime sedi istituzionali sopranazionali in cui questa deve essere praticata.

È in queste sedi che deve essere sviluppata la nuova frontiera della politica, quella della *global governance*, della sussidiarietà e dei diritti umani, della giustizia internazionale – sociale, economica, penale –, della lotta contro la povertà, della salvaguardia dell'ambiente, dell'equa distribuzione e fruizione dei beni comuni globali, del disarmo reale, dell'implementazione del Diritto internazionale dei diritti umani (di "tutti i diritti umani per tutti"), della democrazia internazionale, del dialogo interculturale, della cittadinanza universale, dell'inclusione nella comunità politica. In questa dilatata prospettiva, risulta con chiarezza l'indissociabilità del destino del nuovo Diritto internazionale da quello delle Nazioni Unite: l'uno protegge e rafforza l'altra, e viceversa. Il discorso sulla

legalità internazionale non ha respiro se non lo si colloca nel contesto delle garanzie innanzitutto istituzionali, che sono principalmente quelle dei diritti umani e della sicurezza collettiva. Lo stesso discorso della democrazia internazionale, nella duplice indissociabile articolazione della *rappresentanza* elettorale e della partecipazione, non ha senso se si prescinde dalle sedi istituzionali in cui dare attuazione ai processi di democratizzazione. A livello mondiale non esiste altra sede appropriata al di fuori dell'ONU.

Occorre insistere nell'elucidare puntualmente i contenuti del nuovo Diritto internazionale, in particolare i principi relativi al rispetto della dignità umana, alla proscrizione della guerra, al divieto dell'uso della forza, all'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie, alla giustizia penale internazionale, alle operazioni di polizia internazionale (militare e civile).

Occorre insistere nel sottolineare che nei riguardi della "guerra", intesa come processo mirante alla distruzione di uno stato nemico (fatto quindi di territorio, popolazione, governo), il vigente Diritto internazionale dispone con un divieto che è di assoluta precettività. Per quanto riguarda l'uso della forza, il divieto è altrettanto tassativo, con la sola, circostanziata eccezione dell'autotutela *successiva* ad aggressione armata condotta da uno stato contro un altro stato. Occorre parimenti insistere nel chiarire che le eventuali operazioni con l'uso del militare, perché siano legittime, devono essere condotte in proprio dalle Nazioni Unite o da queste espressamente autorizzate ai sensi del Cap. VIII della Carta, e perseguire obiettivi di "polizia" (salvaguardia della vita delle popolazioni, interposizione fra le parti in conflitto, cattura dei presunti criminali, salvaguardia delle infrastrutture economiche, difesa del territorio e dell'ambiente, somministrazione di viveri e medicinali, ecc.). Occorre avere ben chiari questi riferimenti onde evitare che vere e proprie operazioni belliche siano spacciate, all'insegna dei diritti umani e dell'"umanitario", per operazioni di polizia internazionale.

4. Uscendo da una retorica di convenienza, molto diffusa in questi mesi, dare concretezza alla "centralità delle Nazioni Unite" significa fare scattare una volta per tutte l'ora x della loro riforma. Perché questo avvenga, occorre superare una volta per tutte la stagnazione del dibattito in materia, sterilmente condotto dentro il Palazzo di Vetro da una plethora di 'gruppi di lavoro', 'panels', 'comitati di saggi', ecc., tutti, quale più quale meno, generici e ripetitivi,

privi di potere effettivo e di coraggio progettuale, tutti auto-referenziali anche perché privi della reale volontà politica degli stati membri. Per uscire dallo stallo, occorre avviare un autentico processo di ingegneria politico-istituzionale che, partendo dalla Carta delle Nazioni Unite e dall'intero corpus di nuovo Diritto internazionale che dalla Carta è derivato – quindi, saldamente ancorati a questa base di legalità –, adatti e completi l'architettura dell'ONU e dell'intero sistema di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Occorre fare attenzione a non cadere nella trappola di coloro che sostengono che, poiché l'ONU non funziona, occorre “inventare” qualcosa di completamente nuovo: si farebbe il gioco di chi si muove nella logica del “morto un diritto se ne fa un altro”, su propria misura evidentemente, cioè dell'anteporre la legge della forza alla forza della legge. Dunque, l'approccio corretto è: riformare l'ONU nella continuità della logica del nuovo Diritto internazionale e del sistema di multilateralismo che gli è speculare.

Negli ambienti di società civile globale, in particolare in Italia, ci si è finora interessati più dei contenuti che delle procedure e degli strumenti della riforma. La cosa non è negativa e neppure scorretta, poiché abbiamo chiaro in mente ciò che vogliamo in termini di sostanza. Ora però bisogna passare all'azione, avanzando proposte sul come far “precipitare la massa critica riformatrice” dell'ONU. Su questo terreno si misurerà la reale volontà delle forze politiche e dei governi.

Il riferimento all'esperienza “convenzionale” dell'Unione Europa può aiutare a sbloccare la situazione. La via convenzionale è frutto originale di un compromesso tra intergovernativismo (istanza di vertice degli stati) e democrazia internazionale, nella forma di un organo pluralistico ad hoc, dotato di maggiore rappresentatività degli ordinari organi dell'istituzione ‘committente’: una formula dunque che consente di aprire alla partecipazione di nuovi soggetti e che ha il preciso mandato di elaborare, in via ufficiale, un “progetto”. Nel caso dell'Unione Europea abbiamo avuto due “Convenzioni europee”, una per la preparazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, l'altra per la preparazione del “Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa”. Ambedue questi bodies hanno rimesso il loro prodotto alla pertinente istituzione dell'UE, cioè al Consiglio Europeo, per gli opportuni seguiti.

Per innescare effettivamente la riforma delle Nazioni Unite si propone di seguire, con gli opportuni adattamenti, la medesima via “convenzionale” dando

vita ad una “Convenzione universale per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite” (o, anche, “Convenzione universale sul futuro delle Nazioni Unite”). Questo organismo ad hoc dovrebbe essere istituito in virtù di una risoluzione dell’Assemblea Generale – nel cui ambito non può essere esercitato il potere di veto –, col mandato di elaborare un documento organico di proposte relativamente agli organi e alle funzioni dell’ONU, compresa la funzione di coordinamento nei confronti di Istituzioni economiche quali la Banca Mondiale, il Fondo Monetario e l’Organizzazione Mondiale del Commercio.

La “Convenzione universale” dovrebbe avere la seguente composizione, per fasce rappresentative anche di quei soggetti che, pur essendo politicamente rilevanti per la governance a tutti i livelli, non hanno tuttavia adeguato accesso ai processi decisionali dell’ONU:

- gli stati membri, per raggruppamenti regionali;
- le istituzioni del sistema delle NU;
- le organizzazioni internazionali regionali;
- i parlamenti nazionali (per es. attraverso l’Unione Interparlamentare);
- gli enti di governo locale (per esempio, attraverso la “International Union of Local Authorities”, IULA, e “United Cities”, o quella che deriverà dalla loro imminente fusione: spendita del principio di sussidiarietà territoriale);
- il mondo delle formazioni di società civile globale (attraverso una delegazione di ONG con status consultivo: spendita del principio di sussidiarietà funzionale);
- gli Osservatori Permanenti, a cominciare da quello della Santa Sede.

È un esempio di come potrebbe articolarsi il “pluralismo” della Convenzione, con possibilità evidentemente di integrazioni. Non dovrebbe essere comunque un organismo numericamente troppo pesante.

La Convenzione universale dovrebbe disporre di un sito web con reali possibilità di accesso a raggio mondiale.

Una volta conclusi i lavori, la Convenzione rimetterebbe il proprio dossier ufficiale all’Assemblea Generale.

L’attore politico che può farsi portatore credibile di questa proposta è l’Unione Europea: è dato ipotizzare che essa avrebbe l’appoggio di un numero elevato di stati membri delle NU.

5. Quanto ai contenuti delle proposte, la Tavola della Pace in Italia dispone già, come prima ricordato, di puntuali elaborazioni. Si tratta ora di aggiornare il quadro, anche alla luce degli eventi riguardanti la guerra in Iraq e del rilancio della “domanda di ONU”.

Di seguito, alcuni esempi di possibili proposte.

Consiglio di Sicurezza: ampliamento numerico, in funzione di una più adeguata rappresentatività, moratoria dell’esercizio del potere di veto (in attesa della sua abolizione), attribuzione all’Unione Europea di un seggio di “membro associato” in ragione della “missioni esterne” dell’UE condotte in collaborazione con le NU...;

Assemblea Generale: rafforzamento dei poteri d’indirizzo generale, collegamento effettivo e permanente con il Consiglio di Sicurezza; Creazione di una seconda Assemblea generale nella forma di una Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite, composta di delegazioni dei Parlamenti nazionali (l’analogia è con le Assemblee Parlamentari di altre Organizzazioni internazionali);

Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC): attribuzione di poteri reali di orientamento sociale dell’economia mondiale, monitoraggio sulle attività della Banca Mondiale, del Fondo Monetario, quindi sua trasformazione in Consiglio per la Sicurezza economia e i Beni globali;

Composizione democratica delle delegazioni degli stati nei vari organi (rappresentanza dell’Esecutivo, del Parlamento, delle formazioni di Società Civile);

Ufficio dell’Alto Commissario delle NU per i Diritti Umani: potenziamento delle sue sedi decentrate, costante partecipazione al funzionamento degli altri organi (*human rights mainstreaming*);

Corte Internazionale di Giustizia: poteri di controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di Sicurezza;

Corte Penale Internazionale: dotazione di un corpo di Caschi Blu giudiziari, rafforzamento della sua autorità ‘sopranazionale’;

Forza di polizia permanente, sotto il diretto comando delle NU: realisticamente, potrebbe trattarsi di un più organico coordinamento di “*stand-by units*” messe a disposizione da stati e da altre organizzazioni internazionali: l’esempio dovrebbe essere dato dall’Unione Europea.

Per quanto riguarda gli aspetti specificamente militari della sicurezza, occorre collocarli nella più ampia visione – culturale, giuridica, politica, sociale – di “human security”, la cui titolarità è delle popolazioni e delle persone (*people*

security) e i cui contenuti sono molteplici: economici, ambientali, sociali, di ordine pubblico. La tradizionale sicurezza dello stato (*State security*) è strumentale in ordine al perseguimento degli obiettivi di una sicurezza che, in quanto umana, è necessariamente collettiva, multidimensionale, e deve essere garantita dalle Nazioni Unite e da altre legittime istituzioni sopranazionali debitamente coordinate con l'ONU.

Il personale militare impiegato nel settore della sicurezza deve essere adeguatamente riconvertito, quindi educato al rispetto dei diritti della persona e dei popoli e addestrato a funzioni che sono profondamente diverse da quelle tipiche degli 'eserciti'.

L'inclusione del militare nel sistema di sicurezza multi-dimensionale deve necessariamente comportare il disarmo reale e quindi liberare risorse per programmi di economia di giustizia.

6. Per i Comuni italiani, in particolare per quelli che fanno parte del Coordinamento degli Enti locali per la pace e i diritti umani, si prospetta una stagione densa di azioni internazionali, a cominciare dal loro più diretto impegno nello stimolare e alimentare democraticamente il processo di riforma delle Nazioni Unite. Essi dovrebbero innescare una estesa mobilitazione per la messa in opera della "Convenzione universale sul futuro delle Nazioni Unite" appellandosi (quale fonte di legittimazione del loro operare per la democrazia internazionale) sia alla "norma pace diritti umani" dei loro Statuti sia al principio di sussidiarietà, principio essenziale a qualsiasi disegno di ordine mondiale democratico. A questo fine, potrebbero farsi promotori di "coalizioni" *ad hoc* a livello europeo, sia nel sistema dell'Unione Europea (Comitato delle Regioni e dei Poteri Locali) sia in quello del Consiglio d'Europa (Congresso dei Poteri Locali, Agenzie della Democrazia Locale, Città dei Diritti Umani, ecc.). Il raggio d'azione di queste coalizioni dovrebbe estendersi fino al sistema delle Nazioni Unite e interessarsi anche delle attività del neonato "United Nations Advisory Committee of Local Authorities", Unacla, incardinato con funzioni consultive nella struttura organica dell'ONU. Questa mobilitazione "costituente" dovrebbe contribuire ad arricchire di ulteriori, qualificanti contenuti l'agenda operativa degli uffici o degli sportelli pace diritti umani. Tra i compiti tanto impegnativi quanto non dilazionabili c'è sicuramente quello di educare e addestrare il personale politico e amministrativo per lo svolgimento di più

competenti e motivati ruoli lungo quel percorso di pace positiva che dalla Città arriva fino all'ONU. A questo fine la cooperazione con organizzazioni non governative, che si muovono agilmente in varie parti del mondo, e centri universitari si rivela indispensabile e apre nuove prospettive al potenziamento del ruolo delle autonomie locali

7. Il mondo di società civile globale si caratterizza oggi per la accresciuta, distinta visibilità di due componenti fondamentali: quella delle “formazioni organizzate” (ONG e gruppi di volontariato) e quella dei “movimenti”. Tra queste due componenti c'è, naturalmente, condivisione di valori, ma occorre realizzare una più efficace complementarietà di ruoli nella divisione del lavoro. Deve esserci intesa sui grandi obiettivi di democratizzazione del sistema internazionale, in particolare sulla riforma democratica delle Nazioni Unite, e sulla necessità che tali obiettivi vadano perseguiti sia all'interno sia all'esterno del sistema.

La convergenza deve portare sullo stesso modello di ordine mondiale e quindi sulla difesa del Diritto internazionale dei diritti umani e delle sedi istituzionali deputate a garantirlo. Una naturale divisione del lavoro vede, da un lato, le ONG e le varie formazioni organizzate di società civile operare all'interno delle istituzioni internazionali, profittando di tutti gli ‘interstizi’ che vi sono presenti (dallo ‘status consultivo’ alla partecipazione nelle delegazioni degli stati), dall'altro, i movimenti agire in piena autonomia e creatività – e in forme anche pacificamente anòmiche – come “massa critica costituente” di nuovo ordine mondiale democratico. Tra i due ambiti operativi di società civile globale devono essere costantemente alimentati i sinergismi.

La Tavola della Pace, ricca della sua esperienza e della sua legittimazione, è naturalmente portata ad agire a più diretto confronto e interazione con il mondo delle istituzioni.

La società civile globale per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite

Marco Mascia e Antonio Papisca

Documento presentato al Seminario nazionale della Tavola della Pace “La pace progetto politico”, Perugia, Villa Umbra, 17, 18 e 19 settembre 2004 e al Seminario internazionale “Reclaim our UN”, Padova, 19-20 Novembre 2004

1. Partire dalla Carta per rafforzare e democratizzare

L’approccio che informa la presente Nota è di orientamento all’azione. Non ripropone dunque, a parte una sintetica ricostruzione dei tentativi di ridurre all’impotenza le Nazioni Unite, l’ennesima diagnosi sulla situazione della politica internazionale e sulle disavventure del multilateralismo . . . , intende piuttosto aggiornare la riflessione propositiva in materia di riforma delle Nazioni Unite quale si va conducendo, ormai da molti anni ma con recente forte accelerazione, nel ‘cantiere’ progettuale di società civile globale, all’interno del quale si segnalano il World Federalist Movement, il World Social Forum, lo International Network for a United Nations Second Assembly, INFUSA, il South Centre, più di recente UBUNTU, senza dimenticare l’organica riflessione condotta dal “World Order Models Project”, WOMP, che ha avuto tra i suoi pionieri personalità del calibro di Richard Falk e Johan Galtung, la “Commission on Global Governance”, il Civil Society Millennium Forum alle Nazioni Unite nell’anno 2000 e, naturalmente, in Italia a partire dal 1992, le iniziative collegate alla Marcia Perugia-Assisi. In questo cantiere di nuova, autentica cultura di *global governance* emerge con assoluta chiarezza una strategia progettuale a tutto tondo, caratterizzata dal collegamento tra l’obiettivo del rafforzamento e l’obiettivo della democratizzazione delle Nazioni Unite all’insegna dei diritti umani, della pace e dei principi di un’economia di giustizia. Per quanto riguarda in particolare l’Italia, va sottolineato che, con il lavoro condotto dalla Tavola della Pace, la riflessione ha assunto caratteri di organica continuità soprattutto dopo la prima edizione dell’Assemblea dell’ONU dei Popoli nel 1995, in coincidenza con il 50° anniversario della creazione dell’Organizzazione delle

Nazioni Unite. Sempre in Italia merita anche di essere segnalato un fenomeno che è assolutamente originale e tuttora unico nel panorama mondiale: in alcuni Statuti comunali e provinciali, in cui figura la norma “pace diritti umani” (iniziativa lanciata a Perugia nel 1991), c’è il riferimento esplicito alla Carta delle Nazioni Unite (v.allegato).

Alla vigilia del 60° anniversario dell’ONU, ricchi dell’esperienza di riflessione critica e propositiva, maturata nel cantiere dei movimenti e delle organizzazioni di società civile globale solidarista e pacifista, urge alzare il livello della pressione politica all’insegna del *cosa* e *come* fare già nel breve periodo per sbloccare la situazione di stallo in cui si trova la riforma delle Nazioni Unite.

Si dà per scontato, una volta per tutte, che rimettere in discussione la ragion d’essere delle Nazioni Unite, a cominciare dalla prima parte della Carta di San Francisco, non sia né logico né utile, poiché comporterebbe la messa a rischio dell’intero “nuovo” Diritto internazionale quale generato e sviluppato proprio dalle Nazioni Unite, primariamente mediante il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani. Principi quali quelli relativi al ripudio della guerra, al divieto dell’uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali, allo speculare obbligo di risoluzione pacifica delle medesime, al divieto imperativo della discriminazione e dell’apartheid, agli eguali diritti dell’uomo e della donna, alla responsabilità penale personale in materia di crimini contro l’umanità e crimini di guerra direttamente perseguibile in sede internazionale, al diritto allo sviluppo, al diritto alla pace, al diritto all’ambiente costituiscono una conquista assolutamente irrinunciabile, il cui destino è strettamente legato a quello della istituzione deputata a garantirli, le Nazioni Unite appunto.

2. Nazioni Unite problema centrale di ordine mondiale

Va subito sottolineato che il potenziamento del ruolo delle Nazioni Unite, in un mondo sempre più globalizzato, sempre più armato, sempre più ingiusto e sempre più diviso, non è una questione a parte rispetto alla più ampia problematica dell’ordine mondiale, si colloca invece al centro di tale problematica. Va altresì fatto notare che non si tratta di un tema nuovo. Di nuovo c’è la drammaticità con cui il ruolo delle Nazioni Unite si pone oggi sotto l’imperversare delle

guerre, delle azioni terroristiche, delle ambizioni egemoniche e delle ingiustizie perpetrate all'insegna del *free market* costi-quel-che-costi. Il problema si trascina da decenni, la sua emersione clamorosa avviene già nel periodo in cui gli USA e una parte consistente di governi 'occidentali' si opposero ferocemente alla strategia di Nuovo ordine economico internazionale lanciata dall'Assemblea generale nel 1974 con la Dichiarazione per l'allestimento appunto di un Nuovo ordine economico internazionale, NOEI, e con l'allegato Programma d'azione (si leggano gli interventi di H.Kissinger alle sessioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite degli anni 1974 e 1975). Proprio sul NOEI si apre una frattura in seno al gruppo dei paesi occidentali. Com'è noto, la Francia si fece promotrice, dall'interno della Comunità europea, della Conferenza sulla cooperazione economica internazionale, conosciuta come Conferenza Nord-Sud (Parigi 1975-1977), ma alla fine i lavori naufragarono sotto la pressione degli USA e le divisioni, più o meno palesemente esternate in tale occasione, interne al sistema comunitario europeo. Per restare in ambito 'occidentale', non va dimenticato che già in precedenza il tema dell'ordine mondiale, nei suoi aspetti monetari e finanziari, era stato al centro di un'aspra contesa tra USA e Comunità europea, decisa quest'ultima a creare al proprio interno, sull'onda del Rapporto Werner del 1970, l'Unione economica e monetaria, UEM. L'iniziativa europea non era certo all'insegna della solidarietà nei confronti del Sud del mondo, ma attestava di un serio tentativo di autonomizzazione rispetto agli USA: essa naufragò, diluendosi, come noto, nel 'serpente monetario' e nello Sme.

Il ruolo delle Nazioni Unite fu pesantemente intralciato anche negli anni successivi al 1974, allorquando in sede UNESCO fu presa l'iniziativa di varare, a seguito del Rapporto McBride, la strategia di un Nuovo ordine mondiale dell'informazione e della comunicazione, NOMIC. Gli USA, seguiti dal Regno Unito, uscirono addirittura dall'Unesco, e il NOMIC subì la stessa sorte del NOEI.

Va ricordato che a partire dalla prima metà degli anni sessanta, si era formata all'ONU una considerevole massa critica riformista (nel senso più genuino del termine) formata da paesi, in prevalenza del Sud del mondo, che volevano fare imboccare alla massima Organizzazione mondiale la via della giustizia economica e sociale con l'obiettivo di mutare l'iniqua "divisione internazionale del lavoro", cioè i termini di scambio tra il Sud e il Nord. Va anche sottolineato che nello stesso tempo e sempre all'interno delle Nazioni Unite,

si veniva sviluppando organicamente la normativa internazionale in materia di diritti umani, dando così seguito sistematico e “giuridicamente vincolante”, e in un contesto di maggiore rappresentatività culturale e politica, ai principi proclamati nella Dichiarazione universale del 1948.

Invece di assecondare questo “sviluppo politico” naturale delle Nazioni Unite, che si manifestava in perfetta coerenza coi principi e gli obiettivi della Carta di San Francisco, si sollevò allora il problema della loro “riforma” con prevalente attenzione ad aspetti di natura burocratico-organizzativa, aspetti certamente esistenti ma secondari rispetto a priorità strategiche quali quelle del NOEI e del NOMIC. E prese avvio la prassi di sfornare innumerevoli rapporti sul tema della ‘complessificazione organizzativa’ e della “elefantiasi” dell’ONU.

Le connotazioni politiche del dibattito sulla riforma si riaccesero nel corso degli anni novanta, in particolare in coincidenza con il 50° anniversario dell’ONU, col risultato di ulteriormente alimentare lo spazio dei “rapporti senza seguito”, uno spazio che somiglia ad un cimitero sempre più affollato di lapidi mortuarie.

3. La degerazione bellicistica degli anni novanta

La fine del quarantennio di regime bipolare dell’ordine mondiale aveva posto le premesse strutturali per il rilancio, nei suoi termini essenziali, del modello di ordine mondiale disegnato dalla Carta delle Nazioni Unite e ulteriormente specificato dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dalle altre Convenzioni giuridiche internazionali in materia e da altri importanti documenti, tra i quali si segnalano la Dichiarazione delle NU del 1974 per l’allestimento di un nuovo ordine economico internazionale e la Dichiarazione delle NU del 1986 sul diritto allo sviluppo.

Coerentemente con l’obiettivo presa d’atto della mutata situazione, il famoso Rapporto “Un’Agenda per la pace” del 1992, preparato da Boutros-Boutros Ghali su espressa richiesta del Consiglio di sicurezza, sottolineava senza mezzi termini il fatto che gli stati non avevano più alcun alibi per non procedere speditamente nell’applicazione dei principi e delle disposizioni della Carta delle NU in materia di sicurezza collettiva.

Il decennio degli anni novanta del secolo trascorso è invece marcato da segnali, lanciati soprattutto dalla super-potenza, che vanno nella direzione opposta a quella indicata dal Segretario generale: niente rilancio del ruolo d'autorità delle NU, ri-legittimazione della guerra quale strumento fisiologico delle relazioni internazionali, riesumazione di principi del vecchio diritto internazionale delle sovranità statuali armate e confinarie, contenimento del ruolo delle organizzazioni non governative, riduzione della prassi delle "Conferenze mondiali", *de-regulation* istituzionale oltre che economica, strategia all'insegna di "l'ONU faccia ciò che le è possibile fare" (e non, ciò che *deve* fare secondo il suo Statuto) sgravando così gli stati dalla responsabilità che su di essi incombe, per obbligo giuridico, di mettere l'ONU in grado di funzionare. Nel 1991, in concomitanza con la prima guerra del Golfo, il presidente Bush senior parla esplicitamente di "nuovo ordine mondiale" nell'assunto che il vincitore "sul campo" avrebbe avuto tutto il potere di imporre nuove regole.

Nel decennio si susseguono guerre e violazioni massicce dei diritti umani. All'ONU è consentito fare ciò che non va contro gli interessi che si nascondono dietro il disegno di un ordine mondiale diverso da quello della Carta di San Francisco. Le iniziative del Segretario generale miranti ad affermare l'autorità delle NU sono palesemente contrastate dalla super-potenza. Rivelatrici al riguardo sono, a metà degli anni novanta, le prese di posizione della Rappresentanza USA in seno ai Gruppi di lavoro sulla riforme delle NU.

"Ingerenza umanitaria" e "diritti umani" sono formule usate e abusate per legittimare interventi militari che violano flagrantemente principi e norme del vigente Diritto internazionale quale innovato dalla Carta delle NU. Nella citata "Un'Agenda per la pace" è esplicitamente asserito che, fino al 1992 (dunque, dopo la prima guerra del Golfo), l'articolo 42 della Carta delle NU che legittima l'uso del militare per fini diversi da quelli della guerra, non aveva ancora trovato applicazione, con ciò smentendo *de iure* che le operazioni belliche nel Golfo fossero state condotte (come 'operazioni di polizia', diceva taluno) sotto l'autorità delle Nazioni Unite.

La guerra del Kosovo è condotta in violazione, oltre che dello Statuto della NATO, anche delle precise disposizioni contenute nel Cap.VIII della Carta delle Nazioni Unite, e apre la via allo sganciamento, anzi allo sradicamento, dello Statuto della NATO dalla Carta delle Nazioni Unite. Queste sono sempre

più relegate alla funzione notarile di legittimazione *ex post* nei riguardi di “fatti compiuti”, cioè di operazioni che sono decise e condotte in palese violazione dei principi della Carta.

4. Circostanze obiettivamente costituenti: quale modello di ordine mondiale?

La logica dell'attuale guerra in Iraq si inserisce all'interno del trend iniziato, in maniera palese, nel 1991: non presenta quindi novità sotto questo profilo né sotto quello delle disastrose complicanze a tutti i livelli.

Le novità sono essenzialmente tre. La prima è che il presidente Bush jr. non ha più alcuna remora a parlare di “guerra preventiva”, dunque a istituzionalizzare in parole ed opere la strategia imperiale di occupazione e controllo di spazi ritenuti vitali per l'interesse nazionale americano in ogni parte del mondo. La seconda novità è che il Consiglio di sicurezza si è rifiutato di proseguire nel ruolo notarile del *fait accompli* e, agli occhi del mondo, ha inferto agli USA una clamorosa sconfitta giuridica e politica. Un esito non scontato in partenza dagli strateghi *neo-conservative* dell'unilateralismo. La terza novità consiste nella mobilitazione planetaria organizzata delle forze pacifiste contro la guerra all'interno di un'opinione pubblica che in grande maggioranza ne ha condiviso le posizioni.

Terrorismo, ‘interventi’ bellici, ‘guerre preventive’ hanno portato la sfida direttamente, esplicitamente al cuore del Diritto internazionale quale innovato dalla Carta delle Nazioni Unite. Le violazioni di questo, pur gravi e flagranti, attestano che è ferito, che è in sofferenza, ma non che è rimasto ucciso. A sostegno di questa tesi ci sono almeno due argomenti, uno di logica giuridica, l'altro di evidenza per così dire empirica. Da quando ha recepito al suo interno il paradigma dei diritti umani – ciò è avvenuto a partire dalla Carta delle NU e dalla Dichiarazione universale –, il Diritto internazionale si è munito di un nucleo di principi che risuonano nella coscienza profonda della gente e la cui valenza precettiva si sottrae al gioco della cosiddetta effettività, rimanendo intatta anche in presenza di violazioni. L'altro argomento è che mai come in questo periodo ci si è pronunciati a difesa del Diritto internazionale, dei principi della Carta delle Nazioni Unite e della stessa ONU: da Giovanni Paolo II alle

organizzazioni non governative, dai movimenti solidaristici ai sindacati, dagli ambienti universitari alle scuole di ogni ordine e grado. Mai come in questo periodo si è parlato, addirittura al limite della retorica, di “centralità” delle Nazioni Unite arrivando perfino a scoprire che, ancor prima dell’11 settembre 2001, l’ONU incalzava gli stati perché ratificassero urgentemente importanti trattati internazionali per la prevenzione e repressione del terrorismo, in particolare per la cessazione dei finanziamenti.

Oggi, memori della “passata storia della riforma” e consapevoli della nuova realtà, riteniamo che le formazioni solidariste e pacifiste di società civile globale debbano dire, anzi intimare in nome dei principi del vigente Diritto internazionale, a chi ha il potere di decidere: giù la maschera, scoprite tutte le carte in tavola, quando parlate di Nazioni Unite, quando con una mano alzate il cartello con scritto “centralità” delle Nazioni Unite, alzate anche l’altra mano con scritto il vostro modello di “ordine mondiale”!

In tema di ordine mondiale si continua infatti a disquisire ricorrendo a giri di parole o alla riesumazione del linguaggio della “geopolitica” – “interesse nazionale, unipolarismo, multipolarismo, ecc., pur in presenza del dato irreversibile della “de-territorializzazione” della politica e della governance.

Se ci si attiene alla sostanza dei fatti che sono sotto gli occhi di tutti, due sono i modelli di ordine mondiale che realmente si fronteggiano oggi: uno è dichiarato dalla superpotenza, l’altro non è reso palese da chi ha l’obbligo (e il vantaggio) di farlo, cioè l’Europa. In un documento preparato in occasione della Assemblea dell’ONU dei Popoli del 1999, sotto il titolo “Un altro mondo è possibile”, sono stati sinteticamente presentati, “a contrasto”, i caratteri essenziali dei due modelli: ordine mondiale gerarchico (o imperiale) e ordine mondiale democratico (e pacifico). Se ne riportano di seguito i termini essenziali.

Ordine mondiale gerarchico (o imperiale)	Ordine mondiale democratico (e pacifico)
Sovranità degli stati	Sovranità delle persone e dei popoli (diritti umani)
Sicurezza nazionale	Sicurezza collettiva
Potere di veto (CdS) e voto ponderato (FMI, BM)	Democrazia internazionale
«Alleanze»	Organizzazioni internazionali
Guerra	Divieto uso forza (eccetto che a fini di polizia)
Soluzione conflitti: guerra e/o negoziato	Soluzione conflitti: divieto uso della forza, negoziato, giurisdizione sopranazionale, operazioni di polizia militare e civile
Mercato unico mondiale	Sviluppo umano
Competitività economica	Orientamento sociale dell'economia
Coservazione attuali 'terms of trade' Nord-Sud	Nuova divisione internazionale del lavoro
Controllo mass-mediologico	Libertà d'informazione
Omologazione culturale, nazionalismi	Salvaguardia diversità, multiculturalismo, interculturalismo, transculturalismo
Protagonismo stati e diplomazia	Soggettualità plurima e differenziata: stati, ONG, organizzazioni internazionali, enti di governo locale e regionale
Approccio all'ordine mondiale: pace negativa «divide et impera»	Approccio all'ordine mondiale: pace positiva «dialoga, coopera, condivide»

5. La via istituzionale alla pace: democratizzare la governance globale

A saper leggere lo scenario mondiale nel suo complesso è dato cogliere un insieme di circostanze che sono propizie ad una mobilitazione di massa, mai prima ipotizzabile in termini così consistenti e convergenti, per dare avvio, ora e subito, alla riforma delle Nazioni Unite. L'iniziativa deve da un lato, far leva sul palese imbarazzo, anzi sulla sempre più palese incapacità dei governi

degli stati più potenti di uscire dalla spirale perversa (o vicolo cieco che dir si voglia) terrorismo-guerra-povertà-inquinamento-discriminazione-esclusione; dall'altro, puntare su un più organico coordinamento delle forze di società civile globale e creare sinergismi, in particolare tra quelle che hanno maturato una riflessione organica in tema di ordine mondiale e di NU e sono attivamente impegnate sulla via istituzionale alla pace. Parola d'ordine è: *take advantage from opportunities*.

L'approccio della via istituzionale alla pace, dando priorità alla democratizzazione della politica internazionale, concentra necessariamente l'attenzione su quegli aspetti della costruzione di un ordine mondiale di pace e di giustizia che attengono ai principi, alla struttura e alle modalità di funzionamento degli organismi internazionali, al ruolo di attori diversi dagli stati. L'assunto di fondo è triplice:

- *primo*, la democratizzazione di istituzioni, procedure e politiche di *global governance* è variabile indipendente, cioè fattore causativo e condizionante, rispetto ai processi di pacificazione e alle politiche di *human development*, *human security*, eguaglianza di genere, sostenibilità ambientale, nonché alle istituzioni e procedure di garanzia dei diritti internazionalmente riconosciuti;
- *secondo*, è impossibile parlare di democrazia e di democratizzazione se si prescinde dal riferimento ad ambiti istituzionali che ne consentano la realizzazione: che si tratti di democrazia rappresentativa o partecipativa o diretta. La grossa sfida sta nel far sì che gli ambienti istituzionali si rendano idonei a recepire la pratica della democrazia, innanzitutto al loro interno;
- *terzo*, il potenziamento dell'ONU e dell'intero sistema di Agenzie specializzate così come di qualsiasi altra organizzazione multilaterale presuppone, per esigenze sia di qualità sia di efficacia, più legittimazione diretta degli organi che decidono in sede sopranazionale e più partecipazione popolare alle loro prese di decisione.

Nel corrente linguaggio internazionale ricorrono espressioni assolutamente nuove per la politica internazionale quali "international rule of law" (principi di stato di diritto) e sussidiarietà. Occorre profittare di queste novità lessicali per estrarne le logiche conseguenze operative: non si può parlare di stato di diritto e di sussidiarietà se lo schema istituzionale di riferimento ignora la legittimazione diretta e la rappresentatività degli organi che decidono, la partecipazione politica alle prese di decisioni, forme adeguate di garanzia dei

diritti fondamentali, i soggetti primari del polo territoriale e del polo funzionale della sussidiarietà.

L'iniezione della pratica democratica nel sistema istituzionale internazionale è l'unica via per rompere il monopolio inter-governativo, a tendenza sempre più verticistica e auto-referenziale, della politica internazionale.

Sul concetto di democrazia internazionale (o transnazionale o cosmopolitica) persistono ancora ambiguità sia di linguaggio sia di proposta. Una volta per tutte va chiarito che per democratizzazione del sistema politico internazionale si intende la messa in opera di forme di legittimazione, quanto più diretta possibile, e di partecipazione politica popolare al funzionamento delle istituzioni internazionali, oltre che naturalmente di forme di autogestione di iniziative intraprese da formazioni di società civile globale. Gli attori di questo processo non sono dunque gli stati: se si tratta di garantire alle delegazioni governative nei consessi internazionali lo stesso diritto di voto o una più ampia rappresentatività geografica nella composizione degli organi, il riferimento appropriato è al principio di eguaglianza degli stati. Gli attori della democrazia internazionale sono invece i medesimi attori dei processi democratici interni: cioè i popoli, nei quali risiede in via originaria la sovranità.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ha innescato, in punto di logica e in punto di diritto, il problema della democratizzazione internazionale. In punto di fatto, l'esistenza di molteplici reti transnazionali, organizzate e non, di società civile globale, da un lato, e di un complesso sistema, mondiale e regionale, di organizzazioni intergovernative, dall'altro, dà una risposta concreta al quesito del *chi* (soggetti) e del *dove* (sedi istituzionali) della democrazia internazionale correttamente intesa. In altri termini, democratizzare le istituzioni internazionali è, oggi, una possibilità reale. Noi diciamo che c'è urgenza di democrazia internazionale per colmare il deficit, quantitativo e qualitativo, di *governance* di cui stanno dando prova i governi degli stati e, per diretta conseguenza, le loro agenzie intergovernative. Diciamo inoltre che la grande scommessa della democrazia oggi si gioca non imponendola ed "esportandola" dentro gli stati – magari con bombe e occupazioni –, ma attraverso la pratica del confronto e della cooperazione nelle sedi istituzionali multilaterali, con la partecipazione e il controllo delle formazioni di società civile globale. La dimensione "partecipativa" è quella che sta più soffrendo proprio dentro quegli stati che si vantano di più antiche tradizioni di prattica democratica.

6. Una Global Coalition

La mobilitazione per dare avvio alla riforma nelle competenti sedi istituzionali, dovrebbe coinvolgere cinque fasce di “attori del mutamento” all’interno di una “Global coalition for strengthening and democratising the United Nations”:

- ONG e formazioni varie di società civile
- Movimento globale delle donne
- Enti di governo locale e regionale
- Membri dei parlamenti nazionali e delle assemblee parlamentari delle Organizzazioni regionali
- Centri universitari, in particolare i Centri Diritti Umani, ed esponenti del mondo della cultura

Si ipotizza che gli attori del mutamento agiscano all’interno di una strategia articolata su tre livelli, contestuali e sinergici:

- livello intergovernativo, all’insegna di *democrazia partecipativa* di società civile globale: strategia dell’incuneamento interstiziale
- azione all’interno delle istituzioni internazionali, profittando delle occasioni ivi offerte (in specie, status consultivo)
- livello transnazionale, all’insegna di *democrazia diretta* di società civile globale: strategia della “azione costituente”, mediante la convergenza di World Social Forum, Ubuntu, Tavola della Pace, World Federalist Movement, ...
- livello nazionale: interno ai singoli stati, un esempio è quello della Tavola della Pace con l’Assemblea dell’ONU dei Popoli.

7. La “via convenzionale” alla riforma

Un problema fondamentale riguarda il tipo di struttura che dovrebbe farsi carico, in via ufficiale, di elaborare un documento organico sulla riforma.

Nell’ottica della democratizzazione, dovrebbe trattarsi di un organo (*ad hoc body*) di carattere “plurale”, cioè con più ampia e diversificata rappresentanza rispetto agli organismi di vertice intergovernativi, insomma con una composizione tale da rompere lo stagnante e inconcludente auto-referenzialismo del dibattito sulla riforma al Palazzo di Vetro. L’esempio, con tutti i necessari adattamenti, è quello della “via convenzionale” sperimentata dall’Unione Europea per

compiere importanti passi istituzionali quali la elaborazione della “Carta dei diritti fondamentali dell’UE” e la preparazione del progetto di “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa”.

Per quanto riguarda la riforma delle Nazioni Unite, la proposta sarebbe quella di dar vita, su decisione dell’Assemblea Generale – dove non esiste il potere di veto – ad una “Convenzione (universale) per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite”, la cui composizione dovrebbe comprendere le seguenti fasce di rappresentanze:

- gli stati membri delle NU, per raggruppamenti regionali
- le più importanti istituzioni del sistema delle NU
- le Organizzazioni ‘regionali’
- i parlamenti nazionali (per aree regionali)
- gli enti di governo locale (mediante la nuova ONG “United Cities and Local Government)
- la comunità delle ONG con status consultivo
- il movimento globale delle donne
- gli Osservatori Permanenti alle NU

Alla Convenzione universale dovrebbe essere consentito l’accesso il più ampio possibile mediante un apposito sito web.

Il documento finale della Convenzione verrebbe rimesso all’Assemblea generale.

8. Proposte maturate nel cantiere società civile globale

Una volta insediata la Convenzione universale, spetta ad essa elaborare proposte organiche. Essa non potrà comunque non prendere in considerazione quanto già elaborato dalle formazioni di società civile globale con riferimento a quelle procedure, funzioni e strutture organizzative ritenute idonee a introdurre e sviluppare democrazia politica ed economica nel sistema delle Nazioni Unite.

Superfluo precisare che l’operazione di ingegneria politico-istituzionale fin qui condotta non è fine a sé stessa, per così dire di abbellimento formale dell’ONU e del suo sistema di Agenzie specializzate, essa invece si presenta come indispensabile all’effettivo conseguimento di obiettivi sostantivi relativi ad aree quali:

- la prevenzione e la composizione pacifica dei conflitti, dunque il funzionamento di un efficace sistema di sicurezza collettiva secondo principi di “human security”;
- il disarmo nucleare, la messa al bando delle armi di distruzione di massa, il controllo sopranazionale della produzione e del commercio delle “piccole armi”;
- l’orientamento dell’economia internazionale secondo principi di un’economia di giustizia e per fini di “human development”;
- la lotta alla povertà e all’inquinamento del pianeta;
- la promozione dell’eguaglianza di genere e della eguale partecipazione delle donne ai processi decisionali delle istituzioni internazionali;
- la garanzia sopranazionale dei diritti fondamentali;
- lo sviluppo delle istituzioni di giustizia penale internazionale;
- il coordinamento effettivo delle agenzie specializzate e delle organizzazioni internazionali economiche e finanziarie;
- la creazione di un sistema di risorse proprie delle Nazioni Unite.

I parametri di riferimento per un primo elenco di proposte sono quelli della rappresentanza, della legittimazione e della partecipazione.

L’elenco è, ovviamente, indicativo e del tutto aperto, tranne che per quanto riguarda l’approccio prioritario “democratizzazione”.

Attuale Assemblea generale, composta di rappresentanti degli stati membri:

- a) rendere tripartita la composizione delle delegazioni nazionali: esecutivo, parlamento, società civile,
- b) mantenere il principio “one country one vote” per la procedura di adozione degli atti,
- c) rafforzare le funzioni di orientamento generale della politica dell’ONU e dell’intero sistema di Agenzie specializzate, con riferimento alle due grandi aree operative dello *human development* e della *human security*: in questo contesto, avvio del controllo democratico anche sul Consiglio di sicurezza.

Creazione di un’Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite, organo eletto di secondo grado con funzioni consultive (emissione di “pareti”), quale premessa per la successiva istituzione di un Parlamento delle Nazioni Unite. La composizione dovrebbe essere di delegazioni dei parlamenti nazionali

e, eventualmente, delle “assemblee parlamentari” di organizzazioni quali il Consiglio d’Europa, l’Unione Africana, la OSCE, ecc.

Consiglio di sicurezza:

- a) maggiore rappresentatività nella sua composizione mediante l’aumento del numero di membri con paesi del Sud del mondo,
- b) ammissione, in qualità di membri con speciale status, dell’Unione Europea e di quelle Organizzazioni regionali che gestiscono missioni di pace su autorizzazione delle NU (ai sensi del Cap.VIII della Carta),
- c) coordinamento delle organizzazioni regionali in materia di sicurezza,
- d) istituzione di un corpo permanente di polizia internazionale.

Consiglio economico e sociale, ECOSOC: trasformazione in Consiglio per la sicurezza economica, sociale e ambientale, con funzioni di:

- a) orientamento dell’economia mondiale secondo principi di giustizia sociale ed economica (parametri: diritti economici e sociali internazionalmente riconosciuti),
- b) supervisione delle ‘*public policies* mondiali’ per la gestione dei beni globali (*global goods*) e in applicazione dei Programmi d’azione delle Conferenze mondiali,
- c) coordinamento delle Agenzie specializzate e istituzionalizzazione della cooperazione con le Organizzazioni regionali in materia economica e sociale,
- d) coordinamento sostanziale di Banca Mondiale e Fondo Monetario,
- e) gestione della *machinery* internazionale dei diritti umani,
- f) gestione del sistema di “risorse proprie” delle NU.

Corte internazionale di giustizia:

- a) competenza a ricevere “ricorsi individuali”,
- b) controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di sicurezza.

Corte penale internazionale:

- creazione di un corpo di polizia giudiziaria internazionale (Caschi blu giudiziari).

Comitato degli Enti di Governo Locale alle Nazioni Unite:

- potenziamento delle funzioni consultive, mediante la formale emissione di “pareri”, dell’attuale United Nations Advisory Committee on Local Authorities, UNACLA.

Comitati di supervisione delle Convenzioni internazionali sui diritti umani:

- a) generalizzazione della procedura della “comunicazione individuale”;
- b) ammissione di “rapporti” ufficiali delle ONG sul modo con cui gli stati attuano la Convenzioni.

Per quanto riguarda le ONG e altre formazioni di società civile globale:

Potenziamento della partecipazione, status consultivo:

- a) elevazione a status co-decisionale per materie quali sviluppo umano, diritti umani, ambiente,
- b) estensione dello status consultivo presso il Consiglio di sicurezza e l’Assemblea generale,
- c) istituzionalizzazione della partecipazione alle delegazioni nazionali (tripartite) all’Assemblea generale, all’ECOSOC e alle Conferenze mondiali,
- d) consultazione sulle candidature al posto di Segretario generale.

9. Procedure di riforma

Limitare quanto più possibile il ricorso alla “procedura di revisione” della Carta e avvalersi quanto più estensivamente possibile della facoltà, prevista dall’articolo 21, di creare “organi sussidiari” per quanto riguarda in particolare l’Assemblea parlamentare e l’UNACLA.

La “Revisione” della Carta è sicuramente necessaria in materia di: composizione Consiglio di sicurezza e per l’inserimento nell’attuale articolo 2 di principi quali:

- “international rule of law”,
- interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, compresi i diritti umani delle donne e delle bambine,

- superiore interesse dei bambini (*best interest of children*),
- sussidiarietà,
- primato dei principi del Diritto internazionale dei diritti umani su qualsiasi altro ordinamento,
- partecipazione.

Occorre anche proporre l'abrogazione dell'articolo 106 (disposizione transitoria...) della Carta, che riguarda la materia della sicurezza e assegna, nel perdurante stato di non-applicazione dell'articolo 43, un super-potere ai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza nella loro qualità di vincitori della seconda guerra mondiale: la proposta alza il profilo politico dell'iniziativa di società civile globale.

10. L'ora X

Occorre che la società civile faccia pressione perché l'idea della "Convenzione" sia fatta propria dall'Unione Europea in partnership con governi di stati quali l'India, il Brasile, il Sudafrica, della sponda Sud del Mediterraneo ...

Sul piano immediatamente operativo, il problema è quello di come e quando fare scattare "l'ora x".

Si ipotizza che l'occasione possa presentarsi nell'arco di tempo compreso tra il prossimo World Social Forum di Porto Alegre e la VI edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli. Potrebbe essere opportuno, in questo arco di tempo, un incontro "mirato" con rappresentanti del Parlamento Europeo, delle "Assemblee parlamentari" delle Organizzazioni regionali, del mondo dei sindacati internazionali, ecc.

ALLEGATO

Dallo Statuto del Comune di Piacenza

Art. 3 - Finalità

1. Il Comune ispira la propria azione ai principi della Costituzione della Repubblica Italiana.

2. Il Comune, nell'esercizio delle proprie funzioni, si ispira ai principi della Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, e fa proprio il principio fondamentale della **Carta delle Nazioni Unite** atto a sviluppare, tra le nazioni ed i popoli, relazioni amichevoli basate sul rispetto del diritto di autodeterminazione.

(...)

4. Il comune:

(...)

i) riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli, promuove la cultura della pace, dei diritti umani e politiche di cooperazione, contribuisce a garantire il rispetto delle diverse culture che nella città convivono, afferma l'elevato valore del servizio civile e ne promuove l'impiego nelle proprie strutture.

Comune di Verona

Art. 3 - Autonomia e rapporti istituzionali

(...)

2. Il comune partecipa alle iniziative in campo internazionale e sviluppa rapporti con le comunità locali di altre nazioni per scopi di conoscenza, di democrazia, di affermazione dei diritti dell'uomo, di pace e di cooperazione in armonia con la politica estera italiana e in conformità con la legislazione nazionale ed europea e con la **Carta delle Nazioni Unite** e collabora con associazioni ed enti che perseguono gli stessi scopi, in particolare con associazioni ed enti riconosciuti dalla Comunità Europea, dal Consiglio d'Europa e dalla Organizzazione delle Nazioni Unite.

Dallo Statuto della Provincia di Forlì-Cesena

Art. 1 - Principi fondamentali

(...)

4. La Provincia di Forlì-Cesena, nell'esercizio della sua attività si ispira ai principi della Costituzione Repubblicana, nata dalla Resistenza, ai contenuti dei trattati dell'Unione Europea e delle Convenzioni Internazionali sui Diritti Umani ratificate dallo Stato italiano fra cui si evidenziano, in particolare, la **Carta delle Nazioni Unite**, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia.

(...)

6. La Provincia di Forlì-Cesena, per rispondere a tali fini, in particolare promuove e sostiene la cultura della Pace e dei Diritti Umani mediante iniziative politiche e culturali di ricerca, di educazione e di formazione, affinché tale cultura si sviluppi nella società civile, nel mondo del lavoro e della scuola, nelle istituzioni.

Provincia di Catanzaro

Art. 5 - Pace e diritti umani

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

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

Laurea *honoris causa* in Scienze Politiche dell'Università di Padova a Hans Blix: motivazione

Università degli Studi di Padova, Aula Magna Galileo Galilei, Mercoledì 20 ottobre 2004

Hans Blix ha illustrato la funzione pubblica internazionale ricoprendo incarichi di alta responsabilità, in particolare presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite e a capo dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica. Nell'assolvere ai propri compiti, si è avvalso della conoscenza giuridica al cui approfondimento ha egli stesso contribuito con pregevoli pubblicazioni in materia costituzionale e internazionale. Su questo terreno, Hans Blix si segnala per l'impegno profuso nel lumeggiare gli aspetti evolutivi del diritto e dell'organizzazione internazionale a partire dall'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite.

Ricco di questo bagaglio scientifico e dell'esperienza condotta più di recente sul campo quale Direttore della Commissione delle Nazioni Unite di monitoraggio, ispezione e verifica in Iraq, è il suo libro "Disarming Iraq. The Search for Weapons of Mass Destruction", tradotto in numerose lingue compresa quella italiana. E' insignito di laurea ad honorem dell'Università di Stato di Mosca e della Università Libera di Bruxelles nonché del Wolf Smith Award di Washington.

Scrupoloso e coraggioso nell'assolvere ai suoi alti e delicati compiti, studioso attento alle nuove frontiere umanocentriche del diritto internazionale, Hans Blix va a giusto titolo annoverato tra i servitori esemplari della causa della legalità internazionale, dei diritti umani, della giustizia e della pace nel mondo.

Sulla riforma delle Nazioni Unite. Proposta di ordine del giorno per Consigli di Comuni, Province, Regioni

Marco Mascia e Antonio Papisca, 2005

Il Consiglio comunale/provinciale

Consapevole che l'obiettivo della promozione e della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali deve essere prioritario nell'agenda della governabilità a livello locale, nazionale e internazionale, soprattutto nella presente era in cui gli effetti negativi della globalizzazione, in assenza di adeguati meccanismi regolatori ai vari livelli, tendono a prevalere su quelli positivi,

Consapevole della responsabilità primaria dell'ente locale di garantire l'esercizio degli eguali diritti di cittadinanza a tutte le persone che risiedono nel proprio territorio nel rispetto del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali, culturali, compresi il diritto alla pace, il diritto allo sviluppo, il diritto all'ambiente,

Consapevole della responsabilità che incombe al Comune/Provincia in quanto istituzione fondamentale per l'efficace perseguimento degli obiettivi della coesione sociale, del dialogo interculturale e per il corretto esercizio della democrazia partecipativa e rappresentativa,

Consapevole delle difficoltà e delle sfide che per l'efficace esercizio di tali funzioni discendono dalla mancanza di più adeguate forme di governabilità ai vari livelli, in particolare a livello internazionale,

Preoccupato delle persistenti minacce alla stabilità e alla sicurezza dovute al terrorismo, agli squilibri economici e sociali nelle condizioni di vita nel mondo, agli atti di violenza perpetrati da regimi autoritari, alle flagranti violazioni del

vigente diritto internazionale, al dissennato riarmo in atto, al criminale comportamento di singoli e di gruppi i quali incitano al razzismo, alla xenofobia, alla discriminazione razziale e di genere,

Preoccupato del fatto che paesi, che pur vantano antiche tradizioni di democrazia e di rispetto dei diritti umani e dei principi dello stato di diritto, violano flagrantemente la Carta delle Nazioni Unite, parte essenziale del vigente Diritto internazionale, usando la forza militare per operazioni contrarie ai principi e agli obiettivi delle Nazioni Unite,

Deplorando il persistente uso strumentale e mistificatorio dei diritti umani e dei principi democratici per perseguire interessi di parte incompatibili col bene comune dei membri della famiglia umana,

Consapevole che per la protezione dei diritti umani riconosciuti dalla Costituzione della Repubblica Italiana in conformità con i principi e le norme del vigente Diritto internazionale dei diritti umani e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, non ci devono essere barriere nè ideologiche nè territoriali,

Considerando che il Comune/Provincia è territorio, ma non confine, quindi spazio inclusivo di tutti coloro che vi risiedono e che sono, egualmente, titolari dei diritti e dei doveri di cittadinanza riconosciuti dalla Costituzione e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani ad ogni persona umana,

Consapevole del fatto che il Comune/Provincia è polo territoriale essenziale per la messa in pratica del principio di sussidiarietà, perchè più vicino ai bisogni vitali delle persone, delle famiglie e delle formazioni di società civile,

Convinto che la cooperazione internazionale multilaterale è sempre più necessaria per l'efficace esercizio delle funzioni di governo a qualsiasi livello,

Consapevole del positivo ruolo svolto dalle Nazioni Unite in vari settori, in particolare in ordine alla affermazione del Diritto internazionale dei diritti umani, alla diffusione della cultura della pace e dello sviluppo umano, alla

valorizzazione delle organizzazioni non governative, alla diffusione della sensibilità per i diritti delle donne e dei bambini,

Intendendo celebrare il sessantesimo anniversario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite richiamando tutti a un più deciso impegno perchè sia messa in grado di effettivamente operare per il conseguimento degli obiettivi di pace, sicurezza e sviluppo in ogni parte del mondo,

Considerando che gli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sono composti dai rappresentanti degli stati che ne sono membri e che pertanto dalla loro volontà politica dipendono fondamentalmente la volontà e l'operatività dell'Organizzazione,

(Con la piena legittimità di cui il Comune/la Provincia è investito anche in virtù dell'articolo...del proprio Statuto, che stabilisce che "Il Comune riconosce nella pace e nello sviluppo un diritto fondamentale della persona e dei popoli....."),

Il Consiglio comunale/provinciale

1. Ribadisce la propria fede negli ideali, nei principi e negli obiettivi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e nel Diritto internazionale quale innovato e umanizzato dalla Carta, dalla Dichiarazione e dalle successive Convenzioni giuridiche in materia di diritti e libertà delle persone e dei popoli,

2. Ribadisce con forza la centralità delle Nazioni Unite nella costruzione di un ordine di pace e di giustizia sociale ed economica quale definito dall'articolo 28 della Dichiarazione universale,

3. Rinnova con estrema determinatezza, in conformità con l'articolo 11 della Costituzione, il ripudio della guerra, che la stessa Carta delle Nazioni Unite perentoriamente proscrive come 'flagello',

4. Richiama tutti a rispettare quanto stabilito dall'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato dall'Italia nel 1977: "Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge",

5. Invita le istituzioni dello stato ad adempiere scrupolosamente all'obbligo, sancito sia dalla Costituzione sia della Carta delle Nazioni Unite, di ricorrere a mezzi pacifici per la risoluzione delle controversie internazionali,

6. Urge perchè si proceda immediatamente, nel rispetto dei principi e degli obiettivi della Carta, a porre l'Organizzazione delle Nazioni Unite nella condizione di funzionare con efficacia ed efficienza, salvaguardandone l'identità di massima organizzazione mondiale deputata a mantenere la pace e la sicurezza nella giustizia e a facilitare lo sviluppo economico e sociale in ogni parte del mondo,

7. Sottolinea che la riforma dell'ONU non deve assolutamente intaccare tale identità e deve pertanto essere condotta con l'obiettivo di rafforzare le Nazioni Unite,

8. Prende atto positivamente che il Segretario Generale delle Nazioni Unite, nel suo Rapporto intitolato "In una più ampia libertà: verso lo sviluppo, la sicurezza e i diritti umani per tutti", afferma che "I principi e gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite rimangono validi e importanti come lo erano nel 1945" e che "il momento attuale offre una preziosa occasione per metterli in pratica",

9. Condivide nel complesso la parte diagnostica del Rapporto con riferimento alle minacce alla sicurezza,

10. Esprime vivo sconcerto per l'interpretazione "estensiva" che in tale Rapporto viene data dell'articolo 51 della Carta riguardante l'uso della forza da parte degli stati a titolo di autotutela individuale e collettiva in risposta ad attacco armato, e fa presente che tale articolo costituisce eccezione, rigorosamente circostanziata, al generale divieto dell'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali,

11. Ritiene pertanto che, oltre che contraria allo spirito e alla lettera della Carta, l'interpretazione del Rapporto secondo cui la forza può essere usata dagli stati anche quando la minaccia è imminente e addirittura non-imminente o latente, costituisce una falla macroscopica portata al sistema della sicurezza collettiva prevista dalla Carta,

12. Si dichiara vivamente preoccupato anche per l'allarme sociale che questa interpretazione sta suscitando in seno all'opinione pubblica, già sconcertata da operazioni belliche condotte da coalizioni di stati in flagrante violazione della Carta delle Nazioni Unite e del vigente Diritto internazionale, allarme

tanto più grande quanto più diffusa e avvertita si fa la conoscenza relativa al forsennato riarmo in atto e all'aumento della relativa spesa di bilancio

13. Non può fare a meno di denunciare che, nel Rapporto, alla totale assenza di attenzione per il tema della democratizzazione dell'ONU e delle altre istituzioni internazionali si accompagna la palese insensibilità nei riguardi del ruolo di pace e di sviluppo umano che innumerevoli organizzazioni non governative e formazioni di società civile globale stanno da decenni svolgendo in ogni parte del mondo,

14. Dichiara tutta la propria delusione a fronte della povertà di proposta del Rapporto, specialmente per i capitoli riguardanti l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza e il Consiglio Economico e Sociale,

15. Deplora che il Rapporto non faccia menzione della necessità di abolire il potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza,

16. Reputa inutile, oltre che discriminatorio per gli stati, introdurre in seno al Consiglio di Sicurezza una nuova categoria di membri con status di membri permanenti o semi-permanenti, anche se per ambedue non sia previsto il potere di veto,

17. Considera con favore l'idea, contenuta nel Rapporto del Segretario Generale, di allestire in via permanente, sotto la diretta autorità delle Nazioni Unite, un sistema di coordinamento, delle unità militari regionali di rapido impiego (stand-by) per il perseguimento di obiettivi di polizia e di giustizia internazionale, non di guerra, vedendo in questo la premessa, giuridica e politica, per l'ingresso dell'Unione Europea nel Consiglio di Sicurezza,

Chiede al Parlamento e al Governo di considerare l'opportunità di fare proprie le seguenti proposte:

Assemblea generale:

a) rendere tripartita la composizione delle delegazioni nazionali: esecutivo, parlamento, società civile,

b) rafforzare le funzioni di orientamento generale della politica dell'ONU e dell'intero sistema di Agenzie specializzate, con riferimento alle due grandi aree operative dello *sviluppo umano* e della *sicurezza umana*: in questo contesto, avviare il controllo democratico anche sul Consiglio di sicurezza,

c) creare un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite, organo elettivo di secondo grado con funzioni consultive (emissione di “pareri”), quale premessa per la successiva istituzione di un Parlamento delle Nazioni Unite. La composizione dell'Assemblea Parlamentare dovrebbe essere di delegazioni dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, del Parlamento Panafricano, del Parlamento Latinoamericano e, eventualmente, delle “assemblee parlamentari” di organizzazioni quali il Consiglio d'Europa, la OSCE, ecc.

Consiglio di sicurezza:

a) assicurare maggiore rappresentatività alla sua composizione mediante l'aumento del numero dei paesi del Sud del mondo,

b) ammettere, in qualità di membri con speciale status, l'Unione Europea e quelle Organizzazioni regionali che gestiscono missioni di pace su autorizzazione delle NU (ed entrano a far parte del coordinamento permanente delle forze di polizia regionali sotto l'autorità de

c) in vista della abolizione del potere di veto, stabilire la moratoria per il suo esercizio, con speciale riferimento alla materia della pace e dei diritti umani,

d) coordinare le organizzazioni regionali in materia di sicurezza,

e) istituire un corpo permanente di polizia internazionale.

Consiglio economico e sociale, ECOSOC: trasformazione in Consiglio per la sicurezza economica, sociale e ambientale, con funzioni di:

a) orientamento dell'economia mondiale secondo principi di giustizia sociale ed economica (parametri: diritti economici e sociali internazionalmente riconosciuti, principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani),

b) supervisione delle ‘*public policies* mondiali’ per la gestione dei beni globali (*global goods*) e in applicazione dei Programmi d'azione delle Conferenze mondiali,

c) coordinamento delle Agenzie specializzate e istituzionalizzazione della cooperazione con le Organizzazioni regionali in materia economica e sociale,

d) coordinamento effettivo di Banca Mondiale e Fondo Monetario,

e) gestione del complesso sistema internazionale dei diritti umani,

f) gestione del sistema di “risorse proprie” delle NU.

Corte internazionale di giustizia:

- a) competenza a ricevere “ricorsi individuali”,
- b) controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di sicurezza.

Corte penale internazionale:

- creazione di un corpo di polizia giudiziaria internazionale (Caschi blu giudiziari).

Commissione dei Diritti Umani:

- mantenimento dell’attuale Commissione, allargandone la partecipazione a tutti gli stati membri delle Nazioni Unite, con prevalenti funzioni di dialogo politico e interculturale,
- creazione di un Consiglio permanente dei diritti umani, come proposto dal Segretario Generale, a composizione più limitata e “mista”: rappresentanti degli stati e rappresentanti di organizzazioni di società civile, con più efficaci funzioni di garanzia dei diritti internazionalmente riconosciuti.

Comitato degli Enti di Governo Locale alle Nazioni Unite:

- potenziamento delle funzioni consultive, con la competenza a emettere “pareri”, ufficiali, dell’attuale United Nations Advisory Committee on Local Authorities, UNACLA.

Comitati di supervisione delle Convenzioni internazionali sui diritti umani:

- a) generalizzazione della procedura della “comunicazione individuale”;
- b) ammissione di “rapporti” ufficiali delle ONG sul modo con cui gli stati adempiono agli obblighi assunti con la ratifica delle Convenzioni.

Per quanto riguarda le ONG e altre formazioni di società civile globale:

- a) elevazione dello status consultivo a status co-decisionale per materie quali sviluppo umano, diritti umani, ambiente,
- b) estensione dello status consultivo presso il Consiglio di sicurezza e l’Assemblea generale,

- c) istituzionalizzazione della partecipazione alle delegazioni nazionali (tri-partite) all'Assemblea generale, all'ECOSOC e alle Conferenze mondiali,
- d) consultazione sulle candidature al posto di Segretario generale.

Il Consiglio comunale/provinciale

Convinto della necessità che la democratizzazione delle Nazioni Unite debba iniziare fin dal momento in cui viene elaborato un progetto organico di riforma,

Propone che venga istituito, su decisione dell'Assemblea Generale, un organo ad hoc denominato “Convenzione globale per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite”,

Suggerisce che la Convenzione globale comprenda, indicativamente, le seguenti fasce di rappresentanza:

- gli stati membri delle NU, per raggruppamenti regionali
 - le più importanti istituzioni del sistema delle NU
 - le Organizzazioni ‘regionali’ (UE, UA, OSA ...)
 - le assemblee parlamentari delle Organizzazioni regionali e i parlamenti nazionali (per aree regionali)
 - gli enti di governo locale (mediante la nuova rete “United Cities and Local Government”)
 - la rete delle ONG beneficianti di status consultivo
 - il movimento globale delle donne
- gli Osservatori Permanenti alle NU

Chiede al Parlamento e al Governo che operino affinché la proposta di Convenzione globale sia fatta propria dalle Istituzioni dell'Unione Europea e da queste presentata in sede internazionale,

(Il documento finale della Convenzione verrebbe rimesso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per gli opportuni seguiti statutari).

Rapporto Cardoso: la sfida della partnership nelle relazioni Nazioni Unite/società civile

Marco Mascia

in “Pace diritti umani/Peace human rights”, II, 1, 2005

1. Lo status consultivo alle Nazioni Unite, embrione di democrazia internazionale

L'ONU è stata la prima organizzazione internazionale multilaterale a prevedere, nella propria Carta istitutiva, un dialogo, anzi forme stabili di consultazione, con le organizzazioni nongovernative, ONG. L'art. 71 recita infatti: “Il Consiglio economico e sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato”.

Com'è noto, le ONG giocarono un ruolo attivo già durante i lavori della Conferenza di San Francisco nel 1945¹. Nell'iniziale progetto di Carta delle Nazioni Unite non c'era alcuna previsione relativa alle ONG. È stato un gruppo di ONG americane, alcune delle quali consulenti ufficiali della delegazione degli Stati Uniti, e un piccolo gruppo di ONG internazionali guidate dalla Confederazione mondiale dei sindacati ad ottenere, attraverso un'efficace azione di *lobbying*, l'approvazione di importanti emendamenti, tra i quali quello relativo all'inserimento di un nuovo articolo – l'art. 71 appunto – che prevedeva l'accesso delle ONG al Consiglio economico e sociale (ECOSOC). La proposta originaria della Confederazione mondiale dei sindacati, sostenuta dall'Unione Sovietica e dalla Francia, era ancora più ambiziosa di quella poi recepita dalla Conferenza di San Francisco, e prevedeva di assegnare alle ONG un seggio

¹ V. C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly*, in “Global Governance”, 8, 2002, pp.93-117.

permanente e un diritto di voto in Assemblea generale. La proposta trovò l'opposizione di gran parte dei governi, contrari ad estendere la partecipazione delle ONG all'Assemblea generale e a riconoscere loro uno status eguale a quello dei governi negli organi delle Nazioni Unite (NU)².

Pochi anni dopo l'entrata in vigore della Carta, l'ECOSOC ha adottato la Risoluzione 288 B (X) del 27 dicembre 1950, contenente regole per la consultazione delle ONG, successivamente modificate e aggiornate, sempre dall'ECOSOC, con due risoluzioni, rispettivamente la n. 1296 (XLIV) del 23 maggio 1968 e la n. 31 del 25 luglio 1996³. Quest'ultima è ancora oggi in vigore e definisce la ONG come "una organizzazione che non è stata costituita da una entità pubblica o da un accordo intergovernativo, anche se essa accetta membri designati dalle autorità pubbliche ma a condizione che la presenza di tali membri non nuoccia alla sua libertà di espressione". La Risoluzione 1996/31 aggiorna i requisiti che una ONG deve possedere per ottenere lo status consultivo: esercitare le proprie attività nei settori principali di competenza dell'ECOSOC e dei suoi organi sussidiari; avere fini e obiettivi compatibili con i fini e i principi della Carta delle NU; sostenere l'azione delle NU; avere un carattere rappresentativo e di riconosciuto rilievo internazionale; avere uno statuto democratico, un segretariato permanente e un bilancio trasparente; avere la legittimazione a rappresentare i propri membri; attingere le proprie risorse finanziarie principalmente dagli associati e dalle associazioni nazionali affiliate.

La *ratio* del regime di status consultivo resta la stessa nelle tre risoluzioni: riconoscere alle ONG una soggettività internazionale *funzionale*, ma non anche la personalità giuridica internazionale⁴. Lo status consultivo legittima le ONG, in

² P. Willets, *The Rules of the Game: The UN and the Civil Society*, in J.W.Foster and A.Anand (eds), *Whose World is it Anyway? Civil Society, the United Nations and the Multilateral Future*, Ottawa, UNAC, 1999, pp.248 e 249.

³ Per una completa ed organica ricostruzione delle relazioni tra le Nazioni Unite e le organizzazioni nongovernative, v. il rapporto *Creating Global Governance. The Role of Non-Governmental Organizations in the United Nations*, Helsinki, Finnish UN Association, 2000.

⁴ V. sul punto A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1992 (4° ed.), p. 94ss. V. anche M.Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1992, p.192ss. Per una riflessione più recente sul tema v. A.Papisca e M.Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 2004, p.265ss.

quanto attori di “utilità internazionale”, a svolgere ruoli politici direttamente nel sistema delle NU e a interagire nel medesimo contesto istituzionale con una pluralità di attori politici: governativi, intergovernativi, sopranazionali e nongovernativi. Inoltre lo status consultivo garantisce alle ONG l’accesso ai documenti delle NU e la possibilità di presentare, alle riunioni dell’ECOSOC e dei suoi organi sussidiari, comunicazioni scritte e orali.

C’è stata una crescita esponenziale sia del numero di ONG che hanno ottenuto lo status consultivo – erano 40 nel 1948, sono diventate 2418 nel 2004 –, sia dei *networks* transnazionali che aggregano questi attori “non territoriali” ad ogni livello – locale, nazionale, regionale-continentale e universale – e coordinano le loro attività nei vari settori – dalla protezione dell’ambiente alla tutela dei diritti umani, dalla cooperazione allo sviluppo agli aiuti umanitari, ecc. – sulla base di una comune strategia di “umanizzazione” delle relazioni internazionali. È qui opportuno segnalare che a seguito di questa crescita quantitativa anche le procedure di consultazione delle ONG sono state progressivamente adattate. Una riforma importante è sicuramente quella attuata con la Risoluzione dell’ECOSOC 1996/31, prima richiamata, con la quale è venuta meno la distinzione tra ONG internazionali e ONG nazionali, riconoscendo anche a queste ultime l’accesso diretto, senza intermediazioni statali, al regime dello status consultivo; è stato introdotto il principio dell’equilibrio geografico quale parametro per l’assegnazione dello status consultivo, al fine di ammettere ONG di tutte le regioni, in particolare dei paesi in sviluppo. Il principio di trasparenza è diventato un principio guida nelle relazioni NU/ONG⁵.

Alle NU va dunque il merito di avere recepito nel proprio statuto il principio della democrazia partecipativa e di avere quindi aperto, a livello internazionale, nuovi spazi di partecipazione politica per le organizzazioni della società civile solidarista.

Oggi, il concetto di democrazia internazionale non è più definibile soltanto con riferimento al tradizionale principio di sovrana eguaglianza degli stati, principio tra l’altro che non trova ancora piena attuazione se è vero, com’è, che al Consiglio di sicurezza delle NU ci sono cinque stati – quelli con il potere

⁵ Per esempio, quando a una ONG viene sospeso lo status consultivo, il Comitato intergovernativo dell’ECOSOC incaricato di seguire le relazioni con le ONG ha l’obbligo di motivare per iscritto la sua decisione e l’organizzazione interessata ha la possibilità di presentare allo stesso Comitato le sue osservazioni.

di veto – che sono al di sopra degli altri e che nelle istituzioni economiche e finanziarie internazionali, quali il FMI e la BM, vige il cosiddetto voto ponderato, dove il pacchetto di voti è direttamente proporzionale al numero di “quote” versate dai singoli stati.

Democrazia internazionale in senso proprio significa partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle organizzazioni internazionali, legittimazione diretta delle stesse attraverso lo sviluppo della democrazia elettiva, crescita delle organizzazioni di società civile globale e sviluppo dei loro *networks* e delle loro *capacities*.

Com'è noto, a livello regionale l'esperienza dell'Unione Europea è senza dubbio quella più avanzata con riferimento sia alla democrazia rappresentativa – dal 1979 il Parlamento europeo viene eletto a suffragio universale diretto – sia della democrazia partecipativa.

Sul piano globale è completamente assente la prima mentre, come si è prima accennato, si è sviluppata la seconda. La pratica dello status consultivo ha offerto alle ONG un importante “interstizio” per avviare processi di mutamento, anche strutturali, del sistema oltre che delle istituzioni internazionali. L'interstizio “status consultivo”, sostiene Papisca con efficace linguaggio metaforico, è da considerarsi una “mossa falsa operata dagli stati, ... il cavallo di Troia all'interno del sistema politico internazionale, ... un'azione in contropiede sugli stati sovrani”⁶. L'efficacia di questo interstizio dipende soprattutto dalle stesse ONG, le quali devono oggi confrontarsi con due grandi sfide. La prima è quella volta a trasformare lo status consultivo da mera forma di consultazione a strumento di proposta e di controllo nei confronti degli organi intergovernativi. La seconda è quella di elevare il ruolo delle ONG da semplici soggetti esecutori dei programmi delle NU a “co-partecipanti” ai processi decisionali⁷.

È del tutto evidente che una risposta positiva a queste sfide comporta la modifica della stessa ragion d'essere dello status consultivo: non più “concessione” unilaterale e discrezionale dei governi, ma frutto di un accordo di partenariato tra ONG e organismi internazionali. Questo salto di qualità “democratico”

⁶ V. A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, cit., p. 88.

⁷ *Ibidem*, pp. 98 e 99.

potrebbe trovare terreno fertile proprio nelle organizzazioni internazionali il cui carattere evolutivo e la tendenza ad emanciparsi dal controllo degli stati membri ne favorisce la capacità di *learning* e di ricettività nei confronti delle istanze di mutamento provenienti dal mondo della società civile globale.

Come vedremo più oltre, il dibattito in corso sulla riforma delle NU costituisce l'occasione non soltanto per promuovere un avanzamento di status e di ruolo politico delle ONG, ma anche e soprattutto per asserire con forza il principio secondo cui la democrazia internazionale è “variabile indipendente” nel processo di costruzione di un ordine internazionale più giusto, pacifico, equo e solidale. Insomma, la variabile “democrazia” come ultima risorsa per salvare le NU dal virus mortale rappresentato dagli stati nazionali e dai loro “interessi vitali” e per rilanciarne il ruolo all'interno di una strategia di più efficace funzionalità e rinnovata qualità.

In un discorso ai rappresentanti delle ONG alle NU nel settembre 1994, l'allora Segretario generale Boutros Boutros-Ghali affermava: “Le Nazioni Unite erano considerate soltanto un forum per le sovranità statali. Nello spazio di pochissimi anni questo atteggiamento è cambiato. Le ONG sono ora considerate *full participants* nella vita internazionale”⁸. Della stessa opinione è l'attuale Segretario generale delle NU, Kofi Annan, il quale ha più volte sottolineato nei suoi discorsi l'importanza delle ONG in seno alle NU in quanto partners “nel processo di elaborazione, deliberazione ed esecuzione delle politiche”⁹ ed ha ribadito la necessità di studiare “nuovi modi di un più ampio coinvolgimento della società civile nei nostri sforzi comuni”¹⁰.

2. Evoluzione del ruolo delle ONG alle Nazioni Unite: le Conferenze mondiali palestra di “nuova diplomazia”

Le relazioni NU/ONG si sono potenziate e moltiplicate negli anni '90 del secolo scorso, all'interno di un processo dinamico di *governance*: “Nel sistema

⁸ Cfr. A.E.Rice et C.Ritchie, *Relations entre les organisations non gouvernementales internationales et les Nations Unies*, in “Transnational Associations”, 3/1996, pp.126-138.

⁹ V. *Creating Global Governance*, *op.cit.*, p. 36.

¹⁰ United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General, *We the people: the role of the United Nations in the 21st Century*, 2000, p. 50 e 51.

delle Nazioni Unite non c'è area più dinamica di crescita e mutamento attraverso la pratica (*change through practice*), di quella che ha coinvolto le ONG e altri soggetti della società civile"¹¹.

In alcuni settori, come quelli prima evocati della cooperazione allo sviluppo, degli aiuti umanitari e della promozione dei diritti umani, il partenariato NU/ONG è la regola da diversi decenni. Le ONG sono chiamate dalle NU a svolgere nuove funzioni in una materia, quella della pace e della sicurezza internazionale, che fino a ieri era di competenza esclusiva degli stati in quanto oggetto di *high politics*. Nel Rapporto "Un'Agenda per la Pace"¹², preparato nel 1992, su richiesta del Consiglio di sicurezza delle NU, dall'allora Segretario generale Boutros Boutros-Ghali, le ONG sono sollecitate, in quanto strutture che possiedono "capacità specializzate", a partecipare alle operazioni di "diplomazia preventiva", di "mantenimento della pace" e di "costruzione della pace" dopo un conflitto. Le ONG sono divenute parte attiva nei processi di elaborazione delle norme (*standard-setting*), nelle missioni "sul campo" di monitoraggio dei diritti umani, osservazione elettorale e assistenza ai rifugiati, nell'attuazione degli "anni" e dei "decenni" delle NU, nelle politiche promosse dai "programmi" delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e per lo sviluppo umano (UNDP). Le relazioni sono così strette che in molti casi le ONG partecipano, fin dall'inizio, alla stessa elaborazione dei progetti e dei programmi di intervento, interagiscono con i delegati dei governi nell'ambito di conferenze e seminari ufficiali e, più recentemente, anche con i rappresentanti degli stati membri del Consiglio di sicurezza, compresi quelli con seggio permanente¹³. La "Arria Formula" è un esempio emblematico di come la pratica di consultazione delle ONG da parte del Consiglio di sicurezza vada consolidandosi nonostante l'ostilità di alcuni membri permanenti¹⁴. Per meglio coordinare la loro azione

¹¹ Così C. Alger, *op.cit.*, p.93.

¹² Per il testo, v. in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992, pp.55-70.

¹³ V. United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General, *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*, Doc. A/57/387, 9 September 2002, par.135.

¹⁴ L'inizio del dialogo delle ONG con il Consiglio di sicurezza viene fatto risalire al marzo del 1992, quando l'Ambasciatore del Venezuela Diego Arria, durante la crisi nella ex Jugoslavia, è stato l'unico membro del Consiglio ad incontrare un sacerdote bosniaco che avevo chiesto "udienza" allo stesso Consiglio. L'Ambasciatore fu così colpito dal racconto del sacerdote che decise di invitare tutti i membri del Consiglio di sicurezza nella Sala dei Delegati per un caffè insieme con il sacerdote. La riunione ebbe un grande successo e così è nata la "Arria

presso il Consiglio di sicurezza, le ONG hanno fondato nel 1995 il “Gruppo di lavoro delle ONG sul Consiglio di sicurezza”¹⁵, col compito di promuovere incontri con le delegazioni del Consiglio, i rappresentanti permanenti, i membri permanenti e i membri eletti, il Presidente del Consiglio.

Le Conferenze mondiali delle Nazioni Unite degli anni '90 rappresentano sicuramente un momento di svolta nelle relazioni NU/ONG. Tali Conferenze sono state in maniera significativa influenzate dalla presenza delle ONG, le quali hanno potuto svolgere una intensa e capillare attività di *lobbying*, contribuire direttamente alla definizione delle agende globali, mobilitare l'opinione pubblica mondiale, rafforzare la partecipazione della società civile del Sud. L'importanza di questi eventi è cresciuta nel tempo, non solo per l'opportunità che offrono ai movimenti sociali transnazionali di essere fortemente visibili, ma anche per i governi e gli stessi gruppi di interesse economico¹⁶. Molte delle delegazioni degli stati partecipanti comprendevano anche esperti di ONG. Nelle lunghe ed estenuanti attività negoziali, le ONG sono state considerate come delle “risorse” in quanto fornivano informazioni che venivano utilizzate in particolare dai rappresentanti dei paesi più piccoli del Sud del mondo. Falk sottolinea in proposito come la presenza transnazionale alle Conferenze mondiali abbia contribuito a ridurre “le ineguaglianze tra le delegazioni governative, in particolare il gap di conoscenze” e come “queste arene delle Nazioni Unite abbiano aggiunto una sfaccettata dimensione alla

Formula”, un meccanismo informale di consultazione delle ONG sulle questioni della pace e della sicurezza internazionale. Dal 2000, questo dialogo si svolge regolarmente, con una periodicità mensile, e ad alto livello (rappresentanti permanenti o loro sostituti). Le riunioni figurano nell'agenda ufficiale del Consiglio di sicurezza. Cfr. J.Paul, *The Arria Formula*, New York, Global Policy Forum, 2003.

¹⁵ Del gruppo fondatore, promosso per iniziativa del Global Policy Forum, fanno parte Amnesty International, Earth Action, Lawyers Committee for Nuclear Policy, World Council of Churches, World Federalist Movement. Oggi, le ONG associate al Gruppo di lavoro sono oltre 100.

¹⁶ Per esempio, al Summit sui bambini di New York del 30 novembre 1990 vi hanno partecipato 71 capi di stato o di governo, alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 erano presenti 55 capi di stato e 47 primi ministri, al Summit mondiale sulla sviluppo sociale di Copenaghen del 1995 i capi di stato o di governo presenti sono stati 117. V. J.Fomerand, *UN Conferences: Media Events or Genuine Diplomacy?*, in “Global Governance”, 2, 3, 1996, p. 363.

politica democratica su alcune fra le più controverse questioni politiche in atto tra i popoli e i governi del mondo”¹⁷.

Le Conferenze delle NU costituiscono dunque una pratica ormai avviata di democrazia internazionale, di esercizio della cittadinanza attiva nel sistema politico mondiale. È agevole individuarne sia gli attori coinvolti sia le procedure sia gli esiti delle conferenze. Gli attori si possono suddividere in almeno cinque categorie principali: governativi, intergovernativi, sopranazionali, transnazionali, subnazionali. I processi preparatori delle Conferenze mondiali, che durano dai due ai tre anni, sono guidati da un “Comitato preparatorio” al quale partecipano i rappresentanti dei governi degli stati membri delle NU, delle Agenzie specializzate e delle ONG. Gli esiti delle Conferenze sono molteplici e riguardano la posizione di nuove norme giuridiche, la creazione di nuovi organismi, l’elaborazione di nuove politiche e di nuove modalità d’azione. Per esempio, un esito positivo della Conferenza del Messico sui diritti delle donne (1975) è stata l’adozione della Convenzione internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne. Alla Conferenza di Stoccolma sull’ambiente umano (1972) si deve la creazione del Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente (UNEP); a quella di Rio sull’ambiente e lo sviluppo (1992) l’adozione delle Convenzioni sul cambiamento climatico e la desertificazione, del Trattato sulla biodiversità e la creazione della Commissione sullo sviluppo sostenibile; a quella di Vienna sui diritti umani (1993) l’istituzione dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani¹⁸.

Va sottolineato che le Conferenze delle NU sono un cantiere aperto di *learning* per gli attori della *governance* globale. Esse contribuiscono infatti a promuovere nuove conoscenze, sviluppare studi e ricerche orientate all’azione, diffondere le informazioni a livello globale, far crescere una cultura politica progettuale e costituente nel mondo delle organizzazioni della società civile e legittimare la loro partecipazione a livello internazionale, potenziare il diritto internazionale dei diritti umani e i collegati sistemi di garanzia, sviluppare l’educazione ai diritti umani e alla democrazia nel mondo scolastico ed extrascolastico. Esse sono all’origine di nuove “coalizioni politiche” formate da rappresentanti dei

¹⁷ V. R.Falk, *The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project*, in D.Archibugi, D.Held, M.Köhler (eds), *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Polity Press, 1998, pp. 322-323.

¹⁸ Cfr. J.Fomerand, *op.cit.*, p. 364ss.

governi, funzionari internazionali, accademici, esperti, amministratori locali, leaders di ONG e movimenti sociali.

Insomma, con le parole di Fomerand possiamo dire che le Conferenze mondiali “riflettono e amplificano i mutamenti in corso di un mondo rivoluzionario che cerca di essere più equo e democratico allo stesso tempo”¹⁹.

Falk, dal canto suo, asserisce che: “È difficile dire a questo punto se i numerosi mutamenti nell’assetto globale, compresa la crescita degli attori non-statali, eroderanno il carattere *statist* delle Nazioni Unite, ma ciò che è chiaro è che l’ordine mondiale nel suo insieme si sta tirando fuori da uno schema strettamente statalistico. Se le Nazioni Unite non trasformano le proprie strutture e processi per riflettere questo carattere in mutamento della società internazionale, è prevedibile che il loro ruolo rimanga marginale, specialmente in relazione alle varie dimensioni della globalizzazione”²⁰.

3. Le difficoltà nel cantiere delle relazioni NU/ONG

Pur in presenza di questi dati positivi sullo sviluppo delle relazioni NU/ONG non mancano alcuni segnali di contro-tendenza provenienti sia dagli stati, sia dal sistema delle NU sia dalle stesse ONG. Il regime di consultazione, ha dichiarato il Segretario generale delle NU²¹, è in una condizione di sofferenza. In particolare, le risorse e le facilitazioni messe a disposizione delle ONG sono ormai insufficienti a soddisfare le richieste di partecipazione alle conferenze e agli incontri promossi dalle NU. La diversità-complessità delle procedure di accreditamento crea confusione, incertezze, disuguaglianze e insoddisfazione tra le ONG. Molti governi di stati membri sono diffidenti di fronte alle richieste delle ONG di avere più spazio nelle discussioni e le accusano di essere poco trasparenti nello svolgimento delle loro attività. Allo stesso tempo, molte ONG vivono una condizione d’insofferenza e frustrazione in ragione del fatto che sono poco ascoltate e non riescono ad incidere in maniera significativa sulle politiche dell’Organizzazione mondiale. C’è un forte squilibrio nel numero di

¹⁹ *Ibidem*, p.373.

²⁰ V. R.Falk, *op.cit.*, p.318.

²¹ V. United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General, *op.cit.*, par.139.

ONG con status consultivo provenienti dai paesi industrializzati (circa il 70%) e dai paesi in sviluppo (30%), con la conseguenza che queste ultime sono ancora poco coinvolte nelle attività delle NU. La materia delle relazioni NU/ONG non fa capo ad un'unica struttura, ma è gestita da diverse Unità del Segretariato, rendendo così difficile l'azione di coordinamento e l'applicazione di standards comuni nel processo di consultazione. Infine, ci sono alcune importanti formazioni della società civile globale che non vogliono essere assimilate alle ONG, come per esempio l'Unione Interparlamentare e i gruppi del settore privato, e poco chiare risultano le loro modalità di partecipazione.

Alger individua quattro fattori che stanno impedendo alle NU di dare una risposta organica e coraggiosa alle sfide, anzi alle opportunità offerte dalla crescita del numero di ONG e dal moltiplicarsi delle loro attività²². Innanzitutto c'è disaccordo tra stati e ONG su alcune aree tematiche, a partire da quella dei diritti umani. Questo conflitto si acuisce soprattutto durante le sessioni annuali della Commissione diritti umani²³ e dei cosiddetti *treaty bodies* in occasione dei dibattiti sui rapporti periodici degli stati. Un secondo fattore di disturbo, tutto interno alla comunità delle ONG, è rappresentato dai contrasti tra ONG internazionali e ONG nazionali, sviluppatasi a seguito del crescente numero di ONG nazionali formalmente ammesse al regime dello status consultivo²⁴. Un terzo fattore è costituito dalla crisi finanziaria in cui versa l'ONU e che ha avuto ricadute dirette proprio sulle relazioni NU/ONG. Le NU hanno dovuto limitare la stampa di documenti e hanno obbligato le ONG a pagare un abbonamento annuale per avere accesso allo Optical Disk System (ODS). Inoltre, su pressione degli Stati Uniti, le NU sono state costrette a contenere la prassi delle Conferenze mondiali che assicuravano grande rilievo e visibilità politica all'azione delle ONG. Il quarto fattore è rappresentato dai conflitti tra ONG e i funzionari del Segretariato, i quali accusano le stesse ONG di "rendere la loro vita più complessa"²⁵.

In via generale, le espressioni di maggiore diffidenza nei confronti delle ONG vengono dai governi i quali, abituati ad agire indisturbati nell'arena politica

²² V. C. Alger, *op.cit.*, p.98.

²³ V. J. Paul, *NGOs, Civil Society and Global Policy Making*, New York, Global Policy Forum, 1998, p. 2.

²⁴ *Ibidem*, pp.2-3.

²⁵ V. C. Alger, *op.cit.*, p.99.

internazionale, considerano la presenza, sempre più attiva, competente e progettuale, delle ONG come un elemento di disturbo della normale prassi intergovernativa. A fronte di una accresciuta capacità di apprendimento e di adattamento da parte delle ONG, accompagnata da una sempre più chiara propensione ad accettare il pluralismo soggettuale nel sistema della politica internazionale come una risorsa e non come un problema, i governi reagiscono accusando le ONG di non avere un mandato elettorale alle spalle, di essere poco democratiche al loro interno e poco rappresentative, di non essere sufficientemente responsabili (*accountable*), di assumere posizioni con marcate connotazioni ideologiche. In altre parole, molti governi, pur consapevoli del fatto che nell'era dell'interdipendenza planetaria e della *multi-level governance* diminuisce progressivamente la loro autonomia decisionale – si potrebbe dire, per continuare con la metafora del virus, che l'interdipendenza funziona come un virus che abbassa le difese immunitarie degli stati rendendoli, pur se disomogeneamente, altrettante entità a sovranità limitata –, non accettano di riconoscere le ONG come partners affidabili nella soluzione dei problemi globali.

Dal canto loro, le ONG rispondono con fatti concreti alle accuse dei governi. In primo luogo, esse dichiarano che non vogliono in alcun modo sostituirsi alle istituzioni parlamentari asserendo che, in un sistema democratico, sia esso nazionale o internazionale, gli attori della democrazia rappresentativa e quelli della democrazia partecipativa hanno un eguale status di cittadinanza, sono fra loro complementari e sono entrambi parte integrante dei processi di *governance* locale e globale. A questo argomentare possiamo aggiungere un ulteriore elemento di riflessione e cioè che, in un momento di crisi acuta dei tradizionali sistemi della rappresentanza, lo sviluppo di forme transnazionali di democrazia non soltanto assicura maggiore legittimità democratica ai processi decisionali internazionali, ma può anche produrre una maggiore coscienza civica tra la gente, con ricadute positive sugli stessi meccanismi della rappresentanza, in particolare sulla partecipazione ai processi elettorali.

In secondo luogo, alle accuse di scarsa rappresentatività, le ONG hanno risposto avviando un esemplare processo di *network-building* sia per filoni tematici (nei settori dei diritti umani, della cooperazione e dell'aiuto allo sviluppo, dell'assistenza umanitaria, della tutela dell'ambiente, della condizione della donna, ecc.) sia geografici, strutturando reti organizzate di ONG ai vari livelli

dell'agire politico, da quello nazionale a quello regionale, da quello continentale a quello mondiale. Esempi significativi di queste capacità sono, a livello globale, la Coalizione per la Corte penale internazionale, la Campagna contro le mine anti-persona, la Coalizione per la lotta contro la povertà; a livello regionale europeo la Piattaforma delle ONG sociali europee, la Confederazione delle ONG europee per l'aiuto e lo sviluppo, Green Nine, la lobby europea delle donne²⁶. Per queste reti, che rappresentano interessi generali e aggregano una domanda politica condivisa da larga parte dell'opinione pubblica mondiale, il livello di rappresentatività è quantificabile non tanto sulla base del numero di "tessere", quanto in ragione di due indicatori altrettanto significativi: la crescita quantitativa delle ONG, delle reti transnazionali di ONG e dei gruppi di volontariato locale: si contano oggi oltre 48.000 organizzazioni internazionali non-governative²⁷; e lo sviluppo di una nuova cultura politica dell'associazionismo solidarista che si riconosce nei diritti umani universalmente riconosciuti.

In terzo luogo, alla critica di non essere affidabili, i principali coordinamenti di ONG accreditati alle NU e all'UE stanno reagendo intervenendo su almeno cinque livelli: quello del rinnovamento della leadership, quello dello sviluppo della democrazia interna – soprattutto attraverso l'uso della "rete" –, quello della formazione del proprio personale, quello della specializzazione e quello della trasparenza. Le coalizioni di ONG prima richiamate sono seriamente impegnate nel portare avanti questo processo di rinnovamento interno.

4. Le novità del "Rapporto Cardoso"

Il Segretario generale (SG) delle NU, consapevole dell'importanza della partecipazione delle organizzazioni della società civile al funzionamento dell'Organizzazione, ha inserito le relazioni NU/ONG nell'agenda sulla riforma delle NU e, nel febbraio 2003, ha istituito un "Panel of Eminent Persons on

²⁶ Sul punto v. M.Mascia, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004, *passim*.

²⁷ Cfr. Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations. Guide to global civil society networks, 2002/2003*, Edition 39, München, K.G. Saur Verlag.

United Nations Relations with Civil Society”²⁸, con il compito di formulare raccomandazioni su come migliorare le relazioni tra società civile e Nazioni Unite. In particolare il Panel aveva il compito di: a) rivedere le linee guida esistenti, le decisioni e le pratiche relative all’accesso e alla partecipazione delle organizzazioni della società civile alle discussioni e ai processi delle NU; b) identificare le “migliori pratiche” e le “migliori vie” di interazione con le ONG e le altre organizzazioni della società civile; c) individuare i modi per facilitare la partecipazione degli attori della società civile dei paesi in sviluppo; d) rivedere l’organizzazione interna del Segretariato, al fine di assicurare una gestione più coerente ed efficace delle relazioni con la società civile.

Il Panel ha presentato nel giugno 2004 il Rapporto “We the Peoples: civil society, the United Nations and global governance” (cosiddetto “Rapporto Cardoso”)²⁹. Le trenta Raccomandazioni in esso contenute sono precedute dall’enunciazione di alcune idee di fondo. La prima è che, di fronte alla globalizzazione della politica, le principali istituzioni della democrazia rappresentativa (elezioni, partiti politici e parlamenti) hanno mantenuto un raggio d’azione nazionale e locale con scarsa influenza sulle questioni della *governance* globale, mentre è cresciuta sia la domanda sia la pratica della democrazia partecipativa a livello internazionale. Lo sviluppo di forme e di esperienze di partecipazione diretta dei cittadini nei dibattiti politici a livello globale “costituisce un allargamento della pratica democratica dalla democrazia rappresentativa alla democrazia partecipativa”³⁰. Una seconda considerazione si fonda sul fatto che la definizione della “agenda multilaterale” non è più appannaggio esclusivo dei governi nazionali, ma è sempre più condizionata, nel segno del mutamento e della “human governance”, dai movimenti di società civile e dall’opinione pubblica mondiale. La società civile, si afferma nel Rapporto, “è oggi di così vitale importanza per le NU che l’impegno con essa è una necessità, non

²⁸ Del Panel, presieduto da Fernando Henrique Cardoso, già Presidente del Brasile, hanno fatto parte Bagher Asadi (Repubblica Islamica di Iran), Manuel Castells (Spagna), Birgitta Dahl (Svezia), Peggy Dulany (USA), André Erdős (Ungheria), Juan Mayr (Colombia), Malini Mehra (India), Kumi Naidoo (Sud Africa), Mary Racelis (Filippine), Prakash Ratilal (Mozambico), Aminata Traoré (Mali).

²⁹ Doc. A/58/817, 11 June 2004.

³⁰ *Ibidem*, p.8.

un'opinione"³¹. Nel Rapporto si parla di una "multi-constituencies coalition" fatta di governi, organizzazioni di società civile e altri attori. C'è tuttavia anche qualche contraddizione: da un lato, viene riconosciuto che il dialogo e la cooperazione con la società civile possono rendere più efficace l'azione delle NU e che le sfide globali dovrebbero trasformare le NU in qualcosa di più di un forum intergovernativo, dall'altro, si dice esplicitamente che "il ruolo unico delle NU come forum intergovernativo è di importanza vitale e deve essere protetto a tutti i costi"³². Allo stato attuale di cose, la "contraddizione" appare come un realistico e ineludibile compromesso che consente di portare avanti l'idea guida dell'intero Rapporto, che è quella di fare delle NU un'organizzazione che "guarda all'esterno" (*outward-looking*), che abbraccia una pluralità di attori – società civile, settore privato e stati (*constituencies*) –, che favorisce la comunicazione tra il locale e il globale e che promuove la democrazia a tutti i livelli dell'azione politica.

Il Panel, con il termine società civile, fa riferimento "alle associazioni di cittadini (al di fuori delle loro famiglie, amici e affari) costituite volontariamente per promuovere i loro interessi, idee e ideologie. Il termine non include le attività di profitto (il settore privato) o di governo (il settore pubblico)". Col termine ONG intende "tutte le organizzazioni di importanza per le Nazioni Unite che non sono governi e non sono state create da decisioni intergovernative, o da associazioni di affari, di parlamentari e di autorità locali. (...) Esse comprendono organizzazioni dedicate all'ambiente, allo sviluppo, ai diritti umani e alla pace e ai loro *networks*"³³.

Il SG delle NU ha risposto al Rapporto Cardoso con un suo Rapporto inviato all'Assemblea generale (AG) nel mese di settembre 2004, nel quale sono contenuti commenti ad alcune delle raccomandazioni del Panel nonché suggerimenti riguardanti la loro attuazione. Il SG dichiara di condividere due assunti di fondo che informano il Rapporto Cardoso: l'ONU deve diventare "una organizzazione che guarda di più all'esterno", estendendo le relazioni consultive alle diverse *constituencies* e, contestualmente, deve promuovere un più efficace collegamento "del globale con il locale". Analizzeremo di seguito le

³¹ *Ibidem*, p. 9.

³² *Ibidem*, p. 8.

³³ *Ibidem*, p. 13.

raccomandazioni del Panel e le risposte del SG aggregandole all'interno di cinque grappoli: ruolo di aggregazione delle NU, investire di più nel partenariato, ruolo delle *constituencies* a livello nazionale, potenziamento delle relazioni con i rappresentanti eletti e con le autorità locali, processo di accreditamento.

4.1 Ruolo di aggregazione delle NU

Con riferimento al cosiddetto “convening role” (“ruolo di aggregazione”), il Panel afferma che le NU dovrebbero favorire una maggiore partecipazione di tutti gli attori della società civile, riconoscere che gli attori-chiave si differenziano tra loro in base alle rispettive aree d'intervento e promuovere “multi-stakeholder partnerships” (letteralmente: “partenariato con più soggetti interessati”) al fine di valorizzare i contributi dei coordinamenti di politica globale (*global policy networks*) nell'elaborazione delle varie opzioni politiche. Dovrebbero inoltre estendere la pratica dei “forum” su aree tematiche, articolandoli in quattro momenti fra loro sinergici: incontri ad alto livello per definire il quadro delle problematiche (*the framework of issues*), conferenze globali per definire norme e obiettivi, “multi-stakeholder partnerships” per tradurre in pratica le nuove norme e gli obiettivi, udienze conoscitive con i molteplici soggetti interessati per monitorare le attività, rivedere le esperienze e mettere a punto le strategie. Interessante è la proposta di promuovere, presso il Segretariato, una “global internet agora” per far discutere insieme persone con esperienze diverse e per identificare politiche di intervento comuni sulle emergenti priorità globali. Le conferenze mondiali dovrebbero continuare a svolgersi ma “con moderazione”, soprattutto per concentrare l'attenzione su alcuni temi globali, coinvolgendo maggiormente le reti di società civile.

Dovrebbe essere accuratamente programmata la partecipazione dei principali “constituency networks” alle sessioni dell'Assemblea generale e delle sue Commissioni permanenti e potenziato il dialogo tra i membri del Consiglio di sicurezza e la società civile globale rendendo più efficace la “Arria formula meetings”. Nel Rapporto si raccomanda inoltre l'organizzazione di incontri regolari dei membri delle missioni operative (*field operations*) del Consiglio di sicurezza con i rappresentanti delle ONG locali e delle organizzazioni internazionali umanitarie, la sperimentazione di seminari promossi dallo stesso Consiglio sulle grandi questioni globali, nonché l'istituzione di commissioni

d'inchiesta indipendenti per valutare le operazioni del Consiglio di sicurezza a conclusione del loro mandato.

Nella sua risposta, il SG sottolinea come l'AG e le sue principali Commissioni abbiamo sempre più coinvolto le ONG nei loro processi decisionali, sia informalmente – attraverso tavole rotonde e panel di discussione – sia formalmente – attraverso l'invito a partecipare alle sessioni speciali dell'AG e alle conferenze mondiali – sia, più recentemente, attraverso il cosiddetto “dialogo biennale ad alto livello”. Egli dichiara di condividere le raccomandazioni del Panel intese a far sì che le ONG diventino una componente regolare del lavoro dell'AG e propone di istituire, prima di eventi maggiori e prima dell'apertura della sessione annuale dell'AG, la pratica di “holding interactive hearings” tra stati membri e rappresentanti di ONG che hanno le necessarie conoscenze relativamente alle questioni in agenda.

Con riferimento al Consiglio di sicurezza, il SG fa notare che tale organo ha sviluppato, nel corso dell'ultimo decennio, le relazioni con le ONG, soprattutto facendo più frequentemente ricorso alla “Arria formula” e invitando le ONG a partecipare a “dibattiti aperti” sui temi della prevenzione dei conflitti, del *peacekeeping* e del *peacebuilding*. Egli incoraggia il Consiglio di sicurezza a trovare modi per potenziare ulteriormente le sue relazioni con la società civile. Quanto alla proposta del Panel di istituire Commissioni d'inchiesta per valutare l'operato delle operazioni di pace decise dal Consiglio di sicurezza, il SG sottolinea che tale meccanismo di monitoraggio potrebbe essere riservato a casi speciali, mentre sarebbe utile promuovere forme di *assessment* con il coinvolgimento anche di ONG selezionate.

4.2 Investire di più nel partenariato

Il tema della partnership è centrale nel Rapporto del Panel. Esso propone la creazione presso il Segretariato generale delle NU di una “Partnership Development Unit” con funzioni di coordinamento, informazione e valutazione e di un “Multi-Stakeholder Partnership Assessment Forum” composto da funzionari delle NU, rappresentanti di governi, delle organizzazioni di società civile e di altri attori. Suggerisce anche di istituire un gruppo composto da 30/40

“*constituency engagement specialists*” per aiutare le NU a migliorare le relazioni con le varie aree soggettuali impegnate nella politica internazionale.

Significativa è l’attenzione che il Panel dedica allo sviluppo delle relazioni con gli attori del settore privato. Esso propone il potenziamento delle capacità del Global Compact, in particolare per quanto riguarda una maggiore responsabilità sociale delle imprese, e la sua inclusione nello “Office of Constituency Engagement and Partnerships”.

Dal canto suo, il SG fa notare che presso il Segretariato è già avviata la costituzione di un “Partnerships Office”, che dovrebbe assorbire il Fondo delle NU per le partnerships internazionali e l’Ufficio del Global Compact. All’interno di questo nuovo Ufficio, il SG propone di istituire una piccola unità che potrebbe includere oltre al “Non-Governmental Liaison Service” (NGLS), anche una “Accreditation Unit” e una “Elected Representatives Liaison Unit”. Tali strutture potrebbero così godere di una maggiore stabilità sia istituzionale sia finanziaria. Secondo il SG, questa scelta non impedirebbe la creazione di unità separate per l’accreditamento e per il collegamento con i rappresentanti eletti. Il SG non condivide invece la proposta del Panel di incorporare il segretariato del Forum permanente sulle questioni indigene nell’Ufficio delle Partnerships. Tale Forum, è assertito, ha un rapporto chiaro e diretto con l’ECOSOC.

Sul tema della partnership, il SG fa presente quattro ordini di questioni: a) nell’ambito di un più organizzato e sostenuto dialogo con la comunità delle ONG, l’Ufficio delle Partnerships potrebbe assumere un ruolo di coordinamento mentre i Dipartimenti, i Fondi e i Programmi dovrebbero assicurare la consultazione sistematica con le *constituencies*; b) quest’ultime potrebbero essere associate nei processi di organizzazione delle risorse umane promossi dalle NU; c) gli stati membri dovrebbero impegnarsi a versare maggiori contributi ai fondi volontari destinati a promuovere lo sviluppo del dialogo con le organizzazioni della società civile; d) è necessario formare una leadership capace di portare avanti questi cambiamenti.

Allo scopo di promuovere la partecipazione delle ONG dei paesi in sviluppo alle riunioni degli organi delle NU, il SG propone la creazione di un “single trust fund” che dovrebbe fornire un supporto finanziario per le spese di viaggio e alloggio dei rappresentanti delle ONG.

4.3 Ruolo delle *constituencies* a livello nazionale

Il Panel ritiene fondamentale rafforzare il ruolo delle ONG e delle altre *constituencies* a livello nazionale, consapevole del fatto che gli accordi e le strategie globali devono poi trovare attuazione a livello locale. In particolare, esso propone di potenziare il ruolo delle Commissioni regionali delle NU, dello UN Development Group (UNDG) e degli UN Resident Coordinators Offices e di creare un fondo globale per lo sviluppo dei processi di partenariato e dei “gruppi consultivi della società civile”.

Nel suo rapporto il SG condivide l'enfasi posta dal Panel sul ruolo della società civile a livello nazionale. Egli sottolinea come tale ruolo sia evoluto considerevolmente negli ultimi tre decenni, al punto che oggi le ONG nazionali e internazionali sono divenute “partner vitali” delle NU, in particolare nei settori dell'assistenza umanitaria, della costruzione della pace, della riconciliazione, della transizione verso amministrazioni civili, della lotta alla povertà, dell'attuazione degli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG). Sul punto, il SG riprende la proposta del Panel di creare un “trust fund” per rafforzare a livello nazionale la capacità delle ONG e dell'Ufficio dello “President Coordinator” nonché quelle intese a potenziare alcuni strumenti quali lo United Nations Development Group, il Poverty Reduction Strategy Paper Process (PRSP), i Country Teams delle NU (creati per dare un supporto ai governi e alle organizzazioni della società civile nella attuazione degli MDG), lo UN Development Assistance Framework, lo UN Resident Coordinator System.

4.4 Potenziamento delle relazioni con i rappresentanti eletti e con le autorità locali

Un insieme di raccomandazioni sono espressamente dedicate al potenziamento delle relazioni tra le NU e i membri dei parlamenti nazionali. Le NU dovrebbero incoraggiare i Parlamenti a promuovere dibattiti sui punti principali dell'agenda globale, mentre gli stati membri sono invitati ad includere rappresentanti dei Parlamenti nelle loro delegazioni presso i principali organi delle NU. Si propone inoltre di invitare membri dei Parlamenti nazionali specializzati in un determinato settore a parlare alle principali Commissioni e alle Sessioni speciali dell'AG. Ancora, al fine di promuovere un più diretto ruolo dei parlamentari nella *governance* globale, si raccomanda la creazione di

una “Elected Representatives Liaison Unit”, la quale dovrebbe fornire, con il supporto dell’Unione Interparlamentare, informazioni ai Parlamenti nazionali e alle associazioni dei parlamentari, promuovere una maggiore attenzione sulle attività delle NU nei Parlamenti nazionali, favorire la partecipazione dei parlamentari ai “forum” e alle conferenze delle NU, nonché organizzare “global public forum committees” per discutere periodicamente i temi e le priorità dell’agenda globale.

Due raccomandazioni riguardano le relazioni delle NU con le autorità di governo locale. Con la prima, si suggerisce all’AG di approvare una risoluzione che riconosca il principio della “autonomia locale” come “principio universale”. Con la seconda, si propone di assegnare alla preconizzata “Elected Representatives Liaison Unit” il compito di tenere i collegamenti con le autorità locali e con la loro nuova associazione mondiale “United Cities and Local Governments”, che dovrebbe diventare un “organo consultivo” (*advisory body*) delle NU sulle questioni della *governance*.

Nel suo Rapporto, il SG dichiara di condividere le proposte del Panel e di sottoporle all’attenzione dell’AG. Egli ricorda che la partecipazione dei parlamentari nelle delegazioni nazionali e attraverso varie organizzazioni parlamentari ha aiutato ad avvicinare le NU ai cittadini e ai loro rappresentanti eletti e che l’Unione Interparlamentare (IPU) ha svolto un ruolo attivo nell’incoraggiare una più sostenuta interazione tra le NU e i parlamentari, ruolo che è stato riconosciuto dall’AG attribuendo alla IPU lo status di osservatore.

Per quanto concerne le relazioni delle NU con le autorità locali, il SG si limita a ricordare la creazione nel 2000 dello UN Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA) e il coinvolgimento diretto degli enti di governo locale nel Consiglio direttivo di UN-HABITAT.

4.5 Processo di accreditamento

Per quanto riguarda il regime dello status consultivo e il collegato sistema di accreditamento e accesso alle attività delle NU, il Rapporto contiene raccomandazioni sia per il breve che per il medio periodo. Nel breve periodo dovrebbero essere riunite le diverse procedure esistenti in un unico “United Nations accreditation process” coordinato da una “Accreditation Unit” funzionante presso il segretariato dell’AG. Questa nuova Unità avrebbe, tra l’altro, il

compito di creare un organo consultivo (*advisory body*) con la specifica funzione di esprimere pareri sulle richieste di accreditamento presentate dalle ONG. Spetterebbe poi ad un Comitato dell'AG, e quindi ad un organo strettamente intergovernativo, decidere su tali richieste. Nel rapporto si fa anche cenno alla possibilità che le ONG adottino, come già avviene per le multinazionali e i gruppi d'interesse economico, codici di condotta. Nel medio periodo (il Rapporto parla di tre anni), il SG dovrebbe presentare all'AG una proposta organica di revisione del regime dello status consultivo.

Secondo il Panel, uno dei principali obiettivi del nuovo sistema di accreditamento dovrebbe essere quello di produrre un effetto di de-politicizzazione dell'intero processo riprestinando i criteri originari di selezione delle domande per ottenere lo status consultivo e cioè l'expertise, le competenze e le capacità delle ONG.

La risposta del SG alle raccomandazioni del Panel è che non c'è nulla nell'art. 71 della Carta che potrebbe precludere all'AG di invitare le ONG a partecipare alle sue sessioni e al suo lavoro e che anzi ci sarebbe un "valore considerevole" nell'aprire i lavori dell'AG alla partecipazione delle ONG accreditate. Un primo passo in questa direzione, sostiene il SG, potrebbe essere quello di accreditare le ONG ai principali Comitati dell'AG. Egli dichiara il suo favore alla proposta del Panel di istituire un unico sistema di accreditamento delle ONG per tutti gli organi intergovernativi delle NU, incluse l'AG, l'ECOSOC e le Conferenze, argomentando che mentre l'art. 71 attribuisce all'ECOSOC il compito di stipulare accordi per la consultazione con le ONG, la Carta non individua un meccanismo specifico o un organo per l'accREDITAMENTO delle ONG. Pertanto, afferma il SG, non ci sarebbero ostacoli di tipo normativo qualora l'AG decidesse di assumersi la responsabilità di un unico sistema di accreditamento.

Al fine di rendere più snello il processo di accreditamento, il SG fa propria la proposta del Panel di attribuire al Segretariato delle NU il compito di fare una pre-selezione delle domande di accreditamento presentate dalle ONG sulla base di criteri chiari definiti da un organo intergovernativo, e agli stati membri di esprimere i loro pareri.

Per quanto riguarda le diverse categorie di status consultivo (generale, speciale e roster) e le relative *facilities* ad esse collegate, il SG afferma che l'AG potrebbe considerare la possibilità di istituire un regime uniforme di diritti e responsabilità per la partecipazione delle ONG alle Conferenze mondiali e alle sessioni

speciali dell'AG. Allo stesso tempo, il SG pone il problema della *accountability* delle ONG, sottolineando come molte di esse dotate di status consultivo non adempino all'obbligo di presentare i rapporti quadriennali sulle loro attività. A questo proposito, il SG raccoglie la raccomandazione del Panel di chiedere alle ONG la sottoscrizione di un codice di condotta, in analogia con quanto già avviene per le multinazionali.

Infine, allo scopo di potenziare il dialogo del Segretariato delle NU con le ONG, il SG fa proprie le proposte del Panel di istituire una "global internet agora" e di promuovere delle udienze conoscitive (multi-stakeholder advisory forum). Egli propone altresì la creazione di un database centralizzato delle ONG e di un organo per le "buone pratiche" delle ONG coinvolte nelle attività delle NU.

4.6 Il nuovo organigramma delle relazioni NU/società civile

La nuova infrastruttura delle NU per le relazioni con le organizzazioni della società civile fa dunque riferimento ai tre principali organi delle NU: Segretariato generale, che assumerebbe il ruolo guida, Assemblea generale e Consiglio di sicurezza. Presso il Segretariato generale il Panel propone di istituire un Ufficio di progettazione, impegno e partnership (Office of Constituency Engagement and Partnerships), il quale potrebbe assumere la responsabilità di elaborare e dare attuazione alla strategia di impegno delle NU con tutte le *constituencies* e di coordinare le attività delle seguenti strutture: Unità società civile (che dovrebbe assorbire il "Servizio di collegamento con le organizzazioni non governative"), Unità per lo sviluppo del partenariato (dovrebbe assorbire il Fondo delle NU per le partnerships internazionali), Forum di valutazione della partnership dei soggetti interessati (Multi-Stakeholder Partnership Assessment Forum), Specialisti della costruzione di gruppi di impegno per area (Constituency Engagement Specialists), Global internet agora, Unità di collegamento dei rappresentanti eletti (Elected Representatives Liaison Unit), Ufficio del "Global Compact", Forum permanente sulle questioni indigene (Permanent Forum on Indigenous Issues), Fondo delle NU per sviluppare le capacità di società civile nei paesi in sviluppo.

Al Segretariato dell'AG spetterebbe il compito di gestire il processo di accreditamento delle ONG, mentre il Consiglio di sicurezza dovrebbe consultare le ONG nel settore della pace e della sicurezza internazionale potenziando la cosiddetta "Arria Formula" e organizzando degli incontri tra le missioni del Consiglio di sicurezza sul campo e le stesse ONG.

5. Il contributo delle ONG

Numerose sono state le prese di posizione delle ONG sul Rapporto del Panel Cardoso. Prenderemo in considerazione quelle più significative elaborate da World Federation of United Nations Associations (WFUNA)³⁴, Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Relationship with the United Nations (CONGO)³⁵, Third World Network (TWN)³⁶, World Federalist Movement (WFM)³⁷, Amnesty International³⁸, Women's Environment & Development Organization (WEDO)³⁹, Global Policy Forum (GPF)⁴⁰.

In via generale, la comunità delle ONG esprime un giudizio positivo sul lavoro svolto dal Panel e sull'impegno da esso profuso per individuare nuovi spazi di partecipazione per la società civile e nuove forme di "dialogo politico globale" (*global policy dialogue*) tra queste e gli stati membri delle NU. Molte delle proposte presentate dal Panel, sottolineano le ONG, hanno un grande potenziale per migliorare le relazioni Nazioni Unite/società civile e avviare un processo di democratizzazione della *governance* globale. In particolare, le ONG dichiarano di condividere le proposte del Panel miranti ad estendere il regime

³⁴ WFUNA, *Response to the Cardoso Report on Civil Society Relations with the UN*, August 2004; *Towards a Consensus in Shaping the Future of United Nations-NGO Relations. Clarification of some common concerns and apparent misunderstandings*, September 21, 2004.

³⁵ CONGO, *Letter to United Nations Secretary General Kofi Annan*, August 27, 2004.

³⁶ TWN, *The Cardoso Report on UN-Civil Society Relations: A Third World Network Analysis*, August 2004.

³⁷ WFM, *Letter to United Nations Secretary General Kofi Annan*, August 24, 2004.

³⁸ Amnesty International, *Letter to United Nations Deputy-Secretary General Louise Fréchette*, August 31, 2004.

³⁹ WEDO, *Response to the Report of the Panel of Eminent Persons on UN-Civil Society Relations*, September 2004.

⁴⁰ J.Martens and J.Paul, *Comments on the Report of the Cardoso Panel*, Global Policy Forum, 2004.

di consultazione anche presso l'AG, a potenziare l'impegno delle NU con la società civile a livello nazionale, soprattutto nei paesi del Sud, a istituire un fondo per la società civile globale, a sviluppare la prassi della "Arria Formula" e delle *hearings* globali, a creare un'unica unità di accreditamento delle ONG e a de-politicizzarne il processo attraverso la valorizzazione dell'expertise, delle competenze e delle capacità delle stesse ONG.

Non mancano tuttavia alcune preoccupazioni di fondo e un insieme articolato di critiche: queste ultime, mi sembra doveroso sottolinearlo, formulate con uno spirito costruttivo, in maniera competente e con grande senso di responsabilità.

Le preoccupazioni di fondo sono tre. La prima riguarda il ruolo che le NU dovrebbero avere nel sistema delle relazioni internazionali. Il GPF fa notare come l'approccio adottato dal Panel sia un approccio di contenimento più che di estensione del ruolo delle NU nella politica internazionale. Le NU sono viste come un "forum di discussione" e non come un'arena "per la legislazione e l'azione". Seguendo questa strada, asserisce il GPF, c'è il pericolo di indebolire ulteriormente la capacità delle NU di stabilire regole e di agire come un "difensore del diritto internazionale".

La seconda preoccupazione si riferisce all'enfasi data dal Panel all'idea di "partnership" e alla centralità dei processi di "multi-constituency" o "multi-stakeholder" nella politica globale. La comunità delle ONG è unanime nel denunciare il tentativo, abbastanza esplicito nel Rapporto, di promuovere un maggiore coinvolgimento del settore privato (*business sector*) nel funzionamento delle NU e di offuscare la distinzione fondamentale tra organizzazioni che operano a fini solidaristici di promozione umana, le ONG appunto, e quelle che operano a fini di profitto. Sul punto, le ONG non contestano tanto il principio generale della partecipazione di tutte le *constituencies* ai lavori delle NU, quanto il fatto che il Panel metta sullo stesso piano ONG e settore privato e non definisca, per quest'ultimo, regole precise per la consultazione. Per il GPF bisogna prevenire il *mainstreaming* della "partnership governance" perché potrebbe avere come effetto quello di incrementare l'influenza della variabile *business* e indebolire i doveri e le responsabilità dei governi in seno alle NU. In altre parole, le ONG fanno notare come l'approccio della *multi-stakeholder partnership* potrebbe provocare un trasferimento della responsabilità delle decisioni globali dai "governi" alle "coalizioni" di società civile, *business* e governi, mettendo così in discussione la tradizionale divisione del lavoro politico propria di ogni

sistema democratico. Per gli attori privati, questa evoluzione del meccanismo della *governance* globale, potrebbe comportare una crescita del loro potere sulla scelta delle priorità della politica internazionale e sull'uso dei fondi pubblici. Insomma, la tesi sostenuta dal GPF, e condivisa dalla comunità delle ONG, è che il Panel usa il termine *partnership* con un significato eminentemente politico, cioè con l'intenzione, più o meno esplicita, di "abbassare (*downgrades*) il ruolo dei governi e delle organizzazioni intergovernative e elevare (*upgrades*) lo status (politico) degli attori privati, in particolare delle corporazioni transnazionali coinvolte in questi modelli di cooperazione".

La terza preoccupazione sollevata dalle ONG, collegata alla precedente, riguarda la possibilità, che il Panel lascia intravedere, di una estensione del regime dello status consultivo, con tutti i privilegi ad esso collegati, alle altre *constituencies*, in particolare a quella del settore privato. La CONGO asserisce che "il più sicuro fondamento per un esame della attuale e della futura forma delle relazioni NU/società civile devono essere le rilevanti disposizioni della Carta delle Nazioni Unite", in particolare l'art. 71 il quale, giova ricordarlo, riconosce alle NU la possibilità di stipulare accordi di consultazione soltanto con le ONG, le quali godono pertanto di uno "status basato sulla Carta". Qualsiasi tentativo di uniformare la procedura di accreditamento comprendendo anche soggetti diversi dalle ONG, sostiene la CONGO, va oltre quanto espressamente disposto dalla Carta. La proposta del Panel di far confluire tutte le *constituencies* all'interno di un "Office of Constituency Engagement and Partnership" avrebbe come conseguenza quella di far crescere la confusione sull'identità delle ONG e sulla loro "Charter relationship to the United Nations" e di legittimare, pur se indirettamente, le organizzazioni *for profit* che molto avrebbero a che fare con i fini delle NU, ma che ben poco fanno per rispettarli e farli rispettare. Dunque, la proposta delle ONG è quella di creare sistemi di accreditamento e regole di comportamento distinti per le diverse *constituencies*.

Così le ONG se, da un lato, sostengono il punto di vista del Panel di potenziare la partecipazione delle istituzioni parlamentari e delle autorità di governo locale, dall'altro, asseriscono che parlamentari e membri di autorità locali, in ragione della loro partecipazione diretta nelle strutture di governo, non possono essere considerati come attori della "società civile" e quindi essere assimilati alle ONG.

Le ONG sostengono che mentre il Panel ha definito in modo chiaro le ragioni del “perché” migliorare le relazioni Nazioni Unite/società civile, le sue proposte sul “come” dovrebbero essere ulteriormente specificate e sviluppate prima di poter essere attuate. In particolare, restano ambigui i criteri di selezione delle ONG per la partecipazione ai lavori dell’AG, non sono enunciati i principi che dovrebbero guidare il processo di accreditamento delle varie *constituencies*, non si specifica se gli standards oggi in vigore per lo status consultivo contenuti nella Risoluzione 1996/31 dell’ECOSOC, costituiscono una sorta di “acquis of participation” oppure saranno messi in discussione. C’è qui la comprensibile preoccupazione delle ONG, non soltanto di natura “sindacale”, che le nuove regole per l’accreditamento possano erodere i loro diritti acquisiti.

Ancora, di fronte al nuovo organigramma proposto dal Panel per gestire le relazioni Nazioni Unite/società civile, le ONG denunciano il pericolo che esso possa incentivare la burocratizzazione delle NU. Un’altra critica è che il Rapporto non fa alcun riferimento ai comportamenti di governi, sia del Nord che del Sud, volti ad indebolire, subordinare e controllare le ONG, così come non dice nulla con riferimento alle misure di sicurezza sempre più restrittive che ostacolano quotidianamente l’accesso delle ONG alle sedi delle NU. Un’ulteriore questione sollevata dalle ONG è che il Panel non intacca nel suo Rapporto la natura intergovernativa del Comitato preposto alla selezione delle richieste di status consultivo da parte delle ONG e alla sua sospensione o ritiro, pur in presenza del fatto che le stesse ONG avevano espressamente chiesto di trasformare il Comitato da organo a composizione *intergovernativa* a organo *sopranazionale*, in analogia con i comitati delle NU creati in virtù delle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani.

Per quanto riguarda i rapporti con i membri di assemblee elettive, le ONG constatano, con rammarico, che non è stata recepita la proposta formulata dall’Assemblea dell’ONU dei Popoli e da altri *networks* transnazionali di società civile di creare una Assemblea parlamentare delle NU quale organo sussidiario dell’Assemblea generale, in analogia con le assemblee parlamentari del Consiglio d’Europa, della OSCE, della NATO e, più di recente, dell’Unione Africana.

6. Conclusioni

Il Rapporto elaborato dal Panel ha avuto l'importante merito di riaprire all'interno delle NU e nella comunità delle ONG il dibattito progettuale sul futuro delle relazioni NU/ONG nell'era della globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della sicurezza. Possiamo anche vederlo come un seguito alla "Agenda for democracy" di Boutros Boutros-Ghali riferito al livello internazionale della democrazia. Le Raccomandazioni formulate dal Panel si prestano per una seria presa in considerazione da parte degli organi delle NU, degli stati membri e delle stesse ONG, essendo anche il frutto di un'ampia consultazione dei principali *networks* di società civile globale. Le stesse preoccupazioni e critiche avanzate dalle ONG costituiscono un contributo imprescindibile lungo il cammino, certamente arduo ma già intrapreso, della democratizzazione delle NU.

È del tutto evidente che l'evoluzione delle relazioni NU/società civile non può limitarsi ad una, pur necessaria, estensione e razionalizzazione della prassi delle consultazioni. Il carattere fortemente evolutivo del sistema delle relazioni internazionali, la cui tradizionale identità interstatale è messa in discussione da estesi e strutturali processi di mutamento quali, tra gli altri, l'interdipendenza planetaria, la transnazionalizzazione di rapporti e strutture, il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani, la diversificazione e la pluralizzazione degli attori, dovrebbe indurre i decisori internazionali a trasformare lo status consultivo in uno status "co-decisionale", almeno con riferimento a quei settori operativi quali, per esempio, i diritti umani, la cooperazione allo sviluppo e la salvaguardia dell'ambiente in cui il ruolo centrale delle ONG è universalmente riconosciuto. Il diritto internazionale dei diritti umani rappresenta il principale punto di riferimento per la redistribuzione della statualità (che si assume coerentemente irenica e democratica) lungo una scala di livelli che ha come poli l'ente locale e regionale e le istituzioni sopranazionali. Per i governi, andare in questa direzione, comporta accettare l'idea, una volta per tutte, che i rispettivi stati sono sempre più sollecitati ad adattarsi alle esigenze di un più ampio sistema di *governance*, e riconoscere quale valore aggiunto alle loro capacità quello che può venire dall'azione delle ONG per la soluzione dei problemi globali. In quest'ottica, la partnership NU/società civile da questione procedurale diventa un tassello fondamentale per la costruzione di un ordine internazionale più umano e genuinamente democratico.

10 anni di Tavola della Pace: la via Perugia-Assisi alla pace positiva

Antonio Papisca

Il presente saggio riproduce il testo, con qualche adattamento, della conferenza tenuta il 13 gennaio 2006 nel Salone Papale del Sacro Convento di Assisi, in apertura del Convegno nazionale per il decennale della Tavola della Pace sul tema “Ritorniamo ad Assisi. Non c’è pace senza una politica di pace”. Pubblicato in “Pace diritti umani/Peace human rights”, n.1, 2006

1. La Tavola della Pace nasce ufficialmente nel gennaio del 1996, nel mezzo del decennio segnato dalle aspettative e dalle delusioni del “dopo’89”, dall’estensione della *de-regulation* dal campo dell’economia a quello delle istituzioni e dalla collegata riproposizione dell’unilateralismo negli affari internazionali, dal rilancio della guerra quale strumento fisiologico delle relazioni fra stati, dallo stallo della riforma delle Nazioni Unite.

La “Tavola” è la risposta all’esigenza, condivisa da numerose formazioni di società civile ed enti di governo locale, di convergere sull’obiettivo strategico di costruire la pace attraverso l’estensione e lo sviluppo della democrazia dall’ambito nazionale a quello internazionale e la realizzazione di un’economia di giustizia all’insegna di “tutti i diritti umani per tutti”.

Partendo dal duplice, elementare assunto che non c’è democrazia se non ci sono sedi e percorsi istituzionali che consentano di esercitare ruoli di legittimazione quanto più diretta possibile e di partecipazione politica popolare, e che non ci sono diritti umani concretamente “agibili” senza le garanzie che appunto le istituzioni devono fornire quale loro compito primario, la Tavola della Pace denuncia il fortissimo deficit democratico che tuttora grava sul sistema delle relazioni internazionali. Le numerose istituzioni di cui questo è dotato, dalle Nazioni Unite alle organizzazioni regionali, mancano infatti di quel più di legittimazione e di partecipazione che, alla luce delle esigenze di *global governance* accentuatesi negli ultimi decenni, è indispensabile per il corretto ed efficace esercizio delle loro funzioni.

La ‘sfida’ lanciata dalla Tavola è quella dell’innescare processi di genuina democrazia internazionale, transnazionale e cosmopolitica, ‘dalla città all’ONU’ quale presupposto per l’attuazione di quanto proclamato dall’articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani: “Ogni essere umano ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”. È il concetto di pace positiva – che è allo stesso tempo, indissociabilmente, pace sociale, pace interna e pace internazionale –, da costruire in base al duplice principio dell’interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani (economici, sociali, culturali, civili, politici, di solidarietà) e della sussidiarietà, territoriale e funzionale. La sfida della democrazia internazionale rende evidente l’incoerenza di coloro che, mentre da un lato si stracciano le vesti per il persistente “deficit democratico” dell’Unione Europea, dall’altro, rimangono insensibili di fronte al deficit democratico sia dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (dove dove il Consiglio di Sicurezza è investito della competenza di decidere l’uso della forza militare!), sia dell’intero sistema di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite (si pensi in particolare al Fondo Monetario e alla Banca Mondiale), sia della sopravvenuta Organizzazione Mondiale del Commercio.

2. Con la Tavola della Pace il movimento pacifista in Italia fa un considerevole balzo in avanti nel manifestarsi quale soggetto di società civile capace di attivare sinergismi per la costruzione di una nuova cultura politica, segnata dall’orientamento all’azione, da una forte dimensione internazionale, da una altrettanto forte sensibilità per il destino delle istituzioni, e, soprattutto, dal solido ancoraggio al paradigma etico-giuridico dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Il movimento pacifista italiano matura e rielabora velocemente le esperienze fatte negli anni ottanta con le mobilitazioni contro i missili e con la partecipazione attiva alle grandi Convenzioni europee per il disarmo nucleare (END). La folta partecipazione al varo ufficiale della “Helsinki Citizens Assembly”, HCA, nel novembre del 1990 a Praga, segna un punto di svolta: il tema dei diritti umani e della legalità internazionale fondata sulla Carta delle Nazioni Unite, sulla Dichiarazione universale dei diritti umani e sull’Atto finale di Helsinki assume piena visibilità e diventa trasversale ai vari filoni di riflessione e ai vari campi d’azione del pacifismo e dell’associazionismo solidarista più in generale.

Il 1991 è segnato dall'estesa mobilitazione del pacifismo italiano ed europeo contro la Guerra del Golfo e contro la violenza divampata nella ex Jugoslavia. Su questo secondo fronte si segnalano in particolare due iniziative realizzate nel quadro della HCA: la riunione di luglio a Belgrado con leaders politici (tra i quali, Milovan Gilas) e di società civile delle varie Repubbliche della (ex) Federazione jugoslava e l'imponente Marcia-carovana della pace Trieste-Lubiana-Zagabria-Belgrado-Sarajevo di settembre. Nel cuore di Belgrado avviene l'incontro con esponenti di società civile, intellettuali e gruppi vari, tra i quali il gruppo delle mamme dei disertori (madri in nero). In una delle tante riunioni, viene presentato il documento della Commissione diritti umani della HCA, preparato dal Centro diritti umani dell'Università di Padova (responsabile della suddetta Commissione), nel quale si sosteneva la piena legittimità del diritto-dovere di disertare le guerre, a cominciare dalle guerre civili: considerate, queste, in analogia alla tortura e ai comportamenti inumani e degradanti per i quali vige l'assoluto divieto di *ius cogens*, esplicitamente sancito da apposite convenzioni giuridiche internazionali¹.

Sempre nel 1991, la (prima) guerra del Golfo viene lucidamente percepita negli ambienti pacifisti quale sinistro segnale di una linea di tendenza degli stati a riappropriarsi di quello *ius ad bellum* (diritto di fare la guerra) che la Carta delle Nazioni Unite ha loro giuridicamente sottratto. Si reagisce diffusamente in Italia alla arbitraria, mistificatoria giustificazione di quella guerra, presentata dal Governo italiano in Parlamento quale "operazione di polizia delle Nazioni Unite". Come mai prima, circola diffusamente in sede locale (associazioni, parrocchie, consigli comunali) la Carta delle Nazioni Unite (si pensi ai non pochi Comuni dichiaratisi allora 'non belligeranti': per esempio, i Comuni di Ponte San Niccolò, Vigonza e Arre, in provincia di Padova), la si "scopre" in perfetta consonanza con l'articolo 11 della Costituzione repubblicana, si affina la sensibilità per il "nuov" Diritto internazionale che si radica appunto nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani². Ancora nel 1991, nel mese di marzo a Perugia, durante l'Assemblea del "Co-

¹ Vedi il testo nella rivista "Pace diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 2, 1991.

² Per una puntuale e dettagliata rassegna della mobilitazione delle formazioni di società civile in Italia all'epoca della prima guerra del Golfo vedi il numero monografico della Rivista "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991).

ordinamento degli enti locali per la pace” (l’aggiunta “e i diritti umani” nella denominazione del Coordinamento avverrà per decisione dell’Assemblea di Napoli nell’ottobre 2002), viene lanciata la proposta di inserire nei nuovi Statuti di Comuni e Province quella che è oggi comunemente chiamata la “norma pace diritti umani” e il cui testo standard recita: “Il Comune x (la Provincia x), in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli – Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti umani, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia –, riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine il Comune (la Provincia) promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Comune una terra di pace. Il Comune (la Provincia) assumerà iniziative dirette e favorirà quelle di istituzioni culturali e scolastiche, associazioni, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale”.

Significativo e caloroso fu l’appoggio dato all’iniziativa, in quella e in altre occasioni, dall’indimenticabile Ernesto Balducci. Negli anni a seguire la proposta viene fatta propria da migliaia di enti di governo locale, dando luogo ad un evento giuridico-politico-istituzionale che, oltre che essere innovativo per la prassi statutaria degli ordinamenti sub-nazionali, rimane tuttora unico al mondo³. Il suo significato può essere così riassunto: in Italia, gli enti di governo locale, in virtù del fatto di collegarsi esplicitamente sia con la Costituzione nazionale sia con le fonti del diritto internazionale dei diritti umani e della pace, si fanno assertori dell’effettività di questo nuovo diritto umanocentrico e così rafforzano la loro legittimazione ad agire per la pace, i diritti umani, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà al di là e al di sopra dei confini nazionali, cioè nello spazio *trans-territoriale* che è proprio dei diritti umani e la cui agibilità si ispira al principio secondo cui “il riconoscimento della dignità di tutti

³ È dedicato alla prima fase di diffusione della “norma pace diritti umani” il volume di G.Lombardi, P.Merlo, M.Mascia, *Pace e diritti umani negli Statuti comunali. Il caso della Regione Veneto*, Padova, Cedam, 1997.

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). È la scelta forte e irrevocabile della “via istituzionale democratica alla pace” – via nonviolenta per definizione – che contribuisce, tra l’altro, a sviluppare i rapporti di collaborazione tra le istituzioni locali e il mondo dell’associazionismo e del volontariato e favorisce la convergenza delle forze pacifiste al di là delle differenti ascendenze ideologiche.

Nel 1992 viene lanciato, attraverso l’Associazione per la Pace, un ”Appello per la democratizzazione delle Nazioni Unite”, prontamente sottoscritto da numerosi esponenti del mondo della cultura, della solidarietà e della politica, fra i quali Norberto Bobbio e don Tonino Bello, Vescovo di Barletta e Presidente di Pax Christi Italia⁴.

Significativamente, la Rivista “Nigrizia” contribuisce a dare visibilità organica a questo percorso di nuova cultura politica con la rubrica “Diritti umani e...” nei dodici fascicoli del 1992, con la rubrica “L’ONU dei Popoli” nei dodici fascicoli del 1993, con la rubrica “Osservatorio internazionale” nei ventiquattro fascicoli del 1994 e del 1995.

In questo contesto di feconda “aratura”, di cui abbiamo segnalato soltanto alcuni dati significativi, prende origine, nel 1995, la “Assemblea dell’ONU dei Popoli”, a cadenza biennale, iniziativa che manifesta subito la vocazione ad assumere caratteri di vera e propria *infrastrutturalità*. A partire da quell’anno, la storica Marcia della Pace Perugia-Assisi, oltre che rinfoltirsi numericamente, accentua il suo impatto simbolico: essa diventa sigillo di legittimazione popolare nei riguardi di quanto elaborato in termini di analisi critica e di progettualità politico-istituzionale dall’Assemblea dell’ONU dei Popoli che immediatamente la precede.

La prima edizione dell’Assemblea dell’ONU dei Popoli è da inscrivere nella storia del pacifismo come l’evento più rilevante, quanto a specificità di contenuti e a capacità di mobilitazione popolare, non soltanto tra quelli realizzati in Italia nel quadro delle ‘celebrazioni’ del 50° anniversario delle Nazioni Unite, ma anche tra quelli attuati nel mondo intero. Significativamente, nel gennaio del 1996, durante la sua visita in Italia, l’allora Segretario Generale

⁴ Per il testo di questo appello vedi “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, VI, 2, 1992, pp.83-87.

Boutros-Boutros Ghali (puntualmente informato dalla indimenticabile Nadia Iunes, Direttrice dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Roma, uccisa nell'agosto 2004 nell'attentato di Bagdad contro la sede della delegazione delle Nazioni Unite in cui perse la vita anche Sergio Vieira de Mello, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani) riconobbe pubblicamente il rilievo di quell'evento e manifestò la sua gratitudine per le formazioni di società civile che l'avevano reso possibile (in Campidoglio, auspici sempre Nadia Iunes e l'allora sindaco Rutelli, ci fu l'incontro caloroso tra i promotori dell'ONU dei Popoli e B.B.Ghali).

La piattaforma di denunce e proposte, messa a punto in occasione della prima Assemblea dell'ONU dei Popoli, segna i successivi sviluppi del pacifismo italiano. In particolare, in occasione della terza edizione dell'Assemblea, nell'ottobre del 1999, viene messo in circolazione il documento "Per un nuovo ordine internazionale democratico e pacifico", contenente l'identikit dell'ordine mondiale basato sullo zoccolo duro del diritto internazionale dei diritti umani, in contrapposizione al modello "gerarchico" e bellicoso portato avanti dalla superpotenza in maniera esplicita a partire dal 1991⁵.

3. La Tavola della Pace nasce sull'onda del successo di idee, partecipazione, rappresentatività, visibilità internazionale della prima edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli. L'originale approccio "Rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite", adottato in quella occasione, si impone all'attenzione internazionale e contribuisce a collocare la Tavola della Pace tra le punte più avanzate, quanto a capacità di elaborazione culturale e progettualità politica, delle formazioni organizzate e dei movimenti transnazionali di *global civil society*. Nelle cinque edizioni di Assemblea dell'ONU dei Popoli che seguono, l'agenda della Tavola assume caratteri di sempre più marcata strategicità: il destino delle Nazioni Unite viene sempre più organicamente collegato a quello dell'ordine mondiale, i fenomeni politici a quelli economici e ambientali, il futuro dell'Unione Europea a quello delle Nazioni Unite, del Mediterraneo e dell'Africa, la costruzione della pace positiva al Diritto internazionale dei diritti umani, di "tutti i diritti umani per tutti" (*all human rights for all*). I vari documenti

⁵ Il testo è stato pubblicato e distribuito in migliaia di copie a cura della Tavola della Pace in occasione della 3° edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli.

dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli, insieme con quelli relativi al Seminario internazionale organizzato a Padova nel novembre del 2004 all'insegna di "Reclaim our United Nations" (in preparazione del World Social Forum di Porto Alegre) sono espressioni di un laboratorio ricco di idee e di 'anticipazioni', ancor più che di denunce e di provocazioni⁶. Unitamente alla spettacolarità della Marcia della Pace e alla miriade di eventi locali che la precedono e la seguono – organizzati in stretta collaborazione con gli enti di governo locale e regionale –, tali documenti contribuiscono a fare acquisire alla Tavola il definitivo riconoscimento internazionale e la sua legittimazione a giocare, in seno al più vasto movimento pacifista transnazionale, a cominciare dal *World Social Forum*, un ruolo di traino per quanto riguarda le articolazioni progettuali e le mobilitazioni operative della "via istituzionale democratica alla pace".

4. Di fronte ad un originale percorso in costante sviluppo e di così ampio rilievo internazionale e considerando che la Tavola della Pace non ha la forma istituzionale di una ONG o comunque di un'entità giuridicamente costituita, viene spontaneo domandarsi: ma com'è stato possibile?

Una prima risposta è che, nel nostro caso, più che la magnitudine organizzativa o i caratteri formali, contano le idee, la capacità di anticipare, di sempre collegare alla denuncia la proposta, di far convergere e aggregare forze anche molto diverse fra loro, il saldo ancoraggio al paradigma dei diritti umani e della legalità internazionale. Come dire: la qualità dell'albero si giudica dalla qualità dei frutti e questi, nel nostro caso, sono complessivamente buoni, molto buoni.

La Tavola è un "coordinamento" vitale, nel senso più genuino del termine, capace di restare 'movimento' nonostante i ragguardevoli sviluppi infra-

⁶ Documenti e saggi riguardanti la prima edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli sono contenuti nel volume a cura di F. Lotti e N. Giandomenico, *L'ONU dei Popoli. Prospettive, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Ed. Gruppo Abele, 1992. Testi significativi sono anche nella rivista "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VII, 2, 1993 (1995), pp. 137-149. Più di recente, vedi il documento *Reclaim Our United Nations. Appeal of the International Seminar on the Future of the United Nations and the International Organisations in Preparation of the 5th World Social Forum 2005*, in "Pace diritti umani/Peace human rights", nuova serie, II, 1, gennaio-aprile 2005, pp. 171-176.

strutturali costituiti, giova sottolinearlo ancora una volta, dall'Assemblea dell'ONU dei Popoli, dalla collegata Marcia della Pace Perugia-Assisi e dagli organici programmi di educazione a pace e diritti umani in ambito scolastico ed extrascolastico.

Ci si può anche azzardare a dire che la Tavola gode già di una propria “rendita di posizione”, da sviluppare, beninteso, cooperativamente, anzi *cooperativisticamente*, e le cui risorse sono così riassumibili, indicativamente:

- La Tavola è simbolo di identificazione culturale-politica per vasti strati di società civile;
- ha favorito e alimenta la convergenza di forze di società civile di diversa ascendenza ideale e politica, laiche e religiose;
- ha diffuso e alimenta la cultura “pace diritti umani economia di giustizia democrazia internazionale”;
- contribuisce ad “equipaggiare” di strutture e programmi gli enti di governo locale (assessorati alla pace e ai diritti umani, iniziative di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, mobilitazioni per la pace, per le Nazioni Unite, per il ripudio della guerra nella Costituzione europea, ecc.);
- contribuisce ad arricchire la dimensione politica delle iniziative di economia di giustizia, commercio equo e solidale, microcredito, banca etica, norma etica, ecc.;
- contribuisce a rendere sempre più visibile la dimensione internazionale della cultura delle formazioni di società civile e degli enti di governo locale e regionale;
- contribuisce a diffondere l’insegnamento e l’educazione alla pace e ai diritti umani negli ambienti scolastici ed extra-scolastici;
- ha certamente influenzato l’iniziativa di numerose università intesa ad attivare Corsi di laurea e Masters nello specifico campo della pace, dei diritti umani, della cooperazione allo sviluppo;
- gode dell’appoggio costante dei grandi sindacati;
- è riuscita, più di recente, ad innescare il coinvolgimento del mondo della stampa;
- sul piano mondiale, ha “anticipato” movimenti, organizzazioni non governative e altre forze politiche nel mettere a punto, sistematicamente, organicamente, la strategia “rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite”;

- ha trovato risonanza in almeno una prestigiosa “Internazionale” partitica;
- ha diffuso la puntuale conoscenza di essenziali elementi di legalità internazionale;
- ha contribuito a demistificare le “guerre dei diritti umani” e le “guerre umanitarie”.

L’elenco potrebbe anche essere più lungo.

In conclusione, nell’arco di dieci anni l’impatto della cultura politica della Tavola sul mondo di società civile, compresi gli enti locali, la scuola e l’università – una cultura a tutto tondo, costantemente aggiornata, sistematica, progettuale, innovativa, ... – è stato considerevole: possiamo senz’altro dire che la Tavola ha già meritato una “certificazione di qualità” di alta caratura.

Non altrettanto può dirsi per quanto riguarda la ricaduta della Tavola nei riguardi degli ambienti governativi e partitici. La spiegazione va ricercata, principalmente, nella non ricettività, se non addirittura nella aprioristica diffidenza e chiusura dei loro vertici, fatta naturalmente ogni debita, seppure rarissima, eccezione.

Il sospetto è che, al di là di un diffuso, supponente disinteresse e di un altrettanto diffuso, vischioso auto-referenzialismo di tali ambienti, ci sia in essi il timore di un sorpasso o di un surclassamento nei processi di elaborazione e aggiornamento culturale, o comunque il fastidio per un’indebita intrusione, insomma: “lasciateci fare, noi politici siamo autosufficienti quanto a capacità di elaborazione culturale, progettualità, visione strategica, capacità di indurre consenso...”.

5. Quanto al futuro prossimo della Tavola, io lo vedo declinato nell’impegno teso a sviluppare l’originale percorso politico-culturale che possiamo senz’altro chiamare la “Via Perugia-Assisi alla pace positiva”, *The Perugia-Assisi Way to Positive Peace*.

A tal fine, occorre:

- preservare e alimentare la preziosa risorsa costituita dalle varie identità dei partecipanti: dunque “differenze in dialogo per convergere” su una comune piattaforma operativa di alto rilievo politico e di altrettanto elevata qualità morale;

- rendere sempre più visibile la sana laicità dell’operare, all’insegna dei grandi valori umani universali riconosciuti dal vigente Diritto internazionale col nome di “diritti della persona e dei popoli”;
- arricchire di ulteriori contenuti l’originale identità della Tavola quale laboratorio permanente di cultura politica e di serbatoio di risorse umane cui attingere per ruoli politici attivi e innovativi ai vari livelli;
- alimentare il dialogo e la collaborazione solidaristica all’interno della sua ampia e variegata rete di membri, per l’ulteriore sviluppo della cultura “pace diritti umani dalla Città all’ONU” lungo, appunto, la *Via Perugia-Assisi alla pace positiva*;
- preservare e alimentare lo “spirito di movimento” di società civile globale;
- rendere sempre più puntuale l’attenzione per i problemi della legalità internazionale, per la salute democratica delle istituzioni dai micro livelli locali al macro livello europeo e mondiale, per lo sviluppo delle iniziative di economia di giustizia, in particolare per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite e dei processi d’integrazione regionale a cominciare da quello gestito dall’Unione Europea;
- sviluppare la consapevolezza dell’altissimo valore, non soltanto simbolico, di aprire orizzonti all’azione dei due poli originari della sussidiarietà: il polo *territoriale* (comuni, regioni) e il polo *funzionale solidaristico* (associazioni, movimenti, gruppi di volontariato), dunque consolidare l’alleanza e sviluppare sinergismi tra il mondo dell’associazionismo e quello delle istituzioni di governo locale e regionale;
- collaborare con gli enti di governo locale e regionale per il dialogo interculturale finalizzato alla realizzazione della “città inclusiva” e per l’installazione e il funzionamento di strutture organizzative permanenti (assessorati, dipartimenti, uffici, consulte per pace, diritti umani, cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale, difensori civici, ecc.);
- sviluppare la collaborazione con le organizzazioni e i movimenti per i diritti delle donne, dei bambini, dei rifugiati, dei lavoratori migranti, delle persone con disabilità;
- rafforzare l’alleanza con le grandi forze sindacali;
- sviluppare rapporti di collaborazione col mondo della scuola e dell’università;

- sviluppare i rapporti con le legittime Istituzioni internazionali, in particolare con le Nazioni Unite, l’Unesco, lo Undp, in particolare con le istituzioni parlamentari internazionali-regionali – dal Parlamento Europeo alle Assemblee Parlamentari del Consiglio d’Europa e della Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce), dal Parlamento Panafricano (di recente istituzione) al Parlamento Latinoamericano (cosiddetto Parlatino) il Comitato delle Regioni dell’UE;
- sviluppare i rapporti con le associazioni internazionali degli enti locali, in particolare con “United Cities and Local Government”;
- sviluppare i rapporti con le “Internazionali” partitiche;
- sviluppare i rapporti con quelle formazioni religiose, nazionali e internazionali, che sono più sensibili ai problemi della pace, dei diritti umani e della giustizia sociale.

A livello nazionale, tra le priorità per l’azione della Tavola in Italia si segnalano:

- la rapida creazione delle “Istituzioni nazionali dei diritti umani”, quali organismi ‘indipendenti’: Commissione nazionale dei diritti umani, Difensore civico nazionale, Garante dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, secondo lo schema raccomandato dall’ONU e dal Consiglio d’Europa a partire dal 1993;
- l’avvio della prassi di una seduta annuale del Parlamento nella forma di “Forum sui diritti umani”, in particolare per la discussione sia dei Rapporti periodicamente presentati dal Governo alle apposite istanze internazionali sia dei Rapporti di critica e proposta provenienti da queste ultime;
- l’avvio di una sistematica prassi parlamentare di periodiche “udienze conoscitive pace diritti umani sviluppo” con il coinvolgimento di associazioni, enti locali, università, gruppi religiosi;
- la costituzione, presso il Ministero degli Affari Esteri, di un tavolo permanente “pace diritti umani democrazia internazionale” con la partecipazione delle formazioni di società civile e degli enti di governo locale: l’agenda di questo tavolo avrebbe carattere generale e non annullerebbe più specifici tavoli tematici, in particolare quello dedicato alla cooperazione allo sviluppo.

6. Per quanto riguarda l'azione politica sul piano internazionale, occorre:
- continuare a monitorare l'attività di riforma delle Nazioni Unite insistendo sulla necessità della loro democratizzazione, dunque ribadendo e aggiornando il dossier di proposte elaborato fin dalla prima edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli;
 - subito condurre una capillare campagna d'informazione e denuncia nei confronti di quanto si sta preparando per stravolgere la logica della Carta delle Nazioni Unite in materia di pace e sicurezza. Nei recenti Rapporti ufficiali sulla riforma, compreso quello del Segretario Generale intitolato "In larger freedom" (marzo 2005), si fa un'arbitraria distinzione tra "uso della forza" e "peacekeeping" e si assume che del primo siano titolari (soltanto) gli stati e del secondo le Nazioni Unite. Mentre all'ONU rimarrebbero i "Caschi Blu" (angelicati...), per gli stati si allargherebbero le possibilità di "usare la forza" (pesante): in via "successiva" ad attacco armato, in via "pre-emptiva" se la minaccia è imminente, in via "preventiva" se la minaccia è non-imminente o latente, in via "protettiva" se si è in presenza di genocidi ed efferatezze simili (questa tipologia è nel Rapporto del Segretario Generale). Nella sostanza, la "guerra preventiva" che non è potuta entrare all'ONU per la porta principale, vi entrerebbe dalla finestra. La prospettiva che si va delineando è quella della "guerra facile" (*the easy war*), cioè della paura generalizzata e della destabilizzazione permanente del pianeta;
 - in presenza appunto di questa terrificante prospettiva, avvalorata dal riarmo in atto, che occorre alzare il livello della denuncia: in particolare contro la menzogna e le mistificazioni;
 - insistere nel denunciare con forza, *opportune et inopportune*, il tentativo in atto da parte del governo della superpotenza (e di altri governi che opportunisticamente le si accodano) di riprendersi lo *ius ad bellum* cancellato dalla Carta delle Nazioni Unite (il vigente Diritto internazionale sta dalla nostra parte!);
 - denunciare che è in atto il tentativo di trasformare l'ONU da "istituzione inclusiva" (*ad omnes includendos*: tutti i popoli e tutte le nazioni, grandi e piccole) a "istituzione che esclude" (*ad alios excludendos*). Il segnale della discriminazione viene anche dall'avvenuta sostituzione della Commissione diritti umani, formata dai rappresentanti di 53 stati membri dell'ONU, con un Consiglio permanente dei diritti umani, formato dai rappresentanti

governativi di 47 stati membri. All'origine di questa iniziativa sta l'idea di un gruppo di governi, soprattutto occidentali, che di questo Consiglio avrebbero dovuto far parte soltanto "Paesi buoni", e tra questi i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, grandi campioni dei diritti umani ... Il disegno non è riuscito fino in fondo, si sta traducendo in un boomerang per i promotori, gli Stati Uniti sono rimasti fuori dal nuovo Consiglio, vi sono stati eletti Paesi il cui regime non è certamente democratico. La situazione si presenta complessa e problematica e merita più approfondite considerazioni, soprattutto vigilanza;

- in via generale, denunciare il tentativo in atto di piazzare i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza nei nuovi organi che si vanno costituendo, com'è già avvenuto per la "Commissione sul Peace-building";
- denunciare il tentativo in atto di far prevalere la valenza intergovernativa sulla valenza sopranazionale dell'ONU e di ridurre la consistenza del ruolo delle ONG nel sistema delle Nazioni Unite;
- intensificare l'azione (informazione, pressione, networking) per il disarmo reale, la distruzione delle armi nucleari e di distruzione di massa, la messa sotto controllo ONU sia del commercio internazionale sia della produzione di qualsiasi altro tipo di armi;
- operare per la salvaguardia della biodiversità e della salute dell'ambiente naturale;
- operare perché la recente Convenzione giuridica dell'Unesco sulla diversità culturale trovi effettiva applicazione;
- guardare all'Unesco con maggiore attenzione ed esercitare pressioni perché finalmente le sia consentito di varare un documento per il riconoscimento giuridico formale della pace quale "diritto umano", traguardo finora impedito soprattutto dai paesi occidentali;
- operare per la messa in applicazione dell'articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite (costituzione di una forza di polizia militare e civile permanente dell'ONU), quale presupposto per l'applicazione dell'articolo 42 che stabilisce che l'ONU può decidere di "agire in proprio", senza dover delegare agli stati la delicatissima materia dell'uso della forza.

A questo riguardo, potrebbe aprirsi un interessante percorso di alta politica se si riuscisse a far sì che l'Italia decida (auspicabilmente di concerto con altri paesi dell'Unione Europea) di mettere a disposizione dell'ONU, in via permanente,

parte delle proprie forze armate *debitamente riconvertite* in forze di polizia militare internazionale. In sede UE ci sono già gruppi militari integrati di rapido impiego (*stand-by units*), con consistente partecipazione italiana. La loro messa a disposizione permanente dell'ONU ai sensi dell'articolo 43 farebbe scattare, come prima segnalato, l'applicazione dell'articolo 42 e riscatterebbe l'ONU (e gli altri stati membri) dalla condizione di umiliante, sempre più pericolosa sudditanza nei riguardi dei 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza come previsto dal tuttora vigente articolo 106 (XVII "disposizione transitoria") della Carta, che recita: "In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 ottobre 1943 (cioè Usa, Urss, Francia, Regno Unito: ndr) e la Francia si consulteranno tra loro e, quando lo richiedono le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

Siamo in presenza di una macro-vergogna!! A sessant'anni dalla fine della seconda guerra mondiale si continua ad essere, tutti, a sovranità limitata rispetto ai "5" che, appunto ai sensi dell'articolo 106, sono formalmente 'legittimati' a collocarsi addirittura al di fuori e al di sopra della Carta delle Nazioni Unite! Occorre sviluppare una campagna mondiale per l'abrogazione di questo articolo e per sbloccare, una volta per tutte, il cammino di *human security* e di *human development* che è di fronte alla massima Organizzazione mondiale.

Più in generale, per quanto riguarda la riforma delle Nazioni Unite occorre insistere nel tenere legati insieme il destino del Consiglio di Sicurezza e quello del Consiglio Economico e Sociale, ECOSOC, affinché gli obiettivi dello sviluppo umano siano sullo stesso piano di quelli della sicurezza, in ossequio al principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: in altri termini, occorre che l'Ecosoc abbia i poteri necessari per obbligare Fondo Monetario e Banca Mondiale a operare nel solco dei principi e dei fini della Carta delle Nazioni Unite.

Occorre infine insistere per la convocazione di una "Convenzione universale sul futuro delle Nazioni Unite" sulla base dello schema messo a punto in occasione del già ricordato Seminario internazionale "Reclaim our United Nations" del novembre 2004 a Padova.

Quanto sopra indicativamente suggerito dovrebbe consentire di ulteriormente sviluppare l'identità propria della Tavola della Pace che, giova ribadirlo, è quella di un grande laboratorio il quale, lungi dal sovrapporsi all'identità e ai mandati specifici delle associazioni e degli enti locali che ne fanno parte, si dimostra capace di far tutti convergere su un'agenda politica di alto profilo innovativo e mobilitante e di farne a tutti percepire il considerevole valore aggiunto per il comune cammino sulla via istituzionale democratica alla pace.

7. Riflessione finale

Nei dibattiti pubblici, dove si cimentano politici e intellettuali di vetrina, si manifestano spesso supponenza, derisione, astio nei confronti dei pacifisti. I soliti benpensanti prendono distanze, distinguendo tra pacifisti e (veri) costruttori di pace. È una distinzione ridicola e farisaica: come dire ai socialisti, se volete essere genuini dovete chiamarvi socialcostruttori, e agli archivisti, se volete essere genuini, dovete chiamarvi archivatori, e ai violinisti, violinatori... Ridicolo! Più elegantemente, per molti “distinguiisti” (“distinguitori”?...) vale la metafora dei sepolcri imbiancati.

C'è sempre qualche benpensante che “concede”, bontà sua: mi sta bene l'impegno per la pace, neppure io voglio la guerra, ma voi pacifisti cosa rispondete di fronte a casi come quelli del Rwanda, del Kosovo, della Bosnia, della Cecenia...)? Quali alternative alla guerra?

Mi pare che quanto finora puntualmente elaborato e testimoniato dalla Tavola della Pace sia la risposta: esistono alternative reali alla guerra, esse consistono primariamente nel rispetto della legalità internazionale, a cominciare dall'obbligo giuridico di far funzionare le legittime istituzioni internazionali, soprattutto l'ONU, dunque senza fare di questa il capro espiatorio di inadempienze e illegalità altrui. Non a caso Giovanni Paolo II, il grande Papa pacifista – del quale, col tempo, sempre più rifulgerà la radicalità evangelica –, ha insistito nel dire che la pace è doverosa perché è possibile: è possibile appunto perché esistono vie che sono alternative alla guerra, perché il pianeta è attrezzato di strumenti che, se adeguatamente messi in funzione, consentono di evitare la trappola dei determinismi bellicistici, perché disponiamo di un 'nuovo' Diritto internazionale incomparabilmente più buono e giusto del 'vecchio' Diritto

delle sovranità statuali-nazionali-armate-confinarie, ecc. ecc. La risposta ai benpensanti che “concedono” è: ma voi cosa fate perché non si producano i conflitti violenti, per infrastrutturare la cooperazione e il dialogo, per sostenere iniziative di economia di giustizia, per uscire dalla logica dei giochi a somma zero, per evitare che per l’ennesima volta ci si trovi di fronte a quello che voi, troppo spesso, considerate l’inevitabile, per non sprecare risorse umane e finanziarie nell’ennesima avventura senza ritorno, per evitare che le coscienze siano lacerate in presenza dell’ennesimo *fait accompli*. ...? Insomma, quali sono i contenuti concreti del vostro dire che bisogna “prevenire”? Quali, gli impegni concreti del vostro dire “sviluppo”, “ambiente”, “sicurezza”, “legalità”? Senza mettere in dubbio la vostra integrità morale, dove sta la vostra intelligenza politica?

Quod non fecerunt barbari, fecerunt Barberini: come noto, a Roma, soprattutto in epoca rinascimentale e barocca, molto materiale edile fu ricavato facendo scempio di monumenti antichi, compreso il Colosseo. La metafora può valere anche oggi: nuovi barbari sono quei governanti, singoli o consorziati in “vertici” e “coalizioni *a la carte*, che tentano di smantellare le basi stesse di quell’ordine mondiale di pace positiva la cui costruzione è stata avviata dalla Carta delle Nazioni Unite, dalla Dichiarazione universale dei Diritti umani e dalle successive Convenzioni giuridiche internazionali. È il caso di sottolineare che fanno parte di questo Diritto universale dei diritti umani e della pace – *ius novum universale* – principi forti quali il ripudio della guerra enunciato nel Preambolo della Carta e il perentorio divieto contenuto nell’articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, entrato in vigore nel 1976 e ratificato dall’Italia nel 1977: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”. Non si vieta ciò che è lecito ... È qui opportuno sottolineare, ancora una volta che, appunto in virtù della Carta delle Nazioni Unite e della produzione normativa che ne è discesa, ha assunto contorni sempre più chiari nell’ordinamento internazionale il principio di “autorità sopranazionale” deputata a far sì che gli stati e i popoli non si facciano giustizia da sé. *Ne populi ad arma veniant* è, nel dilatato spazio ordinamentale del pianeta, la riformulazione del principio *ne cives ad arma veniant*, cioè di un principio che è parte essenziale della stessa ragion d’essere della moderna “forma Stato”. In altre parole, a partire dalla “premessa” fondativa del 1945 sono venute prendendo corpo le condizioni reali per fare uscire, una volta per tutte, la vita delle persone e

dei popoli nel pianeta dallo stadio primitivo del *bellum omnium contra omnes*: un formidabile balzo in avanti della condizione di “tutti i membri della famiglia umana” attraverso la civiltà del diritto.

Il destino del Diritto internazionale umanocentrico e quello delle legittime istituzioni internazionali multilaterali, *in primis* delle Nazioni Unite, sono inscindibili: se si ostacola l'avanzamento del primo si pregiudica la funzionalità delle seconde, e viceversa. Questa consapevolezza sta appunto alla base dell'originale percorso di elaborazione culturale e di azione politica, portato tenacemente avanti dalla Tavola della Pace con la biennale “Assemblea dell'Onu dei Popoli” cui si è aggiunta la “Assemblea dell'Onu dei Giovani”. Questo percorso costituisce una coerente e aggiornata coniugazione di diritto e di politica sulla via istituzionale democratica alla pace, coniugazione resa agevole dal fatto che il nuovo diritto internazionale pace-diritti umani ha recepito principi di etica universale e se ne fa autorevole traghettatore nel campo appunto della politica.

Sulla forza di pace dell'ONU in Libano

Documento preparato da Marco Mascia e Antonio Papisca per la Tavola della pace, indirizzato al Parlamento e al Governo italiano, Perugia, 17 agosto 2006

La Risoluzione 1701 (2006) del Consiglio di Sicurezza dimostra ancora una volta che l'ONU rimane l'istituzione multilaterale essenziale e ineludibile per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che pertanto è nell'interesse di tutti procedere velocemente al suo rafforzamento e alla sua democratizzazione come da anni andiamo sostenendo. Il buon funzionamento delle istituzioni internazionali multilaterali e un ordine internazionale basato sulla Carta delle Nazioni Unite e sul Diritto internazionale sono obiettivi ineludibili per costruire la pace in Medio Oriente e in ogni altra parte del mondo.

La Risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza è un documento che contiene una novità importante: forse per la prima volta le Nazioni Unite (NU) riescono a mettere insieme due obiettivi, quello immediato, della cessazione delle ostilità, e quello di lungo periodo, della pace giusta e duratura in Medio Oriente.

Mandato

Nonostante la Risoluzione non contenga un esplicito riferimento al Capitolo VII della Carta delle NU, il mandato della missione UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) è più ampio di quello previsto per il tradizionale *peacekeeping*. È un mandato corredato di autentica e forte autorità politica soprannazionale. Per usare la tipologia di Boutros Boutros-Ghali, contenuta nel documento "Un'Agenda per la pace", la missione UNIFIL rientra nell'area del *peacemaking* (pacificazione): "È l'azione per condurre le parti ostili all'accordo, essenzialmente attraverso mezzi pacifici come quelli contemplati nel Cap.VI dello Statuto delle NU, ma anche con gli strumenti militari previsti dal Cap. VII".

Pertanto il mandato di “UNIFIL rinforzata” non è soltanto di mera interposizione, ma contempla altre importanti funzioni. Il testo della Risoluzione 1701 è abbastanza esplicito al riguardo. Per quanto attiene in particolare gli obiettivi strettamente militari, è da escludere che essi abbiano carattere offensivo. Dunque, la caratteristica della missione UNIFIL è quella di una robusta forza di polizia militare internazionale, non di una forza di combattimento bellico. La “nuova” UNIFIL si differenzia nettamente da missioni “multinazionali” quali, per esempio, Enduring Freedom e ISAF in Afghanistan. Essa beneficia in partenza di una forte ed ampia legittimazione giuridica nel segno dell’autorità soprannazionale delle Nazioni Unite.

Il difficile compito del disarmo, attribuito dalla Risoluzione al governo del Libano, il quale può chiedere la collaborazione a UNIFIL, potrà essere agevolato dalla scrupolosa osservanza del contemporaneo embargo nei riguardi dell’ingresso di armi in Libano.

Comando

Coerentemente con l’alto profilo politico della missione, il comando militare della stessa dev’essere esercitato sotto il controllo diretto dell’autorità politica delle NU, cioè personalmente dal Segretario generale delle NU in stretta collaborazione con il Consiglio di sicurezza. Occorre evitare quanto successo in Bosnia ove l’autorità politica delle NU fu esercitata da un inetto funzionario delegato dal Segretario generale.

Poiché si tratta di un’operazione di polizia militare internazionale, vale per essa quanto è proprio delle operazioni di tale natura, quindi diversamente dalle operazioni belliche: il poliziotto è sempre sotto autorità politica, ne discende che la catena di comando operativo sul campo deve agire nel rispetto del diritto internazionale nella sua interezza (non soltanto del capitolo relativo al diritto internazionale umanitario) e, va sottolineato con forza, sotto la costante vigilanza dell’autorità politica soprannazionale delle NU.

Composizione

Data la natura complessa e l’alto rilievo dell’operazione che, come prima precisato, si articola in funzioni di “interposizione” e di “imposizione della pace” in vista di una soluzione duratura, è importante che la stessa missione contenga al suo interno, come elemento caratterizzante, una forte componente “diritti

umani” in particolare per assicurare che i diritti fondamentali siano rispettati, in primo luogo dal personale militare impiegato. Per la realizzazione di questa “human rights dimension” occorre che all’interno della missione UNIFIL, quale sua parte strutturale, ci sia personale civile in congruo numero e con appropriata competenza: monitori dei diritti umani, specialisti nel settore dello sviluppo e dell’assistenza umanitaria, personale esperto in comunicazione e dialogo interculturale, nonché nella collaborazione con le organizzazioni non governative, le istituzioni civili locali, il mondo della scuola e dell’informazione. È importante che tra questi civili ci sia anche un “difensore civico” che sorvegli il comportamento dei Caschi blu nei loro rapporti con la popolazione.

Principi

Tra i principi che devono guidare la missione UNIFIL si segnalano i seguenti.

Il primato dei diritti umani. I diritti umani devono essere rispettati e protetti anche durante un conflitto e chi commette gravi violazioni dei diritti umani sia considerato un “criminale”. La salvaguardia della vita e della dignità delle persone deve essere l’obiettivo primario della missione.

La legittima autorità politica sopranazionale. L’ONU deve esercitare una forte autorità politica sopranazionale di comando e controllo della missione, quindi anche delle operazioni sul campo. Trattandosi di un’operazione di polizia militare internazionale, il comando operativo sul campo non può essere mai lasciato a se stesso.

Il coinvolgimento delle legittime istituzioni locali e della popolazione. È di tutta evidenza che l’efficacia di un intervento internazionale in una situazione di conflitto come quella libanese dipende in larga misura dal consenso della popolazione.

L’approccio della missione UNIFIL deve pertanto essere di tipo “bottom-up”, cioè deve tener conto dei bisogni fondamentali delle popolazioni che sono afflitte da violenza e da insicurezza. UNIFIL deve ricercare il consenso della popolazione locale attraverso un continuo processo di comunicazione, consultazione e dialogo con le autorità di governo locale, le organizzazioni non governative, i gruppi della società civile, le organizzazioni femminili, i media locali. Appunto per il conseguimento di questi fini, è indispensabile la componente diritti umani come prima segnalato.

La pace duratura in tutto il Medio Oriente. Il focus della missione deve chiaramente essere “regionale”, tenuto conto del fatto che oggi i conflitti non hanno confini definiti, si diffondono per via transnazionale, soprattutto attraverso le reti terroristiche e criminali che provocano situazioni di grave insicurezza non soltanto all’interno di uno stato ma a livello regionale. Non si deve ripetere quello che è successo nella ex Jugoslavia, dove la mancata inclusione del Kosovo negli accordi di Dayton sulla Bosnia e Erzegovina non è estranea allo scoppio della guerra nel 1999. La proposta del Ministro degli affari esteri D’Alema di inviare un’analogia missione delle NU a Gaza va dunque nella direzione giusta: per la costruzione di una pace duratura in MO bisogna risolvere contestualmente sia il conflitto tra Israele e Libano sia il conflitto tra Israele e Palestina.

Il rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale. Il compito principale della missione UNIFIL dev’essere quello di contribuire all’applicazione del Diritto internazionale. Ciò comporta, da un lato, che si agisca con costante riferimento alla Carta delle NU, al Diritto internazionale dei diritti umani, al Diritto internazionale penale, oltre che al diritto internazionale umanitario) e, dall’altro, che si potenzino le capacità civili della missione come prima segnalato allo scopo sia di dare un maggior sostegno alle istituzioni e alle organizzazioni di società civile locali, sia di favorire il dialogo interculturale tra le parti, sia di contribuire alla raccolta di informazioni che possono portare all’incriminazione di criminali. Il personale militare della missione UNIFIL dovrà essere consapevole che in sede internazionale vige oggi il principio secondo cui la responsabilità penale è personale. Alle cosiddette “regole di ingaggio” e al consueto “codice di comportamento” per i Caschi blu, deve tra l’altro accompagnarsi il “codice condotta sessuale” già approvato dall’Assemblea generale delle NU il 15 aprile 2003.

Sussidiarietà, orizzonte mondiale. La “diplomazia delle città”

Antonio Papisca

Intervento alla seduta inaugurale del Meeting internazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani “La pace costruita dalle città dei diritti umani”, nel 20° anniversario di costituzione del Coordinamento nazionale degli Enti locali per la pace e i diritti umani, Perugia, Sala dei Notari, 6 ottobre 2006

La governabilità sta soffrendo in ogni parte del mondo e con essa soffrono il rispetto dei diritti umani e la pratica della democrazia anche nei paesi che ne hanno più antica esperienza.

Il disagio è tanto più grave quanto più numerose si fanno le minacce alla sicurezza, alla pace sociale e internazionale, insomma al quotidiano vivere delle persone e delle comunità.

A causare ed alimentare questa situazione non sono soltanto l'incapacità e la corruzione di classi governanti, è soprattutto la inadeguatezza della stessa “forma Stato”, della tradizionale forma dello “Stato nazionale-sovrano-armato-confinario”, ormai irreversibilmente espropriato di molte leve di governo dai processi, positivi e negativi, legati alla mondializzazione.

Si parla tanto di democrazia, la si vuole esportare anche con le bombe, la si strumentalizza per dividere i buoni dai cattivi: il riferimento è sempre e soltanto ad un modello che ha come spazio di riferimento lo Stato con i suoi tradizionali attributi. Oggi, le grandi decisioni, in sedi e con metodi sia trasparenti sia non trasparenti, si prendono al di fuori della sfera di controllo delle istituzioni di governo del singolo stato. Lo spazio nazionale rende inutile, alla fine asfittica, la pratica della democrazia se la si intende nella sua genuina funzione di legittimazione e controllo di chi decide.

Urge pertanto recuperare il senso della democrazia, di tutta la democrazia (politica, economica, sociale) quale strumento di pacificazione e non di discriminazione e esclusione, ed estendere il raggio d'azione fino ai grandi santuari della politica internazionale, lungo un percorso che inizia dalla città e arriva fino alle Nazioni Unite e alle altre legittime istituzioni multilaterali. È tempo

di democrazia internazionale-transnazionale: questa è necessaria, non soltanto per salvare la democrazia in quanto tale e farla gradualmente inculturare con l'esempio del multilateralismo, dello stare "tutti dentro" la casa comune delle Nazioni Unite, ma anche per rafforzare appunto le "case comuni" e quindi per costruire una pace duratura.

Quale il ruolo degli enti di governo locale per rendere capace la governance, sostenibile la statualità, salvare e sviluppare la democrazia?

Partiamo da una constatazione che è sotto gli occhi di tutti: la pace sociale, che è quella che si realizza attraverso la coesione e l'inclusione a livello locale e nazionale, è oggi indissociabilmente legata alla pace internazionale. Sulle comunità locali si riversano sempre più direttamente, come dire senza il filtro o la schermatura delle istituzioni centrali degli stati, gli effetti dei processi di globalizzazione. Conflitti e disagi legati a flussi migratori e ristrettezze di bilancio, in particolare per quanto attiene alla spesa sociale, ne sono indicatori tanto significativi quanto drammatici. L'ente locale deve far fronte, in prima persona, a problemi che sono di ordine mondiale e siccome è sul piano mondiale che questi vanno primariamente affrontati e risolti, l'ente locale è sostanzialmente legittimato a interloquire direttamente in sede internazionale e mondiale. Sta qui la legittimazione sostanziale a rivendicare visibilità di ruolo nel sistema della politica internazionale.

E c'è anche la legittimazione formale. L'ente locale è polo territoriale primario della dinamica della sussidiarietà, dunque pienamente legittimato a rivendicare ruoli di partecipazione al funzionamento di un sistema di governance che, per essere capace e sostenibile, deve essere distribuito su più livelli, all'interno di una architettura di multi-level e, per talune materie, anche di supra-national governance.

Diplomazia delle città significa dunque, essenzialmente, partecipare alla costruzione di questa architettura e alla dinamica della global governance con l'identità appunto di polo originario di sussidiarietà.

È appena il caso di ricordare che il principio di sussidiarietà comporta che le decisioni vengano prese quanto più possibile vicino ai cittadini, cioè ai loro bisogni vitali reali. Questi bisogni vitali sono chiamati, nel linguaggio costituzionale, diritti fondamentali della persona e dei popoli – civili, politici, economici, sociali, culturali –, riconosciuti come tali, oggi, anche dal Diritto internazionale. L'Ente locale è quindi, per sua stessa natura costitutiva, il pri-

mo e più immediato garante dei diritti umani, di tutti i diritti umani per tutti coloro che risiedono nel suo territorio. È, questo, un attributo importante della 'forma' dell'Ente locale. In Italia, caso ancora unico nel panorama mondiale ma che è certamente esemplare per tutti, di questo attributo di "human rights defender" c'è formale riconoscimento in migliaia di statuti che Comuni e Province, avvalendosi di un incremento di autonomia concesso loro dalla Legge nazionale, sono venuti adottando a partire dal 1991. In uno dei primi articoli è inclusa quella che ormai comunemente chiamiamo la "norma pace diritti umani", il cui testo standard così recita: "Il Comune x, la Provincia x, in conformità con i principi della Costituzione che ripudia la guerra quale strumento di risoluzione dei conflitti internazionali e con i principi del Diritto internazionale dei diritti umani, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli. A tal fine si impegna ad assumere iniziative e a collaborare con le associazioni, la scuola e le università".

Con questa norma statutaria, gli enti locali italiani si fanno promotori dell'applicazione dei principi della Carta delle Nazioni Unite relativi ai diritti umani, alla proscrizione della guerra, al divieto dell'uso della forza, all'obbligo di costruire la pace, in particolare dell'articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani che proclama che "ogni essere umano ha diritto ad un ordine sociale e internazionale in cui tutti i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati". Insomma, Comuni e Province in Italia si fanno garanti del diritto umano alla pace positiva, interna e internazionale, e dell'intero corpo del Diritto internazionale fondato sulla Carta delle Nazioni Unite.

L'assunzione esplicita di questa responsabilità, in termini di *ius positum*, bene esprime la natura costitutiva dell'ente di governo locale che è quella di essere "territorio, ma non confine".

In prima istanza, per l'Ente locale c'è l'obiettivo della pace sociale nell'ambito del proprio territorio, che significa fornire pari opportunità per l'esercizio degli eguali diritti di cittadinanza di tutte le 'persone umane' che vivono nel territorio. Fondandosi sui diritti umani, la cittadinanza è "cittadinanza plurale" nel senso che le tradizionali cittadinanze anagrafiche – nazionali, regionali, locale – devono armonizzarsi con la superiore cittadinanza universale della persona umana. Un capitolo importante della diplomazia delle città consiste dunque nel considerare la cittadinanza nell'ottica dell'inclusione, *ad omnes includendos*. L'Ente locale deve sviluppare la sua identità di "città inclusiva",

ove inclusione non significa necessariamente integrazione del diverso, ma primariamente opportunità di partecipazione politica offerta a tutti. La città dovrà dunque attrezzarsi di tutto ciò che fa e traduce concretamente la sua identità inclusiva, in particolare dotandosi di apposite strutture organizzate che le consentano di realizzare *good practices*. In particolare, la “città inclusiva” è quella che si caratterizza per l’esistenza al suo interno della “infrastruttura pace diritti umani”: assessorati, dipartimenti, consulte, difensori civici, garanti dei minori. In questa sua intrapresa, che sfonda il muro della cittadinanza tradizionalmente intesa ad *alios excludendos*, si favorirà il dialogo interculturale, per il quale sono necessari adeguati programmi di educazione e formazione da realizzare in stretta collaborazione con il mondo della scuola e con quello delle formazioni di società civile solidarista.

Fa parte della diplomazia delle città un altro filone operativo, quello della cooperazione decentrata allo sviluppo. Di fronte alla fallimentare esperienza della cooperazione in appannaggio esclusivo dei governi centrali, occorre incrementare la cooperazione diretta fra enti e comunità locali al di là e al di sopra delle frontiere nazionali, nella consapevolezza che la cooperazione decentrata non serve soltanto a sopperire a urgenze esistenziali di popolazioni svantaggiate, ma è un contributo essenziale alla governance globale. Occorre insomma elevare il profilo politico della cooperazione agganciando questa più direttamente, e con accresciuta visibilità, alla strategia degli “Obiettivi di Sviluppo del Millennio”.

Più in generale, la diplomazia delle città si caratterizzerà per il fatto che tra i suoi principi ispiratori è quello relativo alla interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani.

In questo momento in cui alle flagranti violazioni del Diritto internazionale, perpetrate anche facendo le guerre preventive, fa riscontro il crescente dilagare del terrorismo di varie forme e matrici, in cui il neoliberismo ha mostrato tutti i suoi limiti e le sue ricadute disumanizzanti, in cui il riarmo ha subito un’impennata vertiginosa, occorre rinnovare l’impegno per il disarmo e per la effettiva messa in funzione di un sistema di sicurezza collettiva sotto l’autorità sopranazionale delle Nazioni Unite. Gli Enti locali, abbiamo prima detto, sono essenzialmente “territorio”, è sul loro territorio che avviene la ricerca scientifica per il militare di guerra, è sul loro territorio che ci sono e si alimentano

le basi militari, insomma è nel loro territorio che abitano le armi ed è il loro territorio che viene distrutto dall'impiego delle armi. Ebbene, gli Enti locali devono alzare la voce perché l'uso dei loro territori sia coerente con l'identità pacifica e pacificatrice della città inclusiva.

Perché la sussidiarietà funzioni, al fine di perseguire questo e altri obiettivi, occorre che il polo territoriale basilare possa interloquire con i poli, più artificiali ma non meno necessari, dei livelli superiori. Intendo dire che, nell'era dell'interdipendenza, della globalizzazione e del Diritto internazionale dei diritti umani, occorre che le legittime istituzioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite, siano messe in grado, dagli stati che ne fanno parte, di funzionare efficacemente. Le città, per la loro stessa salute istituzionale e funzionale, e quindi per il sano gioco della sussidiarietà nello spazio mondiale che le è proprio, hanno interesse diretto a rafforzare e democratizzare le istituzioni del multilateralismo. Per questo, oltre che intensificare la pressione sui governi centrali, occorre dilatare gli spazi di una loro più diretta rappresentanza in tutte le sedi multilaterali, dall'Unione Europea all'Organizzazione delle Nazioni Unite. In particolare in quest'ultima sede, la "consultazione" dei poteri locali deve potere tradursi anche nell'atto formale del "parere" indirizzato agli organi che decidono.

Il potere delle città non è certamente quello pesante della coercizione fisica ma quello della persuasione, del dialogo e della pressione per vie pacifiche, è il "soft power" teorizzato particolarmente dal Prof. J.S. Nye, il quale asserisce che "vincere la pace è più difficile che vincere una guerra e il soft power è essenziale per vincere la pace"¹. Ebbene, la grande risorsa del soft power è quella dell'essere dalla parte della legalità, la cui difesa è tanto più necessaria in questo momento quanto più si protrae l'assalto proprio contro la legalità e contro il multilateralismo che hanno il loro cardine nella Carta delle Nazioni Unite e nel Diritto internazionale dei diritti umani.

Consentitemi di chiudere, prafrasando dialetticamente un'affermazione del benemerito professor Nye: "Gli Stati Uniti possono anche essere più potenti di qualsiasi altro sistema politica dopo l'Impero Romano, ma come Roma, l'America non è né invincibile né invulnerabile. Roma non è caduta per il sor-

¹ J.S. Nye Jr, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, p. XII.

gere di un altro impero, ma per l'invasione delle orde barbariche. I moderni terroristi high.tech sono i nuovi barbari"².

Mi risuona nelle orecchie quanto ammonisce il vecchio detto: quod barbari non fecerunt, fecerunt Barberini. Come noto, nella Roma del Rinascimento le famiglie più potenti hanno demolito insegni monumenti antichi, in parte anche il Colosseo, per ricavarne materiale di costruzione dei loro fastosi palazzi. Ebbene, tra i numerosi barbari di oggi ci sono anche quelli che, per così dire in guanti bianchi, intendono demolire dalle fondamenta la grande costruzione dell'ordine mondiale avviato nel 1945, con la istituzione delle Nazioni Unite.

L'auspicio è che le città, in stretta collaborazione con le formazioni di società civile, sviluppino un'alleanza a raggio mondiale per repingere questo ed altri assalti e portino avanti il percorso della civiltà del diritto nel segno dei diritti umani, della pace e dell'economia di giustizia.

² *Ibidem*, p. X.

Dichiarazione finale adottata dalla Conferenza internazionale su “Dialogo interculturale per lo sviluppo di una nuova (plurale, democratica) cittadinanza”

(Università di Padova, Aula Magna ‘Galileo Galilei’, 2-3 marzo 2007)

La Conferenza è stata promossa dal Centro diritti umani dell’Università di Padova a conclusione del Progetto Europeo di ricerca Jean Monnet-European Community Studies Association-ECSA, coordinato dal Centro Diritti Umani e dal Centro europeo d’eccellenza Jean Monnet dell’Università di Padova e realizzato con la partecipazione attiva delle Università di Atene-Panteion, Lodz, Malta, dell’Istituto Europeo di Lodz e di ECSA-Grecia

Dichiarazione finale

(traduzione dal testo originale inglese)

Facendo seguito alle precedenti Conferenze Jean Monnet-ECSA, in collaborazione con la Commissione Europea, svoltesi a Bruxelles a partire dal 2002, il Progetto Europeo di Ricerca su “Il ruolo del dialogo interculturale per lo sviluppo di una nuova (plurale, democratica) cittadinanza”, promosso da una rete di Cattedre Jean Monnet, di Associazioni per lo studio della Comunità Europea, ECSA, e di Poli europei d’eccellenza Jean Monnet ha prodotto un ricco risultato, approfondite riflessioni e dibattiti tra accademici, operatori e studenti.

Siamo convinti che un vero Dialogo interculturale comporta l’esercizio di importanti virtù democratiche:

1. la virtù cognitiva (*cognitive virtue*):

se le opinioni non sono rigide in partenza, un dialogo aperto può dar luogo a nuovi, più appropriati e articolati punti di vista e incrementare la conoscenza reciproca;

2. la virtù civica (*civic virtue*):

il dialogo interculturale forma cittadini ‘migliori’ (più informati, attivi, responsabili) e abbassa la propensione all’intolleranza e ai comportamenti violenti;

3. la virtù del governare (*governance virtue*):

i processi e le decisioni in grado di coinvolgere tutti i segmenti della società mediante la partecipazione attiva dei cittadini, rafforzano la comunità politica e la arricchiscono di maggiore legittimazione e di più efficace capacità decisionale.

Consapevoli dell’importanza di un approccio equilibrato alla costruzione politica del futuro dell’Unione Europea per tutti i suoi cittadini “nella reciproca fiducia” (confidence-building),

Ci dichiariamo convinti che:

1. tutti gli uomini e tutte le donne sono creati eguali e hanno il diritto a piene ed eguali opportunità. L’Unione Europea ha la responsabilità di perseguire il Bene comune di tutti, non soltanto di coloro che si trovano al suo interno ma anche di coloro che sono nei suoi “dintorni” (Neighbours), vicini e lontani;

2. questa responsabilità dell’UE deve essere condivisa con i suoi partners. In una società diversificata e pluralista, il primo imperativo del governare democraticamente è quello della partecipazione e il diritto di tutti gli individui e di tutte le collettività deve essere preso in rispettosa considerazione nel perseguimento di ciò che il bene comune richiede, per la massima coesione nella piena solidarietà;

3. il paradigma dei Diritti Umani, al suo più alto livello di realizzazione possibile, sta a fondamento dello sviluppo integrale di ogni persona umana;

4. il genuino e rispettoso Dialogo Interculturale è la necessaria arte e il necessario strumento per individuare e perseguire il Bene Comune;

5. insieme, attraverso e al di là degli Stati e dei Popoli membri dell'Unione Europea, possiamo realizzare l'idea della Cittadinanza Plurale e Inclusiva, radicata nei Diritti Umani, nei valori comuni e nel perseguimento del Bene comune;

6. l'idea della Cittadinanza Inclusiva, praticata nelle città, ad ogni livello, in ogni ambito di decisione e in seno alla Società Civile, in particolare nel Partenariato Euro-Mediterraneo, implica: (1) la non esclusione pregiudiziale di qualsiasi sistema di fede o di valori dal partecipare nei processi decisionali e dalle politiche e azioni che promuovono e salvano la vita, (2) il principio fondamentale di "non dominanza";

7. in questo modo continueremo a scoprire che ciò che ci unisce è molto più consistente di ciò che può dividerci;

8. gli Stati e i Popoli dell'Unione Europea vogliono coinvolgersi pienamente in un dialogo orientato all'azione e a considerare di concepire, quale impegno da condividere con i propri partners, nuovi meccanismi per sviluppare la cittadinanza. Accogliamo con favore l'iniziativa di Dialogo Preventivo (pre-emptive dialogue) proposta dal Ministro degli Esteri della Repubblica di Malta, Michael Frendo, e siamo determinati a esplorare ogni opportunità, in qualsiasi settore, per la sua realizzazione;

9. qualsiasi reale o supposta mancanza di principi o di valori morali o di 'doppi standards' può superarsi e l'Unione Europea deve dare appropriata testimonianza del suo impegno e della sua fedeltà ai valori che ineriscono alla Cultura Europea e ai suoi fondamenti politici, sociali e morali;

10. questa apertura alla Cittadinanza Universale, Eguale e Inclusiva e il coerente impegno degli Stati e dei Popoli dell'Unione Europea possono condurre, se messi reciprocamente in atto attraverso un genuino dialogo e l'impegno per valori condivisi, ad un nuovo livello di unità nella diversità.

Tradurre insieme i valori in azioni attraverso il dialogo rafforzerà e renderà irreversibile le partnerships basate sulla cittadinanza nel perseguimento del Bene Comune.

Padova, 3 marzo 2007

Sottoscritta dai professori e ricercatori del Progetto di Ricerca Europeo “Il ruolo del dialogo interculturale per lo sviluppo di una nuova (plurale, democratica) cittadinanza” operanti nei Gruppi transnazionali di Atene (Panteion University e ECSA-Grecia), Lodz (Università e Istituto Europeo), Malta (Università), Padova (Università: Centro Diritti Umani e Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet).

Elenco dei partecipanti al Progetto Europeo di Ricerca:

Neila Akrimi, Université de Tunis

Carlos Ballesteros, National Autonomous University of Mexico, ECSA-Mexico

Enrique Banùs, University of Navarra

Léonce Bekemans, Poland University in Czestochowa

Dimitris N. Chrysochoou, University of Crete

Paola Degani, University of Padua

Giuseppe Grampa, University of Padua

Giampiero Griffò, Disabled Peoples' International

Kumiko Haba, Hosei University, Tokyo, ECSA-Japan

Guy Harpaz, Hebrew University of Jerusalem

Aomar Ibourk, University of Cady Ayyad, Morocco

Deniz Ilgaz, Bogazici University in Istanbul, Turkey

Anna Jedrzejewska, European Institute in Lodz, Poland

Maria Karasinka-Fendler, European Institute in Lodz, Coordinator of the Research Team in Lodz

Stanislaw Konopacki, University of Lodz, Poland

Slim Laghmani, University of Tunis

Erwan Lannon, University of Ghent

Kostas A. Lavdas, University of Crete

Jinan Limam, University of Tunis

Marco Mascia, University of Padua, Coordinator of the Research Team in Padua

Çigdem Nas, University of Marmara in Istanbul

Iro Nicolacopoulou, Panteion University, Athens

Vincenzo Pace, University of Padua

Antonio Papisca, University of Padua, Coordinator of the European Research Project

Rosa Maria Piñón Antillón, National Autonomous University of Mexico, ECSA Mexico

Fatiha Sahli, University of Cady Ayyad, Morocco

Roberto Scarciglia, University of Trieste

Kazimierz Sobotka, European Institute in Lodz, Poland

Klaus Starl, European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, Graz

Gerald M. Steinberg, University of Bar Ilan, Israel

Constantine Stephanou, Panteion University, ECSA-Greece, Coordinator of the Research Team in Athens

Johannes Thomas, University of Paderborn

Stefano Valenti, Council of Europe

Annaleen Van Bossuyt, University of Ghent

Peter Van Elsuwege, University of Ghent

Peter G. Xuereb, University of Malta, Coordinator of the Research Team in Malta

Cittadinanza e cittadinanze, *ad omnes includendos*: la via dei diritti umani

Antonio Papisca

in M. Mascia (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Venezia, Marsilio, 2007

1. Sfide per una cittadinanza (solo) nazionale

Il tradizionale concetto di cittadinanza, caratterizzato dall'orizzonte dello Stato-nazione, è oggi messo in discussione non solo per motivi etici ma anche perché sono in atto processi di ampia portata e di cambiamento strutturale, trasversali alle diverse realtà nazionali. Mi riferisco alla complessa, asimmetrica interdipendenza planetaria, alla sempre più marcata natura transnazionale di rapporti e strutture, all'organizzazione permanente della cooperazione in campo inter-governativo e non-governativo, alla globalizzazione economica, all'internazionalizzazione dei diritti umani e naturalmente all'integrazione europea attuata attraverso l'architettura istituzionale dell'Unione Europea.

In questo contesto planetario, che genera sfide positive e negative, la *governance* vive una crisi profonda e l'esperienza della democrazia è messa a dura prova anche nei Paesi che hanno una lunga tradizione in materia. Questa crisi colpisce non solo le capacità per così dire ordinarie dei governi nazionali – in questo caso si tratterebbe di crisi congiunturale – ma anche la «forma» stessa dello Stato, caratterizzata dalle dimensioni di nazionalità, sovranità, confini ed eserciti. Ci troviamo pertanto davanti a una crisi «strutturale» della statualità quale costruita e attuata negli ultimi secoli.

La crisi della (pratica) della democrazia è strettamente collegata alla crisi strutturale della statualità nazionale. Le decisioni cruciali vengono ormai prese in ambito extra-nazionale: in modo trasparente, se sono coinvolte le legittime istituzioni internazionali, in modo meno trasparente se in altre sedi. Insomma, lo spazio dello Stato-nazione non è più sufficiente a garantire la vita fisiologica della democrazia, poiché quanto deve essere legittimato, controllato e

supervisionato non ricade più, in ampia misura, all'interno della giurisdizione nazionale dei singoli Stati.

In questa situazione i diritti di cittadinanza sono in pericolo, anche quelli più consolidati. Se il Parlamento e il Governo del mio Paese non dispongono più del potere di decidere su molte questioni vitali, qual è il significato delle elezioni politiche e del mio ruolo democratico di legittimazione e partecipazione? Se lo Stato e altre pubbliche istituzioni si sottraggono ai loro impegni nel campo del *welfare*, rinunciando a garantire la tutela dei diritti umani economici e sociali, qual è la differenza tra essere e non essere un cittadino? Se lo Stato-nazione non è in grado di garantire a tutti quelli che vivono nel suo territorio la sicurezza dal crimine organizzato transnazionale e dalle guerre, qual è la differenza tra essere e non essere un cittadino? Se, utilizzando il potere che gli rimane, lo Stato, caratterizzato dal polinomio nazionalità-sovrantà-esercito-confini-cittadinanza *ad alios excludendos*, soccombe alla tentazione di esasperare le proprie funzioni autoritarie (punitive, repressive), quali garanzie costituzionali sopravvivranno, e quanto a lungo? Per quale motivo e per quanto tempo dovremo vivere in un angosciante «stato d'eccezione»?

Un adeguato modo di affrontare questa magmatica situazione consiste nel ridefinire la cittadinanza innanzitutto da un punto di vista concettuale, cioè partendo dal basso, ossia dalle radici della comunità politica, per risalire sino alle istituzioni preposte alla *governance*, al fine di considerare quest'ultima alla luce del *telos* dei diritti umani e della legittimazione democratica prima che in termini di autorità, potere e capacità. Questa operazione *bottom-up* si rende ancora più urgente se consideriamo i gravi conflitti ancora in corso o addirittura in espansione in molti territori ove i diversi gruppi etnici, religiosi e culturali hanno pur convissuto per secoli, mentre contemporaneamente si diffondono la xenofobia e la discriminazione in Paesi ove giungono numerosi e folti gruppi di esseri umani che sono portatori di diverse culture e, a giusto titolo, rivendicano gli stessi diritti di cittadinanza dei cittadini autoctoni di quei territori.

Fortunatamente, lo scenario mondiale non è del tutto negativo. Le dinamiche dell'interdipendenza planetaria hanno una dimensione duplice, positiva e negativa, ove la prima consta principalmente della crescente consapevolezza che sia effettivamente possibile perseguire obiettivi di buona *governance* mondiale e avvalersi, in modo genuinamente cooperativo, di istituzioni e processi decisionali internazionali e sopranazionali per gestire e distribuire equamente

i «beni globali» presenti nel paniere comune della sicurezza e dello sviluppo umano. Questi aspetti positivi sono ben più di meri «interstizi» per operazioni di cambiamento pacifico.

A loro volta, l'internazionalizzazione dei diritti umani e, per noi che viviamo in Europa, il processo di integrazione europea offrono numerose opportunità strategiche per ridefinire il concetto di cittadinanza e aprire nuovi percorsi per la sua pratica. Il primo fornisce il paradigma giuridico-assiologico per una fondazione autenticamente umanocentrica della cittadinanza, il secondo lo spazio reale per esercitare la (nuova) cittadinanza, ed entrambi offrono eccellenti opportunità per sviluppare un processo educativo nel segno della legalità e delle responsabilità condivise.

Appunto il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ci consente, *rectius* ci obbliga, a ricostruire la cittadinanza a partire, come già accennato, non dalle istituzioni statali (la tradizionale cittadinanza *top-down*) ma dal suo titolare originario, l'essere umano (cittadinanza *bottom-up*): intendo la cittadinanza non come status elargito (*octroyé*) dallo Stato, ma come patrimonio immanente all'essere umano, uguale per tutti poiché tutti egualmente membri della famiglia umana. È superfluo sottolineare che si rendono necessari interventi normativi per regolamentare la pratica della nuova cittadinanza all'interno degli Stati, al fine appunto di renderla compatibile con i principi della cittadinanza universale, compreso naturalmente il principio di non-discriminazione.

Dal canto loro, il processo di integrazione europea e l'apparato istituzionale dell'UE consentono di sperimentare una cittadinanza plurale in un contesto evolutivo di *institution building* che richiede una forte legittimazione sostanziale, cioè la partecipazione e la cittadinanza attiva come elementi fondativi della *macro-polis* europea. La duplice realtà dell'internazionalizzazione dei diritti umani e dell'integrazione europea fornisce ulteriore evidenza logica ed empirica per aggiornare e arricchire le categorie di identità e appartenenza in ottica solidarista.

2. I diritti umani, *plenitudo iuris*

Il riconoscimento giuridico dei diritti umani e delle libertà fondamentali direttamente nell'ordinamento internazionale, è una fondamentale conquista

del lungo movimento storico che ha portato alle costituzioni democratiche negli Stati, un movimento caratterizzato da sofferenze e rivendicazioni popolari, da sforzi intellettuali, mobilitazioni di massa e impegno politico. Con la Carta delle Nazioni Unite del 1945 e la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, la «*ratio* costituzionale» del diritto è stata prolungata a livello mondiale, superando i confini della sovranità statale-nazionale.

Per la prima volta nella storia dell'umanità, la persona umana è stata riconosciuta come soggetto, non più come mero oggetto, di Diritto internazionale, *rectius* come soggetto originario in tale ordinamento.

L'art. 1 della Dichiarazione universale è esplicito per quanto attiene al fondamento dei diritti fondamentali: «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e coscienza e devono agire gli uni rispetto agli altri in uno spirito di fratellanza». Come dire: diritti umani, noi. A sottolineare l'importanza di questo assunto, il Preambolo della Dichiarazione proclama che «Il riconoscimento della dignità di 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». Viene così esplicitamente sottolineato che il valore fondante dell'ordine mondiale e di ogni sistema giuridico e politico è la dignità umana. Conformemente al Diritto internazionale vigente e in perfetta consonanza con il Diritto (genuinamente) «costituzionale» nazionale, la sovranità appartiene ai popoli e alla famiglia umana nel suo insieme poiché ognuno dei suoi membri è intrinsecamente dotato di dignità umana e di pari diritti fondamentali.

Possiamo a giusto titolo affermare che la *ratio* umanocentrica del Diritto costituzionale dei singoli Stati è ora rafforzata dal «nuovo» Diritto internazionale, vero *Ius novum universale* o Diritto panumano, che nell'arco di sessant'anni è divenuto un organico *corpus* di principi e norme che integrano e aggiornano la prima parte della Carta delle Nazioni Unite.

Il DNA di un ordine mondiale più giusto, pacifico e democratico è costituito da principi fondamentali quali: l'universalità dei diritti umani, la loro interdipendenza e indivisibilità, l'indissociabilità dei diritti umani delle donne e delle bambine rispetto ai diritti umani internazionalmente riconosciuti, la proscrizione della guerra, il divieto di utilizzare la forza per la composizione delle dispute internazionali, lo stato di diritto, la democrazia sia come diritto sia come metodo naturale per l'attuazione di diritti umani, l'universalità della giustizia penale internazionale, la responsabilità penale personale (per i crimi-

ni di guerra, i crimini contro l'umanità e il genocidio) direttamente perseguibile a livello internazionale¹.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti della persona comporta che gli Stati e altri sistemi organizzati di governo debbano essere considerati quali entità «derivate», strumentali al conseguimento degli obiettivi primari attinenti ai diritti umani e alle libertà fondamentali².

Per sottolineare il primato originario dell'essere umano sui sistemi derivati, l'art. 28 della Dichiarazione universale proclama il diritto alla pace positiva come diritto fondamentale: «Ogni persona ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati». La portata di questo articolo è assolutamente rivoluzionaria se consideriamo che il diritto alla pace (*ius ad pacem*), assieme al diritto alla guerra (*ius ad bellum*), è uno dei forti attributi tradizionali della sovranità degli Stati. In virtù di questo articolo, che evidenzia e rafforza il contenuto di altre norme della Carta delle Nazioni Unite, si può argomentare che, riconoscendo la pace quale diritto umano, il diritto di fare la guerra non può che sparire dal corredo degli attributi degli Stati e dei rapporti tra Stati, con la logica conseguenza che il diritto degli Stati alla pace è diventato il dovere di fare la pace (*officium pacis*)³.

Gli Stati, il sistema interstatuale, le Nazioni Unite, l'Unione Europea, l'Unione Africana e altre istituzioni internazionali, in quanto sistemi «artificiali» creati per un *facere* prestabilito, non contengono in sé la *raison d'être* e, ovviamente, non sono caratterizzati dal «libero arbitrio» come nel caso degli esseri umani.

Poiché gli esseri umani, ovunque essi vivano, hanno le stesse esigenze vitali riconosciute come diritti fondamentali dal Diritto internazionale in vigore,

¹ A. Papisca, *L'internazionalizzazione dei diritti umani. Verso un diritto panumano*, in C.Cardia (ed.), *Anno Duemila, primordi della storia mondiale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 139-167.

² J. Maritain, *Man and the State*, Chicago, Chicago University Press, 1951.

³ H. Gross Espiel, *Il diritto alla pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», s. II, n. 1, 1988, pp. 15-30; D. Roche, *Human Right to Peace*, Toronto, Novalis Press, 2003; A. Papisca, *The Nightmare of an Armed Multilateralism à la carte Urges for a UNESCO Declaration on the Human Right to Peace*, in European University Center for Peace Studies - EPU (ed.), *Collection of 100 Study Papers and Essays, 2001-2005, of UNESCO Chairs in Human Rights, Democracy, Peace and Tolerance*, Stadtschlaining, EPU, 2006, pp. 289-297.

tutti gli Stati e le Organizzazioni internazionali devono attenersi alla stessa deontologia umanocentrica e irenica.

Quando un sistema giuridico si fonda sui diritti umani, esso entra in una fase di maturazione umanocentrica che possiamo definire di *plenitudo iuris*, di pienezza del diritto. Il Diritto internazionale dei diritti umani indica che tale conquista contrassegna oggi anche il sistema mondiale. Essendo il «traghetta-tore» che porta l'etica umana universale nell'arena della politica e dell'economia, esso costituisce anche il nucleo fondamentale di ogni genuina strategia educativa. A tale proposito, la Dichiarazione universale afferma esplicitamente che la sua attuazione deve essere principalmente perseguita attraverso l'insegnamento e l'educazione. Insomma, il Diritto pan-umano, in quanto *noyean dur* del «sapere» dei diritti umani – *le savoir des droits de la personne* –, è uno strumento particolarmente utile a scopi pedagogici poiché consente di riferirsi a valori che, per il fatto stesso di essere inclusi nelle norme giuridiche internazionali, non possono non essere assunti come obiettivi o, se si vuole, meno arbitrari di altri.

L'Europa è certamente la fonte storica sia di una filosofia organica sia del linguaggio e dei tecnicismi giuridici dei diritti umani, ma la cultura dei diritti umani, così come si sta sviluppando e diffondendo, è il risultato della confluenza dei contributi concettuali (e politici) provenienti dalle diverse regioni del mondo. Ad esempio, il principio di interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani è stato formalmente proclamato nel dicembre 1977 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite su proposta e pressioni di Paesi non europei⁴. Lo stesso principio è stato puntualmente ripreso nella Dichiarazione di Vienna adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani nel 1993. Al giorno d'oggi, grazie al paradigma dei diritti umani universalmente

⁴ Risoluzione UN-GA 32/130 del 16 dicembre 1977, che afferma (par. 1): «a) Tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; è necessario dedicare uguale e urgente considerazione all'attuazione, promozione e tutela dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali; b) la piena realizzazione dei diritti civili e politici senza godimento di diritti economici, sociali e culturali è impossibile; il conseguimento di un progresso duraturo nell'attuazione dei diritti umani dipende da politiche nazionali e internazionali stabili ed efficaci nel campo dell'economia e dello sviluppo sociale, come riconosciuto dal Proclama di Teheran nel 1968». Questo principio, che ottempera ai requisiti di «integrità» dell'essere umano, è incluso nella Dichiarazione sui diritti umani di Vienna del 1993.

riconosciuti, è in pieno corso un processo di «fertilizzazione incrociata» di culture e visioni politiche.

In questo «cantiere universale», giova sottolinearlo, vi è una grande varietà di attori che svolgono ruoli significativi: governi, organizzazioni inter-governative, organizzazioni non-governative, accademici e tribunali sopranazionali (con la loro giurisprudenza creativa).

Migliaia di monitori «istituzionali» dei diritti umani sono attualmente impegnati in operazioni sul campo in tutto il mondo. La «dimensione dei diritti umani» sta diventando trasversale (*mainstreaming*) rispetto al mandato e alla struttura operativa delle missioni di pace dell'ONU. Amnesty International e una miriade di organizzazioni di società civile globale agiscono in un *continuum* di ruoli che origina dalle comunità locali e risale sino ai santuari della politica internazionale, comprese le giurisdizioni sopranazionali.

A partire da «Rio 1992», le grandi Conferenze mondiali indette dalle Nazioni Unite mobilitano ampi settori di società civile di tutte le regioni e i continenti, e offrono alla cultura dei diritti umani la possibilità di esprimersi in termini di democrazia partecipativa transnazionale. In effetti, il paradigma dei diritti umani costituisce un codice di simboli utilizzati da attori significativi della società civile mondiale per comunicare tra di loro e con le istituzioni nazionali e internazionali, un codice transculturale. La questione della legalità internazionale basata sui diritti umani e sul multilateralismo è diventata un tema familiare appunto alla società civile globale, non solo per avanzare denunce, in modo competente e in piena legittimità, contro dittature, egemonismi, programmi di economia senza giustizia, comportamenti di *Real-politik*, ma anche per ideare e proporre adeguate istituzioni, misure positive e buone prassi per conseguire gli obiettivi della (buona) *governance* mondiale.

L'appassionata e creativa realtà delle organizzazioni e dei movimenti solidaristici che agiscono al di là e al di sopra dei confini degli Stati dimostra che i ruoli civici e politici, ossia la cittadinanza attiva, non si limitano più allo spazio intrastatale e che, come in precedenza accennato, si sta effettivamente delineando una «geometria» adeguata per l'esercizio della democrazia nello spazio mondiale. Il tradizionale sistema interstatale era un club esclusivo di «governanti per governanti», la cui linfa vitale era garantita da ciò che la cibernetica definisce *withinputs* (ossia, domande e sostegni dei governanti per i governanti, la pratica dei «vertici» è significativa al riguardo), e non da *inputs*

provenienti, fisiologicamente, dai «governati», ossia dagli esseri umani che definiamo «cittadini».

Orbene, oggi proprio i «cittadini», in particolare attraverso le organizzazioni e i movimenti transnazionali, hanno visibilità e legittimazione anche formale – oramai *de iure condito* – nello spazio costituzionale mondiale. La democratizzazione delle istituzioni e delle politiche internazionali nel vero senso della democrazia – che significa non «un Paese, un voto» (traduzione procedurale del vecchio principio dell'eguaglianza delle sovranità statuali), ma una più diretta legittimazione degli organismi multilaterali e una più efficace partecipazione politica nel loro funzionamento – è diventata la nuova frontiera di ogni importante e pacifico sviluppo umanocentrico della *governance*. Lottare per una democrazia internazionale-transnazionale costituisce già la messa in pratica della nuova cittadinanza.

Questa ampia mobilitazione popolare è ulteriormente legittimata, in modo specifico e innovativo, dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sul «Diritto e responsabilità dei singoli, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti», adottata con Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/53/144 (9 dicembre 1998). In virtù di questo strumento, noto come la *Magna Charta* dei difensori dei diritti umani, «ogni individuo ha diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare per la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale» (art. 1). L'enfasi è posta sul diritto a «lottare» (questo verbo è evidentemente più forte di «agire» o «adoperarsi»), per superare qualsiasi confine nazionale. L'art. 7 afferma che «tutti hanno il diritto, singolarmente e in associazione con altri, di sviluppare e discutere nuove idee e principi relativamente ai diritti umani e di operare per la loro accettazione». L'art. 18, commi 2 e 3, prosegue: «i singoli, i gruppi, le istituzioni e le organizzazioni non-governative hanno un ruolo importante da svolgere e una responsabilità per quanto attiene alla salvaguardia della democrazia, alla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e alla promozione e all'avanzamento delle società, delle istituzioni e dei processi democratici. I singoli, i gruppi, le istituzioni e le organizzazioni non-governative hanno anche un importante ruolo e responsabilità nel contribuire, se del caso, alla promozione del diritto di ciascuno a un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà enunciati nella

Dichiarazione universale dei diritti umani e in altri strumenti dei diritti umani possono essere pienamente realizzati».

È superfluo far notare che i compiti relativi all'estensione della democrazia e alla costruzione dell'ordine mondiale hanno un alto profilo politico. L'unica condizione di legittimità prescritta dalla Dichiarazione è che tali ruoli siano svolti «in modo pacifico», dunque in perfetta sintonia con la logica non violenta della promozione umana.

3. Cittadinanza intesa come albero di cittadinanze

Conformemente al Diritto internazionale che riconosce i diritti umani, la cittadinanza deve essere definita come lo *status* giuridico della persona nello spazio che è proprio di tale Diritto. Come in precedenza accennato, questo dilatato spazio costituzionale coincide con lo spazio vitale di tutti i membri della famiglia umana. Lo *status* giuridico di «persona umana» non emana dal potere anagrafico dello Stato, il relativo *status* di cittadinanza è pertanto non elargito (*octroyée*) ma semplicemente «riconosciuto», è cittadinanza universale in via originaria appunto perché il suo titolare è, come già sottolineato, soggetto originario di diritti fondamentali nell'ordinamento internazionale, prima di essere cittadino o suddito di questo o quello Stato.

In altre parole, tutti gli esseri umani, cioè tutti coloro che il nuovo Diritto internazionale assume dotati di intrinseca eguale dignità ed eguali diritti, sono *naturaliter* cittadini del pianeta terra. La cittadinanza universale è cittadinanza primaria ed è comune, giova ripeterlo, a tutti i «membri della famiglia umana». Le cittadinanze anagrafiche, nazionali ed europea, sono cittadinanze secondarie o derivate o complementari e, in quanto tali, devono essere coerenti con lo *status* giuridico originario dell'essere umano.

Una metafora potrebbe essere utile ai fini educativi: la cittadinanza è un albero, il cui tronco e le cui radici sono lo *status* giuridico dell'essere umano, che coincide con la cittadinanza universale, o cittadinanza della persona, e i rami sono le cittadinanze nazionali e sub-nazionali. La cittadinanza è una categoria concettuale e giuridica plurale.

La cittadinanza nazionale è tradizionalmente teorizzata e insegnata come un istituto di identificazione collettiva *ad intra*, attorno ai simboli della storia nazionale e della statualità nazionale, e di esclusione *ad extra* rispetto a ciò

che non ricade all'interno dei confini nazionali. Giova ricordare che la paradigmatica Dichiarazione francese del 1789 fa riferimento ai *droits de l'homme et du citoyen*, che ha di fatto portato all'interpretazione dei diritti fondamentali come di un privilegio per coloro che sono già cittadini anagrafici di un determinato Stato, insomma una sorta di valore aggiunto o di lusso per loro. La sua implicita *ratio* è *ad alios excludendos*, dunque contraddittoria rispetto all'immanente universalità dei diritti umani.

La Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione universale esplicitamente assumono, come più volte già sottolineato, i diritti fondamentali come intrinseci (*inherent*) all'essere umano in quanto tale. Correttamente, nei rilevanti strumenti giuridici internazionali si dice «diritti umani» come sinonimo di «diritti della persona», non si opera distinzione tra essere umano e cittadino, l'essere umano è originariamente il cittadino. Insomma, la logica del nuovo Diritto internazionale è orientata chiaramente *ad omnes includendos*.

Nell'attuale contesto di dinamiche planetarie che esigono nuove forme di organizzazione politica del mondo, la cittadinanza deve essere considerata come un concetto evolutivo, com'è per sicurezza e sviluppo, ossia secondo una logica multidimensionale. Le analogie sono chiare e convincenti. Sino a poco tempo fa la sicurezza era intesa come sicurezza «dello Stato» (*state security*), «nazionale» e «militare», mirata al perseguimento dell'interesse nazionale; oggi si parla invece di sicurezza umana (*human security*) come primariamente sicurezza della «gente» (*people security*), un concetto multidimensionale che comprende aspetti sociali, economici e ambientali, e postula anche un apparato collettivo sopranazionale di sicurezza⁵. È anche il caso di ricordare che negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, lo sviluppo era considerato come un processo essenzialmente economicistico finalizzato alla crescita quantitativa; oggi si parla di «sviluppo umano» (*human development*) riferendosi a un ricco paniere di indicatori quantitativi e qualitativi, basati sul principio

⁵ In tema di «sicurezza umana» vedi S. Alkire, *Concept of Human Security*, in L.C. Chen, S. Fukuda-Parr, E. Seidensticker (eds.), *Human Security in a Global World*, Cambridge, Harvard University Press, 2003, pp. 15-40; J.P. Burgess, T. Owen (eds.), *What Is Human Security?*, in «Special Section, Security Dialogue», vol. 35, n. 3, 2005, pp. 345-372; R. Pettman, *Human Security as Global Security: Reconceptualising Strategic Studies*, in «Cambridge Review of International Affairs», vol. 18, n. 1, 2005, pp. 137-150. Vedi anche il Rapporto del Segretario generale dell'ONU, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, marzo 2005.

della centralità della persona umana come sottolineato dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo del 1986.

La riflessione sulla cittadinanza plurale solleva ovviamente problemi di portata addirittura drammatica, se consideriamo che, da un punto di vista storico e di diritto positivo, le cittadinanze nazionali preesistono alla cittadinanza universale. La grossa sfida è per la cultura, la politica e l'educazione, perché contribuiscano a modificare la *forma mentis* di molti, armonizzare i sistemi giuridici nazionali con il Diritto internazionale dei diritti umani, attuare adeguate politiche sociali nazionali e internazionali e favorire l'inclusione di tutti nel contesto di un'architettura multilivello della *governance*. Si è aperta una nuova frontiera per la promozione umana, la democrazia e la pace.

4. Cittadinanza europea dei diritti umani: quale coerenza?

Il primo e più significativo messaggio che discende dal sistema istituzionale dell'integrazione europea può essere riassunto come segue⁶. Poiché è stato possibile, *de iure* e *de facto*, superare i confini territoriali e gli egoismi della sovranità statale, dovrebbe essere anche possibile superare pregiudizi e divari tra i gruppi e tra i popoli. Si tratta di un messaggio di pace e di liberazione che offre ai cittadini «nazionali» reali opportunità di entrare in nuovi spazi territoriali e funzionali per lo sviluppo umano, la sicurezza umana, l'esercizio di ruoli democratici e di sperimentare nuove forme di statualità, di «statualità sostenibile» (*sustainable statehood*).

Non dobbiamo dimenticare che il progetto di integrazione europea, così come fu concepito dai lungimiranti «padri fondatori» dell'Europa, si è tradotto in un processo di reale costruzione della pace. Il metodo previsto per attuare questo progetto, quanto meno nella fase iniziale, era conforme all'approccio funzionalista del gradualismo, e questo spiega perché i soggetti chiave ai fini dell'integrazione erano imprenditori, burocrati e lobbisti, e non gli esseri umani in quanto tali. Ciononostante, come sappiamo, sin dall'inizio l'architettura istituzionale e il funzionamento del sistema europeo sono stati coinvolti e metabolizzati in un processo di evoluzione permanente.

⁶ A. Papisca, *Reforming the United Nations by the Convention Method: Learning from the European Union*, in «The Federalist Debate», vol. XIX, n. 1, 2006, pp. 8-12.

Fu ben presto sollevato il problema del cosiddetto «deficit democratico» relativo ai limitati poteri del Parlamento europeo. Ci si rese conto che sarebbe stato impossibile parlare di democrazia sopranazionale e di stato di diritto a prescindere dal loro collegamento al paradigma dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

La «cittadinanza UE», come noto, è stata formalmente istituita dal Trattato di Maastricht nel 1992, esattamente quarant'anni dopo il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951. Nel successivo Trattato di Amsterdam del 1997, i diritti umani sono stati proclamati parte integrante dei principi fondativi dell'Unione Europea. Infine il 10 dicembre 2000, a Nizza, i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea hanno congiuntamente proclamato la «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea» predisposta da una Convenzione europea ad hoc. La Carta è allo stesso tempo una conquista – poiché rende la materia più coerente e sistematica – e un punto di partenza per ulteriori sviluppi verso la piena «costituzionalizzazione» del sistema dell'Unione Europea, in particolare fornendo un adeguato terreno per una più corretta fondazione della cittadinanza UE.

A ben considerare, questioni legate ai diritti umani sono state affrontate nel sistema europeo ben prima degli anni novanta, grazie all'illuminata giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e all'appassionato impegno del Parlamento europeo. Inoltre, non dobbiamo dimenticare che i diritti umani erano compresi anche nel primo progetto di «Costituzione europea» (progetto Altiero Spinelli), approvato dal Parlamento europeo nel 1984, ma non anche dal Consiglio che seguì invece la via della «Conferenza intergovernativa» dando vita all'Atto Unico Europeo del 1987.

Dal canto suo la Commissione europea, principalmente con il lavoro della propria «Unità diritti umani e democratizzazione», è stata molto attiva in quest'ambito, garantendo un sostegno politico e finanziario alle ONG e alle università per progetti di informazione ed educazione ai diritti umani e alla democratizzazione⁷.

⁷ Lo «European Master in Human Rights and Democratisation», E.MA, avviato nel 1997, sotto la supervisione del Centro per i diritti umani dell'Università di Padova in collaborazione con 10 università europee, rappresenta un efficace e positivo esempio di «investimento infrastrutturale» della Commissione europea. Le università partner sono divenute oggi 39. In colle-

È utile ricordare che a partire dal 1999, il Rapporto annuale sui diritti umani del Parlamento europeo è accompagnato dal Rapporto annuale sui diritti umani dell'Unione, predisposto dal Consiglio e fatto oggetto di discussione nell'annuale sessione del «Forum UE sui diritti umani», presieduta dalla Presidenza di turno dell'UE, con la partecipazione dei rappresentanti degli Stati membri, delle istituzioni e degli organi dell'UE, delle ONG e degli accademici. Giova altresì ricordare che nell'ambito delle relazioni esterne, i diritti umani, collegati in particolare alle reti di strutture educative e di società civile, hanno da molti anni grande visibilità soprattutto nel contesto della cooperazione allo sviluppo con i Paesi ACP. Dall'inizio degli anni novanta, è stata inclusa una «clausola sui diritti umani» nei trattati con i Paesi terzi, che prevede la sospensione dei suddetti trattati se lo Stato in questione non rispetta i principi dei diritti umani e della democrazia. Da sottolineare anche l'importante ruolo svolto dalle istituzioni dell'Unione Europea nel sostenere la creazione e il funzionamento della Corte penale internazionale.

L'Unione Europea, nel suo insieme, si è venuta dotando di uno specifico apparato organizzativo per la materia dei diritti umani. Presso il Parlamento europeo sono attivi il Comitato per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, il Comitato delle petizioni, il Sottocomitato dei diritti umani del Comitato degli affari esteri, l'Unità per i diritti umani presso il Segretariato generale dello stesso Parlamento.

Dal canto suo il Consiglio dell'Unione si avvale di un Gruppo di lavoro permanente sui diritti umani (COHOM), a carattere intergovernativo. Il Segretario generale del Consiglio-Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) è coadiuvato da un Rappresentante personale per i diritti umani. La Commissione, nell'ambito della Direzione generale relazioni

gamento con lo E.M.A, nel 2003 è stato formalmente costituito lo «European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation» (EIUC), un'associazione di università che gode di personalità giuridica, con sede a Venezia. L'EIUC è ora formalmente incluso nel Regolamento 1889/2006 del dicembre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione «sulla istituzione di uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani in tutto il mondo» (vedi il punto 21 e l'art. 13e). Per altre informazioni sui primi sei anni di attività di questa istituzione accademica interuniversitaria, vedi A. Papisca, M. Nowak, H. Fischer, *Curriculum Development and Academic Institution Building in the European Union: The Experience of the European Master in Human Rights and Democratisation*, EMA, in «Pace diritti umani/Peace human rights», s. I, n. 3, 2004, pp. 123-146.

esterne, si avvale di una Direzione per i rapporti multilaterali e i diritti umani e, come prima ricordato, di un'Unità sui diritti umani e la democratizzazione. È stata inoltre istituita l'Agenzia europea per i diritti umani, con sede a Vienna. Da ricordare anche il «Mediatore europeo» il quale, fin dalla sua costituzione in virtù del Trattato di Maastricht, esercita il proprio mandato sulla base di un approccio esplicitamente orientato ai diritti umani.

Più di recente, la prassi consolidata del «dialogo sociale» è stata integrata dal cosiddetto «dialogo civile», allo scopo di coinvolgere le Organizzazioni della società civile (OSC) nella definizione delle politiche dell'Unione in modo più ampio e sostanziale. In tale contesto si sta sviluppando un'apposita «rete dei diritti umani»⁸.

Alla luce dei dati che abbiamo velocemente richiamato, risulta che esistono adeguate premesse per la revisione dell'attuale «cittadinanza UE», come tale non fondata sui diritti umani. Come esplicitamente stabilito dal Trattato che istituisce la Comunità Europea (Parte II, Cittadinanza dell'Unione, artt. 17-22) e omologhe disposizioni del Trattato di Lisbona contenute sia nel Trattato sull'Unione Europea (Titolo II, Disposizioni relative ai principi democratici, art. 9), sia Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Parte seconda, Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione, artt. 18-25) –, l'appartenenza a uno Stato membro dell'Unione costituisce condizione essenziale della cittadinanza UE.

Questo significa che la «nazionalità» rimane ancora il requisito principale. Nell'attuale ordinamento UE, le disposizioni relative alla cittadinanza aprono la strada a un paradosso: discriminazioni e contraddizioni sono presenti non solo nel testo del Trattato della Comunità Europea prima richiamato, ma anche nel Trattato di Lisbona. In quest'ultimo documento, si menziona la «cittadinanza di Maastricht» (che non ha fondamento nei diritti umani), e fa riferimento al «cittadino UE» elencando soltanto alcuni diritti specifici, senza richiamare i diritti fondamentali definiti nella Carta. Questa infatti proclama nel suo Preambolo che l'UE «istituendo la cittadinanza dell'Unione, pone

⁸ H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2003 Yearbook*, Oxford, Oxford University Press, 2003; C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly*, in «Global Governance», n. 1, 2002, pp. 93-117; M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004.

l'individuo al centro delle proprie attività» (corsivo aggiunto, il riferimento sarebbe in questo caso all'«essere umano»).

Cosa fare? Si può cominciare col dire che la Carta di Nizza legittima a operare perché la cittadinanza UE sia basata sui diritti umani come avviene per qualsiasi cittadinanza nazionale democratica. Questo fondamento, che è allo stesso tempo logico e naturale e in linea di principio non incompatibile con il parametro della complementarietà della cittadinanza nazionale ed europea, consentirà a quest'ultima di divenire fisiologica, nel senso di rendersi coerente con il Diritto internazionale dei diritti umani, in particolare con il principio di non-discriminazione, cioè con un consolidato principio consuetudinario di *ius cogens*. Anche il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani troverà piena ragion d'essere nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Insomma, i diritti specifici che caratterizzano la cittadinanza UE (in particolare, la libera circolazione, il diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo e a livello comunale, il diritto di petizione e la protezione diplomatica all'estero) non possono essere disgiunti dal più completo insieme di tutti gli altri diritti fondamentali della persona – civili, politici, economici, sociali e culturali –, ossia dal loro «grembo» naturale.

I diritti della (attuale) cittadinanza UE sono concretamente «giustiziabili», ma questa tesi dell'effettività giuridica non può e non deve aprire la strada alla discriminazione tra i cittadini di uno Stato membro dell'Unione e coloro che, pur vivendo regolarmente nello spazio territoriale dell'Unione medesima, non godono di questo «privilegio». Rivendicare un fondamento corretto e coerente per la cittadinanza UE all'insegna di «tutti i diritti umani per tutti» non può non costituire una parte importante dell'esercizio attivo dell'attuale cittadinanza UE – per quanto limitata e di privilegio –, una causa degna di altissimo impegno morale, civico e politico.

5. L'orizzonte spaziale della cittadinanza plurale

La pratica della cittadinanza plurale richiede una profonda consapevolezza dei valori fondanti, come pure la conoscenza delle fonti giuridiche, dei percorsi, dei metodi e degli strumenti operativi. L'intervento educativo deve mirare alla trasmissione di precisi dati cognitivi, in particolare di quelli che attengono alle conquiste della civiltà del diritto, per aiutare a interiorizzare

valori e a motivare all'azione. Questo approccio non può che essere globale, interdisciplinare, partecipativo e orientato all'azione come in particolare elucidato dall'UNESCO, sin dai tempi della Raccomandazione del 1974 su «Educazione alla comprensione, alla cooperazione, alla pace internazionale e all'educazione riguardo ai diritti umani e alle libertà fondamentali».

In questa prospettiva di ampia e capillare mobilitazione educativa, è necessario rivolgere debita considerazione alla definizione del diritto all'educazione, sancito dall'art. 13, comma 1, della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e morali, del 1966, che recita: «Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'educazione. Essi convengono sul fatto che l'educazione 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'educazione 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».

Nell'opera di elucidazione dei valori, deve essere chiaro che essi non sono, in quanto tali, oggetto di mera contemplazione, devono invece essere tradotti in obiettivi da perseguire seguendo l'approccio assio-pratico che è proprio della cultura dei diritti umani. Mi pare superfluo sottolineare che la concreta protezione dei diritti umani significa soddisfare bisogni vitali – non capricci o lussi o arroganze – e che questo comporta, oltre che leggi adeguate ed eque sentenze giudiziarie, soprattutto azioni positive e politiche pubbliche.

Il rapporto diretto con il territorio, in particolare con le istituzioni di governo locale, è essenziale non solo perché la gente deve avere, in quel luogo determinato, la possibilità reale di esercitare i propri diritti di cittadinanza, ma anche perché, soprattutto per quanto riguarda la dimensione europea della cittadinanza, le istituzioni governative regionali e locali sono formalmente obbligate ad attrezzare se stesse in modo tale da «creare e rafforzare il legame verticale tra cittadinanza europea e cittadinanza di Regioni e Comuni (Comitato delle Regioni dell'UE)»⁹.

⁹ Parere del Comitato delle Regioni dell'UE sul tema Cittadinanza europea, 2000/C156/03.

In Europa, i rami dell'albero della cittadinanza plurale sono le cittadinanze comunali, provinciali e regionali. L'interesse dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle politiche europee aumenta a patto che ci siano possibilità reali e canali atti a garantire la partecipazione politica popolare. Secondo il citato Comitato delle Regioni «la cittadinanza europea rappresenta in larga misura un'estensione della cittadinanza delle regioni e dei comuni», in particolare quella parte della cittadinanza europea che prevede il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni del comune di residenza.

A scopo educativo giova sottolineare che le Regioni e i Comuni, in quanto genuinamente «territorio» ma non «confine», hanno un'intrinseca vocazione alle relazioni transnazionali, e come tali costituiscono terreno fertile per sviluppare una medesima identità inclusiva e pacifica all'interno e al di fuori delle proprie giurisdizioni domestiche: «La cittadinanza europea non può e non deve essere asserita e sviluppata senza prima prendere in considerazione altri tipi di cittadinanza. Il successo della cittadinanza europea dipende in larga misura da quanto sarà integrata nelle attuali strutture civili, politiche e democratiche e dalle misure che saranno adottate dalle amministrazioni locali e regionali»¹⁰. Questa prospettiva apre la strada alla messa in opera di un'alleanza strategica tra le autorità locali, le organizzazioni della società civile e gli attori dei processi educativi e formativi.

Come già prima accennato, l'attuale crisi della democrazia, che alcuni vogliono dissennatamente esportare anche con i bombardamenti, è in gran parte dovuta al fatto che le problematiche legate alle articolazioni partecipative e rappresentative della democrazia sono affrontate facendo riferimento unico allo «spazio» dello Stato-nazione, ignorando il fatto che viviamo in una dilatata realtà politica all'interno della quale decisioni di enorme portata sono prese, in via sia trasparente sia opaca, al di fuori e al di là di questo spazio ormai insufficiente. Dal momento che le istituzioni di governo locale sono obbligate, per loro stessa natura, ad affrontare direttamente problematiche che attengono all'agenda politica dell'ordine mondiale, esse sono pienamente legittimate a rivendicare e a svolgere un più visibile ruolo negli affari internazionali. Essendo più vicine di altre istituzioni ai bisogni vitali dei cittadini, le autorità locali non possono non svolgere un ruolo di protagonisti nel gioco

¹⁰ *Ibidem.*

della sussidiarietà. In presenza dei processi in corso di globalizzazione e transnazionalizzazione, perché sia efficace questo gioco deve avere luogo nello spazio mondiale in cui le istituzioni multilaterali costituiscono il polo più alto della sussidiarietà. Ne discende che le comunità politiche locali hanno un interesse cruciale a rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite, l'Unione Europea e altre legittime istanze multilaterali, condividendo questi stessi obiettivi con le ONG e i movimenti sociali transnazionali di società civile globale. Riuscire a ottenere uno spazio più adeguato all'interno di queste istituzioni costituisce un obiettivo fondamentale di quel movimento in crescita che va sotto il nome di diplomazia delle città (*city diplomacy*), necessario per la salute istituzionale sia delle autorità locali sia delle organizzazioni multilaterali¹¹.

È opportuno a questo punto citare il caso dell'Italia, visto che i nuovi statuti di cui si sono dotati migliaia di Comuni e Province, prevedono la cosiddetta «norma pace diritti umani» in base alla quale «il comune X (o la provincia X), in coerenza con i principi costituzionali che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e conformemente ai principi del Diritto internazionale dei diritti umani, riconosce la

¹¹ Il 14 maggio 1999, è stato costituito presso le Nazioni Unite il Comitato consultivo delle autorità locali, UNACLA, con l'obiettivo primario di rafforzare il dialogo tra governi centrali e autorità locali in relazione all'attuazione dell'Habitat Agenda. Si sta nel frattempo sviluppando un movimento transnazionale per la promozione della «diplomazia delle città» il cui organismo guida è il Comitato «City Diplomacy» dell'Associazione mondiale delle città e dei governi locali (UCLG), ONG con status consultivo presso l'ECOSOC. Il Comitato è gestito dall'Associazione degli enti locali dei Paesi Bassi, VNG, con sede a L'Aia. Molte associazioni nazionali e transnazionali partecipano attivamente a questa rete, tra le altre il «Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani», con sede a Perugia. Il concetto di «diplomazia delle città» è in via di messa a fuoco in vari incontri e conferenze. «La diplomazia delle città è lo strumento dei governi locali e delle loro associazioni per supportare i governi locali in guerra grazie a una cooperazione tangibile e concreta da città a città con l'obiettivo di creare un ambiente stabile all'interno del quale i cittadini possano vivere assieme in pace, democrazia e prosperità»: questa è la definizione provvisoria formulata dalla Working Conference promossa dalla ONG «United Cities and Local Government» a Perugia il 6-7 ottobre 2006. In materia è opportuno citare anche la Dichiarazione sulle città e altri insediamenti umani nel nuovo millennio (Risoluzione S-25/2), approvata dall'Assemblea generale ONU, il 9 giugno 2001.

pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli. A questo scopo si impegna a porre in essere iniziative e cooperare con le organizzazioni della società civile, scuole e università». Questa interessante esperienza di inculturazione costituzionale, che per la sua rilevanza giuridica e politica rimane tuttora unica al mondo, ha preso avvio nel 1991-1992, quando i Comuni e le Province, grazie a una legge nazionale, hanno potuto godere di una maggiore autonomia. Dal canto loro, numerose Regioni italiane hanno adottato leggi regionali «per la promozione dei diritti umani, della pace e della cooperazione allo sviluppo, da realizzarsi in collaborazione con scuole, università e organizzazioni non-governative». Esempio trainante è quello della Regione Veneto che, nel 1988, ha anticipato, con la prima legge regionale in materia, l'azione statutaria in redi Comuni e Province¹². In virtù della norma «pace diritti umani», i Comuni e le Province italiane si impegnano formalmente a rispettare i principi della Carta delle Nazioni Unite, in particolare l'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani che proclama il diritto di ogni essere umano a «un ordine sociale e internazionale all'interno del quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella Dichiarazione possono essere pienamente realizzati».

Il fatto stesso di assumersi una responsabilità «globale» ben si coniuga con la natura più profonda del governo locale in quanto, come prima sottolineato, territorio, ma non confine. A giusto titolo si può dunque parlare di diplomazia della città come quella che comprende iniziative concrete, in modo particolare le politiche pubbliche che contribuiscono alla costruzione della pace interna e internazionale, cioè alla *good global governance* secondo il citato art. 28 della Dichiarazione universale. Il profilo politico sempre più alto di questo impegno istituzionale, oltre che il suo impatto educativo per l'esercizio della cittadinanza attiva, è di tutta evidenza: le autorità locali sono coinvolte diret-

¹² Sull'argomento, sono state curate varie pubblicazioni dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova. In particolare: G. Lombardi, P. Merlo, M. Mascia, *Pace e diritti umani negli Statuti comunali: il caso della Regione Veneto*, Padova, CEDAM, 1997; *La politica della Regione del Veneto per la pace. I diritti umani e la cooperazione allo sviluppo*, Padova, CLEUP, 2005. Vedi anche l'opuscolo *Pace, diritti umani e cooperazione decentrata in Italia: le leggi regionali*, Padova, Centro Diritti Umani, 2005.

tamente nel promuovere e consolidare l'effettività degli strumenti giuridici internazionali relativi ai diritti umani.

Il primo supporto a questa intrapresa dovrebbe venire proprio dal basso, perseguendo gli obiettivi della «città inclusiva», cioè offrendo a tutti coloro che vivono nella città pari opportunità nel far valere tutti i diritti umani (civili, politici, economici, sociali e culturali) nonché canali e mezzi per la partecipazione politica. L'obiettivo è di soddisfare, in modo coerente, i requisiti appunto della cittadinanza che definiamo appunto plurale e democratica¹³.

Preso atto dell'esperienza fallimentare della cooperazione allo sviluppo quale centralizzata, anzi monopolizzata dai governi degli Stati, è oggi assolutamente necessario che la mobilitazione e l'impiego di maggiori risorse umane e materiali avvenga nel quadro di una cooperazione diretta tra le città. Partendo dall'assunto che la genuina cooperazione allo sviluppo costituisce un elemento essenziale della buona *global governance*, è dato prevedere che il profilo «politico» della cosiddetta cooperazione decentralizzata non potrà che aumentare. Sempre in questo contesto, è utile conoscere che la rete delle «Città per i diritti umani» si sta sviluppando in tutta Europa a seguito dell'adozione della «Carta europea dei diritti umani» avvenuta a Saint Denis nel 2000. Lo scopo di questa virtuosa iniziativa sta nel rendere più efficace la traduzione del contenuto degli strumenti giuridici internazionali sui diritti umani nella realtà quotidiana delle comunità locali (*les droits humains dans la rue – los derechos humanos en la calle – human rights in the street*).

Per poter svolgere funzioni di positive *peace-building* dal basso verso l'alto fino alle Nazioni Unite, le autorità locali devono essere consapevoli di quanto sia efficace il *soft power*, fatto di dialogo, di partecipazione e di aderenza ai bisogni

¹³ Il tema dell'«inclusione» e della «città inclusiva» sono affrontati sempre più puntualmente da studiosi, centri di ricerca, autorità locali, associazioni di autorità locali, ONG, movimenti sociali transnazionali. La bibliografia si allunga di giorno in giorno, alcune indicazioni: UNCHS (Habitat), *Cities in a Globalising World, Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan Publications, London, 2001; AITEC, *Rapport introductif sur la ville inclusive*, Quatrième Forum International sur la Pauvreté Urbaine, Marrakech 16-19 octobre 2001. Si veda inoltre «Inclusive Cities Canada: A Cross-Canada Civic Initiative», ICC, Social Planning Council of Ottawa, *Our Homes, Our Neighbourhoods: Building an Inclusive City, Report on the Community Forum* (20 September 2003).

vitali della gente, e di quanto utilizzandolo si rafforzino l'identità e l'impatto dell'Unione Europea quale attore civile globale dotato appunto, in misura considerevole, di quello stesso *soft power*¹⁴.

Per quanto in particolare concerne lo spazio europeo, dovremmo renderci conto che la pratica della cittadinanza deve maturare, come prima accennato, nel contesto di un processo continuo di *institution building*, cioè in un laboratorio le cui istituzioni politiche hanno ancora poche e relativamente deboli capacità simboliche di identificazione mentre il processo decisionale di vertice e tecnocratico prevale tuttora ampiamente sulla partecipazione popolare. È pertanto necessario sviluppare tra i cittadini, quale elemento di identificazione e di appartenenza, quello che definirei come lo «spirito costituente»: in altri termini, il senso delle responsabilità condivise nel costruire ciò che è importante e utile per tutti. Per alimentare questa tensione strategica, è ancora una volta utile mantenere vivi i rapporti tra le istituzioni sopranazionali e le istituzioni dei governi locali e regionali che, come ripetutamente sottolineato, svolgono un ruolo importante al di fuori dei loro territori e al di là dei confini nazionali, in ambiti come la cooperazione allo sviluppo, gli scambi culturali, la solidarietà internazionale e gli aiuti umanitari.

Ma l'orizzonte per la cittadinanza plurale attiva è ancora più ampio di quello europeo, è lo spazio mondiale dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, i cui punti focali istituzionali sono le Nazioni Unite e il sistema delle loro agenzie specializzate. Anche questo spazio è un cantiere evolutivo di *institution building*, comprensibilmente più complesso rispetto al laboratorio della *polity* europea. C'è da sottolineare che, per quanto riguarda in particolare i simboli di identificazione, gli ideali dell'ONU continuano a dimostrarsi più attraenti di quelli dell'Unione Europea, soprattutto in quegli ambienti di società civile che sono sensibili all'agenda politica, in particolare alla tematica della costruzione di un ordine mondiale più giusto, pacifico e democratico. Come collegare il cantiere europeo con il cantiere dell'ordine mondiale? Nel mondo interdipendente e globalizzato, alla ricerca di *governance* efficace, trasparente e solidaristica, l'Unione Europea è riconosciuta in tutto il mondo come un modello di *peace-building* e di sviluppo umano, nonostante le sue non

¹⁴ J.S. Nye jr., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

poche criticità. In quanto attore «civile» all'interno del sistema internazionale, l'UE ha l'enorme responsabilità di essere protagonista democratico nella costruzione di quell'ordine mondiale il cui DNA è nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale. Oltre che caratterizzarsi per l'originalità della sua architettura istituzionale e per aver conseguito l'obiettivo di una pace duratura tra gli Stati e tra i popoli europei, l'Europa può effettivamente offrire al mondo l'esempio di un bacino ricco e fertile di risorse umane: intendendo riferirmi alla miriade di strutture di società civile e di istituzioni di governo locale, un enorme patrimonio creativo orientato alla pace e al rispetto dei diritti umani.

Per coloro che vivono in Europa, la duplice consapevolezza di ciò che fa l'UE in termini di costruzione della pace nel sistema mondiale e della loro identità *primaria* di cittadini universali, dovrebbe portare a sviluppare velocemente l'identità *complementare* di cittadini europei insieme con un genuino senso di appartenenza alla comunità politica europea.

Ai fini dell'impegno educativo, giova ribadire che è necessario trasmettere dati cognitivi soprattutto per quanto attiene al sistema mondiale della politica e dell'economia, alla legalità internazionale, alle Nazioni Unite, alla sicurezza collettiva e allo sviluppo umano, a modi e metodi della democratizzazione delle istituzioni e della politica internazionali, al diritto penale internazionale, alle operazioni di pace, ai principi della giustizia sociale ed economica. Anche in questo caso l'approccio non potrà che essere orientato all'azione, tenendo in considerazione il fatto che anche nel macro spazio mondiale ci sono opportunità reali per ruoli di cittadinanza attiva, soprattutto lavorando con le organizzazioni non-governative e i movimenti sociali transnazionali. «Democrazia internazionale» ed «Economia di giustizia» stanno infatti sempre più diffusamente mobilitando queste formazioni di società civile globale.

6. Conclusioni: verso un'identità civica trascendente (*transcend civic identity*)

Il tema del dialogo interculturale, collocato nel suo naturale contesto globale e transnazionale, è dunque strettamente interconnesso con quello della cittadinanza, cioè con la pratica della democrazia. Medesima è la radice morale

e giuridica dei diritti umani. C'è anche una funzione strumentale di questo paradigma, nel suo porsi quale codice di simboli comunicativi, cioè quale strumento transculturale che facilita il passaggio dalla condizione potenzialmente conflittuale della multiculturalità allo stadio dialogico della interculturalità. Ma il dialogo potrebbe anche limitarsi a uno scambio di informazioni, a uno scambio vicendevole di immagini e di stereotipi. Questo è certamente un requisito essenziale ma non sufficiente a raggiungere lo scopo principale che è l'inclusione di tutti nella comunità politica per godere di diritti fondamentali uguali per tutti. La risposta giusta alla domanda «a cosa serve il dialogo interculturale?» è: il dialogo serve per lavorare assieme, per immaginare e realizzare progetti comuni per obiettivi di bene comune¹⁵.

Per essere proficuo, il dialogo tra i singoli e tra i gruppi portatori di culture diverse deve avvenire tra pari, altrimenti si darebbe luogo ad altri tipi di interazione, per esempio a omologazioni deliberate da una parte o dall'altra. La parità, nel nostro caso, sta nella condivisa consapevolezza dell'uguaglianza ontica degli esseri umani così come esplicitamente assunto e sottolineato dal Diritto internazionale e dalla dottrina ortodossa dei diritti umani. Gli «eguali» sono gli originari titolari della cittadinanza universale. Il dialogo cui siamo interessati dovrebbe avvenire nel contesto della vita di tutti i giorni.

Se partiamo dal paradigma dei diritti umani, il dialogo deve condursi non tanto su principi astratti – l'educazione dovrebbe svolgere un ruolo essenziale per favorire l'interiorizzazione dei valori – quanto soprattutto su come tradurre i principi in comportamenti e politiche e cioè su quanto andrebbe fatto assieme – da eguali – all'interno della stessa comunità politica. Come detto prima, il dialogo deve essere orientato a comuni obiettivi concreti (*goal oriented*) più che alla comparazione di stili di vita (*comparison oriented*). Il comune obiettivo strategico è la costruzione e lo sviluppo della città inclusiva risultante dal contributo delle varie culture. Il fertilizzante di questo processo

¹⁵ L'approccio action-oriented policy-oriented è comune alle conferenze organizzate dalla Commissione europea sul tema del dialogo interculturale in collaborazione con le reti del «Programma Jean Monnet» e l'«European Community Studies Association», ECSA-World. Materiali preziosi sono contenuti nei volumi a cura della Commissione europea, Direzione generale istruzione e cultura: Intercultural Dialogue/Dialogue interculturel (Bruxelles, 20-21 marzo 2002); Dialogue between Peoples and Cultures: Actors in the Dialogue/Dialogue des peuples et des cultures: les acteurs du dialogue (Bruxelles, 24-25 maggio 2004).

di *inclusion-building* è, giova ribadirlo *opportune et inopportune*, il paradigma dei diritti umani.

Ancora una volta, poniamo l'enfasi sul fatto che la cultura e la strategia dell'inclusione sono in relazione diretta rispetto sia alla pace interna (coesione sociale) che alla pace internazionale, le quali sono le due facce della stessa medaglia. Insomma, la città inclusiva costituisce il terreno fertile per la costruzione di un mondo giusto e pacifico.

Prima dell'avvento del Diritto internazionale dei diritti umani, la cittadinanza si caratterizzava essenzialmente per essere nazionale, unilateralmente *octroyée* dallo Stato e basata sullo *ius sanguinis* o sullo *ius soli*, in un'ottica di distinzione-separazione degli esseri umani, in breve *ad alios excludendos*.

Si è prima sottolineato che siamo in una fase avanzata di *plenitudo iuris*, la civiltà della pienezza umanocentrica del diritto, i cui principi postulano la *plenitudo civitatis*, la pienezza della cittadinanza. La dignità umana è il valore centrale della *plenitudo iuris*, che significa eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana. La piena cittadinanza si raggiunge quando il relativo statuto a livello nazionale e subnazionale diventa istituzionalizzato a partire dallo statuto giuridico di «persona umana» internazionalmente riconosciuto.

La «nuova» cittadinanza è forgiata su questo statuto ed è quindi fondamentalmente universale, in una logica *ad omnes includendos*, quindi articolata al plurale, nel senso che la dimensione universale non cancella le cittadinanze particolari ma apre invece all'esperienza di un'identità più riccamente articolata. La cittadinanza universale non è *octroyée*, e le cittadinanze particolari (i rami dell'albero) devono essere disciplinate nel rispetto dei contenuti della cittadinanza universale (il tronco e le radici dell'albero).

Questo significa che il parametro dello *ius humanitatis* deve prevalere sui parametri tradizionali dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*, rendendoli complementari al primo e funzionali rispetto all'esercizio armonioso delle identità. Anche per l'identità dei singoli cittadini universali vale l'espressione «uniti nella diversità»: in questo caso «unità» significa identità onticamente eguale di tutti i «membri della famiglia umana» che si arricchisce e si sviluppa in differenti contesti culturali e istituzionali. La cittadinanza universale riassume e armonizza le cittadinanze anagrafiche, e la città inclusiva è il luogo che favorisce questo processo, quindi la cittadinanza plurale postula la città inclusiva, e viceversa.

Nella città inclusiva, in particolare attraverso il dialogo interculturale, la dinamica evolutiva della/delle identità si sviluppa in direzione di una «identità civica trascendente», un'identità superiore o, se si vuole, un superiore grado di consapevolezza civica che è autenticamente laica perché è universalistica, trans- e meta-territoriale, e transculturale. Questa *transcend civic identity* è la *plenitudo iuris* così come viene interiorizzata e vissuta dai singoli, un'identità che è aperta alla condivisione di responsabilità appunto nella città inclusiva, nell'Unione Europea inclusiva, nelle Nazioni Unite inclusive.

La pratica della nuova cittadinanza in associazione con l'impatto del necessario dialogo interculturale finalizzato all'inclusione democratica, può rivitalizzare la sfera pubblica nell'aggiornata ottica di governance a più livelli e sopranazionale. Questo tipo di architettura politica è coerente con il bisogno di garantire i diritti di cittadinanza universale nello spazio dilatato politico che le è congruo. Ed è, infatti, la «fenomenologia del plurale» della cittadinanza, del dialogo e dell'inclusione che obbliga le istituzioni a ridefinirsi in base al *telos*, quindi ad aprire e sviluppare canali multipli di rappresentanza e di partecipazione democratica a tutti i livelli, dalla città all'ONU.

Alla luce dell'identità civica trascendente dei propri cittadini, l'Europa è sollecitata a «trascendere» la parte negativa della sua identità storica di «Occidente», cioè di potenza egemone, di «conquista», di colonialismo, di guerre mondiali. Per «trascendere», l'Europa deve ridefinirsi sulla scorta della parte positiva della sua identità storica, quale bacino di menti che hanno riflettuto e creato sul significato di universale, una comunità politica europea che si presenta al mondo come un laboratorio inclusivo all'interno del proprio territorio e come attore d'inclusione a livello mondiale.

Riflessione preliminare ad un progetto di fattibilità per l'istituzione del Corpo Civile di Pace (Servizio Civile di Pace) in Italia. Il primato dei diritti umani, della nonviolenza e della politica per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti

Antonio Papisca

1. Il 26 agosto 2006 si svolgeva ad Assisi un convegno straordinario per iniziativa della Tavola della Pace e del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani. L'eccezionalità dell'evento, che ha visto la folta partecipazione di esponenti di organizzazioni e movimenti di società civile e di amministratori di enti di governo comunale, provinciale e regionale, era collegata all'intervento delle Nazioni Unite in Libano e al sostegno che la grande maggioranza delle formazioni di società civile aveva manifestato per il ruolo protagonista svolto dall'Italia.

Nel corso della riunione, l'autore della presente riflessione aveva sostenuto la necessità che l'autorità politica mantenesse il pieno controllo delle operazioni militari, facendosi artefice di effettività del vigente Diritto internazionale e operando per il potenziamento della componente civile all'interno delle legittime missioni di pace, soprattutto, per il riconoscimento di missioni direttamente gestite da organizzazioni non governative, gruppi di volontariato, enti locali. La Vice Ministra Patrizia Sentinelli, presente alla riunione di Assisi, si dichiarava interessata a questa prospettiva.

Il tema è stato ripreso durante una sessione del Forum della cooperazione svoltasi presso il Ministero Affari Esteri il 12 dicembre 2006. In questa occasione, lo scrivente ha dato un ulteriore contributo di riflessione in materia, distribuendo una nota scritta in cui, in termini generali, accennava a due percorsi istituzionali per l'impiego del "civile" nelle missioni di pace: all'interno delle missioni militari, gestite dall'ONU e da altre legittime Organizzazioni internazionali, e, in via autonoma, al di fuori di esse. Veniva ancora ribadito che a sovrintendere a questa delicata materia, anche direttamente 'sul campo', fosse l'autorità politica nella figura del Ministro degli Esteri e che l'autorità del Ministro della Difesa fosse subordinata alla prima, in base anche all'assunto

che il “militare” non è un “Potere” dello stato, ma uno strumento da usare per il perseguimento di obiettivi compatibili coi principi del vigente Diritto costituzionale interno e internazionale – obiettivi di giustizia –, non per gli obiettivi tipici della guerra classicamente intesa – obiettivi di distruzione –.

Il 20 febbraio 2007, la Vice Ministra Sentinelli mi fa pervenire una lettera con la quale, dopo aver ricordato di aver deciso “di istituire un tavolo di lavoro con l’obiettivo di effettuare una ricognizione sulle esperienze in atto a livello internazionale sul peacebuilding civile e di individuare possibili forme di sperimentazione concreta da mettere in atto al più presto possibile”, mi chiede di “accettare l’incarico di effettuare uno studio sull’argomento che possa rivelarsi utile anche al fine di coordinare il tavolo di lavoro e di offrire proposte concrete per la discussione”.

Ringrazio la Vice Ministra per la fiducia accordatami e rimetto nelle sue mani la riflessione scritta che segue.

Questa tiene conto del rilievo politico dell’evento di società civile che l’ha occasionata, cioè la riunione della Tavola della Pace di Assisi durante la quale, come prima sottolineato, la società civile ha espresso sostegno all’iniziativa Italia-ONU-UE in Libano perché in regola con i dettami della legalità internazionale. Essa tiene conto di esperienze, valutazioni e suggerimenti espressi da associazioni e gruppi di volontariato più direttamente interessati. L’auspicio è che il Ministero Affari Esteri, di concerto con i Ministeri più direttamente interessati, a cominciare dal Ministero della Solidarietà Sociale, prenda l’iniziativa di dare formale, specifica veste istituzionale alla materia, con adeguata e altrettanto specifica dotazione finanziaria.

2. La creazione di una struttura pubblica di Servizio Civile di Pace che, tra l’altro, contribuisca a finanziare l’invio di Corpi Civili di Pace in “aree di crisi”, non è un atto di ordinaria amministrazione. Per le implicazioni strutturali che essa comporta sia all’interno che all’esterno dello stato, la relativa decisione è di alto profilo politico, oltre che morale e educativo. Essa è anche un messaggio indirizzato alla Comunità internazionale, in particolare alle Nazioni Unite e all’Unione Europea, perché si impegnino a dare accresciuta visibilità al “civile” nelle loro missioni di pace e quindi a costruire l’ordine mondiale il cui DNA è iscritto nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Per l'ordinamento dello stato, il rilievo di un "Servizio civile di pace" è di carattere costituzionale. Infatti, con decisione di istituirlo l'Italia ribadisce, con rinnovata determinazione, il ripudio della guerra "come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali", la sua volontà di "conformarsi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" e di accettare "le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", nonché la sua attiva partecipazione alle "organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo" (artt.10 e 11 della Costituzione).

Con questa iniziativa, l'Italia intende altresì dare contenuto concreto e coerente a ciò che comporta la qualifica di "stato amante della pace" (*peace-loving state*), come proclamato dall'articolo 4 della Carta delle Nazioni Unite.

È anche l'occasione per arricchire di prospettive operative il contenuto dell'articolo 52 della Costituzione quale elucidato e aggiornato, tra l'altro, dall'articolo 1 della Legge 6 marzo 2001 n.64 riguardante l'istituzione del Servizio civile nazionale, nel senso cioè di declinare la "difesa della patria" soprattutto in termini di difesa nonviolenta e di azioni positive per "tutti i diritti umani per tutti", in Italia e in qualsiasi altra parte del mondo, con la partecipazione attiva delle formazioni di società civile che l'articolo 2 della Costituzione collega appunto alla realizzazione dei diritti umani.

Insomma, si tratta per l'Italia di rinnovare il suo impegno a soddisfare il diritto alla pace rivendicato dalle reti di società civile globale dentro le quali, come noto, l'associazionismo pacifista italiano svolge un esemplare ruolo di traino.

L'istituzione del Corpo Civile di Pace è un forte segnale di innovazione e discontinuità rispetto a persistenti, ambigue, vischiose prassi di politica estera e internazionale che si ispirano a concezioni di pace negativa ("*si vis pacem para bellum*").

È scelta strutturale di pace positiva ("*si vis pacem para pacem*"), che esprime la volontà dell'Italia di contribuire attivamente alla costruzione di "un ordine sociale e internazionale in cui tutti i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati": è l'ordine mondiale che l'articolo 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani proclama come diritto di "ogni persona" e al cui fondamento la stessa Dichiarazione pone "il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili".

3. Alla luce di questi rapidi riferimenti normativi che, giova sottolineare, sono di rilievo inequivocabilmente costituzionale, deve esser chiaro che la posta in gioco non si riduce a trovare un po' di danaro pubblico da erogare a questa o quella Ong o gruppo di volontariato che operano all'estero in situazioni particolarmente critiche.

Il contestuale richiamo di principi e norme di diritto interno e di diritto internazionale, oltre che sgombrare il campo da speculazioni, pregiudizi, strumentalizzazioni e mistificazioni di carattere ideologico o surrettiziamente politico (si pensi all'abuso dello "umanitario" per fini di guerra...), è essenziale al duplice scopo di dare solida base legale al Corpo Civile di Pace e di individuare congrui percorsi operativi di carattere transnazionale, dalla Città all'ONU.

A partire dal 1945, con la Carta delle Nazioni Unite e la produzione normativa che ne è derivata, in particolare con la Dichiarazione Universale del 1948, e le due Convenzioni giuridiche internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, ha preso corpo organico un 'capitolo' di Diritto internazionale che ha carattere fortemente innovativo rispetto al preesistente Diritto internazionale degli stati nazionali-sovrani-armati-confinari, assunti quali soggetti unici ed esclusivi dell'ordinamento giuridico.

Il 'nuovo' Diritto internazionale ha come suo fondamento la dignità umana, esso è pertanto il Diritto per la vita e per la pace, con la conseguenza che la sovranità degli stati assume carattere strumentale in ordine al perseguimento degli obiettivi riassumibili nella formula "tutti i diritti umani per tutti": diritti civili, politici, economici, sociali, culturali, alla pace, allo sviluppo, all'ambiente. La persona umana è oggi, *de iure*, soggetto 'originario' di diritto internazionale, gli stati sono soggetti giuridici 'derivati'. La centralità della persona è il principio attorno al quale ruota la filosofia dello "human development", come concetto multidimensionale i cui indicatori sono sia di carattere economico sia di carattere politico, sociale, e ambientale. Sulla scia dello "sviluppo umano" è venuta elaborandosi la filosofia della "human security", anche questa intesa in senso multidimensionale, di cui il fattore militare (e di 'ordine pubblico') è una delle componenti insieme con quelle economiche, politiche, sociali e ambientali.

Insomma, libertà dalla paura e libertà dal bisogno camminano insieme alla luce del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, il

quale rinvia a sua volta al dato ontologico dell'essere umano, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia.

All'interno di questa filosofia, di recente assunta in via ufficiale sia dalle Nazioni Unite (v. il Rapporto del Segretario Generale del marzo 2005 "In Larger Freedom") sia dall'Unione Europea (v., tra gli altri, i documenti riguardanti la "European Security Strategy", ESS) e dall'OSCE, la 'sicurezza umana' è *'people security'*, sicurezza delle persone e delle comunità umane, e la *"state security"* le deve essere funzionale. Il paradigma di riferimento è sempre quello dei diritti umani, cioè del binomio vita-pace.

4. Ai sensi del vigente Diritto internazionale, la proscrizione della guerra, intesa quale uso della violenza di stati contro stati per la distruzione, totale o parziale, dello stato "nemico" (entità transustanziata di governo, popolo, territorio), costituisce divieto di *ius cogens*, cioè di altissima valenza precettiva nei confronti di tutti (*erga omnes*).

Il primo comma dell'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ratificato dall'Italia nel 1977, esplicita in modo inequivocabile questo divieto: "Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge".

La Carta delle Nazioni Unite oltre che sancire il ripudio della guerra (definita come *'scourge'*, flagello), fa divieto agli stati di usare la forza per la risoluzione delle controversie, con l'eccezione, rigorosamente circoscritta e circostanziata, della "autotutela" successiva ad attacco armato di stato contro stato (art.51 della Carta). Insieme con il divieto, la Carta impone agli stati l'obbligo di perseguire vie pacifiche per prevenire e risolvere i conflitti. C'è dunque un rinvio generale alla politica e, dentro questa, al "civile" – soggetti, procedure, strumenti – quale via maestra di gestione delle controversie.

Ratificando la Carta delle Nazioni Unite, gli stati hanno assunto l'obbligo di rinunciare, una volta per tutte, a quello *ius ad bellum* (diritto di far la guerra) che per secoli ha costituito attributo essenziale del loro essere "sovrani" ed il cui uso ha nefastamente condizionato l'esercizio dell'altro attributo della sovranità, il diritto a fare la pace (*ius ad pacem*).

In base alla vigente legalità, il diritto alla pace è delle persone umane e dei popoli e il tradizionale *ius ad pacem* degli stati costituisce per questi, non un *optional* al pari della guerra, ma un preciso dovere: *'Officium pacis'*. Fanno parte

di questo dovere il disarmo e il conferimento all'ONU, una volta per tutte, di forze armate nazionali allo scopo di mettere la massima Organizzazione mondiale nella condizione di gestire con efficacia il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta.

5. Nel vigente Diritto internazionale, l'uso della forza, anche militare, per obiettivi che non possono mai essere di guerra ma di 'polizia' (salvaguardia della vita delle popolazioni, interposizione fra i contendenti, protezione delle infrastrutture produttive e del territorio, cattura dei presunti criminali, ecc.), è infatti devoluto alla competenza e autorità "sopranazionale" delle Nazioni Unite e, subordinatamente e dietro espressa autorizzazione dell'ONU, ad altre organizzazioni internazionali regionali. Ma perché l'ONU possa agire in via coercitiva secondo quanto previsto dall'articolo 42 della Carta, occorre che essa disponga della forza di polizia militare permanente prevista dall'articolo 43. Nessuno stato ha finora adempiuto agli obblighi derivanti da questo articolo: la prassi del *peace-keeping* è un surrogato, inadeguato e precario, di quanto disposto dalla Carta per la sicurezza collettiva.

Occorre denunciare con forza che è tuttora in vigore l'articolo 106 – 'disposizione transitoria XVII' della Carta delle Nazioni Unite tanto scandalosa quanto sconosciuta – che così dispone: "In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere possibile ad esso si iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo 5 di questa Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedono le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale". Il senso di questa disposizione, finché resterà in vigore, è che ci sono cinque stati che sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ma che, per quanto riguarda l'uso della forza, si collocano al di sopra della Carta delle Nazioni Unite...

La conseguenza di questo stato di cose, segnato dal moltiplicarsi di flagranti inadempienze giuridiche e da ingiustificabili ritardi politici, è che, per colpa degli stati, il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite non funziona. Sotto l'imperversare del terrorismo nelle sue varie forme e matrici, gli stati più

potenti profittano dell'instabilità da essi stessi alimentata per riappropriarsi della loro piena sovranità militare e quindi del diritto di fare la guerra, compresa la guerra ... preventiva. L'alibi, usato anche per la riforma delle Nazioni Unite, viene così motivato: poiché l'ONU è incapace di garantire sicurezza collettiva, questo compito spetta agli stati, l'ONU si limiti a fare ciò che può fare. Dal canto suo, la grande stampa contribuisce a diffondere l'immagine di una ONU-caprio espiatorio.

Il paradosso di questo coacervo di "anticultura" e di "antipolitica" sta nel fatto che da un lato, come prima segnalato, anche nelle sedi ufficiali si affina la dottrina della 'sicurezza umana', dall'altro si impenna la curva della corsa al riarmo e si tenta di propagare interpretazioni della Carta delle Nazioni Unite che ne stravolgono lo spirito e la lettera. In particolare, l'articolo 51 viene interpretato in maniera estensiva, nel senso di legittimare l'autotutela degli stati non soltanto in risposta ad attacco armato, ma anche in via preventiva. Si tenta di trasformare l'eccezione in regola generale.

Su questa china pericolosissima, si colloca la tendenza ad ampliare la tipologia dei casi di 'minaccia' in cui sarebbe consentito agli stati di usare la forza militare: in caso di minaccia 'in atto', sarebbe legittimo l'uso a titolo di autotutela 'successiva' (secondo quanto previsto dalla lettera del citato articolo 51 della Carta; in caso di minaccia 'imminente', l'uso della forza sarebbe legittimato quale intervento "pre-emptive"; l'uso della forza sarebbe parimenti legittimato anche quando la minaccia sia "non-immanente" o "latente": l'intervento sarebbe a titolo 'preventivo'; quando si tratti di genocidio o di analoghe efferatezze, allora il principio di riferimento sarebbe quello della 'responsabilità di proteggere' e l'intervento degli stati si legittimerebbe quale 'intervento protettivo'. Per i primi due casi non ci sarebbe bisogno di autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, per gli altri due l'autorizzazione sarebbe necessaria ma, verosimilmente, l'atto del Consiglio si configurerebbe come ratifica di 'fait accompli'.

Quanto ora riassunto è, purtroppo, contenuto nel pur pregevole Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite "In Larger Freedom" del marzo 2005.

Si prefigura un fosco scenario di 'guerra facile' (*easy war*).

6. In presenza di questi inequivocabili sintomi di 'richiamo della foresta' e di imbarbarimento del sistema delle relazioni internazionali, giova ribadire

che l'istituzione del Servizio Civile di Pace per l'impiego di Corpi Civili di Pace assume il significato di una chiara inversione di tendenza. Lo stato che se ne fa carico si fa assertore di principi forti di legalità internazionale.

Numerosi e stringenti sono gli argomenti che spingono a procedere con la massima urgenza su questa strada.

La copiosa evidenza empirica di cui disponiamo attesta che l'uso della forza militare, al di là dei limiti rigorosamente posti dalla Carta delle Nazioni Unite, oltre che illegale è inefficace anche in base a mero calcolo costi-benefici. Non risolve i conflitti, uccide popolazioni inermi, distrugge infrastrutture essenziali, inquina territori e mari, alimenta la conflittualità inter-etnica e inter-religiosa, provoca effetti di estesa destabilizzazione, alimenta la corsa al riarmo, favorisce interessi e speculazioni di natura economica, finanziaria, tecnologica che contrastano con "tutti i diritti umani per tutti".

Non è più tempo, se mai lo è stato, per un "militare" concepito e addestrato a fare la guerra, cioè per 'distruggere il nemico'. Siamo entrati da tempo nell'era in cui la politica, che voglia essere rispettosa della 'nuova' legalità radicata nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, può riprendere in mano il bandolo della *governance*, far funzionare il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, valorizzare il "civile" in attività di "sicurezza umana", riconvertire il "militare" per l'esercizio di funzioni coercitive congrue con i principi e gli obiettivi della "sicurezza umana".

Siamo in particolare entrati nell'era della giustizia penale internazionale, il cui principio cardine è quello delle responsabilità penale 'personale' direttamente perseguibile in sede internazionale.

L'aggancio alla Carta delle Nazioni Unite e all'intero Diritto internazionale dei diritti umani è pertanto fondamentale per qualsiasi iniziativa che miri a prevenire i conflitti, a limitare l'impiego del militare, a favorire la messa in opera di attività di mediazione e di dialogo, a dare più spazio alla operatività del 'civile' oltre che nei contesti della cooperazione allo sviluppo, anche in specifici contesti di "crisi".

7. Nel sistema dell'Unione Europea, la scelta preferenziale della legalità basata sulla Carta delle Nazioni Unite e sul Diritto internazionale dei diritti umani nonchè l'attenzione per il 'civile' sono sempre più esplicitamente ribadite in documenti ufficiali, in particolare, come già ricordato, nella "European Security Strategy".

Come noto, per iniziativa del Parlamento Europeo, fin dal 1995 si sta discutendo in merito alla creazione di un “Corpo Civile di Pace Europeo”, CCPE: allo stato attuale, disponiamo della Raccomandazione del PE “sull’istituzione di un CCPE” del 10 febbraio 1999, della Risoluzione del PE sulla Comunicazione della Commissione riguardante la prevenzione dei conflitti del 13 dicembre 2001, dove si sottolinea “la necessità di istituire tale CCPE nel quadro del ‘Meccanismo di reazione rapida’ della Commissione, nonché di due Studi di fattibilità: “On the European Civil Peace Corps”, a cura di Catriona Gourlay, gennaio 2004, commissionato dal PE, e “Feasibility Study on the Establishment of a European Civil Peace Corps (ECPC), a cura di P.Robert, K.Vilby, L.Aiolfi, R.Otto, del novembre 2005, commissionato dalla Commissione Europea.

Si parla di “partenariato UE-Nazioni Unite”, di “dialogo sui diritti umani”, di “dialogo interculturale”, di ‘missioni per la sicurezza umana’ al cui interno particolare rilievo viene dato appunto alla componente ‘civile’. Il ‘Meccanismo di reazione rapida’, varato il 26 febbraio 2001 con Regolamento del Consiglio, la cui azionabilità si articolava in ‘azioni civili’, è stato di recente sostituito e sviluppato dallo “Strumento per la stabilità” con Regolamento entrato in vigore il 1 gennaio 2007, che si presume debba conferire maggiore organicità ed efficacia alla “azione civile” dell’UE nel mondo.

Alle Nazioni Unite c’è attenzione per i “White Helmets”, per l’esercizio di ruoli in contesti che sono di cooperazione allo sviluppo e di classico “humanitarian aid” più che di prevenzione e risoluzione dei conflitti caratterizzanti il mandato dei Corpi Civili di Pace. Come noto, il termine “White Helmets” è stato impiegato per la prima volta dal Governo Argentino nel 1993 quando l’allora Presidente Menem decise di istituire una “Commissione per i White Helmets” allo scopo di selezionare personale civile argentino da impiegare nei settori dell’assistenza umanitaria e dello sviluppo. A seguito di questa iniziativa, l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Risoluzione 49/139/B del 20 dicembre 1994, con la quale dava il benvenuto a iniziative nazionali volte alla istituzione di corpi volontari denominati “White Helmets” da impiegare a livello nazionale nella prevenzione delle emergenze umanitarie e a livello internazionale a supporto delle operazioni di assistenza umanitaria dell’ONU e delle sue Agenzie specializzate. A quella prima Risoluzione ne seguirono altre a cadenza biennale col titolo “Participation of volunteers, “White Helmets”, in the activities of the United Nations in the field of humanitarian relief, rehabilitation and technical cooperation for development”

(Risoluzioni 50/19 del 28 novembre 1995, 52/171 del 16 dicembre 1997, 54/98 dell'8 dicembre 1999, 56/102 del 14 dicembre 2001, 58/118 del 17 dicembre 2003). Si segnalano anche tre Rapporti del Segretario generale delle Nazioni Unite (Doc. A/54/217, 13 agosto 1999, Doc. A/56/308, 21 agosto 2001, Doc. A/58/320, 27 agosto 2003). Esperienze sono state realizzate in Haiti, Armenia, Palestina, Jamaica, Bolivia, Guinea Equatoriale, Angola, Rwanda.

8. Le esperienze europee riguardanti l'impiego del civile nelle situazioni di crisi sono numerose. Si tratta di iniziative 'volontarie' che, nella maggior parte dei casi, non hanno esplicita copertura istituzionale da parte degli stati. Non mancano tuttavia esempi di tale copertura, in particolare da parte di taluni stati europei.

Significativo è, soprattutto, il caso della Germania in ragione del più pronunciato riconoscimento istituzionale di cui beneficia.

Anche all'interno della realtà italiana, ricca di formazioni organizzate e di movimenti di società civile operanti a fini di solidarietà e di promozione umana dentro e fuori del Paese, disponiamo di significative esperienze nello specifico campo della prevenzione e gestione nonviolenta dei conflitti. Emblematiche al riguardo sono le attività realizzate, pionieristicamente e con grande coraggio, dai 'Caschi Bianchi' dell'Associazione Papa Giovanni XXIII nell'ex Jugoslavia agli inizi degli anni novanta, dalla successiva "Rete Caschi Bianchi" e dalla Rete Corpi Civili di Pace, CCP-IPRI.

Da segnalare anche le reti di Comuni, Province e Regioni, in particolare quella facente capo al Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, per la promozione della cultura pace diritti umani e per la gestione diretta di sempre più numerosi programmi di cooperazione decentrata allo sviluppo.

Di notevole rilievo è anche il dato costituito dalle Università che, in numero crescente, attivano corsi di laurea e masters in materia di pace, diritti umani, cooperazione allo sviluppo, risoluzione nonviolenta dei conflitti.

Naturalmente, di immediato interesse per lo sviluppo di questa materia è la realtà del Servizio Civile interno, europeo e internazionale.

9. Quanto velocemente sopra richiamato costituisce un prezioso bacino di risorse umane cui attingere per il reclutamento di personale destinato a operare per specifiche funzioni di "servizio civile di pace".

Si tratta ora di riconoscere istituzionalmente questo bacino, per dotarlo di congrue risorse finanziarie e anche per incentivare, in forma appropriata, lo sviluppo di sinergismi tra le molteplici espressioni organizzative al suo interno e tra queste e le corrispettive reti transnazionali.

Per procedere in questa direzione, occorre tenere conto, oltre che di quanto già in atto in altri paesi, anche del quadro istituzionale in via di definizione da parte dell'Unione Europea, con particolare attenzione sia al progetto di Corpo Civile di Pace Europeo sia alle numerose opportunità che già sono offerte da Regolamenti quali quello, prima ricordato, istitutivo dello "Strumento di stabilità" (15 novembre 2006) e quello che istituisce uno "Strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo" (20 dicembre 2006). Questi atti normativi dispongono, in prospettiva pluriennale, per la distribuzione di risorse a organizzazioni non governative e enti di governo locale oltre che a istituzioni governative e ad organizzazioni internazionali. Ambedue questi Regolamenti sono rilevanti anche per l'aiuto che offrono nell'elucidare concetti e criteri relativamente a soggetti, finalità, contesti operativi. Proprio questo tipo di 'sussidio' concettuale è utile già nella fase preliminare del processo che porta al riconoscimento formale delle strutture di servizio civile di pace. Esso consente infatti di meglio individuare ciò che fa lo specifico del "servizio civile di pace" rispetto ad altri tipi e aree di servizio civile e di cooperazione allo sviluppo.

L'identità del servizio civile di pace si qualifica alla luce di parametri che attengono sia al contesto comunitario-territoriale in cui operare sia agli obiettivi delle missioni civili di pace.

Per la caratterizzazione del contesto, il riferimento è innanzitutto alla condizione "di crisi" in cui versa un determinato territorio in ragione di conflittualità interna di varia matrice e natura, instabilità politica, minaccia alla democrazia, violazioni estese e reiterate dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Evidentemente, in un medesimo contesto possono sussistere collegamenti e sovrapposizioni fra attività svolte a titolo di servizio civile di pace e attività di cooperazione allo sviluppo.

È appena il caso di sottolineare che nei contesti di crisi, lo specifico del servizio civile di pace sta nel porre in atto comportamenti e tecniche che mirano a prevenire l'aggravarsi della situazione e a "trasformare" il conflitto mediante attività di interposizione, mediazione, dialogo, riconciliazione, informazione, comunicazione, co-educazione.

Altro contesto che interessa il servizio civile di pace è quello tipico dei processi di *peace-building* post-conflitto violento. La tipologia delle operazioni del *peace-building* classico è nota ed è utilmente ripresa e arricchita dal citato Regolamento UE del novembre 2006.

10. Il consenso e l'accettazione da parte della comunità locale interessata sono determinanti ai fini della legittimazione sostanziale e dell'efficacia del servizio civile di pace.

Soprattutto, ciò che contribuisce a connotare, in maniera fortemente identitaria, questo tipo di servizio civile nel duplice contesto di crisi e di dopo-conflitto, è costituito dal fatto che il lavoratore di pace, diversamente dal personale civile delle missioni internazionali con compiti di monitoraggio dei diritti umani, di osservazione elettorale, di assistenza tecnica al "*democratic institution building*", si inserisce nel territorio, vive quotidianamente accanto a persone, famiglie e gruppi, condivide le preoccupazioni e i bisogni specialmente di coloro che sono più vulnerabili, si fa accettare come persona che in qualche modo partecipa quotidianamente alla vita di una determinata comunità. Insomma, non è controllore o valutatore o osservatore 'esterno' inviato da governi nazionali o da istituzioni intergovernative. È soggetto attivo di società civile globale. La sua "accettazione" da parte delle comunità locali discende in buona misura dalla convinzione che i lavoratori di pace operano in completa autonomia dai governi e da multinazionali rapinatorie.

Altro requisito essenziale è che, nel contesto in cui si opera a titolo di servizio civile di pace, preesistano già contatti con persone, gruppi sociali, scuole e enti di governo locale.

Il lavoratore di pace partecipa attivamente alla costruzione di ponti fra territori, fa interagire le parti più fertili di territori fra loro anche molto distanti. Ha il senso profondo del territorio, del territorio come laboratorio di pace positiva, del territorio-non-confine.

Il gruppo di servizio civile di pace opera in via completamente autonoma rispetto alle missioni di pace 'ufficiali' degli stati e delle organizzazioni intergovernative, specie se queste comportano l'impiego di personale militare. Non sono naturalmente escluse forme di comunicazione e collegamento, ma la loro attivazione va prudentemente soppesata al fine di evitare che la popolazione locale percepisca il servizio civile di pace come 'para governativo' e lo renda quindi vulnerabile rispetto a rapimenti, attentati, ecc.

11. Occorre procedere ad una ulteriore distinzione. Quanto sopra accennato riguarda il “servizio civile di pace” quale distinto rispetto al ruolo giocato dal personale della cosiddetta “componente civile” all’interno delle missioni di pace delle Nazioni Unite, dell’OSCE, dell’UE, dell’UA. È il caso di ricordare che esistono “missioni di pace” che sono interamente “civili”, condotte cioè con l’impiego di esperti e funzionari internazionali e/o di agenti di “polizia”: è il caso delle missioni UE in Bosnia, in Afghanistan o di quella ‘per lo stato di diritto’ in Iraq e, prima, in Georgia.

La gamma dei ruoli espletati dal personale della “componente” civile è nota: monitoraggio dei diritti umani, osservazione elettorale, assistenza tecnica allo sviluppo di istituzioni democratiche, partecipazione ai programmi di *capacity building* (per la formazione e l’addestramento di personale della pubblica amministrazione, della magistratura), il sostegno ai tribunali penali.

Nelle missioni militari delle NU, la componente civile consta ordinariamente di un numero esiguo di persone, con funzioni ora meramente burocratiche ora anche di monitoraggio dei diritti umani e di comunicazione con le popolazioni locali.

L’ONU è attualmente impegnata a irrobustire queste “civilian units”, anche per rispondere alla necessità di assicurare l’osservanza di codici di condotta da parte dei Caschi Blu. Questa particolare attenzione ai problemi della morale si è accentuata a seguito degli scandali verificatisi all’interno di varie missioni.

Quanto attiene alla realtà del personale civile impiegato all’interno delle missioni militari non è tuttavia estranea all’iniziativa mirante a dare visibilità istituzionale al ‘servizio civile di pace’ secondo le connotazioni prima enunciate.

Sia il potenziamento della componente civile delle missioni militari sia il riconoscimento istituzionale del “servizio civile di pace” in quanto sfera operativa completamente distinta e autonoma rispetto al militare, dovrebbero rispondere ad una medesima logica di impegno politico per la pace positiva.

Vi sono funzioni che sono allo stesso tempo esperibili sia dal personale della “componente civile” sia da quello del “servizio civile di pace”: tra le altre, quella che mira ad incoraggiare lo sviluppo e l’organizzazione della società civile e la sua partecipazione al processo politico “ivi comprese misure per promuovere il ruolo delle donne in tali processi e l’indipendenza, il pluralismo e la professionalità dei media” (Regolamento UE “strumento di stabilità”), il sostegno agli aspetti civili della smobilitazione e della reintegrazione degli ex combattenti nella società civile, ecc. La distinzione, oltre che nella matrice

istituzionale, sta nel fatto che quelli della “componente civile” svolgono un ruolo per così dire d’autorità ufficiale e, in via ordinaria, non si integrano nel quotidiano delle popolazioni, mentre quelli del “servizio civile di pace”, come prima sottolineato, vivono dentro le comunità locali.

È necessario comunque che anche il personale della “componente civile” condivida, quanto più possibile, con i lavoratori del “servizio civile di pace” il medesimo spirito di “società civile”.

In questa prospettiva, la componente civile delle missioni militari dovrebbe arricchirsi della figura del “Difensore civico delle missioni di pace”, col compito di sorvegliare il comportamento dei militari e dei civili e di mediare, con autorità istituzionale, tra questi e le popolazioni locali.

12. Come procedere per la istituzionalizzazione del “servizio civile di pace”?

Spetta ad un ‘progetto di fattibilità’ fornire elementi specifici al riguardo.

In questa sede di riflessione preliminare, mi limito a suggerire che i Ministeri degli Affari Esteri e della Solidarietà Sociale procedano di concerto.

La prima tappa potrebbe consistere nell’investire ufficialmente un ristretto gruppo di esperti all’interno dell’attuale Tavolo ‘corpi civili di pace’ del compito di preparare il progetto di fattibilità.

La seconda tappa potrebbe consistere nel trasformare-istituzionalizzare il suddetto Tavolo in “Forum del Servizio Civile di Pace”, composto dai rappresentanti delle associazioni e da quelli dei Ministeri interessati e degli Enti locali (in particolare di quelli dotati di Statuto contenente la norma ‘pace diritti umani’ e di Leggi regionali specifiche in materia).

Il Forum dovrebbe esprimere al suo interno un Comitato paritetico – istituzioni/associazioni – col compito di valutare i progetti presentati da associazioni ed enti, cominciando con alcuni progetti-pilota riguardanti aree di crisi in cui l’invio di Corpi Civili di Pace potrebbe dare eccellenti risultati.

L’operazione intesa a istituzionalizzare il Servizio Civile di Pace dovrebbe essere presentata all’UE come contributo dell’Italia alla creazione della rete CCPE, anche nell’ottica del co-finanziamento Governo-UE-Regioni (almeno per i progetti più significativi).

Un punto delicato dell’intera operazione riguarda lo status dei lavoratori di pace in missione all’estero. Occorre prendere in seria considerazione l’idea

che vengano muniti di un passaporto speciale, che ne attesti la qualifica di appartenenti a Corpi Civili di Pace, quindi la loro neutralità attiva a difesa di tutti i diritti umani per tutti a cominciare dal diritto alla vita e alla pace. Utile a questo scopo è il riferimento alla Dichiarazione delle Nazioni Unite “sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di proteggere e promuovere i diritti e le libertà universalmente riconosciuti”, del 9 dicembre 1998. L'articolo 1 di questo importante documento, conosciuto anche come la Magna Charta degli “human rights defenders”, stabilisce che “tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare (*sic*) per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale”. In quanto “difensori dei diritti umani”, i lavoratori della pace sono pienamente legittimati a operare dentro e fuori del proprio paese, sono titolari di diritti di cittadinanza universale e transnazionale. Nelle “linee guida sui diritti umani” adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, attenzione particolare è data proprio ai “difensori dei diritti umani” che l'UE si è impegnata a proteggere ovunque essi operino. Alla luce di questi dati, si auspica che il Ministero degli Affari Esteri si faccia parte attiva in seno all'Unione Europea, avvalendosi in particolare dell'appoggio del Parlamento Europeo, per l'istituzione appunto di un passaporto speciale per i lavoratori dei CCP in missione.

Collegato a questo tema è il riconoscimento del lavoro di pace all'estero come ‘lavoro’ a pieno titolo, con tutte le garanzie sociali che gli pertengono. È importante assicurare che le donne partecipino su un piede di parità al personale dei Corpi Civili di Pace.

Un ulteriore suggerimento riguarda la necessità di creare in seno al Foro del Servizio Civile di Pace una struttura (osservatorio) incaricata di monitorare la fenomenologia delle crisi, auspicabilmente in collegamento con strutture analoghe già operanti a livello internazionale, allo scopo precipuo di segnalare con tempestività quelle situazioni che più di altre si prestano per il dispiegamento di Corpi Civili di Pace.

È di tutta evidenza che la struttura deputata a gestire il Servizio di Pace dovrebbe avere, tra le sue priorità, quella di mettere a punto percorsi formativi per i lavoratori della pace in collaborazione anche con le università che svolgono attività di formazione e ricerca segnatamente in materia di diritti umani, pace, risoluzione dei conflitti, cooperazione.

La pace non è il suo nome ma ciò che la fa: l'Agenda politica dei diritti umani

Marco Mascia e Antonio Papisca

Documento presentato alla 7a Assemblea dell'ONU dei Popoli "Tutti i diritti umani per tutti", Perugia, 5-7 ottobre 2007

La 7° Assemblea dell'ONU dei Popoli cade quest'anno nell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti, nel 50° dei Trattati di Roma, alla vigilia del 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, del 60° anniversario della Costituzione della Repubblica Italiana, dell'Anno Europeo per il Dialogo Interculturale, dell'Anno Internazionale del Pianeta Terra. Il significato di queste coincidenze è che la bussola dei diritti umani deve realmente guidare l'azione politica dalla Città all'ONU.

1. I diritti umani interpellano l'Agenda della politica se è vero, com'è, che essi sono il nome dei bisogni vitali di cui è portatrice ogni persona *“senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”* (Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 10 dicembre 1948) e che pertanto il loro soddisfacimento deve essere realizzato, prima e più che con sentenze dei tribunali, peraltro necessarie e irrinunciabili in presenza di violazioni, soprattutto con adeguate azioni positive e politiche sociali in sede nazionale e internazionale.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani proclama che *“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”* (art.1). Il soggetto dei diritti umani non è la persona individualista, ma quella che nasce e si sviluppa nella comunità. La realizzazione dei diritti umani interpella l'impegno di ciascuno nel perseguire obiettivi di bene comune nella città e nello spazio dilatato di un mondo sempre più interdependente.

La via sicura per il rispetto dei diritti fondamentali è quella di prevenire le violazioni, l'ottica è pertanto quella della promozione più che della sanzione.

Il paradigma dei diritti umani, come sottolinea la Dichiarazione Universale, si propone 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”*.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani, iniziato con la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale, è la più grande conquista cui l’umanità è pervenuta nel secolo XX durante il quale sono avvenute le più sanguinose guerre della storia, genocidi, olocausto, gulag, pulizia etnica, l’impiego della bomba atomica e l’attacco all’ambiente naturale.

Il Diritto internazionale dei diritti umani che si è venuto sviluppando negli ultimi 60 anni ha innescato una rivoluzione umanocentrica all’interno dell’ordinamento giuridico internazionale, ponendo a suo fondamento il principio del rispetto della *“dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti eguali ed inalienabili”* e rendendo a questo strumentale l’esercizio della sovranità degli stati.

A questa conquista si è giunti dopo secoli di rivendicazioni, di violazioni, di testimonianze pagate anche col sacrificio della vita, lungo un percorso che ha visto camminare insieme gli operatori della civiltà del diritto e quelli della civiltà del lavoro.

Alla vigilia del 60° anniversario della Dichiarazione Universale occorre ribadire con forza che questa conquista è irrinunciabile e che va pertanto difesa e sviluppata nello scrupoloso rispetto dei principi di universalità, di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani – civili, politici, economici, sociali e culturali, diritto alla pace, diritto allo sviluppo umano, diritto all’ambiente –, nonché del principio secondo cui i diritti umani delle donne e delle bambine sono parte indissociabile dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

I diritti umani sono ciò che essi comportano sul terreno della loro pratica attuazione.

Sui diritti umani non si fanno, non si possono fare sconti.

Il Codice internazionale dei diritti umani non soltanto richiama gli stati e le pubbliche istituzioni al dovere di rispettarlo, ma legittima tutti a farsi soggetti attivi per l’effettività dei suoi principi e delle sue norme.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite “sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti” (8 marzo

1999) stabilisce infatti che *“tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale”* (art.1). Si fa qui appello alla responsabilità sociale di tutti, in particolare di singoli, di associazioni e di movimenti che operano attivamente per la promozione umana all'interno delle comunità sociali e politiche ai vari livelli, da quello locale a quello mondiale. Per i soggetti di società civile è la legittimazione a esercitare una responsabilità altissima, che supera la portata formale del freddo dovere giuridico e lo traduce in concrete azioni di solidarietà e di protagonismo democratico.

2. Con questa consapevolezza la Tavola della Pace agisce, fin dalla sua nascita, per la promozione e la protezione dei diritti umani quale impegno centrale della costruzione di un *“ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”* secondo quanto dispone l'art. 28 della Dichiarazione Universale, dunque per un ordine pacifico, più giusto, equo, solidale e democratico.

La Tavola marca il suo pacifismo politico nel segno della legalità e della progettualità.

Componente essenziale di questa identità attiva è l'impegno per l'estensione e il potenziamento della pratica della democrazia, in tutti i suoi contenuti (politici, economici e sociali), in tutte le sue articolazioni, a cominciare da quella partecipativa, a tutti i livelli (locale, nazionale e internazionale) e del dialogo e della cooperazione tra popoli e tra culture lungo il percorso che, senza soluzione di continuità dalla città deve arrivare fino alle Nazioni Unite e alle altre sedi istituzionali multilaterali. L'esercizio sempre più attivo e puntuale di questa identità è indispensabile per rompere i muri dei fondamentalismi, delle incomprensioni e delle discriminazioni e per squarciare la fitta coltre di opacità e di autoreferenzialismo che avvolge i vertici governativi e i potentati multinazionali economici, finanziari, tecnologici, dell'informazione.

Con la legittimazione che ci deriva dal Diritto internazionale dei diritti umani affermiamo con determinazione che non ci può essere pace se non si costruiscono le condizioni in cui le persone e i popoli possano realizzare i rispettivi percorsi di vita, condizioni cioè tali che consentano la piena realizzazione della personalità in tutte le sue potenzialità, materiali e spirituali, e nella pienezza della sua dimensione sociale.

Vita umana, diritti umani e pace costituiscono un nesso inscindibile ai sensi del vigente Diritto internazionale, tale da non ammettere eccezione alcuna. Pena di morte e guerra sono espressione di barbarie, nei loro riguardi esiste un divieto che è venuto assumendo il carattere, fortemente precettivo, dello *ius cogens*. Quando vi si attenta, si ferisce il cuore stesso della legalità, si accede alla perversa dinamica del prevalere della legge della forza sulla forza della legge, ci si avvita in una spirale che può rivelarsi, usando il monito che Giovanni Paolo II indirizzava ai fautori della guerra, ‘avventura senza ritorno’. In questo contesto di imbarbarimento degli ordinamenti giuridici e dei sistemi politici, diventa difficile distinguere tra offensori e offesi, tra carnefici e vittime, con gravissimi danni per le coscienze, in particolare per quelle dei più giovani. Una coerente Agenda politica dei diritti umani deve, in via pregiudiziale, porsi al riparo da equivoci e strumentalizzazioni che portano a considerare i diritti umani in termini ora di emergenza ora di assistenzialismo ora di astratto garantismo processualistico.

La logica del Diritto universale dei diritti umani è quella della centralità della persona umana, dell’eguaglianza e della non discriminazione, dunque è la logica dell’inclusione, come tale postula la “città inclusiva” in un’Europa, in un Mediterraneo e in un mondo inclusivi, in cui sia dato a tutti di poter esercitare eguali diritti di cittadinanza: civili, politici, economici, sociali, culturali.

Il tradizionale istituto della cittadinanza nazionale è pertanto sollecitato a superare la logica dell’esclusione e del privilegio, una logica costitutivamente discriminatoria. La sfida è particolarmente forte per l’Unione Europea, oltre che per ciascuno dei suoi stati membri, in ragione del fatto che la cittadinanza dell’UE apre alla pluralizzazione della cittadinanza nello spazio europeo ma in termini di complementarietà rispetto alla cittadinanza nazionale.

L’Agenda politica dei diritti umani deve coerentemente ispirarsi al principio secondo cui “stato di diritto” e “stato sociale” sono le due facce di una stessa medaglia, in ossequio al sopraordinato principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, consacrato dal vigente Diritto internazionale. Chi discrimina tra diritti civili e politici da un lato, e diritti economici, sociali e culturali dall’altro, non soltanto compie un’operazione arbitraria dal punto di vista logico e giuridico, ma soprattutto attenta all’integralità della persona, fatta di anima e di corpo, di spirito e di materia: il diritto all’alimentazione, il diritto al lavoro o il diritto alla salute non sono meno fondamentali del diritto alla libertà di associazione o del diritto di elettorato attivo o passivo.

Pertanto, nell'Agenda politica dei diritti umani, in conformità con il predetto principio della loro interdipendenza e indivisibilità, devono trovare eguale spazio e peso le garanzie dei diritti civili e politici e le garanzie dei diritti economici, sociali e culturali.

Nel costruire questa Agenda politica si è supportati dal fatto che le norme internazionali sui diritti umani, le quali costituiscono il nucleo 'costituzionale' dell'ordinamento internazionale generale, si saldano con le pertinenti norme della Costituzione della Repubblica italiana, a cominciare dagli articoli 2 e 3, con la norma "pace diritti umani" che, a partire dal 1991, risulta oggi inclusa in migliaia di statuti di comuni e province, nonché in numerose leggi regionali. Il reciproco rafforzamento degli ordinamenti ai vari livelli, dalla Città all'ONU, risponde pienamente al principio statuito dalla Dichiarazione Universale 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*". La dignità della persona è quindi, come prima ricordato, principio fondativo dell'ordine mondiale e di qualsiasi altro ordinamento, e l'esercizio della sovranità degli stati diventa strumentale al perseguimento di ciò che deve permettere a "tutti i membri della famiglia umana" di realizzare, nella libertà dal potere, dalla paura e dal bisogno, il loro percorso di vita.

3. Pienamente consapevoli di farci assertori di legalità costituzionale dalla Città all'ONU e con rinnovata determinazione civica e politica, denunciando che, mentre si diffonde la cultura dei diritti umani nel mondo delle organizzazioni e dei movimenti transnazionali di società civile, in quello degli enti di governo locale e regionale, nonché nelle scuole e nelle università, il comportamento di molti governi, sia all'interno dei rispettivi stati, sia nel sistema delle relazioni internazionali, dimostra di volere orientarsi in altre direzioni. All'insegna di "più sicurezza meno libertà" si registra la perniciosa tendenza a far prevalere interessi e logiche di spregiudicata *Realpolitik* sulle esigenze di sviluppo pacifico e democratico delle società.

La tortura è disinvoltamente praticata anche in paesi che vantano antiche tradizioni di rispetto dei diritti umani e dei principi dello stato di diritto. Come denunciato dal Parlamento europeo, non pochi tra questi paesi si sono prestati alla pratica illegale delle "renditions".

Si moltiplicano i casi di tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini. La violenza nei confronti delle donne e delle bambine, prima ancora di

costituire violazioni flagranti dei diritti fondamentali alla loro integrità fisica e psichica e alla salute, è un *vulnus* direttamente portato al cuore della dignità umana, anzi a tutti i membri della famiglia umana, a prescindere da differenze di genere.

La lotta al terrorismo nelle sue varie forme e matrici non legittima in nessun caso le violazioni flagranti del vigente Diritto internazionale.

Persiste la tendenza a indebolire le legittime istituzioni multilaterali, a cominciare dalle Nazioni Unite, preferendo la via dell'unilateralismo e delle coalizioni multinazionali *à la carte* secondo le convenienze degli stati più potenti e aggressivi.

Denunciamo con forza la tendenza di classi governanti senza scrupoli a riappropriarsi di quel pernicioso "diritto di fare la guerra" (*ius ad bellum*) che la Carta delle Nazioni Unite, avvalorata dalle successive convenzioni giuridiche sui diritti umani, ha loro sottratto una volta per tutte. L'art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dispone al riguardo in maniera perentoria: "1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve esser vietata dalla legge".

Dai vertici di classi governanti sempre più avvitate nella spirale dell'illegalità viene propagandata la tesi secondo cui la "autotutela *successiva*" ad attacco armato di stato contro stato, prevista in termini rigorosamente circostanziati dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite quale eccezione alla proscrizione della guerra e al divieto dell'uso della forza da parte degli stati, andrebbe intesa come "legittima difesa *preventiva*", trasformando così l'eccezione in norma generale. In base a calcoli di mera potenza si distingue arbitrariamente, per quanto riguarda l'impiego del militare nelle situazioni di crisi, tra "uso della forza" e "peace-keeping", demandando il primo agli stati e concedendo il secondo alle Nazioni Unite.

Invece di far funzionare il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, si mette a repentaglio la pace nel mondo con la strategia dello scudo anti missile e alimentando la corsa al riarmo. Le tensioni tra Russia e USA, che riportano alla mente la lunga notte della guerra fredda e del bipolarismo, hanno riflessi negativi, fortemente destabilizzanti, sulla politica mondiale e, in particolare, sulla politica estera dell'Unione Europea la quale, dal canto suo, si sta dimostrando incapace di alzare la testa e svolgere un ruolo autonomo di attore civile sulla scena mondiale.

Quanto sta avvenendo in termini di riarmo, di proliferazione del nucleare e di diffusione delle cosiddette armi leggere è in linea con la vecchia, nefasta

logica del “*si vis pacem para bellum*”, se vuoi la pace, prepara la guerra. Come dire, nella parentesi che si apre tra due guerre guerreggiate, preparati a combatterne un'altra. La “parentesi” viene eufemisticamente definita “pace negativa”, in realtà è essa stessa guerra, “guerra-istituzione”, fatta di ricerca e di investimenti di pubblico danaro in armamenti sempre più sofisticati. Non soltanto non c'è disarmo, non c'è neppure controllo del commercio. Le armi prodotte dai nostri ‘civilissimi’ paesi prendono vie sempre più tortuose e finiscono anche nelle mani della criminalità transnazionale e delle reti terroristiche.

Persistono gli ostruzionismi al funzionamento dei tribunali internazionali, in particolare della Corte penale internazionale, insieme con la strumentalizzazione e l'abuso flagrante della filosofia dello “umanitario” e del principio etico della “responsabilità di proteggere” per fini che sono estranei alle missioni di pace e sicurezza umana delle Nazioni Unite e che riproducono invece lo schema delle classiche operazioni di guerra, con obiettivi di distruzione, occupazione e controllo di territori altrui.

Tra questi comportamenti, tanto palesemente illegali quanto clamorosamente inefficaci anche secondo la logica del calcolo costi-benefici, c'è l'esportazione della democrazia con la forza delle armi.

Un indicatore preoccupante di questo “richiamo della foresta” che si traduce nel rilancio della nefasta politica delle sovranità statuali, armate e confinarie è fornito, tra gli altri, dal primo anno di attività del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite che ha sostituito la vecchia Commissione diritti umani e dal quale, come noto, gli USA sono rimasti fuori. In una materia delicata come quella dei diritti umani, che esige indipendenza e imparzialità per l'esercizio di appropriate forme di promozione e di controllo, si registra la tendenza a rafforzare la valenza intergovernativa, quindi compromissoria, a scapito di quella sopranazionale, più trasparente e democratica, esercitata da organi formati da persone indipendenti.

Dopo la plateale corsa al seggio permanente nel Consiglio di sicurezza registrata nel 2005, ristagna la riforma delle Nazioni Unite. L'inerzia riformista degli stati copre il loro attivismo nel depotenziare le legittime istituzioni multilaterali.

Nonostante le buone intenzioni espresse nel Rapporto Cardoso su “We the peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance” (2004), lo statuto di consultazione delle ONG presso le Nazioni Unite non registra alcun apprezzabile sviluppo in termini di potenziamento del loro ruolo di

partecipazione politica e democratica al funzionamento della massima organizzazione mondiale.

Continua la distruzione dell'ambiente naturale, nonostante l'allarme lanciato da qualificate istituzioni internazionali e nazionali. Mentre i cambiamenti climatici sono già in atto, c'è un colpevole ritardo nel fare ricorso alle tecnologie di risparmio energetico e di impiego delle fonti rinnovabili.

L'economia mondiale continua a rimanere estranea ai dettami della giustizia sociale, condizionata com'è dal mito del mercato e penalizzata dai danni provocati dal neo-liberismo e dalla de-regulation. I governi sono flagrantemente inadempienti nel rispettare la tabella di marcia stabilita per i Millennium Development Goals, fissata dalle Nazioni Unite nel 2000.

È stata messa in circolazione la parola "flexicurity", la quale nasconde un nuovo, insidioso disegno di insicurezza e precariato a livello planetario dopo il costoso insuccesso dell'offensiva neo-liberista.

Nell'Unione Europea, insieme con persistenti e talora violenti rigurgiti di razzismo, xenofobia, nazionalismo e populismo, si registra lo stallo del processo di costituzionalizzazione del sistema UE, nonostante che 18 stati membri su 27 abbiano ratificato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. A prescindere da valutazioni di questa o quella parte del Trattato, il fatto è estremamente negativo perché impedisce o comunque ritarda che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE assuma forza giuridicamente vincolante. La Carta è importante anche per superare le contraddizioni che marcano l'attuale statuto di "cittadinanza dell'UE", fondato sulle cittadinanze nazionali degli stati membri e non sui diritti fondamentali di tutti coloro che risiedono regolarmente nel territorio europeo.

L'Europa sociale, cioè quella dei diritti economici e sociali per tutti e della piena occupazione, stenta a prevalere sulla nuova, ambigua strategia della *flexicurity*. I "dialoghi" politici e per i diritti umani che l'UE promuove con i paesi terzi e i gruppi regionali registrano un momento di stasi. La stessa "clausola diritti umani" nei trattati con i paesi terzi non ha ancora trovato metodi appropriati di monitoraggio sulla sua implementazione da una parte e dall'altra. Nel nuovo Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, i paesi dell'UE che ne sono membri si trovano ingabbiati all'interno di quella che si sta rivelando essere una minoranza permanente. Si registrano incertezze ed esitazioni nel dar seguito concreto alla filosofia della *human security*, in particolare per le missioni di

pace comportanti l'impiego del militare. Per quanto concerne il Corpo civile di pace europeo, all'ordine del giorno delle istituzioni europee a partire dal 1995, non si registrano progressi di rilievo al di là di un progetto di fattibilità, peraltro non del tutto coerente col paradigma dei diritti umani, predisposto per iniziativa della Commissione europea.

Il Partenariato euromediterraneo, avviato con la Dichiarazione di Barcellona del 1995, ristagna, condizionato com'è dalle vicende medio-orientali e per la mancanza di una congrua iniziativa politica da parte dell'UE, in particolare dei suoi paesi membri che si affacciano sul Mediterraneo.

In Italia, nonostante lo sviluppo dell'attenzione ai diritti umani che è dato registrare a livello di comuni, regioni, ecc., soprattutto sotto lo stimolo delle associazioni e dei gruppi di volontariato nonché di scuole e di università, le forze politiche dimostrano scarsa o punta ricettività a tradurre i diritti umani nella loro agenda operativa.

Non esiste ancora un partito politico che abbia fatto dei diritti umani, puntualmente, altrettanti capitoli del proprio programma. In sede governativa, si registra la persistente opposizione a creare un'adeguata "infrastruttura diritti umani", nonostante la proposta, avanzata da un cartello di 72 organizzazioni nongovernative, di istituire la Commissione nazionale dei diritti umani, il Difensore civico nazionale e il Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza in conformità con quanto insistentemente raccomandato dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa.

Perfino nel mondo delle associazioni e dei gruppi d'interesse economici e finanziari si registrano prese di posizione contrarie alle suddette proposte.

Persistono in sede centrale, ancor più che in sede locale, forti resistenze al riconoscimento degli elementari diritti di cittadinanza agli immigrati.

La piena occupazione quale risposta strutturale al precariato, non figura tra gli obiettivi prioritari della maggior parte delle forze politiche.

4. E tuttavia c'è spazio per la speranza. La situazione dei diritti umani nel mondo è segnata anche da realtà e tendenze che vanno nella giusta direzione. Occorre innanzitutto segnalare che il corpo di norme internazionali relative ai diritti umani si è recentemente arricchito di tre nuove Convenzioni giuridiche rispettivamente sulla promozione e la protezione delle diversità culturali da parte dell'UNESCO, sulla protezione di ogni persona dalle

sparizioni forzate e sui diritti umani delle persone con disabilità da parte delle Nazioni Unite. Si segnala altresì l'adozione, da parte della Conferenza generale dell'UNESCO, della Dichiarazione universale sulla Bioetica e i diritti umani. Sempre al positivo si segnala l'entrata in funzione dell'Agenzia Europea dei Diritti Umani e della Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, nonché l'incremento di attività dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e del Commissario Diritti Umani del Consiglio d'Europa, dei Rapporteurs speciali e del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per i Difensori dei diritti umani. Si segnala altresì la crescente attenzione delle Organizzazioni internazionali per il dialogo interculturale, in particolare da parte dell'UNESCO, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea. Altamente significativo è il percorso intrapreso nell'ambito delle Nazioni Unite all'insegna di "Alleanza delle civiltà".

Nell'Unione Europea si segnala positivamente la messa a punto di "linee guida sui diritti umani", con particolare attenzione alle materie della pena di morte, della tortura, dei bambini nei conflitti armati, degli "human rights defenders".

Ancora al positivo registriamo che ONG e movimenti solidaristici transnazionali, sempre più numerosi, sempre più informati e consapevoli, sempre più coordinati in "reti", si riconoscono nel Diritto internazionale dei diritti umani e lottano per la sua traduzione in Agenda politica dalla Città all'ONU.

In particolare in Italia l'insegnamento e l'educazione per i diritti umani si vanno diffondendo nelle scuole e nelle università, grazie soprattutto all'impegno di gruppi di insegnanti e di amministratori locali particolarmente sensibili. Da segnalare anche l'adozione di nuove leggi regionali specificamente portanti sulla protezione dei diritti umani e la promozione della cultura "diritti umani-pace-cooperazione e solidarietà internazionale", nonché l'inclusione della norma "pace diritti umani" in statuti comunali e provinciali che ne erano privi.

5. Per ogni diritto umano, un capitolo dell'Agenda politica dalla Città all'ONU. Questa Agenda deve prevedere azioni concrete all'insegna di "tutti i diritti umani per tutti" sia per la politica interna sia per la politica estera. L'elenco – aperto – dei diritti fondamentali è quello sancito dal vigente Diritto internazionale e dalla Costituzione Repubblicana. La sfida è quella di tradurre in pratica il principio dell'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani – civili, politici, economici, sociali e culturali – e il principio dell'inclusione, che

significa offrire occasioni per l'esercizio di eguali diritti di cittadinanza a tutti coloro che risiedono nel territorio nazionale.

La credibilità e la legittimazione della politica si giocano sul terreno della concretezza. L'Agenda politica dei diritti umani non può esaurirsi in un astratto preambolo e in generiche indicazioni programmatiche, essa deve dire cosa concretamente comporta in termini di azioni positive e politiche pubbliche soddisfare, per esempio, il diritto all'integrità fisica e psichica, il diritto alla salute, il diritto al lavoro, il diritto alla libertà religiosa, il diritto all'assistenza in caso di necessità, il diritto all'educazione, il diritto alla pace, il diritto all'ambiente, ecc.

Nell'ordine di priorità dell'Agenda, devono figurare al primo posto, l'educazione, l'occupazione, la ricerca, le pari opportunità, l'ambiente, la cooperazione internazionale e il disarmo.

L'Agenda presuppone che, oltre alla volontà politica, ci siano strutture e istituzioni capaci di raccogliere la domanda politica che proviene dagli ambienti di società civile. In altri termini occorre attrezzare adeguatamente il sistema Italia.

Occorre pertanto creare le istituzioni nazionali per i diritti umani: Commissione diritti umani, Difensore civico, Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza secondo i principi raccomandati dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea.

Occorre che l'Italia sia presente, con personale qualificato, in tutte le sedi internazionali in cui si trattano i diritti umani e le questioni di *human security* e di *human development*.

È necessario che ogni anno il Parlamento dedichi una apposita seduta all'esame sullo stato dei diritti umani nel paese e su ciò che gli organismi internazionali di garanzia raccomandano in risposta ai rapporti che l'Italia è tenuta a presentare in adempimento di precisi obblighi giuridici.

Tra le priorità deve figurare la rapida accettazione della parte C della Convenzione del Consiglio d'Europa (1992) sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, già ratificata dall'Italia nel 1994 limitatamente alle parti A e B, che prevede per gli immigrati il diritto di voto, nonché una più organica attuazione di quanto disposto dalla Carta sociale europea.

Urge che l'Italia ratifichi le convenzioni Internazionali rispettivamente sui diritti umani delle persone con disabilità, sulla protezione di ogni persona

dalle sparizioni forzate, sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

La strada dei diritti umani comporta che si riduca la spesa militare e si aumenti la spesa destinata a politiche di pace, a cominciare dalla cooperazione allo sviluppo, la tutela dell'ambiente e gli Obiettivi di sviluppo del millennio.

Giudicheremo i partiti politici sulla base della loro capacità di dare concretezza ai diritti umani nelle loro piattaforme.

6. L'Italia è un paese che, ancor più di altri, deve agire nel sistema internazionale come “attore civile”, consapevole delle risorse di potere costituite dal suo patrimonio fatto di autonomie locali, formazioni solidaristiche di società civile, beni artistici, monumentali e paesaggistici.

In quanto attore civile, l'Italia è sollecitata dalla sua fertile società civile a farsi protagonista di nuovo, integrale umanesimo per la governance in sede di Unione Europea, di Nazioni Unite e di partenariato Euromediterraneo.

Il nostro Paese deve pertanto dimostrare sul campo come e quanto siano efficaci le politiche intese a prevenire i conflitti violenti attraverso la diplomazia preventiva, la diplomazia delle città (*city diplomacy*), la cooperazione internazionale, il disarmo.

È importante ricordare che disarmo reale può avvenire soltanto se si pongono le Nazioni Unite e, in stretto coordinamento con l'ONU, anche le altre legittime istituzioni internazionali multilaterali, nella condizione di operare con efficacia e tempestività. Il disarmo dipende in grande misura dalla messa in funzione del sistema di sicurezza collettiva quale previsto, nelle sue linee generali, dalla Carta delle Nazioni Unite.

L'Italia deve contrastare con determinazione la tendenza dei paesi più potenti a riappropriarsi di quel diritto di fare la guerra (*ius ad bellum*) che, come prima sottolineato, la Carta delle Nazioni Unite ha loro sottratto una volta per tutte.

Essa deve farsi interprete dell'esigenza sempre più impellente di un ordine mondiale dell'economia che risponda ai dettami della giustizia sociale, dello sviluppo umano e quindi di tutti i diritti umani per tutti.

Il governo italiano deve farsi parte attiva nel cantiere per la riforma delle Nazioni Unite ed essere ricettivo nei confronti delle proposte di quelle formazioni di società civile globale che hanno scelto la 'via istituzionale nonviolenta e democratica alla pace' – la “via Perugia-Assisi” come sottolineato nel

gennaio 2006 in occasione del 10° anniversario della Tavola della Pace –, e che proprio nel cantiere della riforma si dimostrano particolarmente attive e puntuali soprattutto a partire dal 1995, anno del cinquantesimo della costituzione dell'ONU.

Per rafforzare l'Organizzazione delle Nazioni Unite, il cui destino è strettamente legato all'effettività del Diritto internazionale dei diritti umani, occorre dotare di più diretta legittimazione democratica i suoi organi decisionali e di più sostanziosa partecipazione di società civile i suoi processi decisionali: dunque, democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa a livello mondiale. Urge che si faccia funzionare il sistema di sicurezza collettiva sotto l'autorità "sopranazionale" delle Nazioni Unite, sicurezza da intendersi come "sicurezza umana" multidimensionale (*human security*), dunque come "sicurezza della gente" (*people security*) comprensiva di ordine pubblico, giustizia sociale ed economica, salvaguardia dell'ambiente.

In questo quadro le missioni di pace delle Nazioni Unite dovrebbero acquisire una volta per tutte la denominazione di "missioni per la sicurezza umana" e avere al loro interno una congrua componente civile, con al centro il Difensore civico con funzioni di sorveglianza e mediazione rispetto ai comportamenti di tutti i membri delle missioni nei loro rapporti con le popolazioni e le autorità locali. Attorno all'ufficio del Difensore civico dovrà esserci personale adeguatamente formato, esperto soprattutto per l'esercizio di funzioni di monitoraggio dei diritti umani, *fact-finding*, *enquiring*, *early warning*. La 'dimensione umana', segnata dal paradigma dei diritti umani, deve essere trasversale sia alla componente militare sia a quella civile.

È lecito attendersi che l'esemplare protagonismo messo in atto dal Governo Italiano in Libano, prima sollecitando il ruolo attivo delle Nazioni Unite e dell'Europa poi partecipando con un considerevole numero di militari alla missione, prosegua con un'iniziativa volta a rafforzare la 'dimensione umana' di questo genere di missioni. L'iniziativa potrebbe costituire un valido precedente per caratterizzare in maniera definitiva qualsiasi altra operazione di pace intrapresa dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea, partendo dall'assunto che la Politica deve guidare e controllare, 'da casa e sul campo', le operazioni comportanti l'uso del militare. L'assunto implicito è che il ruolo dei Ministeri della Difesa sia complementare, anzi subordinato, rispetto al ruolo dei Ministeri degli Affari Esteri.

Occorre che il Governo Italiano, forte del credito acquisito con l'iniziativa per il Libano (e il collegato rilancio della centralità delle Nazioni Unite...), prenda l'iniziativa di costituire il Corpo Civile di Pace Italiano.

Urge potenziare il sistema di organi internazionali deputati alla garanzia dei diritti umani e quindi al controllo del comportamento degli stati in materia. In particolare occorre sostenere il ruolo dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e l'insieme dei Comitati preposti al monitoraggio dell'attuazione delle più importanti Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani.

L'Italia deve far propria la proposta, da diversi anni avanzata negli ambienti di società civile globale, mirante alla convocazione di una "Convenzione globale per rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite", cioè di un organo ad hoc aperto alla partecipazione di varie fasce di rappresentanza: governi, parlamenti, enti locali, organizzazioni non governative. Il senso di questa proposta è che la democrazia internazionale deve manifestarsi già nel momento in cui si progettano gli sviluppi dell'ordine mondiale.

7. Poiché la cittadinanza dei diritti umani è cittadinanza inclusiva e lo spazio istituzionale in cui questa esercitarla deve avere esso stesso i caratteri dell'inclusione quale premessa di coesione sociale e di volontaria integrazione, l'Italia deve promuovere il dialogo interculturale per la "città inclusiva" al suo interno e nei sistemi di cooperazione di cui fa parte, a cominciare dall'Unione Europea.

In questo contesto, l'Italia deve essere esempio di genuina laicità, nella consapevolezza che gli indicatori di questa sono tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, a cominciare dalla libertà religiosa, di coscienza, di pensiero, di espressione.

Perché questo impegno per il dialogo e l'inclusione sia sentito e partecipato da tutti, occorre che l'educazione ai diritti umani sottolinei il valore della responsabilità sociale e della solidarietà nei contesti comunitari e istituzionali quali si articolano ai vari livelli, dalla Città, all'Europa, al mondo.

Come ricordato all'inizio, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani addita "l'insegnamento e l'educazione" quale strada maestra per il loro rispetto, dunque in corretta prospettiva pedagogica di orientamento all'azione. Questo porta a dire, senza tema di retorica, che coloro che insegnano, educano e formano

per i diritti umani, la pace, la solidarietà, il dialogo interculturale sono ancora più importanti, se possibile, dei capi di stato e dei giudici.

A sottolineare il rilievo civico e politico di questo compito di garanzia primaria dei diritti fondamentali, torna utile richiamare il testo dell'articolo 13, primo comma, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, che precisa qual è il contenuto che il vigente Diritto internazionale assegna al diritto all'istruzione-educazione: *“Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. 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'educazione 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 ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace”*.

Occorre preparare i giovani ad alimentare nuove classi di governanti in sede nazionale, locale e internazionale, che abbiano i diritti umani nella mente e nel cuore e che capiscano fino in fondo ciò che significa la seguente verità: *se le costituzioni hanno un cuore, non possono non averlo, questo sono i diritti umani*.

Agenda de L'Aja sulla Diplomazia della Città

Approvata durante il Primo Congresso Mondiale sulla Diplomazia della Città, il Ruolo dei Poteri Locali nella Prevenzione dei Conflitti, nel Peace Building e nella Ricostruzione Post-Conflitto, organizzato dalla UCLG (United Cities and Local Governance), dalla Città de L'Aja e dalla Associazione Olandese degli Enti Locali (VNG), in stretta collaborazione con la Città e la Provincia di Barcellona e il Coordinamento Italiano degli Enti Locali per la pace e i diritti umani, presso il Palazzo della Pace de L'Aia dall'11 al 13 giugno 2008.

Noi, partecipanti alla conferenza, alla vigilia del 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani:

Convinti che è nostro comune interesse prevenire ed eliminare i conflitti violenti, proteggere i diritti umani e conseguire la pace e la giustizia.

Preoccupati per la minaccia che i conflitti violenti in corso nel mondo arrecano alla sicurezza ed al benessere di tutti i nostri cittadini, ricordando che nell'ultimo decennio oltre 15 milioni di persone hanno perso la vita e 40 milioni sono stati costretti ad abbandonare la propria casa a causa di tali conflitti.

Preoccupati per l'insorgenza dell'estremismo nelle nostre società, dell'intolleranza e delle tensioni tra e all'interno di comunità diverse per cultura, etnia, religione e tradizioni, che spesso diventano fonte di conflitto.

Condividendo l'urgenza di agire in risposta agli appelli delle istituzioni locali coinvolte in situazioni di conflitto violento, e di assisterle nel loro sforzo di realizzare un ordine pacifico nel quale siano rispettati i diritti umani internazionalmente riconosciuti di tutti i cittadini, esprimendo solidarietà ai colleghi che operano in tali situazioni.

Ritenendo che è dovere delle istituzioni locali lavorare per la pace, la libertà, la democrazia e la prosperità, e contribuire, in questo modo, allo sviluppo internazionale e all'affermazione dell'agenda di peacebuilding; riteniamo che i governi locali, rappresentando il livello istituzionale più vicino ai cittadini, possano effettivamente percepire i bisogni dei propri cittadini e siano in una posizione privilegiata per rispondere a tali bisogni in situazione di conflitto.

Consapevoli che le nuove forme di conflitto impongono maggiori responsabilità in capo agli enti locali in termini di promozione del benessere dei propri cittadini, e che lo sviluppo sostenibile potrebbe contribuire alla soluzione

dei conflitti a prescindere dalla loro origine (economica, politica, religiosa o culturale).

Definendo la diplomazia della città come lo strumento proprio degli enti locali e delle loro associazioni intesa a promuovere la coesione sociale, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, nonché la ricostruzione nella fase di post-conflitto, con l'obiettivo di creare un contesto stabile, in cui i cittadini possano convivere in pace, democrazia e prosperità.

Enfatizzando l'importanza di un'effettiva decentralizzazione ed auto-governo locale come condizione per permettere agli enti locali di svolgere il proprio ruolo di peacebuilding.

Considerando che il perseguimento della pace è inscindibile dal coinvolgimento attivo delle donne.

Affermando che gli enti locali e le loro associazioni lavoreranno insieme, ove possibile, per sviluppare vari livelli di partenariato con i governi centrali, le istituzioni governative internazionali e le organizzazioni di società civile, al fine di contribuire ai processi di pace.

Richiamando l'impegno dei poteri locali espresso nella Dichiarazione Finale del Congresso UCLG Changing Cities are Driving our World (Jeju, ottobre 2007), notando in particolare la seguente affermazione: «Sosteniamo la campagna lanciata dai Sindaci per la Pace intesa ad esercitare pressioni sulla comunità internazionale affinché rinunci alle armi di distruzione di massa. Invitiamo gli Stati nazionali ed i gruppi armati a rinunciare a considerare le città quali obiettivi militari».

Riaffermando l'impegno sancito nella summenzionata Dichiarazione Finale di promuovere tutti i diritti umani ed il rispetto della diversità nelle nostre città e nei nostri territori quale fondamento della pace e dello sviluppo.

Riteniamo che:

Tutti i potenziali attori coinvolti hanno bisogno di realizzare la pace, la giustizia e la sicurezza umana.

Nel 2005, il Summit Mondiale delle Nazioni Unite ha riconosciuto, per la prima volta, che spetta agli Stati la responsabilità primaria di proteggere la propria popolazione, e che la comunità internazionale ha la responsabilità di agire quando questi governi vengono meno al compito di proteggere i gruppi

più vulnerabili tra noi. In ogni caso, le principali sfide umane, come la carenza di cibo e di acqua potabile, i cambiamenti climatici, la povertà, le migrazioni, la buona governance delle diversità culturali, religiose ed etniche, richiedono urgentemente un'accresciuta capacità di prevenire i conflitti e di agire insieme per la pace e la giustizia in favore di tutto il genere umano. Questo sforzo per la pace, la giustizia e la sicurezza umana deve essere realizzato con il coinvolgimento di tutti i possibili attori.

Il ruolo dei poteri locali non è stato sufficientemente riconosciuto e sostenuto.

Va rimarcato che il ruolo degli enti locali e delle loro associazioni nazionali nella prevenzione dei conflitti, nella loro risoluzione e nel peacebuilding non ha ricevuto un adeguato riconoscimento e sostegno nelle decisioni politiche, nelle strategie di intervento e nelle ricerche scientifiche, sia a livello nazionale che internazionale. Senza dubbio, gli enti locali devono confrontarsi con gli effetti negativi che i conflitti etnici, religiosi o sociali producono sulla vita e sul benessere dei propri cittadini. In molte situazioni gli enti locali, in stretta collaborazione con le organizzazioni locali, svolgono o hanno svolto un ruolo cruciale nella prevenzione dei conflitti, nella costruzione di «ponti» al termine dei conflitti e nella promozione di un ambiente pacifico. Rappresentando il livello di governo più vicino ai cittadini, essi si trovano in una posizione unica per contribuire alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti. Sfortunatamente, gli enti locali possono sfruttare tale posizione anche per aggravare i conflitti ed ostacolare la ricostruzione post-conflittuale e le iniziative di pace. Politiche serie di prevenzione dei conflitti e strategie di intervento per la promozione della pace dovrebbero maggiormente apprezzare la posizione cruciale e le scelte dei poteri locali in questo ambito.

La diplomazia della città può contribuire a prevenire e risolvere i conflitti violenti.

Ecco il motivo per cui l'organizzazione mondiale dei poteri locali e delle città (UCLG) ha identificato questo ruolo di promozione della pace da parte degli enti locali come una delle sue priorità sin dalla fondazione dell'organizzazione nel 2003, istituendo un Comitato sulla Diplomazia della Città. Il Comitato ha riconosciuto che le decisioni e le azioni dei poteri locali e l'im-

pegno dei rappresentanti locali per un modello decisionale più democratico e trasparente possono contribuire in maniera significativa alla prevenzione ed alla risoluzione dei conflitti violenti. Inoltre, gli enti locali non coinvolti in conflitto hanno notevoli possibilità di prestare aiuto agli enti locali che si trovano in zone di conflitto nell'affrontare situazioni di conflitto e di post-conflitto. È stato deciso di organizzare un primo congresso internazionale su questo tema al fine di ottenere una maggiore comprensione delle attività pratiche di peacebuilding degli enti locali e di definire una solida agenda politica per il lavoro dell'UCLG su questo tema. Importanti incontri preparatori per questo congresso internazionale si tennero a Perugia (autunno 2006), organizzato dal Coordinamento Italiano degli Enti Locali per la pace e i diritti umani, e a Barcellona (autunno 2007), organizzato dalla Provincia e dalla Città di Barcellona. È chiaro che l'attenzione per il ruolo degli enti locali nella risoluzione dei conflitti è ancora in una fase iniziale. Ma un ulteriore coinvolgimento degli enti locali nelle strategie di peacebuilding è indispensabile per la promozione di politiche più efficaci in questo ambito.

Proponiamo, come risultato finale di questo Primo Congresso Mondiale sulla Diplomazia della Città, di realizzare insieme una serie di attività, descritte nella seguente agenda:

1. Sviluppare iniziative di peacebuilding degli enti locali

Da un lato, svilupperemo un adeguato livello di conoscenza delle strategie di peacebuilding attuate dagli enti locali, in modo tale che gli enti locali coinvolti in situazioni di conflitto possano implementare politiche appropriate. Dall'altro, incoraggeremo gli enti locali e le loro associazioni nazionali ad assumere un ruolo centrale nella prevenzione dei conflitti e rafforzeremo il nostro network internazionale di enti locali e associazioni nazionali per realizzare tale obiettivo.

Azioni concrete raccomandate:

– I politici locali dovrebbero essere invitati ad assumersi le proprie responsabilità ed avvalersi della propria leadership locale per partecipare alle iniziative di peacebuilding; stimolare gli enti locali a sviluppare progetti in questo ambito e mobilitare le risorse necessarie a tal fine.

– Dovrebbe essere istituita una lista di politici ed amministratori locali disposti a svolgere attività di peacebuilding, registrata in database pubblici gestiti dalle associazioni nazionali degli enti locali.

– Il Comitato dell'UCLG sulla Diplomazia della Città dovrebbe prestare assistenza agli enti locali coinvolti in situazioni di conflitto, richiamando, attraverso iniziative concrete, l'attenzione pubblica nazionale ed internazionale sulla loro situazione specifica.

– L'UCLG ed i suoi membri dovrebbero attivamente ricercare la cooperazione delle organizzazioni di società civile e degli enti locali rispetto all'impegno finalizzato al perseguimento della pace da parte delle organizzazioni internazionali.

– Bisognerebbe consentire all'UCLG di poter incrementare il suo personale sul campo nelle operazioni di ricostruzione al termine del conflitto e di peacebuilding.

2. Ottenere un riconoscimento adeguato per il ruolo degli enti locali nelle strategie di peacebuilding

L'UCLG cercherà attivamente di creare un sistema di rapporti con gli altri livelli governativi, proponendo e promuovendo azioni congiunte di peacebuilding tra enti (inter)nazionali e locali. Per sviluppare efficaci strategie di peacebuilding è necessario, infatti, sviluppare un approccio che coinvolga tutti i diversi livelli di governo.

Azioni concrete raccomandate:

– I Governi nazionali e le istituzioni multilaterali dovrebbero richiedere all'UCLG e ai suoi membri di fornire agli enti locali il necessario supporto nella definizione delle strategie e delle operazioni di pace, e di includere gli enti locali negli interventi di ricostruzione post-conflitto e di peacebuilding.

– L'UCLG dovrebbe elaborare dei Memoranda of Understanding con le istituzioni governative internazionali, sulla base di una visione condivisa della diplomazia della città. Un simile accordo è stato già firmato con l'Iniziativa delle Nazioni Unite dell'Alleanza delle Civiltà. Si prevedono futuri accordi con:

- Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa;
- Il Comitato delle Regioni dell'Unione Europea
- La Commissione di Peacebuilding delle Nazioni Unite

- Il Dipartimento Affari Politici delle Nazioni Unite
- L'Ufficio per la prevenzione delle crisi e per la ricostruzione dell'UNDP

- Il «Fragile and Conflict-affected Countries Group» della Banca Mondiale

- Accogliamo con soddisfazione l'iniziativa del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa di elaborare una Carta Europea sulla Diplomazia della Città e di esplorare la possibilità di creare un fondo per la diplomazia della città. Si auspica che l'UCLG possa elaborare una Carta Mondiale sulla Diplomazia della Città.

- L'UCLG ed i suoi membri dovrebbero esercitare pressioni sui Governi nazionali e sulle istituzioni internazionali affinché stabiliscano di sostenere economicamente le iniziative di pace degli enti locali.

- La comunità internazionale dovrebbe essere sollecitata a coinvolgere le esistenti organizzazioni di enti locali nelle operazioni di pace, al fine di garantire la piena partecipazione e la gestione di tali operazioni da parte degli enti locali. Se necessario, la comunità internazionale è chiamata a promuovere lo sviluppo di tali strutture. La creazione di nuove strutture dovrebbe essere eccezionale e rispondente a necessità reali.

- L'UCLG dovrebbe essere incoraggiata ad offrire la propria disponibilità a partecipare e sostenere la comunità dei donatori non appena si dovessero prospettare nuove strategie ed operazioni di pace, anche raccomandando il coinvolgimento sul campo di esperti indipendenti nelle fasi di ricostruzione post-conflitto.

3. Migliorare la qualità della Diplomazia della Città

L'UCLG provvederà a promuovere la qualità del coinvolgimento nei programmi di peacebuilding degli enti locali e delle loro associazioni, stimolando, tra l'altro, la ricerca sul campo della diplomazia della città, e contribuendo in maniera attiva a diffondere le migliori pratiche e le esperienze realizzate dai suoi membri in questo ambito.

Azioni concrete raccomandate:

- Il sito web dell'UCLG dovrebbe fornire dati di ricerca e migliori pratiche dei suoi membri che possano essere utilizzati dagli enti locali coinvolti in progetti e programmi in questo ambito.

– Sarebbe necessario promuovere lo sviluppo di programmi di formazione ed un’appropriata documentazione per i leader e gli amministratori locali, al fine di migliorare la qualità delle proprie azioni diplomatiche.

– L’UCLG ed i suoi membri sono incoraggiati a sviluppare una proficua collaborazione con le università e con i più importanti istituti di ricerca per realizzare studi ed analisi sul ruolo degli enti locali nella risoluzione dei conflitti e nel peacebuilding.

– L’UCLG dovrebbe impegnarsi a promuovere il coinvolgimento delle donne nelle attività di peacebuilding sostenute dagli enti locali.

4. Promuovere una cultura di pace

L’UCLG è chiamato a sviluppare le iniziative degli enti locali relative alla promozione di una cultura di pace all’interno delle proprie municipalità. Una cultura di pace ha due dimensioni: sensibilizzare i cittadini in merito all’importanza del peacebuilding in situazioni di conflitto, e promuovere i diritti umani e le relazioni pacifiche all’interno della propria comunità. Tale approccio implica un’adeguata conoscenza dei diversi strumenti a disposizione degli enti locali per la promozione della pace.

Azioni concrete raccomandate:

– Sulla base dei risultati del Congresso sulla Diplomazia della Città, sarebbe necessario sviluppare il «Modello per una Città di Pace», in modo tale da consentire agli enti locali di adottare decisioni informate sugli scopi e sulle modalità con cui intendono promuovere la pace, i diritti umani e la giustizia, e sul modo in cui possono elaborare politiche coerenti su queste tematiche.

– Si dovrebbe organizzare un Premio per la Pace biennale riservato agli enti locali. Tale Premio dovrebbe essere consegnato agli enti o ai leader locali che hanno sostenuto le amministrazioni locali coinvolte in situazioni di conflitto nel loro impegno a favore della pace e della giustizia, o che si sono adoperati per prevenire o risolvere i conflitti nelle rispettive comunità (The City Diplomacy Peace Prize).

– L’UCLG è incoraggiato a stimolare il dialogo interculturale e lo sviluppo di meccanismi di sensibilizzazione, così come programmi di scambi giovanili e produzione di materiale scolastico, e ad adeguare le strategie di comunicazione degli enti locali.

5. Assistere gli enti locali nelle situazioni di conflitto violento

L'UCLG svilupperà delle linee guida per decidere di volta in volta se, ed eventualmente in che modo, predisporre azioni congiunte, su richiesta dei membri degli enti locali e delle loro associazioni.

Azioni concrete raccomandate:

– Il Comitato dell'UCLG sulla Diplomazia della Città dovrebbe sviluppare delle linee guida a cui l'Organizzazione Mondiale dovrebbe attenersi per promuovere risposte pronte ed adeguate a favore dei membri coinvolti in situazioni di crisi o di conflitto, che possono includere missioni di solidarietà o di monitoraggio, e l'introduzione di sistemi di allerta immediata.

– Sarebbe opportuno considerare le raccomandazioni formulate da altre organizzazioni coinvolte in questo settore, come ad es. il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa.

– L'UCLG dovrebbe sostenere e promuovere la cooperazione da città a città, coinvolgendo gli enti locali che in passato hanno affrontato situazioni di conflitto insieme a quelli che stanno emergendo da tali situazioni, soprattutto in riferimento alla ricerca della verità, al reintegro degli ex combattenti, alla cura delle vittime ed alla creazione di condizioni per un ritorno sostenibile delle persone rifugiate e sfollate.

Esprimiamo soddisfazione per la scelta da parte dell'Organizzazione Mondiale delle Città Unite e dei Poteri Locali nel suo insieme di accordare priorità politica alla promozione della pace. Invitiamo l'UCLG, i suoi membri ed i suoi partner, ed in particolare il suo Comitato sulla Diplomazia della Città, a dare impulso, nei prossimi anni, all'implementazione dell'Agenda de L'Aja, a promuovere i suoi obiettivi ambiziosi e a mobilitare le risorse necessarie per ottenere risultati tangibili.

Contributo alla riflessione sul tema: Bene comune e beni comuni, l'opera della politica

Antonio Papisca

Relazione svolta al 32° Convegno Nazionale delle Caritas diocesane, Assisi, 23-26 giugno 2008

1. Coincidenze nel segno dell'universale.

Il 32° Convegno Nazionale delle Caritas Diocesane si svolge quest'anno in un contesto di ricorrenze che sono significative per il tema in programma: il 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il 60° anniversario della Costituzione della Repubblica Italiana, l'Anno Europeo del Dialogo Interculturale, l'Anno Internazionale del Pianeta Terra.

Ciò che si ricava da questo *mysterium coniunctionis*, è che la bussola dei diritti umani deve realmente guidare l'azione politica dalla Città all'ONU.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani, iniziato con la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale, è la più grande conquista di autentica civiltà cui l'umanità è pervenuta nel secolo XX durante il quale sono avvenute anche le più sanguinose guerre della storia, genocidi, olocausto, gulag, pulizia etnica, l'impiego della bomba atomica e l'attacco all'ambiente naturale.

Il Diritto internazionale dei diritti umani che si è sviluppato, in maniera organica, negli ultimi 60 anni ha innescato una rivoluzione umanocentrica all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale, ponendo a suo fondamento il principio del rispetto della “*dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti eguali ed inalienabili*” e rendendo a questo strumentale l'esercizio della sovranità degli stati.

A questa conquista si è giunti dopo secoli di rivendicazioni, di violazioni, di testimonianze pagate anche col sacrificio della vita, lungo un percorso che ha visto camminare insieme gli operatori della civiltà del diritto e quelli della civiltà del lavoro.

Nel 60° anniversario della Dichiarazione Universale occorre ribadire con forza che questa conquista è irrinunciabile e che va pertanto difesa e sviluppata nello scrupoloso rispetto dei principi che informano l'intero *corpus* organico del nuovo Diritto internazionale che appunto nella Dichiarazione trova la sua fonte principale.

2. Diritti umani: valori-azione.

La fede senza le opere è morta. Parafrasando dalla Lettera di San Giacomo (2.26), diciamo che i diritti umani, se confinati allo stadio del mero riconoscimento giuridico-formale, sono 'diritto morto', anzi offesa e bestemmia contro la dignità umana. I diritti umani o diritti fondamentali della persona sono quei bisogni vitali, materiali e spirituali, che il legislatore "riconosce" quali diritti appunto "fondamentali" per imporre a se stesso, alle istituzioni e a tutti l'obbligo di soddisfarli. Una sentenza di tribunale che accerti che una determinata persona ha subito la violazione del suo diritto fondamentale al lavoro, è lettera morta se non c'è poi, in sede di esecuzione – intendo dire, concretamente – il lavoro per quella persona.

Questo *incipit* sta ad indicare la scelta di un approccio assio-pratico alla politica, che, partendo da una piattaforma di valori universali, comporta la messa a punto di un'agenda operativa in cui, in base all'assunto che si versa sul terreno della precettività, e non della mera programmaticità, ad ogni diritto fondamentale è fatto corrispondere un elenco di impegni concreti, un elenco evidentemente aperto ma puntuale. Come ogni Agenda che pretenda di avere un orizzonte strategico e quindi respiro di lungo periodo, anche quella della politica deve avere un preambolo che faccia riferimento alle fonti etiche e giuridiche nonché ai soggetti, ai metodi e allo spazio, territoriale, istituzionale e funzionale, entro il quale perseguire i valori tradotti in obiettivi.

Nei decenni passati, il 'preambolo' delle piattaforme elettorali delle principali formazioni politiche e partitiche riassumeva, in maniera più o meno adattiva, il contenuto delle grandi ideologie storiche.

Oggi, la politica – pensiero e azione – è segnata dalla crisi della *governance*, che è una crisi di ideologie e, allo stesso tempo, di capacità di governo ed investe la stessa forma istituzionale con cui la politica si è finora esercitata. Intendo dire

che è in atto la crisi della ‘forma Stato’, cioè di quella realtà istituzionale che storicamente si è espressa nello “Stato-nazionale-sovrano-armato-confinario”, entità che transustanzia popolo, governo, territorio in una persona giuridica iperumana, dotata del duplice attributo dello *ius ad bellum* e dello *ius ad pacem* (diritto di far la guerra e diritto di far la pace) da esercitarsi nel contesto di un ordinamento giuridico – il vecchio Diritto internazionale statocentrico – costitutivamente a-morale e a-umano: tanto per intenderci, il sacrosanto principio ‘*pacta sunt servanda*’ veniva disinvoltamente usato per ‘*pacta sceleris*’ o comunque, sempre, asservito alla clausola ‘*sic stantibus rebus*’.

L’esigenza di una “statualità sostenibile” si pone oggi, con drammatica urgenza, tra vischiosità, resistenze e tentativi di arretrare sul terreno della civiltà del diritto. Occorre essere consapevoli che i diritti umani segnano un percorso di liberazione dal potere prevaricatore, dalla paura e dal bisogno, ma non dalle pubbliche istituzioni. Se queste mancano o sono depotenziate, mancano le ‘garanzie’: la cultura dei diritti umani rifugge dall’anarchismo e dai populismi.

Alla crisi strutturale della statualità si accompagna la crisi della pratica (beninteso, non del valore) della democrazia nei paesi che ne hanno più antica esperienza e che pur pretendono di esportare la loro concezione della democrazia anche con operazioni belliche e l’occupazione di territori altrui. Anche di questa crisi le cause sono molteplici: tra di esse, l’insufficienza dello spazio territoriale dello ‘stato-nazione-sovrano’ in presenza del fatto che le grandi decisioni si prendono al di là e al di sopra di tale spazio, in maniera ora trasparente ora, sempre più spesso, non trasparente. L’istanza democratica urge perché la relativa pratica si estenda al di là delle sue Colonne d’Ercole – i confini dello stato-nazione sovrano – e si sviluppi, partendo dagli ambiti della democrazia locale, con adeguate forme di democrazia transnazionale e cosmopolitica, rappresentativa e partecipativa.

3. La sfida del ‘pensare politicamente’ per il bene comune

Le ‘categorie’ del bene comune e della politica devono essere contestualizzate nello scenario mondiale in forte mutamento.

I singoli, le famiglie, i gruppi vivono la condizione dell’interdipendenza planetaria complessa, nel senso che sulla loro vita quotidiana influiscono direttamente

fattori e vicende internazionali che lo Stato di appartenenza non è più capace, adeguatamente, di schermare e nemmeno di filtrare. Ieri, ad inter dipendere erano gli stati, cioè i rispettivi governi. Oggi, ad inter dipendere sono le realtà umane e sociali che vivono ed operano al loro interno. La condizione di inter dipendenza, con tutti gli squilibri che comporta, si alimenta attraverso i processi di mondializzazione che investono i campi dell'economia, della finanza, della tecnologia, della comunicazione, della cultura. L'esigenza di governare la mondializzazione, per ridurne gli effetti negativi e valorizzare quelli positivi, non ha ancora trovato risposta adeguata. Al riguardo, anche tra coloro che più possono, e non soltanto negli ambienti di società civile globale, si dibatte, ma si è ancora lontani dal condividere il medesimo modello di ordine mondiale. L'era della globalizzazione lancia la sfida a 'ricapitolare' valori e campi d'azione nel segno della dignità umana, della eguale dignità di 'tutti i membri della famiglia umana'. La sfida è del "pensare politicamente" nel senso assio-pratico elucidato da Jacques Maritain, Giorgio La Pira, Giuseppe Lazzati, Giuseppe Dossetti. Colpisce di quest'ultimo lo scarno e perentorio linguaggio con cui ha esercitato il suo appassionato apostolato costituzionale nel periodo a cavallo degli anni 1994-1995. Nell'ottica dei valori cristiani, egli affermava che il "regime della cristianità", esaltato tra gli altri da Eusebio di Cesarea con riferimento a Costantino e a Teodosio il Grande, è "irrimediabilmente finito" e che è da scartarsi la scelta di "un regime di salvataggio dei rottami della cristianità". E si domandava: "Oggi sentiamo parlare di altri valori o di altre battaglie... ma chi ci dà un pensiero adeguato, che possa veramente, in maniera nuova e creativa, smontare le obiezioni contrarie? Qual è il tipo di nuova cultura che può opporsi a questo?". La risposta che egli dava è che "i nostri valori devono essere difesi in nome di due cose: di una visione organica, vitale e creativa del cristianesimo di sempre, e, in secondo luogo, in nome anche di una nuova cultura, veramente adeguata alle scienze umane contemporanee: non perché questa nuova cultura le debba assumere nel loro contenuto materiale, ma perché essa deve rinnovarsi nel pensiero inquadrante; come ha fatto, per esempio, s.Tommaso d'Aquino: al risveglio del pensiero aristotelico in occidente, lo ha inquadrato in un sistema organico, a quell'epoca pienamente adeguato". Io sono convinto che la provvidenza ci offre oggi l'opportunità di realizzare lo "inquadramento" di cui parlava Dossetti, utilizzando la sintassi dei segni dei tempi e avvalendoci del 'sapere' dei diritti umani e dello "*ius positum*" universale

che lo traduce in principi e norme giuridicamente vincolanti.

Giuseppe Lazzati, altro grande maestro di scienza e di vita, sottolineava, in occasione di un convegno all'Università Cattolica celebrativo di Jacques Maritain, la "volontà di collaborare da universitari a costruire un mondo umano nel segno della verità e della pace, nella libertà. Una via che ha certamente quale fondo sicuro su cui muovere il passo il ripensare – che non è il ripetere – l'insegnamento dei principi del tomismo – fatto di amore e di zelo dell'essere e di senso dell'analogia –, in confronto con tutte le posizioni del pensiero moderno e contemporaneo, un confronto dialogico nel quale l'ascolto non faccia dimenticare la propria identità e la fedeltà alla propria identità non diventi pretesto per impedire l'ascolto interessato e leale".

"Amore e zelo dell'essere", come dire originarietà e centralità della persona: siamo nell'ortodossia dei diritti umani.

Ancora Giuseppe Lazzati: "Se la politica è la scienza e l'arte di costruire la città dell'uomo a misura d'uomo, non apparirà strano se dico che la prima esigenza della formazione politica è quella di una salda fondazione e continua alimentazione culturale avente come primo polo la concezione dell'uomo come persona". Ancora: "Dire persona non è infatti solamente dire, secondo la definizione boeziana, la spiritualità dell'ente individuo che sotto tale nome rappresentiamo, ma è dire la sua conseguente ineliminabile relazionalità in tutte le direzioni possibili e cioè in direzione sovrumana, umana e infraumana. Tale caratteristica la stabilisce nella sfera dei suoi diritti e dei suoi doveri ed essa impedisce sia la sua riduzione a individuo e sia la sua sparizione nel collettivismo. Proprio per questo, la persona è punto di partenza e termine finale di una città che voglia essere costruita e gestita a misura di uomo, cioè rispettosa e garante dei diritti inviolabili della persona cui domanderà l'adempimento dei suoi inderogabili doveri di solidarietà derivanti dalle ricordate relazionalità. Viene da chiederci se siamo abbastanza consapevoli delle conseguenze che la centralità dell'uomo, cioè della persona, in ogni problema riguardante la città dell'uomo, che voglia essere presente a misura di uomo, viene ad avere per le scienze economiche, giuridiche, politologiche, per citare le più direttamente interessate alla politica! La mia risposta è negativa!".

Concludiamo sul punto ancora con Lazzati: "La linea sulla quale il Maritain si muove è quella del recupero del significato di universalità dei valori umani impliciti nel cristianesimo e che fanno da fondamento degli specifici valori

cristiani che a quelli ineriscono salvandoli. Quella universalità rappresenta il punto di incontro per quanti su quei valori e quindi sulle determinazioni che se ne deducono in campo economico, sociale, politico, intendono fondare una convivenza umana volta a realizzare il bene comune temporale, frutto e condizione di piena espansione di ogni persona”. In una lettera di una decina d’anni prima, lo stesso Lazzati scriveva: “È mia convinzione che il pensiero politico di Maritain, a mio modesto giudizio, così capace di fondere pensiero e storia, teoresi e prassi, dovrebbe oggi ancora essere preso da modello per una azione culturale che si proponga di fornire un valido fondamento ad una attività politica che voglia muovere a un vero rinnovamento qualitativo della nostra convivenza politica”.

“Pensare politicamente”, oggi, richiede sempre più capacità di sintesi e di progettualità ingegneristica da esercitare con riferimento ad un contesto dilatato di relazioni, con riferimento cioè al sistema-mondo segnato dall’interdipendenza planetaria, dalla globalizzazione e dalla transnazionalizzazione, e tenuto conto, come già prima accennato, della necessità di articolare la proposta politica, contemporaneamente, su più livelli di architettura istituzionale e di azioni di governo.

A mio modesto, ma convintissimo avviso, l’inquadramento della cultura politica nell’odierno contesto mondializzato deve partire elementarmente, umilmente, da un bagaglio aggiornato di educazione civica e politica, all’interno di un più ampio disegno educativo il cui contenuto è definito dall’articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, ratificato dall’Italia nel 1977, il quale riprende l’articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani: “Gli stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all’istruzione. 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”.

È l’educazione per i diritti umani e la pace, quale didatticamente elucidata dalla pionieristica Raccomandazione dell’Unesco del 1974 dedicata appunto all’educazione a dimensione internazionale

L'educazione è dunque per il perseguimento del duplice contestuale obiettivo del bene personale (o dell'insieme dei *bona* personali) costituito dallo sviluppo della personalità individuale mediante la fruizione dei diritti e delle libertà fondamentali e dei corrispettivi doveri, e del bene comune universale: bene comune primario è il binomio indissociabile vita/pace

4. Diritti umani, 'verità pratiche': pienezza del diritto (*plenitudo iuris*)

La Dichiarazione Universale è, insieme con la prima parte della Carta delle Nazioni Unite, la fonte delle fonti del Diritto internazionale di diritti umani, uno *Ius positum novum* che ha recepito principi di etica universale e se ne fa traghettatore nei vari campi della umana convivenza, dalla politica all'economia, con la forza cogente che è propria della norma 'costituzionale'. La Dichiarazione proclama che "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*" (art.1, corsivo aggiunto). È dunque lo stesso Diritto internazionale che esplicita il fondamento dei diritti della persona: la persona stessa, "diritto umano sussistente" (A.Rosmini). È la "norma morale" su cui si fonda l'intero ordinamento giuridico mondiale, un tema su cui insiste Benedetto XVI nel Messaggio per la Giornata Mondiale per la Pace 2008 e nel Discorso all'ONU del 18 aprile 2008. Ulteriore sostegno a questa tesi viene dal Preambolo della Dichiarazione, laddove proclama 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*" (corsivo aggiunto).

A partire dal 1945-1948, con il riconoscimento giuridico della dignità umana nell'ordinamento internazionale, la storia è entrata in quello stadio avanzato della civiltà del diritto che possiamo chiamare della *plenitudo iuris* (pienezza del diritto) perché segnata dalla centralità della persona e dalla *ratio* strategica dell'inclusione (*ad omnes includendos*). Sotto l'impulso di questo Diritto internazionale umanocentrico, si sono sviluppate nuove filosofie e strategie d'azione segnate dall'aggettivo 'umano', segnatamente lo '*human development*' e la '*human security*', ed è avvenuta, ufficialmente a partire dall'anno 2000, la (ri)scoperta del principio della 'responsabilità di proteggere' la vita delle comunità umane superando il principio della non-ingerenza negli affari interni degli stati. Tra

le più recenti conquiste del ‘nuovo’ Diritto internazionale si segnalano la Convenzione internazionale ‘sui diritti umani delle persone con disabilità’, la Dichiarazione universale dell’Unesco su diritti umani e bioetica, la Convenzione internazionale Unesco sulla diversità culturale, il documento relativo ai ‘Principi-guida su diritti umani e povertà estrema: i diritti del Povero’, diffuso nel 2007 per iniziativa del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.

In questo contesto di umanizzazione del Diritto nel segno dell’etica universale, trovano ulteriore, forte legittimazione e spazio d’azione le formazioni organizzate e i movimenti transnazionali di società civile globale. Il pianeta è infatti attraversato da reti e da reti delle reti di queste strutture, le quali operano per orientare la globalizzazione nella direzione di un ordine mondiale coerente con i principi del nuovo Diritto internazionale, quindi di un ordine più giusto, pacifico e democratico. Un importante documento ‘legittimante’ è costituito dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite ‘sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di proteggere e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti’ (8 marzo 1999), il cui articolo 1 stabilisce che *“tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale”*. Si fa qui appello alla responsabilità sociale di tutti, in particolare di singoli, di associazioni, di movimenti e di enti di governo locale (quali ‘organi della società’) che operano attivamente per la promozione umana all’interno delle comunità sociali e politiche ai vari livelli, da quello locale a quello mondiale. Per i soggetti di società civile è la legittimazione a esercitare una responsabilità altissima, che supera la portata formale del freddo dovere giuridico e lo traduce in concrete azioni di solidarietà e di protagonismo democratico.

La nuova Agenda della politica, a qualsiasi livello venga proposta, deve farsi carico di perseguire, nel rispetto della vigente legalità internazionale fondata sulla Carta delle Nazioni Unite e sulla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, obiettivi di governance su più livelli nel pianeta interdipendente e globalizzato: si parla di una cultura di *‘global governance’* come di quella che deve essere fatta propria e condivisa dagli amministratori locali, dai governanti nazionali e dai funzionari delle istituzioni internazionali.

Dunque, alla luce del vigente Diritto internazionale, e non soltanto dell’etica universale, fine della politica è il perseguimento del bene comune, cioè di “tutti

i diritti umani per tutti”, e dire diritti umani significa dire, nell’ottica del *telos*, cioè della finalizzazione di comportamenti e politiche, nell’era delle mondializzazioni, che il perseguimento del bene personale “di tutti i membri della famiglia umana” e quello del bene comune universale convergono all’interno di un medesimo percorso di impegno personale, sociale e internazionale che parte dai micro ambiti della famiglia e della comunità locale fino ad arrivare al macro spazio del mondo: dalla città fino all’ONU, come usano dire le organizzazioni e i movimenti di società civile globale.

Su questa dilatazione spaziale e funzionale del bene comune, è illuminante la ‘*Pacem in Terris*’: “Come il bene comune delle singole Comunità politiche, così il bene comune universale non può essere determinato che avendo riguardo alla persona umana. Per cui anche i Poteri pubblici della Comunità mondiale devono proporsi come obiettivo fondamentale il riconoscimento, il rispetto, la tutela e la promozione dei diritti della persona. Ancora: “Per il fatto che si è cittadini di una determinata comunità politica, nulla perde di contenuto la propria appartenenza, in qualità di membri, alla stessa famiglia umana, e quindi l’appartenenza, in qualità di cittadini, alla Comunità mondiale”. Nel Messaggio per la Giornata Mondiale per la Pace del primo gennaio 2005, Giovanni Paolo II sottolinea che “il bene comune riguarda da vicino tutte le forme espressive della socialità umana: la famiglia, i gruppi, le associazioni, le città, le regioni, gli stati, le comunità dei popoli e delle nazioni” e parla più volte di “cittadinanza mondiale”. C’è qui la elucidazione del bene comune con riferimento ai parametri delle soggettività, della spazialità, della sussidiarietà, partendo dalla centralità della persona. Questa visione di soggettualità concentrica è sviluppata anche nel Messaggio di Benedetto XVI in occasione della Giornata Mondiale per la Pace 2008.

L’approccio delle “verità pratiche”, suggerito da Jacques Maritain per l’interpretazione e la realizzazione dei diritti della persona, è particolarmente utile, anche oggi, per riflettere sul bene comune, un tema tanto nobile quanto inflazionato di definizioni, teorie, retorica. Come noto, allorquando si trattò di redigere la Dichiarazione Universale il grande filosofo sostenne, con successo, la tesi secondo cui, più che discutere sul fondamento dei diritti della persona, era utile stenderne l’elenco all’interno di strumenti giuridicamente vincolanti – come dire, mettere nero su bianco – partendo dall’assunto che, prima e più che altrettanti costrutti giuridici, i diritti fondamentali sono sostanza vitale

dell'essere umano integrale, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia. In quest'ottica assio-pratica, la sfida che il bene comune lancia è quella della sua azionabilità, cioè della traduzione dei 'valori' di cui si sostanzia, in altrettanti obiettivi, strategie e azioni pratiche (misure positive, politiche sociali).

In un mondo sempre più interdipendente e globalizzato al positivo e al negativo, il concreto perseguimento del bene comune è sfidato a superare la duplice barriera costituita dal *revival* della geopolitica e dell'interesse nazionale, cioè della *Realpolitik*, e dal mito dell'economia di mercato costi-quel-che-costi. A condurre l'impresa della promozione umana nel dilatato spazio del pianeta, un importante aiuto ci viene dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani che, come già ricordato, sono all'origine del "nuovo" Diritto internazionale, quello che pone il "riconoscimento della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili", a fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo – dunque, dell'intero ordine mondiale –, sancisce il ripudio della guerra, impone l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie internazionali, apre percorsi di economia di giustizia. Lo *Ius novum universale*, facendosi traghettatore di principi di etica universale dentro l'agenda della politica e dell'economia, ci consente di cogliere, con l'autorevole avallo appunto del diritto positivo, il contenuto, la legittima titolarità, la corretta dimensione spaziale e la portata assio-pratica del bene comune. Questo consiste nell'inscindibile binomio vita-pace, a sua volta traducibile nella formula "tutti i diritti umani per tutti".

Soggetti protagonisti – artefici e, allo stesso tempo, beneficiari – di bene comune sono tutti i membri della 'famiglia umana': una nuova 'figura giuridica', questa, che fino alla Dichiarazione Universale era sconosciuta al linguaggio del diritto positivo e che riassume, ad un più elevato livello di Civiltà del Diritto, i diritti e le responsabilità sia delle singole persone sia dei tradizionali soggetti collettivi quali i "popoli", i "gruppi", le "minoranze", senza distruggerne le specifiche identità. Questo superiore grado di civiltà del diritto si connota, costitutivamente, per il fatto essenziale che i tradizionali precetti "*neminem laedere*", "*unicuique suum tribuere*" sono completati dal precetto "*bonum facere*", e i tradizionali principi "*pacta sunt servanda*", "*consuetudo servanda est*" diventano strumentali all'avveramento del principio "*humana dignitas servanda est*".

La concretizzazione del bene comune avviene, come proclama l'articolo 28 della Dichiarazione Universale, all'interno del cantiere ove si esercita "il diritto di ogni essere umano ad un ordine sociale e internazionale nel quale

tutti i diritti e le libertà enunciate dalla presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”. *Opus iustitiae pax*: è, questo, il senso del diritto fondamentale alla pace.

Il tema del bene comune è dunque strettamente collegato a quello dell’ordine mondiale. Per rispondere al cruciale quesito: quale assetto per le relazioni fra stati e fra popoli, sulla base di quali principi, con quali istituzioni, con quali mezzi, con quali politiche?, non si tratta di inventare nulla di nuovo o di proiettarsi nel vuoto. Il disegno, ovvero il DNA, di un ordine mondiale in sintonia con la genuina accezione di bene comune universale, è già stato identificato, nella metà degli anni quaranta del secolo scorso, dalla Carta delle Nazioni Unite. Questa è stata feconda: ha generato il Diritto internazionale dei diritti umani, la cultura dello sviluppo umano, la pratica della cooperazione multilaterale, il Diritto internazionale penale, ha dato visibilità al ruolo delle organizzazioni non governative, ha disegnato l’architettura di un organico sistema di sicurezza collettiva, ha diffuso il tabù del colonialismo e dell’apartheid, sta diffondendo, pur se faticosamente, il tabù della povertà estrema. Esistono oggi, realmente, gli elementi essenziali per costruire un ordine mondiale più giusto, pacifico e democratico, si tratta di comporre le “tessere” del “mosaico”. Insistendo sul metaforico, possiamo anche dire che il mondo è come una casa riccamente attrezzata di sofisticati elettrodomestici – norme giuridiche, istituzioni internazionali, procedure di garanzia, programmi di cooperazione, reti transnazionali di associazionismo operante a fini di promozione umana...–, i quali solo in parte sono messi nella condizione di funzionare. La responsabilità di tutti, oggi, è di farli funzionare efficacemente, con ogni opportuno adattamento, per una governance globale capace, tra l’altro, di imporre il disarmo e orientare a fini di economia di giustizia le organizzazioni economiche internazionali.

5. Le Nazioni Unite, casa comune

Di fronte a questa provvidenziale, ricca messe di talenti universalistici, inseminati nella storia dalla buona volontà di illuminati ‘architetti’, stridente e dissennato appare il disegno di coloro che vogliono distruggere l’architettura e gli “elettrodomestici” dell’ordine mondiale fondato sul diritto internazionale dei diritti umani.

“*Quod non fecerunt barbari, fecerunt Barberini?*”: come noto, l’aforisma si riferisce allo scempio dei monumenti antichi perpetrato da potenti famiglie romane per la costruzione dei loro palazzi. Oggi è in atto il tentativo di distruggere la meravigliosa costruzione che ha il suo simbolico *incipit* nel Preambolo della Carta delle Nazioni Unite: “Noi, Popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra ..., a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell’uomo...”. Remando contro la storia, oltre che contro l’etica e il diritto universale, è in atto il tentativo di rilanciare la cultura della “geopolitica”, incentrata sul primato dell’interesse nazionale.

Rigurgitando l’interesse nazionale ‘vitale’ dei rispettivi stati, governanti potenti ostacolano lo sviluppo politico dei processi di integrazione sopranazionale (dall’Unione Europea al Mercosur), tentano di portare al macero la Carta delle Nazioni Unite e il nuovo Diritto internazionale, intralciano la messa in opera del sistema di sicurezza collettiva, teorizzano e fanno le “guerre preventive”, alle istituzioni multilaterali antepongono occasionali ‘coalizioni multilaterali’ (le ragioni del G8 a quelle dell’Onu), alimentano una anacronistica corsa al riarmo (impennatasi a partire dall’anno 2000), usano armi chimiche e di distruzione di massa con buona pace degli espliciti divieti legali, eccetera.

Nell’ottica del primato dell’interesse nazionale, l’Amministrazione americana e, opportunisticamente dietro di essa, non pochi altri governi, stanno operando per la riappropriazione di quello *ius ad bellum* (diritto di fare la guerra) che la Carta delle Nazioni Unite e il vigente Diritto internazionale hanno loro sottratto in via di principio.

Dal canto suo il neo-liberismo si è sposato *naturaliter* con la logica egoistica dell’interesse nazionale e della distruzione delle ‘tessere’ del ‘mosaico’. Il suo obiettivo strategico è la doppia *de-regulation*, dell’economia e delle istituzioni, il tutto funzionale ad un disegno di ordine mondiale gerarchico basato sul diritto delle sovranità statuali armate e confinarie, un disegno di *killeraggio* della speranza e del bene comune dei membri della famiglia umana.

Il terrorismo trova alimento sostanzioso in questo contesto di deliberata illegalità.

Per contrastare questa pericolosa deriva, che ha come obiettivo lo smantellamento delle istituzioni multilaterali e il conseguente ritorno ad uno “stato di natura” dei rapporti internazionali (*bellum omnium contra omnes*), occorre innanzitutto difendere la validità della Carta delle Nazioni: prima e più che

“riformare” la massima Organizzazione mondiale, si tratta infatti di “implementare” i precisi obblighi giuridici contenuti nella Carta. Tra questi, c’è la messa in opera del sistema di sicurezza collettiva, mediante la costituzione in via permanente di un corpo di polizia militare e civile sotto la diretta autorità “sopranazionale” del Consiglio di Sicurezza, come previsto dall’articolo 43. Se questo non avviene, è precluso al Consiglio di Sicurezza di intraprendere e condurre per così dire “in proprio”, operazioni comportanti l’uso della forza (evidentemente per fini congrui con i principi della Carta). L’Onu rimarrà ancillare rispetto agli stati, con funzioni meramente notarili rispetto al *fait accompli* degli stati più forti. Occorre legare le sorti del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni a quelle del Consiglio di Sicurezza, nel senso di potenziare le funzioni di coordinamento del primo miranti a far sì che le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, in particolare Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale, si conformino ai principi di giustizia sociale e di stato di diritto contenuti nella Carta e nelle altre fonti del vigente diritto internazionale. Occorre potenziare l’apparato internazionale preposto alla garanzia dei diritti umani, avendo in mente che l’Onu è, per sua stessa natura, l’organizzazione internazionale “*ad omnes includendos*”, dunque non discriminatoria tra stati buoni e stati ‘canaglia’: bisogna quindi favorire la contaminazione “in diritti umani” di tutti i 192 *membri dentro la loro casa comune*.

Obiettivo strategico di bene comune è certamente l’integrazione soprannazionale, economica e politica, degli stati, naturale processo di pace positiva. Obiettivi specifici sono contenuti nei Programmi d’Azione adottati al termine delle Conferenze mondiali in tema di sviluppo, diritti umani, difesa dell’ambiente, diritti delle donne e dei bambini. Occorre pertanto dare seguito a questi documenti, mediante la realizzazione di autentiche politiche pubbliche (*public policies*) internazionali. Ancora, occorre lanciare una grande mobilitazione per il disarmo reale, allo scopo di mettere sotto controllo sia la produzione che il commercio delle armi.

L’agenda del bene comune “agito” contiene naturalmente molti altri obiettivi, che l’economia del presente intervento non consente di evocare. Vale piuttosto la pena di precisare che in questa strategia di perseguimento del bene comune, finalizzata al perfezionamento della persona, si colloca, in accezione per così dire patrimonialistica e strumentale, il tema dei beni pubblici globali (*global public goods*) quali, significativamente, l’acqua e l’ambiente naturale. In

questo stesso contesto si colloca il cosiddetto patrimonio comune dell'umanità (*common heritage*), riguardante beni artistici, culturali e paesaggistici di particolare importanza, censiti e 'protetti' dall'Unesco. Su questo terreno di positiva mondializzazione, si tratta non soltanto di potenziare la funzione di garanzia delle istituzioni internazionali, ma anche di includere nella tipologia nuovi 'beni': per esempio, la rete mondiale dell'informazione e della comunicazione, la biodiversità, la diversità culturale e, perché no?, quei territori che possiamo chiamare transnazionali per la presenza in essi di più gruppi etnici, religiosi e linguistici. Questi territori devono essere proclamati bene comune dell'umanità per la ricchezza antropologica, religiosa e culturale che ne forgia l'identità. La *governance* dei beni pubblici globali e del patrimonio comune dell'umanità non può che essere gestita sotto l'autorità "sopranazionale" delle istituzioni multilaterali.

Occorre soprattutto operare sul terreno dell'educazione, completando il monito della Costituzione dell'Unesco: "poiché le guerre cominciano nelle menti degli uomini, è nelle menti degli uomini che occorre costruire le difese della pace", con quello di Giovanni Paolo II: "La guerra non è mai una fatalità... Il male ha sempre un volto e un nome...È pertanto indispensabile promuovere una grande opera educativa delle coscienze, che formi tutti, soprattutto le nuove generazioni, al bene comune aprendo loro l'orizzonte dell'*umanesimo integrale e solidale*, che la Chiesa indica e auspica".

6. Cittadinanza plurale, cittadinanza inclusiva

Una coerente Agenda politica dei diritti umani deve, in via pregiudiziale, porsi al riparo da equivoci e strumentalizzazioni che portano a considerare i diritti umani in termini ora di emergenza ora di assistenzialismo ora di astratto garantismo processualistico ora di relativismo di convenienza (questo o quel diritto, a prescindere dalla loro interdipendenza e indivisibilità).

La logica del Diritto universale dei diritti umani è quella della centralità della persona umana, dell'eguaglianza e della non discriminazione, dunque è la logica dell'inclusione, come tale postula la "città inclusiva" in un'Europa, in un Mediterraneo e in un mondo inclusivi, in cui sia dato a tutti di poter esercitare eguali diritti di cittadinanza: civili, politici, economici, sociali, culturali.

Il tradizionale istituto della cittadinanza nazionale, come già accennato, è pertanto sollecitato a superare la logica dell'esclusione e del privilegio, una logica costitutivamente discriminatoria.

Facendo riferimento al vigente Diritto internazionale dei diritti umani, la cittadinanza si definisce come lo *statuto giuridico di persona umana* nello spazio che è proprio dei diritti internazionalmente riconosciuti, cioè nello spazio-mondo che è lo spazio vitale di tutti i membri della *famiglia umana*, presidiato dalle istituzioni (universali e regionali) di cui la Comunità internazionale è oggi dotata. Uno statuto originario, in quanto tale non *'octroye'*, ma doverosamente *'riconosciuto'* dalla potestà anagrafica dello stato. La persona, ogni persona, nascendo con dignità e diritti come proclama l'articolo 1 della Dichiarazione Universale, nasce cittadina del pianeta terra: prima ancora di essere registrato come *'nazionale'* di questo o quello stato, l'essere umano è *cittadino per naturale ascrizione*. La cittadinanza universale o primaria è identica per ogni persona, ovunque questa si trovi.

Sullo statuto giuridico di persona umana, cioè sulla cittadinanza universale, si innestano per così dire le cittadinanze nazionali e sub-nazionali (anagrafiche, politiche, amministrative).

Metafora (non soltanto) per la didattica: la "cittadinanza della persona" è come un albero, il cui tronco, insieme con le radici, è costituito dallo "statuto giuridico di persona", internazionalmente riconosciuto come tale, i cui rami sono costituiti dalle cittadinanze nazionali e sub-nazionali.

La cittadinanza nazionale veniva teorizzata e insegnata come un fatto di identificazione collettiva *ad intra*, attorno ai simboli della statualità e della storia nazionale, e di esclusione *ad extra*, nei confronti di quanti non figura(va)no nel registro del dominio riservato di un determinato stato. Si consideri la stessa Dichiarazione francese del 1789, che pure ha fatto scuola in materia: è la *'Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino'* (corsivo aggiunto), dunque distingue, in pratica arricchisce di diritti chi è già cittadino, alla fine discrimina tra chi è dentro e chi è fuori dello stato che *'riconosce'*. In questa stessa logica sono le pur avanzate Costituzioni democratiche *'nazionali'*.

Ma che senso ha oggi, nell'era dell'interdipendenza planetaria, questa concezione *ad excludendum alios*? Un senso fortemente ostativo nei riguardi degli indispensabili e urgenti processi di nuova socializzazione miranti a rendere le persone, le famiglie, i gruppi consapevoli delle sfide e dei segni dei tempi,

capaci di realizzarsi nel nuovo contesto storico della multietnicità e della multiculturalità, capaci di essere politicamente attivi in sede transnazionale, dentro e fuori dei confini dei rispettivi stati, capaci di esercitare ruoli di *pace sociale* e di *pace internazionale* – oggi indissociabili – nello spazio vitale che travalica i confini dello stato.

La cittadinanza della persona, collocata in questo spazio e quindi messa in relazione alle esigenze della nuova organizzazione politica, economica e comunicativa del mondo, è una *cittadinanza plurima*: la cittadinanza *attiva* non può non essere, contemporaneamente, *universale, europea, nazionale, regionale, municipale*. E non può non essere una *cittadinanza condivisa* (*shared citizenship, citoyenneté partagée*). L'ottica è *ad omnes includendos* nelle singole comunità politiche.

Il concetto di cittadinanza è pertanto un concetto evolutivo, come quello della *sicurezza* e dello *sviluppo*, tutti sollecitati a ridefinirsi in chiave di *multi-dimensionalità* avuto riguardo alla centralità della persona umana.

Il discorso sulla cittadinanza plurale pone seri problemi, se si considera che, *de iureposito*, le cittadinanze nazionali *preesistono storicamente* alla cittadinanza universale. Ma proprio da qui parte la grande sfida per l'impegno civile e politico, per la nuova frontiera della democrazia. Si tratta di armonizzare gli ordinamenti nazionali e di adottare leggi e politiche sociali adeguate, a cominciare da quelle relative al fenomeno migratorio, in modo da rendere coerenti le cittadinanze particolari con la cittadinanza universale, sì da *comporre fisiologicamente l'albero della cittadinanza* e favorire l'inclusione di tutti nella comunità politica. Questo lavoro diventa un banco di prova per la *good governance* a qualsiasi livello questa debba essere esercitata.

Il tema dell'interculturalità, collocato nel suo naturale contesto globale e transnazionale, è strettamente interconnesso con quello della cittadinanza, cioè con la pratica della democrazia. Condividendo la medesima radice assio-giuridica dei diritti umani, la democrazia (nazionale e transnazionale), la cittadinanza ed il dialogo interculturale non possono che risultare interconnessi. C'è anche una funzione strumentale di questo paradigma, nel suo porsi quale codice di simboli comunicativi, cioè quale strumento trans-culturale che facilita il passaggio dalla condizione potenzialmente conflittuale della multiculturalità allo stadio dialogico della interculturalità. Ma il dialogo potrebbe anche limitarsi ad uno scambio di informazioni, a uno scambio vicendevole di immagini e di stereotipi. Questo è certamente un requisito essenziale ma non sufficiente a

raggiungere lo scopo principale che è l'inclusione di tutti nella comunità politica in cui si vive (si risiede) per godere di eguali diritti fondamentali. La risposta giusta alla domanda "a cosa serve il dialogo interculturale?" è: il dialogo per lavorare assieme, per immaginare e realizzare progetti comuni per obiettivi di bene comune".

Per essere proficuo, il dialogo tra i singoli e tra i gruppi portatori di culture diverse deve avvenire tra pari, altrimenti si darebbe luogo ad altri tipi d'interazione, per esempio ad omologazioni deliberate da una parte o dall'altra o ad integrazioni forzose. La parità, nel nostro caso, sta nell'uguaglianza ontica degli esseri umani così come esplicitamente assunto e sottolineato dal diritto e dalla dottrina ortodossa dei diritti umani. Gli "eguali" sono gli originari titolari della cittadinanza universale. Il dialogo cui siamo interessati dovrebbe avvenire nel contesto della vita di tutti i giorni. Se partiamo dal paradigma dei diritti umani, il dialogo dovrebbe condursi non tanto su principi astratti – l'educazione dovrebbe svolgere un ruolo iessenziale per favorire l'interiorizzazione dei valori – ma piuttosto su come tradurre i principi in comportamenti e politiche e cioè su quanto andrebbe fatto assieme – da eguali – all'interno della stessa comunità politica. Come detto prima, il dialogo deve essere orientato a comuni obiettivi concreti (*goal oriented*) più che alla comparazione di stili di vita (*comparison oriented*). Il comune obiettivo strategico è la costruzione e lo sviluppo della città inclusiva risultante dal contributo delle varie culture. Il fertilizzante di questo processo di *inclusion-building* è, giova ribadirlo *opportune et inopportune*, il paradigma dei diritti umani.

Ancora una volta, poniamo l'enfasi sul fatto che la cultura e la strategia dell'inclusione sono in relazione diretta sia rispetto alla pace interna (coesione sociale) che alla pace internazionale, le quali sono le due facce della stessa medaglia. Insomma, la città inclusiva costituisce il terreno per la costruzione di un mondo giusto e pacifico.

Prima dell'avvento del Diritto internazionale dei diritti umani, la cittadinanza si caratterizzava essenzialmente per essere nazionale, unilateralmente *octroyée* dallo Stato e basata sullo *ius sanguinis* (diritto di sangue) o sullo *ius soli* (diritto di suolo) in un'ottica di distinzione-separazione degli esseri umani, in breve *ad alios excludendos*.

Oggi siamo in una fase avanzata di *civiltà del diritto*, segnata dalla pienezza umanocentrica del diritto (*plenitudo iuris*), i cui principi postulano la *plenitudo*

civitatis, la pienezza della cittadinanza. La dignità umana è il valore centrale della *plenitudo iuris*, che significa eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana. La piena cittadinanza si raggiunge quando essa viene istituzionalizzata a partire dallo statuto giuridico di ‘persona umana’ internazionalmente riconosciuto. La “nuova” cittadinanza è forgiata su questo statuto ed è quindi fondamentalmente universale, in una logica *ad omnes includendos*, quindi articolata al plurale, nel senso che la dimensione universale non cancella le cittadinanze particolari ma apre invece all’esperienza di un’identità più ricca. La cittadinanza universale non è *octroyée*, e le cittadinanze particolari (i rami dell’albero) devono essere disciplinate nel rispetto della cittadinanza universale (il tronco e le radici dell’albero).

Ne discende che il parametro dello *ius humanitatis* prevale, deve prevalere, sui parametri tradizionali dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*, rendendoli complementari al primo e funzionali rispetto all’esercizio armonioso delle identità. Anche per l’identità dei singoli con cittadinanza universale vale l’espressione “uniti nella diversità”: in questo caso “unità” significa identità ontica dell’“essere umano” che si arricchisce e si sviluppa in differenti contesti culturali ed istituzionali. La cittadinanza universale riassume ed armonizza le cittadinanze anagrafiche, e la città inclusiva è il luogo che favorisce questo processo, quindi la cittadinanza plurale postula la città inclusiva, e viceversa.

Nella città inclusiva, in particolare attraverso il dialogo interculturale, la dinamica evolutiva della/delle identità si sviluppa in direzione di una “identità civica trascendente”, un’identità superiore o, se si vuole, un superiore grado di consapevolezza civica che è autenticamente laica perché è universalistica, trans- e meta-territoriale, e transculturale. Questa ‘*transcend civic identity*’ è la *plenitudo iuris* così come viene interiorizzata dai singoli, un’identità che è aperta alla condivisione di responsabilità nella città inclusiva, nell’Unione Europea inclusiva, nelle Nazioni Unite inclusive.

La nuova cittadinanza in associazione all’impatto del necessario dialogo interculturale finalizzato all’inclusione democratica, può rivitalizzare la sfera pubblica in un’ottica di *governance* a più livelli e sopranazionale. Questo tipo di architettura politica è coerente con il bisogno di garantire i diritti di cittadinanza universale nello spazio politico di sua pertinenza. Ed è, infatti, la “fenomenologia del plurale” della cittadinanza, del dialogo e dell’inclusione che obbliga le istituzioni a ridefinirsi in base al *telos*, quindi ad aprire e sviluppare canali multipli di rappresentanza e di partecipazione democratica.

Alla luce dell'identità civica trascendente dei propri cittadini, in particolare l'Europa, che ha "inventato" il 'linguaggio giuridico' e la 'filosofia organica' dei diritti umani, è sollecitata a "trascendere" la parte negativa della sua identità storica di "Occidente", cioè di potenza egemone, di "conquista", di colonialismo, di guerre mondiali. Per "trascendere", l'Europa deve ridefinirsi sulla scorta della parte positiva della sua identità storica, radicata nei valori cristiani e quindi nei diritti universali, e porsi come 'attore civile' capace d'inclusione al proprio interno e sul piano mondiale.

7. La denuncia

Il rispetto della legalità costituzionale dalla Città all'ONU esige che si alzi forte la denuncia che, mentre si diffonde la cultura dei diritti umani negli ambienti delle organizzazioni e dei movimenti transnazionali di società civile, in quello degli enti di governo locale e regionale, nonché nelle scuole e nelle università, il comportamento di molti governi, sia all'interno dei rispettivi stati, sia nel sistema delle relazioni internazionali, dimostra di volere orientarsi in altre direzioni. All'insegna di "più sicurezza meno libertà" si registra la perniciosa tendenza a far prevalere interessi e logiche di spregiudicata *Realpolitik* sulle esigenze di sviluppo pacifico e democratico delle società.

La tortura è disinvoltamente praticata anche in paesi che vantano antiche tradizioni di rispetto dei diritti umani e dei principi dello stato di diritto. Come denunciato dal Parlamento europeo, non pochi tra questi paesi si sono prestati alla pratica illegale delle "renditions".

Si moltiplicano i casi di tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini. La violenza nei confronti delle donne e delle bambine, prima ancora di costituire violazioni flagranti dei diritti fondamentali alla loro integrità fisica e psichica e alla salute, è un *vulnus* direttamente portato al cuore della dignità umana, anzi a tutti i membri della famiglia umana, a prescindere da differenze di genere.

La lotta al terrorismo nelle sue varie forme e matrici non legittima in nessun caso le violazioni flagranti del vigente Diritto internazionale.

Persiste la tendenza a indebolire le legittime istituzioni multilaterali, a cominciare dalle Nazioni Unite, preferendo la via dell'unilateralismo e delle coalizioni.

zioni multinazionali *à la carte* secondo le convenienze degli stati più potenti e aggressivi.

Denunciamo con forza la tendenza di classi governanti senza scrupoli a riappropriarsi di quel pernicioso “diritto di fare la guerra” (*ius ad bellum*) che la Carta delle Nazioni Unite, avvalorata dalle successive convenzioni giuridiche sui diritti umani, ha loro sottratto una volta per tutte. L’art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dispone al riguardo in maniera perentoria: “1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve esser vietata dalla legge”.

Dai vertici di classi governanti sempre più avvitate nella spirale dell’illegalità e della *Realpolitik* viene propagandata la tesi secondo cui la “autotutela *successiva*” ad attacco armato di stato contro stato, prevista in termini rigorosamente circostanziati dall’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite quale eccezione alla proscrizione della guerra e al divieto dell’uso della forza da parte degli stati, andrebbe intesa come “legittima difesa *preventiva*”, trasformando così l’eccezione in norma generale. In base a calcoli di mera potenza si distingue arbitrariamente, per quanto riguarda l’impiego del militare nelle situazioni di crisi, tra “uso della forza” e “peace-keeping”, demandando il primo agli stati e “concedendo” il secondo alle Nazioni Unite.

Invece di far funzionare il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, si mette a repentaglio la pace nel mondo con la strategia dello scudo anti missile e alimentando la corsa al riarmo. Le tensioni tra Russia e USA, che riportano alla mente la lunga notte della guerra fredda e del bipolarismo, hanno riflessi negativi, fortemente destabilizzanti, sulla politica mondiale e, in particolare, sulla politica estera dell’Unione Europea la quale, dal canto suo, si sta dimostrando incapace di alzare la testa e svolgere un ruolo autonomo di attore civile sulla scena mondiale.

Persistono gli ostruzionismi al funzionamento dei tribunali internazionali, in particolare della Corte penale internazionale, insieme con la strumentalizzazione e l’abuso flagrante della filosofia dello “umanitario” e del principio etico della “responsabilità di proteggere” per fini che sono estranei alle missioni di pace e sicurezza umana delle Nazioni Unite e che riproducono invece lo schema delle classiche operazioni di guerra, con obiettivi di distruzione, occupazione e controllo di territori altrui.

Tra questi comportamenti, tanto palesemente illegali quanto clamorosamente inefficaci anche secondo la logica del calcolo costi-benefici, c’è l’esportazione della democrazia con la forza delle armi.

Un indicatore preoccupante di questo “richiamo della foresta” che si traduce nel rilancio della nefasta politica delle sovranità statuali, armate e confinarie è fornito, tra gli altri, dai primi due anni di attività del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite che ha sostituito la vecchia Commissione diritti umani e dal quale, come noto, gli USA sono rimasti fuori. In una materia delicata come quella dei diritti umani, che esige indipendenza e imparzialità per l'esercizio di appropriate forme di promozione e di controllo, si registra la tendenza a rafforzare la valenza intergovernativa, quindi compromissoria, a scapito di quella sopranazionale, più trasparente e democratica, esercitata da organi formati da persone indipendenti.

Dopo la plateale corsa al seggio permanente nel Consiglio di sicurezza registrata nel 2005, ristagna la riforma delle Nazioni Unite. L'inerzia riformista degli stati copre il loro attivismo nel depotenziare le legittime istituzioni multilaterali.

Nonostante le buone intenzioni espresse nel Rapporto Cardoso su “We the peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance” (2004), lo statuto di consultazione delle ONG presso le Nazioni Unite non registra alcun apprezzabile sviluppo in termini di potenziamento del loro ruolo di partecipazione politica e democratica al funzionamento della massima organizzazione mondiale.

Continua la distruzione dell'ambiente naturale, nonostante l'allarme lanciato da qualificate istituzioni internazionali e nazionali. Mentre i cambiamenti climatici sono già in atto, c'è un colpevole ritardo nel fare ricorso alle tecnologie di risparmio energetico e di impiego delle fonti rinnovabili.

L'economia mondiale continua a rimanere estranea ai dettami della giustizia sociale, condizionata com'è dal mito del mercato e penalizzata dai danni provocati dal neo-liberismo e dalla *de-regulation*. I governi sono flagrantemente inadempienti nel rispettare la tabella di marcia stabilita per i “Millennium Development Goals”, fissata dalle Nazioni Unite nel 2000.

È stata messa in circolazione la parola “flexicurity”, la quale nasconde un nuovo, insidioso disegno di insicurezza e precariato a livello planetario dopo il costoso insuccesso dell'offensiva neo-liberista.

La piena occupazione quale risposta strutturale al precariato, non figura tra gli obiettivi prioritari della maggior parte delle forze politiche.

Nell'Unione Europea, insieme con persistenti e talora violenti rigurgiti di razzismo, xenofobia, nazionalismo e populismo, si registra lo stallo del processo di costituzionalizzazione del sistema UE. A prescindere da valutazioni

di questa o quella parte del “Trattato di Lisbona”, il fatto è estremamente negativo anche perché impedisce o comunque ritarda che la Carta dei diritti fondamentali dell’UE assuma forza giuridicamente vincolante. La Carta è importante anche per superare le contraddizioni che marcano l’attuale statuto di “cittadinanza dell’UE”, fondato sulle cittadinanze nazionali degli stati membri e non sui diritti fondamentali di tutti coloro che risiedono regolarmente nel territorio europeo.

L’Europa sociale, cioè quella dei diritti economici e sociali per tutti e della piena occupazione, stenta a prevalere sulla nuova, ambigua strategia della *flexicurity*. I “dialoghi” politici e per i diritti umani che l’UE promuove con i paesi terzi e i gruppi regionali registrano un momento di stasi. La stessa “clausola diritti umani” nei trattati con i paesi terzi non ha ancora trovato metodi appropriati di monitoraggio sulla sua implementazione da una parte e dall’altra. Nel nuovo Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, i paesi dell’UE che ne sono membri si trovano ingabbiati all’interno di quella che si sta rivelando essere una minoranza permanente. Si registrano incertezze ed esitazioni nel dar seguito concreto alla filosofia della *human security*, in particolare per le missioni di pace comportanti l’impiego del militare. Per quanto concerne il Corpo civile di pace europeo, all’ordine del giorno delle istituzioni europee a partire dal 1995, non si registrano progressi di rilievo al di là di un progetto di fattibilità, peraltro non del tutto coerente col paradigma dei diritti umani, predisposto per iniziativa della Commissione europea.

Il Partenariato euromediterraneo, avviato con la Dichiarazione di Barcellona del 1995, ristagna, condizionato com’è dalle vicende medio-orientali e per la mancanza di una congrua iniziativa politica da parte dell’UE, in particolare dei suoi paesi membri che si affacciano sul Mediterraneo.

In Italia, nonostante lo sviluppo dell’attenzione ai diritti umani che è dato registrare a livello di comuni, regioni, ecc., soprattutto sotto lo stimolo delle associazioni e dei gruppi di volontariato nonché di scuole e di università, le forze politiche dimostrano scarsa o punta ricettività a tradurre i diritti umani nella loro agenda operativa.

Non esiste ancora un partito politico che abbia fatto dei diritti umani, puntualmente, altrettanti capitoli del proprio programma. In sede governativa, si registra la persistente opposizione a creare un’adeguata “infrastruttura diritti umani”, nonostante la proposta, avanzata da un cartello di 73 organizzazioni non governative, di istituire la Commissione nazionale dei diritti umani, il Di-

fensores civico nazionale e il Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza in conformità con quanto insistentemente raccomandato dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa.

Persistono in sede centrale, ancor più che in sede locale, forti resistenze al riconoscimento degli elementari diritti di cittadinanza agli immigrati.

8. Per ogni diritto umano, un capitolo dell'Agenda politica dalla Città all'ONU

L'Agenda politica dei diritti umani deve coerentemente ispirarsi al principio secondo cui "stato di diritto" e "stato sociale" sono le due facce di una stessa medaglia, in ossequio al sopraordinato principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, consacrato dal vigente Diritto internazionale con riferimento implicito alla verità ontologica dell'integrità dell'essere umano, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia. Chi discrimina tra diritti civili e politici da un lato, e diritti economici, sociali e culturali dall'altro, non soltanto compie un'operazione arbitraria dal punto di vista logico e giuridico, ma soprattutto attenta all'integralità della persona, fatta di anima e di corpo, di spirito e di materia: il diritto all'alimentazione, il diritto al lavoro o il diritto alla salute non sono meno fondamentali del diritto alla libertà di associazione o del diritto di elettorato attivo o passivo.

Nel costruire questa Agenda politica si è supportati, in Italia, dal fatto che le norme internazionali sui diritti umani, le quali costituiscono il nucleo 'costituzionale' dell'ordinamento internazionale generale, si saldano con le pertinenti norme della Costituzione repubblicana, a cominciare dagli articoli 2 e 3, e con la norma "pace diritti umani" che, a partire dal 1991, è stata inclusa in migliaia di statuti di Comuni e Province, nonché in numerose leggi regionali. Siamo in presenza di un caso che rimane tuttora unico al mondo: ordinamenti giuridici sub-nazionali fanno diretto riferimento a principi e norme di Diritto internazionale.

La credibilità e la stessa legittimazione della politica si giocano sul terreno della concretezza. L'Agenda politica dei diritti umani non può esaurirsi in un astratto preambolo e in generiche indicazioni programmatiche, essa deve dire cosa concretamente comporta in termini di azioni positive e politiche pubbliche soddisfare, per esempio, il diritto all'integrità fisica e psichica, il

diritto alla salute, il diritto al lavoro, il diritto alla libertà religiosa, il diritto all'assistenza in caso di necessità, il diritto all'educazione, il diritto alla pace, il diritto all'ambiente, ecc.

Nell'ordine di priorità dell'Agenda, devono figurare al primo posto, l'educazione, l'occupazione, l'assistenza ai più bisognosi, la protezione della famiglia naturale, la ricerca, le pari opportunità, l'ambiente, la cooperazione internazionale e il disarmo.

Un problema di scottante attualità è quello che riguarda l'immigrazione, in particolare la cosiddetta immigrazione "clandestina". Le istituzioni internazionali, in specie il Consiglio d'Europa, parlano più appropriatamente di immigrazione "irregolare". La condizione degli immigrati deve essere regolamentata partendo dall'assunto che ciascuno/a di essi è persona umana, membro della famiglia umana, ed è soggetto originario di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti. La regolamentazione e il 'trattamento' degli immigrati, regolari o irregolari che siano, devono pertanto informarsi ai principi del "Diritto internazionale dei diritti umani", non alla logica del "Diritto internazionale umanitario" (che è il Diritto di guerra, *Ius in bello*): l'immigrato irregolare non può essere trattato come se fosse un combattente, o un soldato irregolare o un prigioniero di guerra. L'immigrato ha il volto di persona umana e ne va identificato il nome innanzitutto per rispettare il suo diritto all'identità personale, poi per accertare se sussistono i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato politico e la protezione umanitaria internazionale. Il capitolo di Diritto da attivare un sede nazionale e internazionale è quello del Diritto "amministrativo", non del Diritto 'penale': l'immigrato irregolare non è, quanto tale, un delinquente. Più in generale, si tratta per l'Italia di ratificare la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

L'Agenda presuppone che si attrezzino la Repubblica italiana di una adeguata "infrastruttura diritti umani".

Occorre pertanto creare le "Istituzioni nazionali per i diritti umani": Commissione diritti umani, Difensore civico, Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza secondo i principi raccomandati dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea.

Occorre che l'Italia sia presente, con personale qualificato, in tutte le sedi internazionali in cui si trattano i diritti umani e le questioni di *human security* e di *human development*.

È necessario che ogni anno il Parlamento dedichi una apposita seduta all'esame sullo stato dei diritti umani nel paese e su ciò che gli organismi internazionali di garanzia raccomandano in risposta ai rapporti periodici che l'Italia è tenuta a presentare in adempimento di precisi obblighi giuridici.

Tra le priorità deve anche figurare la messa in attuazione della parte C della Convenzione del Consiglio d'Europa (1992) sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, già ratificata dall'Italia nel 1994 limitatamente alle parti A e B, che prevede per gli immigrati il diritto di voto, nonché una più estesa ed organica attuazione di quanto disposto dalla Carta sociale europea. Urge che l'Italia ratifichi le convenzioni Internazionali rispettivamente sui diritti umani delle persone con disabilità, sulla protezione di ogni persona dalle sparizioni forzate, sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

L'Italia è un paese che, ancor più di altri, deve agire nel sistema internazionale come "attore civile", consapevole delle risorse di potere costituite dal suo patrimonio fatto di autonomie locali, formazioni solidaristiche di società civile, beni artistici, monumentali e paesaggistici.

La strada dei diritti umani comporta che si riduca la spesa militare e si aumenti la spesa destinata a politiche di pace.

Il nostro Paese deve pertanto dimostrare sul campo come e quanto siano efficaci le politiche intese a prevenire i conflitti violenti attraverso la diplomazia preventiva, la diplomazia delle città (*city diplomacy*, ruolo internazionale degli Enti di governo locale e regionale), la cooperazione internazionale, il disarmo.

Poiché la cittadinanza dei diritti umani è cittadinanza inclusiva, l'Italia deve promuovere il dialogo interculturale per la "città inclusiva" al suo interno e nei sistemi di cooperazione di cui fa parte, a cominciare dall'Unione Europea.

In questo contesto, l'Italia deve essere esempio di genuina laicità, nella consapevolezza che gli indicatori di questa sono tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, a cominciare dalla libertà religiosa, di coscienza, di pensiero, di espressione.

Occorre preparare i giovani ad alimentare nuove classi di governanti in sede nazionale, locale e internazionale, che abbiano i diritti umani nella mente e nel cuore e che capiscano fino in fondo ciò che significa la seguente verità: *se le costituzioni hanno un cuore, non possono non averlo, questo sono i diritti umani.*

L'ispirazione cristiana, nelle sue radici evangeliche, è di forte stimolo a operare l'*inquadramento* della cultura politica nel contesto dei principi universalistici, delle urgenze, dei mutamenti strutturali del nostro tempo. Il Discorso della montagna traccia l'identikit dei 'difensori dei diritti umani'. Le Opere di misericordia appartengono al campo delle misure positive da attuare per proteggere coloro che si trovano in condizioni di particolare bisogno e vulnerabilità. La lettura sinottica del Vangelo e delle principali fonti del Diritto universale dei diritti umani – di quelle che ne fanno l'ortodossia e che ci indicano con chiarezza che i diritti umani ineriscono alla natura dell'uomo e della donna, che nei bambini e nei poveri rifulge in massimo grado la dignità umana, che la famiglia naturale è il nucleo centrale della società – incoraggia a operare con speranza e con tenacia quali 'human rights defenders' per una città inclusiva in un mondo inclusivo.

***Pacta sunt servanda*, i Trattati devono essere rispettati: Quali? Riflessioni in punto di legalità interna e internazionale**

Antonio Papisca

Relazione svolta in occasione della Giornata UNESCO per salvaguardare il Patrimonio di Vicenza, La BASE o l'UNESCO?, Vicenza, 3 ottobre 2008

1. La “Giornata” del 3 ottobre 2008 si svolge a Vicenza nell’anno in cui coincidono tre ricorrenze altamente significative nel segno dell’universale: il centenario del Palladio, il 60° della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il 60° anniversario della Costituzione della Repubblica Italiana.

Il Comune di Vicenza è un’entità territoriale che fa parte della Repubblica. La sua autonomia – *local self-government* – è attributo originario, non derivato (*octroyé*).

Il principio democratico della sussidiarietà ha il suo polo originario nel Comune. Si parte quindi dai bisogni “vitali” (materiali e spirituali) delle persone umane che vivono nel territorio comunale – bisogni che il legislatore riconosce quali diritti umani o diritti fondamentali o diritti della persona – per articolare e far funzionare il sistema della *governance* su più livelli (*multi-level* e *supra-national governance*).

I diritti fondamentali preesistono alla legge scritta, sono innati, quindi inviolabili e inalienabili, come esplicitamente proclama l’articolo 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ripresa da tutte le successive Convenzioni giuridiche internazionali sui 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”. Anche l’articolo 2 della Costituzione italiana proclama l’invulnerabilità e l’inalienabilità dei diritti della persona.

C’è interconnessione fra diritti fondamentali e autonomia locale.

Le persone, le famiglie, i gruppi vivono la loro vita quotidiana nelle comunità locali, sempre più si concentrano nelle Città. In queste, avvengono le violazioni dei diritti umani, in queste i diritti fondamentali devono essere promossi e realizzati.

Le Istituzioni di governo locale sono le dirette destinatarie delle rivendicazioni di diritti di cittadinanza.

Sui *Local Governments* incombe, in via primaria, la “responsabilità di proteggere” – *responsibility to protect* – i diritti umani (civili, politici, economici, sociali, culturali) di tutti coloro che vivono nei loro territori.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite del marzo 1999 sul ‘diritto e la responsabilità di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti’ annovera gli ‘organi della società’, dunque anche i Governi Locali, tra i soggetti legittimati ad esercitare questo altissimo compito *costituzionale* “a livello nazionale e a livello internazionale”.

Le Istituzioni dello Stato hanno l’obbligo di facilitare, anche mediante appropriate iniziative di politica estera, le funzioni dei governi locali nell’esercizio della “responsabilità di proteggere” la vita e la sicurezza delle persone nonché l’integrità dei loro territori e dei beni artistici e culturali che vi sono insediati.

2. Vige oggi un ‘nuovo’ Diritto internazionale che si radica nella Carta delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione Universale e nelle successive Convenzioni giuridiche e che ha come suo fondamento, non la sovranità degli Stati, ma il principio secondo cui “il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, inviolabili e inalienabili, costituisce il fondamento della giustizia, della libertà e della pace nel mondo”. È un Diritto che ha recepito principi di etica universale e se ne fa traghettatore, con la forza appunto del vincolo giuridico, nei campi della politica e dell’economia.

L’Italia è obbligata a rispettare, ai sensi dell’articolo 10 della Costituzione, i principi di altissima precettività giuridica (*Ius cogens*) contenuti nella Dichiarazione Universale e in tutte le Convenzioni internazionali in materia da essa ratificate, compresa quella sui diritti dei bambini.

Il vigente Diritto internazionale ha introdotto nell’ordinamento della Comunità “di tutti i membri della famiglia umana” il principio *Humana dignitas servanda est* (la dignità umana deve essere rispettata, cioè la vita e i diritti che ineriscono alla persona) rendendo funzionali (subordinati) alla sua realizzazione i tradizionali principi del Diritto interstatale *Pacta sunt servanda* (i Patti devono essere rispettati) e *Consuetudo servanda est* (la consuetudine deve essere rispettata). I trattati, perché siano legittimi, devono essere finalizzati *ad bonum faciendum*.

Il Diritto internazionale vigente proscrive la guerra di qualsiasi natura. La Carta delle Nazioni Unite sancisce il ripudio della guerra, definita quale ‘flagello’, vieta agli Stati di usare la forza tranne che, in via di rigorosa eccezione, per motivi di ‘autotutela’ *successiva* ad attacco armato, e fa obbligo agli stati di porre l’ONU nella condizione di esercitare i poteri coercitivi, anche usando il militare, ai sensi delle disposizioni del Cap.VII della Carta delle Nazioni Unite. L’art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato dall’Italia nel 1977 è esplicito al riguardo: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”.

3. La Costituzione italiana è in perfetta consonanza con la Carta delle Nazioni Unite e con il ‘nuovo’ Diritto internazionale che ne è derivato.

Articolo 10: “L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”, dunque a partire dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale.

Articolo 11: “Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Pertanto, l’Italia non può consentire insediamenti militari nè tanto meno avallare o partecipare ad operazioni militari che abbiano carattere “offensivo” o che, comunque, non rientrino nelle finalità e nelle modalità definite dalla Carta delle Nazioni Unite: per es., la cosiddetta “guerra preventiva” e quanto (stabilimenti e basi militari, italiani o stranieri) è organizzato in previsione o in funzione di essa, incorre in un perentorio divieto di *Ius Cogens* universale, oltre che in quello sancito dalla Costituzione nazionale. Contravvenendo a questo divieto, si versa in una condizione che è di flagrante illegalità.

Accordi internazionali che contravvengano ai divieti dello *Ius Cogens* universale vanno ascritti alla tipologia del *Pactum sceleris*, come tali, *de iure*, nulli in radice.

Articolo 80 della Costituzione: “Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazione di leggi”.

Gli accordi internazionali che riguardano stabilimenti o uso del militare hanno un contenuto che è di altissimo profilo politico, poiché attengono alla sicurezza, e quindi alla vita, delle persone e delle comunità, all'integrità del territorio e degli insediamenti urbani, nonché alla conservazione dei beni artistici (specie se facenti parti del *'World Heritage'*, d'interesse e 'proprietà' quindi dell'intera Comunità internazionale).

Tali accordi non possono essere segreti (tale rimane quello bilaterale Italia-USA del 20 ottobre 1954 riguardante le 'infrastrutture'-basi militari) né stipulati in forma semplificata, così come espressamente vietato dalla Legge 11 dicembre 1984, n.839.

4. L'Italia ha ratificato il 23 giugno del 1978 la Convenzione UNESCO del 1972 portante sulla Protezione del Patrimonio Culturale e Naturale Mondiale, nel cui preambolo si sottolinea che "il patrimonio culturale e naturale sono sempre più minacciati non soltanto dalle tradizionali cause di deperimento e obsolescenza, ma anche dalle mutevoli condizioni sociali ed economiche che aggravano la situazione con fenomeni apportatori di ancor maggiore danno o distruzione". La Convenzione fa obbligo allo Stato di proteggere il patrimonio culturale e naturale, in modo da trasmetterlo alle generazioni future, predisponendo e mettendo in atto "programmi di pianificazione organica" (art.5).

È appena il caso di sottolineare che la protezione dei monumenti-patrimonio dell'umanità non è soltanto contro le infiltrazioni d'acqua e le cementificazioni, ma anche contro la loro messa a rischio quale target militare.

L'articolo 6 della citata Convenzione UNESCO dispone che, pur nel rispetto della sovranità dello stato e dei diritti di proprietà previsti dalla legge nazionale, gli Stati parti riconoscono che determinati beni culturali e naturali "costituiscono patrimonio mondiale per la cui protezione la Comunità internazionale nel suo insieme ha l'obbligo di cooperare".

In questa materia, l'UNESCO è appunto l'istituzione che rappresenta la Comunità internazionale. In quanto tale, deve essere sollecitata a intervenire laddove lo Stato interessato non soltanto non adempie ai suoi obblighi, ma addirittura contrasta l'esercizio della "responsabilità di proteggere" degli enti di governo locale.

5. I principi ‘forti’ del Diritto internazionale e della Costituzione hanno trovato esplicito recepimento negli ordinamenti degli enti di governo comunale, regionale e provinciale.

Statuto del Comune di Vicenza

Principi Fondamentali

Art. 2 - Pace e cooperazione

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

2. A tal fine il Comune promuove una cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione e di informazione, e con il sostegno alle associazioni che promuovono la solidarietà con le persone e con le popolazioni più povere.

3. Il Comune promuove l’inserimento degli immigrati e dei rifugiati politici nella comunità locale rimuovendo gli ostacoli che impediscono alle persone dimoranti nel territorio comunale di utilizzare i servizi essenziali offerti ai cittadini.

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

Regione del Veneto - Legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55

“Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”

Disposizioni generali

Art. 1 - Finalità

1. La Regione del Veneto, riconosce la pace e lo sviluppo quali diritti fondamentali della persona e dei popoli, in coerenza con i principi della Costi-

tuzione italiana e del diritto internazionale che sanciscono la promozione dei diritti dell'uomo e dei popoli, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale.

2. Per le finalità di cui al comma 1 la Regione promuove i diritti umani, la cultura di pace e la cooperazione allo sviluppo, mediante iniziative culturali e di informazione, di ricerca, di educazione, di cooperazione decentrata e di aiuto umanitario. *Omissis*.

6. “Quod in aure auditis, praedicate super tecta” (Mt. X, 27)

“Quanto può dirsi, si può dir chiaro” (L.Wittgenstein).

Nel “caso Pietro Venezia”, sollevato davanti alla Corte Costituzionale, si era in presenza di un trattato di estradizione Italia-Usa, il cui rispetto da parte dell'Italia avrebbe comportato il rischio della pena capitale per l'imputato. La Corte Costituzionale dispose che il principio costituzionale del divieto della pena di morte avesse la prevalenza sull'obbligo di rispettare un *Pactum* internazionale (sentenza 26 giugno 1996).

“Accordi” internazionali per finalità che violano principi fondativi del Diritto internazionale e del Diritto costituzionale, che assommano alla non pubblicità la ‘forma semplificata in flagrante violazione della Costituzione, che avallano l'uso del territorio nazionale per l'impiego del militare a fini non strettamente difensivi, che fanno di un insediamento urbano un target militare ad altissimo rischio, che coinvolgono nel rischio intere popolazioni, territori e beni artistici internazionalmente protetti, che offendono la retta coscienza, vanno denunciati unilateralmente per manifesta incostituzionalità e manifesta illegalità internazionale.

Il Comune di Vicenza, in virtù dell'articolo 2 del suo Statuto e appellandosi al principio della ‘responsabilità di proteggere’ oltre che ai principi della Costituzione e all'articolo 1 della Legge regionale 55/1999, è pienamente legittimato a promuovere presso le sopraordinate istituzioni dello Stato la denuncia unilaterale degli impegni ‘pattizi’ manifestamente illegali.

Dal canto suo l'UNESCO, quale istituzione rappresentativa degli interessi della ‘Comunità internazionale’ per quanto attiene alla salvaguardia dei beni facenti parte del “Patrimonio dell'Umanità”, deve sentirsi sollecitata ad intervenire

quanto meno con una ‘nota’ che richiami lo Stato italiano, la Regione del Veneto e il Comune di Vicenza agli obblighi che hanno assunto, rispettivamente, con la ratifica della Convenzione del 1972 e con Leggi e Deliberazioni di portata regionale e locale.

Costituzione dell’UNESCO, art. 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 agevolare il rispetto della giustizia, dello stato di diritto e dei diritti umani e delle libertà fondamentali che sono affermati per tutti i popoli del mondo senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, dalla Carta delle Nazioni Unite”.

Si fermi subito il massacro a Gaza, prevalga la legalità internazionale con ruolo attivo delle Nazioni Unite

Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, 7 gennaio 2009

Si fermi subito il massacro a Gaza. La coscienza dei membri della famiglia umana si ribella contro la spietatezza di chi sta agendo, da una parte e dall'altra, nella barbarica logica del farsi giustizia da sé: *homo homini lupus*.

La “sicurezza” di cui hanno bisogno indilazionabile il popolo israeliano e il popolo palestinese, deve essere “sicurezza umana” internazionalmente garantita.

In ossequio al principio della “responsabilità di proteggere”, la Comunità Internazionale, e per essa l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le altre legittime istituzioni multilaterali in accordo con l'ONU, intervenga subito a Gaza con una adeguata forza di interposizione, con mandato chiaro e con tutta la legittimazione che discende dal vigente Diritto internazionale, basato sulla Carta delle Nazioni Unite e sulla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che assume a proprio fondamento “la dignità di tutti i membri della famiglia umana e i loro diritti eguali e inalienabili”, cioè il binomio vita/pace.

Se l'ONU è in ritardo, la responsabilità è di chi ne determina la volontà, cioè degli stati che ne fanno parte, in particolare di quelli che usano e abusano del potere di veto.

“Il male ha sempre un volto e un nome: il volto e il nome degli uomini e delle donne che lo scelgono” (Giovanni Paolo II, Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace 2005). Condanniamo con forza il comportamento di quei governanti che violano la legalità internazionale e l'etica universale coinvolgendo intere popolazioni in operazioni belliche, in comportamenti terroristici e in spirali di odio.

I governanti che si dichiarano per la legalità hanno l'obbligo giuridico, morale e politico di porre le Nazioni Unite nella condizione di adempiere al proprio mandato in ossequio alla sua sempre valida e attuale Carta statutaria. Vengano positivamente allo scoperto e si assumano fino in fondo la nobilissima responsabilità-legittimazione di costruttori di pace.

Insistiamo: a Gaza deve subito operare, sul terreno, la Comunità Internazionale. Nessun governo, tanto meno quelli che violano la legalità, possono invocare la sovranità nazionale e la non-ingerenza negli affari interni per impedire che l'ONU intervenga per proteggere le popolazioni e creare terreno fertile per l'attività della diplomazia e della politica del dialogo e della cooperazione. La stessa Carta delle Nazioni Unite, all'articolo 2 par.7, stabilisce che per quanto attiene al mantenimento della pace e della sicurezza l'autorità delle Nazioni Unite prevale sulla sovranità degli stati.

Siamo nell'anno 60° della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 20° della Convenzione Internazionale sui Diritti dei Bambini, 20° del crollo del Muro di Berlino, è altresì iniziato l'Anno Internazionale "per l'apprendimento dei diritti umani" proclamato dall'ONU. Sono altrettanti segnali di civiltà del diritto e di civiltà dell'amore che devono spronare tutti, a cominciare dai governanti obbligati a dare l'esempio pena la loro de-legittimazione, a impegnarsi per portare avanti la costruzione di un ordine di pace e di giustizia sociale nel mondo, secondo i principi del vigente Diritto internazionale.

Nel 2007 la spesa militare nel mondo è stata di 1.339 miliardi di dollari, negli anni dal 1998 al 2007 l'incremento su scala mondiale è stato del 45%, con punte del 53-63% in alcune regioni del mondo. Il vigente Diritto internazionale obbliga a disarmare e a far funzionare un efficace ed efficiente sistema di sicurezza internazionale collettiva, sotto autorità delle Nazioni Unite e con la collaborazione delle legittime istituzioni multilaterali regionali.

La via dell'unilateralismo, del farsi giustizia da sé e imporre la legge della forza, dissennatamente perseguita negli ultimi anni, ha dimostrato di essere una via senza uscita. Il mondo è sulla soglia di un baratro.

Per fermare questa deriva e riprendere la via della costruzione della pace secondo quanto proclama l'articolo 28 della Dichiarazione Universale – "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella Dichiarazione possono essere pienamente realizzati": pace nella giustizia –, urge che governanti illuminati -volto e nome scoperti– si facciano avanti, spendano fino in fondo la loro probità e la loro capacità, certi di avere dalla loro parte moltitudini di persone di retta coscienza e di buona volontà in ogni parte del mondo.

È un'occasione, in particolare per i governanti dell'Unione Europea che hanno promosso la Unione per il Mediterraneo, di imboccare una volta per tutte la via della "unica voce" per asserire nel mondo il ruolo dell'UE quale attore globale di pace.

Commento alla Risoluzione 1860 (2009) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dell'8 gennaio 2009

Antonio Papisca

La Comunità Internazionale, attraverso la sua più alta e legittima espressione istituzionale, l'ONU, ha finalmente trovato il modo di far sentire la propria voce sul massacro in atto nella Striscia di Gaza.

La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, composto di 15 membri di cui 5 con seggio permanente e potere di veto, è stata approvata con 14 voti a favore. Il paventato veto degli Stati Uniti non c'è stato: al suo posto, l'astensione.

Tra le Risoluzioni espressamente richiamate nel preambolo della Risoluzione 1860, c'è la n.242 del 1967, riguardante il ritiro di Israele dai Territori occupati.

Nella Risoluzione 1860 si intima la cessazione delle ostilità, la messa in atto di una tregua, l'apertura e la garanzia di corridoi umanitari per la somministrazione di aiuti, il ritiro da Gaza di tutte le truppe israeliane.

Segue la ferma condanna di tutte le violenze e ostilità dirette contro i civili, e di tutti gli atti di terrorismo. C'è anche il riconoscimento esplicito degli sforzi intrapresi da stati arabi: si fa dunque implicitamente pressione perché l'Egitto, l'Arabia Saudita e la stessa Lega degli Stati Arabi si riscattino dalle lentezze se non addirittura dalle inerzie del passato anche recente.

Particolare sottolineatura merita il punto 8 della Risoluzione che ribadisce la preconizzazione, già espressa in precedenti Risoluzioni, di una regione in cui due Stati democratici, Israele e Palestina, "vivano fianco a fianco in pace". C'è infine un cenno al "Quartetto" (Usa, Russia, ONU, UE) nell'auspicata prospettiva di un incontro internazionale da tenere a Mosca già nel corrente anno.

La Risoluzione 1860 costituisce un passo importante, cui devono seguirne altri. L'ONU deve trasferire la sua volontà dal Palazzo di Vetro direttamente sul campo, cioè con una adeguata presenza in risorse umane e materiali nell'area investita dal conflitto israelo-palestinese. La presenza 'fisica' dovrà essere non soltanto di interposizione tra le parti, ma di attiva collaborazione con esse

nella costruzione della “regione della pace” quale esempio per altre martoriate regioni del mondo. E l’Unione Europea, quale “attore civile globale” particolarmente impegnato nella Unione per il Mediterraneo, deve stare e operare, con una “sola voce”, a fianco delle Nazioni Unite.

“Il male ha sempre un volto e un nome: il volto e il nome degli uomini e delle donne che lo scelgono”: così ammoniva Giovanni Paolo II nel suo Messaggio (l’ultimo) per la Giornata mondiale della Pace del 1 gennaio 2005, sottolineando allo stesso tempo che al male deve risponderci con il bene.

Parafrasando: alla guerra non si risponde con la guerra alla guerra, ma alla legge della forza si risponde con la forza della legge. C’è un ‘nuovo’ Diritto internazionale, nel suo insieme buono e giusto, che prende origine dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani. E c’è un complesso sistema di istituzioni multilaterali, con al centro l’ONU, deputate a garantire l’attuazione di tale Diritto. Le si faccia funzionare, riformandole ove necessario e democratizzandole.

Anche il bene ha sempre un volto e un nome: il volto e il nome degli uomini e delle donne che lo scelgono. Anche la Risoluzione 1860 sollecita i facitori del bene della pace che vengano allo scoperto, con determinazione, una volta per tutte. C’è urgentissimo bisogno di una classe governante mondiale che abbia nella mente e nel cuore, per tradurli nei fatti, i principi della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale dei diritti umani, comprendente, tra le altre, anche la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini di cui ricorre quest’anno il 20° anniversario dell’approvazione ad opera dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite. Anche i bambini uccisi a Gaza erano titolari di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti, a cominciare dal diritto alla vita.

Prevalga la legalità internazionale dei diritti umani per la pace in Medio Oriente. *Opus iustitiae pax*

Centro diritti umani dell'Università di Padova, 17 gennaio 2009

Le più alte Istituzioni della Comunità internazionale, in particolare il Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale riunita in sessione speciale d'emergenza, il Consiglio diritti umani, l'Alto Commissario per i diritti umani e il Comitato per i diritti dei bambini delle Nazioni Unite, incalzano perché cessi subito la carneficina in corso nella Striscia di Gaza e si rispettino i principi e le norme della Carta delle Nazioni Unite, del Diritto internazionale dei diritti umani e del Diritto internazionale umanitario.

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con Risoluzione 1860 (8 gennaio 2009), sottolinea "l'urgenza e fa appello per l'immediata, durevole e pienamente rispettata cessazione del fuoco, che conduca al completo ritiro delle forze israeliane da Gaza; (...) condanna tutte le violenze e le ostilità dirette contro i civili e tutti gli atti di terrorismo; (...) fa appello per rinnovati e urgenti sforzi delle parti e della comunità internazionale per conseguire una pace completa basata sulla visione di una regione in cui due stati democratici, Israele e Palestina, vivano fianco a fianco in pace con confini sicuri e riconosciuti, come previsto nella Risoluzione 1850 (2008) del Consiglio di sicurezza".

Il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, con Risoluzione A/HRC/S-9/L.1 (12 gennaio 2009), in linea con la Risoluzione del Consiglio di sicurezza, "Urge tutte le parti coinvolte a rispettare le norme del Diritto internazionale dei diritti umani e del Diritto internazionale umanitario e ad astenersi dalla violenza nei confronti delle popolazioni civili; (...) Condanna con forza le operazioni militari israeliane in corso effettuate nei Territori palestinesi occupati, in particolare nella Striscia di Gaza occupata che hanno portato a massicce violazioni dei diritti umani del Popolo palestinese e alla distruzione sistematica delle infrastrutture palestinesi; (...) Richiede alla potenza occupante, Israele, di rimuovere l'assedio e aprire tutte le frontiere per consentire l'accesso, il

libero movimento degli aiuti umanitari verso la Striscia di Gaza occupata e la costituzione immediata di corridoi umanitari in conformità con gli obblighi assunti ai sensi del Diritto internazionale umanitario, nonché di assicurare ai media libero accesso alle zone di conflitto attraverso appositi corridoi; (...) Fa appello per una protezione internazionale immediata del Popolo palestinese nei Territori palestinesi occupati in conformità con il Diritto internazionale dei diritti umani e il Diritto internazionale umanitario; (...) Sollecita un'azione internazionale urgente per porre immediatamente fine alle gravi violazioni perpetrate dalla potenza occupante, Israele, nei Territori palestinesi occupati, in particolare nella Striscia di Gaza occupata”.

Il Comitato dei diritti dei bambini delle Nazioni Unite, che sovrintende all'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 1989, con la Dichiarazione del 14 gennaio 2009, si associa alle richieste della Risoluzione 1860 del Consiglio di sicurezza, del Segretario generale, dell'Alto Commissario per i diritti umani e del Rappresentante speciale del Segretario generale sul problema “bambini e conflitti armati” per l'immediata cessazione delle ostilità da entrambe le parti, e denuncia che “i diritti sanciti nella Convenzione, incluso il diritto del fanciullo alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, e ad essere protetto da ogni forma di violenza, sono stati palesemente violati nel corso della crisi”, che “il diritto dei diritti umani è applicabile sempre, anche in situazioni di conflitto armato” e che nel “Preambolo del Protocollo alla Convenzione del 1989 riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati – di cui Israele è parte – gli Stati parte condannano gli attacchi sui bambini nelle situazioni di conflitto armato e le offensive dirette su obiettivi protetti dal diritto internazionale, inclusi i luoghi dove generalmente vi è presenza significativa di bambini, come scuole e ospedali”.

Dal canto suo, il Parlamento europeo, anche a seguito della missione a Gaza della sua Vice Presidente Mariarosa Morgantini, si è finalmente espresso il 15 gennaio 2009 con una Risoluzione adottata a larghissima maggioranza. Il Parlamento europeo “esprime sgomento dinanzi alle sofferenze della popolazione civile a Gaza; condanna con forza in particolare il fatto che durante gli attacchi sono stati colpiti obiettivi civili e delle Nazioni Unite; esprime la propria solidarietà alla popolazione civile vittima della violenza a Gaza e nel sud di Israele; accoglie con favore l'adozione della Risoluzione 1860 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dell'8 gennaio 2009; concorda sulla necessità di prevedere urgentemente, come richiesto dalla Risoluzione 1860, disposizioni

e garanzie a Gaza per il mantenimento di un cessate il fuoco durevole che includa nel contempo il ritiro delle truppe israeliane, la riapertura stabile dei valichi di frontiera, la cessazione dell'embargo e la prevenzione del traffico illegale di armi e munizione; chiede una tregua negoziale che dovrebbe essere garantita dalla Comunità internazionale, che potrebbe includere una presenza multinazionale nel quadro di un mandato chiaro; chiede a Israele di adempiere ai suoi obblighi in forza del diritto internazionale e del diritto internazionale umanitario e ad Hamas di porre fine al lancio di razzi; esorta l'Unione Europea a prendere una posizione politica più determinata e coesa e invita il Consiglio a cogliere l'opportunità di collaborare con la nuova amministrazione statunitense per porre fine al conflitto con un accordo fondato sulla soluzione dei "due Stati", intesa a garantire una nuova struttura di sicurezza regionale e pacifica in Medio Oriente".

Si deplora con forza che la stampa e la televisione non forniscano corretta e costante informazione per quanto riguarda sia la carneficina in atto nella Striscia di Gaza, sia le chiare e perentorie prese di posizione delle sopra citate Istituzioni internazionali.

Palesamente e flagrantemente, è in atto la perpetrazione di crimini di guerra, di crimini contro l'umanità e di estese violazioni dei diritti umani, passibili di sanzioni ai sensi del vigente Diritto internazionale penale e con particolare riferimento al principio di responsabilità penale personale e al principio di universalità della giustizia penale.

Occorre agire subito per:

- la cessazione immediata della carneficina in atto nella Striscia di Gaza,
- la cessazione immediata del lancio di missili nei territori israeliani,
- la messa in opera di una tregua durevole,
- il ritiro totale delle truppe israeliane da Gaza,
- l'apertura dei valichi di frontiera,
- l'invio di una adeguata forza di interposizione sotto autorità soprannazionale delle Nazioni Unite col compito di garantire l'incolumità delle popolazioni e l'agibilità di corridoi umanitari, impedire il traffico di armi, agevolare il lavoro della diplomazia,
- facilitare l'operato della task-force di inchiesta decisa dal Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite,

- dare attuazione alla Risoluzione 242 (1967) e alle altre pertinenti Risoluzioni del Consiglio di sicurezza in ordine al ritiro di Israele dai Territori occupati,
- favorire lo sviluppo della Unione per il Mediterraneo in una genuina Unione Mediterranea.

Occorre inoltre che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, col sostegno del Consiglio di sicurezza, delibere per la accelerata creazione dello Stato di Palestina, con stabile garanzia internazionale da estendere anche a Gerusalemme, a beneficio della pace e della sicurezza dello Stato di Israele e dello Stato di Palestina: soprattutto, sicurezza umana per due Popoli in due Stati, chiamati a convivere e collaborare attivamente anche a beneficio dell'intera comunità del Mediterraneo.

Occorre perseguire penalmente i responsabili delle violazioni del Diritto internazionale dei diritti umani e del Diritto internazionale umanitario, sostenendo e facilitando il compito che il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite con la Risoluzione del 12 gennaio 2009 ha affidato ad una task-force comprendente numerosi Relatori speciali (Relatore speciale sulla situazione dei diritti umani del Popolo palestinese nei Territori palestinesi occupati dal 1967, Relatore speciale sul diritto alla salute mentale e fisica, Relatore speciale sulla violenza contro le donne, Relatore speciale per un alloggio adeguato, Relatore speciale sul diritto al cibo, Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, Relatore speciale sul diritto all'educazione, Relatore speciale sulla povertà estrema) e Rappresentanti speciali delle Nazioni Unite (Rappresentante speciale del Segretario Generale sui bambini nei conflitti armati, Rappresentante speciale del Segretario Generale sulle persone sfollate), nonché l'apposita Commissione indipendente di inchiesta nominata dal Presidente del Consiglio diritti umani.

Le istituzioni internazionali e gli stati devono facilitare le iniziative di solidarietà, esemplarmente intraprese da organizzazioni nongovernative, gruppi di volontariato e Enti di governo locale e regionale in attuazione della "Diplomazia delle Città" per la costruzione della pace in Medio Oriente.

L'aggressione alla Freedom Flotilla non è legittima difesa, ma crimine internazionale. Dare subito attuazione al “Presidential Statement” del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, 2 giugno 2010

Centro diritti umani dell'Università di Padova, 2 giugno 2010

L'intervento armato con strage di civili operato dall'esercito dello stato di Israele in acque internazionali contro pacifisti a bordo di imbarcazioni dirette a Gaza, configura un insieme di flagranti violazioni di principi e norme del vigente Diritto internazionale: Carta delle Nazioni Unite, Diritto internazionale umanitario, Diritto internazionale dei diritti umani, Diritto internazionale del mare.

La “Freedom Flotilla” salpata dalla Turchia ha i caratteri di un'operazione umanitaria di “società civile globale”, legittimata ad agire, in particolare, dall'articolo 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1998 “sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di proteggere e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti”, conosciuta come la Magna Charta degli Human Rights Defenders:

“Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare (sic) per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale”.

Fino a prova contraria, le imbarcazioni del convoglio pacifista trasportavano soprattutto prodotti alimentari e medicinali, indispensabili per soddisfare il diritto fondamentale all'alimentazione e il diritto fondamentale alla salute degli abitanti di Gaza, assediati e affamati da un blocco illegale, unilateralmente deciso da Israele e condannato dalle Nazioni Unite. Siamo quindi in presenza di una operazione genuinamente “umanitaria”, diversamente da non poche operazioni condotte da stati che strumentalizzano lo “umanitario” per altre finalità.

La legittimità della Flottiglia discende specificamente anche dalla Risoluzione 1860 (2009) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di cui riproduciamo alcuni brani:

“Sottolineando che la Striscia di Gaza costituisce parte integrale del territorio occupato nel 1967 e sarà parte dello Stato palestinese, sottolineando l’importanza della salute e del benessere di tutti i civili, esprimendo profonda preoccupazione per l’aggravarsi della crisi umanitaria a Gaza, riaffermando il diritto di tutti gli Stati nella regione a vivere in pace entro confini sicuri e riconosciuti internazionalmente, (...) urge per l’incondizionato rifornimento e distribuzione in Gaza di assistenza umanitaria, compreso il cibo, l’energia e le cure mediche, saluta con favore le iniziative miranti a creare e aprire corridoi umanitari e altri meccanismi per la continua somministrazione di aiuto umanitario”.

Apertura e utilizzo di corridoi umanitari: la Flottiglia si proponeva appunto questo obiettivo, dunque agiva in coerente applicazione della citata Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, supplendo alla colpevole omissione degli stati.

La Risoluzione 1860, insieme con la precedente Risoluzione 1950 (2008), è espressamente richiamata dal “Presidential Statement” deciso dal Consiglio di Sicurezza nella notte dal 31 maggio.

Questo atto non è una Risoluzione in senso formale, esprime comunque la volontà politica del Consiglio, che per l’occasione è stata unanime (anche in questo caso la presidenza Obama segna discontinuità rispetto all’amministrazione Bush). Vi si legge, tra l’altro:

“Il Consiglio di Sicurezza deplora vivamente la perdita della vita e le ferite risultanti dall’uso della forza durante l’operazione militare di Israele nelle acque internazionali contro il convoglio in navigazione verso Gaza.

Il Consiglio, in questo contesto, condanna gli atti che hanno comportato la perdita di almeno 10 civili e numerosi feriti, ed esprime le sue condoglianze alle famiglie (...).

Richiede l’immediato rilascio delle navi e dei civili detenuti da Israele (...).

Urge Israele perchè permetta pieno accesso consolare, consenta ai paesi interessati di avere immediatamente i loro morti e feriti, e garantisca l’arrivo a destinazione dell’assistenza umanitaria portata dal convoglio (...).

Chiede al Segretario Generale di avviare una rapida, imparziale, credibile e trasparente inchiesta conforme agli standards internazionali (...).

Sottolinea che la situazione in Gaza non è sostenibile e ribadisce l’importanza della piena attuazione delle risoluzioni 1850 (2008) e 1860 (2009) che reiterano

la profonda preoccupazione per la situazione umanitaria a Gaza e sottolineano la necessità di un flusso continuativo e regolare di beni e di persone verso Gaza nonché l'incondizionato rifornimento e distribuzione di assistenza umanitaria dentro Gaza”.

La vicenda finirà, non potrà non finire, di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, alla Corte Penale Internazionale, a Tribunali interni in virtù del principio di universalità della giustizia penale, alla Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo (la Turchia è membro del Consiglio d'Europa), al Comitato diritti umani (civili e politici) delle Nazioni Unite, al Comitato contro la tortura, sempre delle Nazioni Unite. Le norme internazionali di riferimento sono numerose e specifiche, da quelle contenute nella Dichiarazione Universale e nelle Convenzioni internazionali sui diritti umani (diritto alla vita...) alla Convenzione sul diritto del mare.

Nel frattempo, occorre che il Segretario Generale delle Nazioni Unite dia immediato avvio all'inchiesta prevista dal Consiglio di Sicurezza, affidandone il compito ad una commissione internazionale la cui composizione sia tale da garantirne la “imparzialità, la credibilità e la trasparenza”.

Occorre inoltre, come stabilisce il Consiglio di Sicurezza, “garantire l'arrivo a destinazione dell'assistenza umanitaria portata dal convoglio”. È questo un punto molto importante, poichè da un lato riconosce implicitamente l'illegalità del blocco unilaterale di Gaza, dall'altro avalla la legittimità delle finalità di aiuto umanitario perseguite dalla Flottiglia. Una ulteriore commissione internazionale, formata da rappresentanti delle Nazioni Unite, della Lega degli Stati Arabi, dell'Unione Europea ed eventualmente degli stati più direttamente interessati a cominciare dalla Turchia, dovrebbe sorvegliare che così avvenga, essendosi prima assicurata, con la testimonianza di una delegazione dei pacifisti imbarcati nella Flottiglia, che quanto contenuto nelle imbarcazioni non sia stato manomesso.

In vista di ulteriori, probabili tentativi di rompere l'illegale blocco unilaterale per aprire corridoi umanitari, si dovrebbe subito attivare, sotto l'egida delle Nazioni Unite, un pattugliamento internazionale del mare antistante Gaza che ai sensi delle Risoluzioni delle stesse Nazioni Unite è “parte integrale di un territorio occupato”. Questa misura si rende necessaria per proteggere l'incolumità di quanti agiscono per dare attuazione alle risoluzioni delle Nazioni Unite e rispondere ai bisogni vitali di una popolazione assediata. Un

esempio di pattugliamento internazionale è quello denominato “Operazione Atlanta”, prima operazione marittima multidimensionale dell’Unione Europea istituita in virtù di varie risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, con il mandato di contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria al largo della Somalia, nonchè proteggere le navi del “World Food Program” dirette in Somalia, e arrestare i presunti pirati.

Il citato “Presidential Statement” del Consiglio ribadisce (re-emphasise) che “la sola possibile soluzione del conflitto Israele-Palestinese è un accordo negoziato tra le parti e che soltanto la ‘soluzione-due Stati’, con uno Stato Palestinese indipendente e vitale che vive in pace e sicurezza accanto ad Israele e ai propri vicini, può portare la pace alla regione”.

I negoziati, come dimostrano decenni di logoranti tentativi, non stanno sortendo effetti. Occorre che una parte ‘terza’ si faccia garante, in via permanente, della pacifica convivenza dei due stati per i due popoli. La soluzione potrebbe passare attraverso l’insediamento, in forma infrastrutturale, di istituzioni della Comunità internazionale coordinate dalle Nazioni Unite, nel sistema di governance della Città di Gerusalemme, tale da garantirne lo status di “Distretto Mondiale” (*World District*), in cui possano tranquillamente operare le capitali dei due stati per i due popoli.

Dunque, Gerusalemme pietra angolare di un ordine mondiale più giusto, pacifico, interculturale, interreligioso, inclusivo, luogo esemplare di pratica della cittadinanza plurale basata sul principio secondo cui “il rispetto della dignità di 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” (Dichiarazione Universale dei Diritti Umani).

Israeliani e palestinesi hanno gli stessi diritti fondamentali, a cominciare dai diritti alla vita, alla sicurezza, alla pace e allo sviluppo umano.

Gerusalemme “Distretto Mondiale” (*World District*). Capitale mondiale della Pace. Proposta di Ordine del giorno per Consigli di Comuni, Province, Regioni

Antonio Papisca, 2010

Il Comune (la Provincia, la Regione) ...

– *vivamente preoccupato/a* per le indicibili sofferenze e umiliazioni che la situazione di Gerusalemme e di altri territori della Palestina infligge alle persone, le famiglie, le comunità civili e religiose ivi insediate, e per la sicurezza, la stabilità politica e lo sviluppo economico e sociale in Israele e in Palestina,

– *raccogliendo* il grido di dolore e l’ansia di pace che salgono da donne e uomini di buona volontà di Palestina e di Israele,

– *deplorando* che, nonostante i ripetuti tentativi di mediazione esperiti da singoli Stati e dalle Istituzioni internazionali, le parti più direttamente interessate non abbiano voluto trovare l’accordo necessario per risolvere una volta per tutte, nel rispetto della legalità internazionale e degli inalienabili diritti dei palestinesi e degli israeliani a vivere in pace, un conflitto il cui persistere minaccia gravemente la pace nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e nel mondo intero,

– *denunciando* con forza gli atti di sopraffazione che Israele continua a compiere con la realizzazione di insediamenti in territori palestinesi illegalmente occupati e la costruzione di muri che la Corte Internazionale di Giustizia ha dichiarato palesemente illegali,

– *deplorando* la pervicacia con cui lo Stato di Israele continua a disattendere le innumerevoli Risoluzioni delle Nazioni Unite e di altre istituzioni internazionali, in particolare dell’Unione Europea e della Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE, che urgono per il ritiro dai territori occupati e per la pacifica convivenza di due popoli in due distinti Stati,

– *richiamando* l’attualità di quanto prevede l’articolo 6 dell’Accordo di Ginevra dell’1 dicembre 2003: “a) le Parti riconoscono il valore universale storico,

religioso, spirituale e culturale di Gerusalemme e il suo carattere di luogo sacro per la religione giudaica, cristiana e islamica. Nel riconoscimento di questo status, le Parti riaffermano il loro impegno per la salvaguardia del carattere sacro e per la libertà di culto nella città e per il rispetto della divisione esistente delle funzioni amministrative e delle pratiche religiose fra le differenti fedi. b) Le Parti daranno vita a un Gruppo inter-religioso costituito da rappresentanti delle tre religioni monoteistiche, che funzioni come gruppo consultivo per le parti su materie connesse al valore religioso della città e per promuovere la comprensione interreligiosa e il dialogo”,

– *ricordando* che lo stesso articolo 6 prevede l’insediamento di “una Presenza multinazionale nell’area”, con funzioni di garanzia per la sicurezza e la pace,

– *ricordando* che la III Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati, con Risoluzione n.8-00028 del 10 ottobre 2002 ha affermato che il “Bacino Sacro di Gerusalemme necessita di un ordinamento forte e stabile, non soggetto al mutare delle maggioranze e delle congiunture politiche, capace di garantire in permanenza l’esercizio pieno dei diritti sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, in particolare del diritto di accesso ai luoghi sacri per esercitarvi il culto in piena libertà e sicurezza, nonché il mantenimento della pluralità delle presenze religiose e di rispetto fisico dei luoghi sacri e delle persone che vi accedono e vi risiedono” e che “soltanto uno Statuto speciale garantito internazionalmente può assicurare all’interno del ‘Bacino Sacro’ il pieno raggiungimento degli obiettivi di garanzia della libertà di culto e di rispetto fisico dei luoghi sacri e delle persone che vi accedono e vi risiedono”,

– *ricordando* che il Consiglio Mondiale delle Chiese nel documento “Lettera aperta sullo status di Gerusalemme” del 31 marzo 2005 afferma che “le alterazioni riguardanti confini, popolazioni e insediamenti che cambiano il carattere religioso, culturale e storico di Gerusalemme costituiscono violazione della Quarta Convenzione di Ginevra (Diritto internazionale umanitario) e che urge per la realizzazione di “una Gerusalemme aperta e inclusiva, una città di sovranità e cittadinanza condivise, una città di due popoli e tre fedi, dei cristiani, dei musulmani e degli ebrei”,

– *richiamando* l’Appello lanciato dal Comitato Esecutivo di Pax Christi International il 14 novembre 2006 che fa propria la richiesta dei 13 Leaders religiosi cristiani di Gerusalemme del 29 settembre dello stesso anno affinché

la Città sia riconosciuta quale “Città aperta” e afferma in particolare che “in ragione della sua importanza pluralistica e religiosa Gerusalemme richiede uno status speciale che le assicuri una definitiva stabilità e che non sarà più fonte di guerra tra popoli e tra religioni”, che “in ragione del significato universale di Gerusalemme, la comunità internazionale, comprese le Nazioni Unite, devono impegnarsi a salvaguardare la stabilità e la permanenza di questo status”, che “Gerusalemme è troppo preziosa per dipendere soltanto da autorità politiche municipali o nazionali”, e che “l’esperienza dimostra che la garanzia internazionale è indispensabile: Gerusalemme esige uno status unico nel suo genere, che la distingua da tutte le città del mondo”,

– *ricordando* l’apassionata militanza di Giorgio La Pira per il riconoscimento di Gerusalemme quale Capitale della Pace,

– *ricordando* che questo messaggio è stato fatto proprio dal Movimento per la pace e i diritti umani, in particolare dalla Tavola della Pace in occasione della Marcia della Pace Perugia-Assisi e delle collegate sessioni dell’Assemblea dell’ONU dei popoli realizzate dal 1995 al 2007,

– *richiamando* quanto ha scritto John N. Tleel nel libro “I am Jerusalem” (Io sono Gerusalemme), 2000: “Se Gerusalemme è unica ciò non è perchè è una città o una capitale di uno stato o di due stati. Città e capitali sono ordinarie istituzioni politiche diffuse in ogni parte del mondo. Soprattutto Gerusalemme è un unicum religioso al di là di ogni parallelismo e comparazione”,

– *consapevoli* che nella mente e nel cuore dei credenti delle tre grandi Religioni del Libro risuonano forti le parole d’amore e di speranza del profeta Isaia: “Dice il Signore Dio: ecco io pongo una pietra in Sion, una pietra scelta, angolare, preziosa, saldamente fondata: chi crede non vacillerà. Io porrò il diritto come misura e la giustizia come una livella (20, 2-4). Per amore di Sion non mi terrò in silenzio, per amore di Gerusalemme non mi darò pace, finchè non sorga come stella la sua giustizia, e la sua salvezza non risplenda come lampada. Nessuno ti chiamerà più Abbandonata, nè la tua terra sarà più detta Devastata, ma tu sarai chiamata Mio compiacimento e la tua terra, Sposata, perchè il Signore si compiacerà di te e la tua terra avrà uno sposo”,

– *convinti* che “diritto come misura e giustizia come livella” siano metafora del vigente Diritto internazionale dei diritti umani, in particolare dell’articolo 28 della Dichiarazione Universale che proclama che “ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati

in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”: *Opus Iustitiae Pax*,

– *richiamando* l’articolo 18 della Dichiarazione Universale che proclama che “Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione e il proprio credo nell’insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell’osservanza dei riti”,

– *convinti* che i credenti delle tre Religioni del Libro rivendicano legittimamente il loro *Ius Fidei*, un Diritto di fede, su Gerusalemme, cioè sulla Città dove sono le loro radici storiche, un “diritto di cittadinanza religiosa”, non meno forte per chi crede nei tradizionali parametri di cittadinanza anagrafica costituiti dal discriminatorio *Ius sanguinis* (diritto di sangue) e dallo *Ius soli* (diritto di terra): *Ius fidei* da esercitare in una Città la cui speciale identità deve essere internazionalmente riconosciuta e garantita,

– *convinti* che la cittadinanza a Gerusalemme è fondamentalmente cittadinanza universale, una cittadinanza civica trascendente, un superiore grado di consapevolezza civica e di responsabilità sociale, esempio di cittadinanza plurale per il mondo intero, di dialogo interreligioso e interculturale, di alleanza fra le civiltà,

– *richiamando* la Carta delle Nazioni Unite, in particolare gli articoli 1 e 2,

– *richiamando* la Dichiarazione Universale che proclama 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” e ammonisce che “il disconoscimento e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell’umanità, e che l’avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell’uomo”,

– *considerando* tuttora valido e attuale quanto raccomandato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione n.181 del 29 marzo 1947 che contiene un Piano per lo status internazionale di Gerusalemme inteso a “proteggere e preservare la unicità degli interessi spirituali e religiosi nella città delle tre grandi fedi monoteistiche: cristiana, ebraica, musulmana” e a garantire che “l’ordine e la pace, specialmente la pace religiosa, regnino a Gerusalemme”,

– *ricordando* che tale Piano prevede che il territorio con status internazionale, comprendente la Città di Gerusalemme, Betlemme e altri comuni limitrofi, “goda di ampi poteri di autonomia locale”, sia demilitarizzato, neutrale, dotato di una speciale forza di polizia a composizione transnazionale, garantito dalle Nazioni Unite,

– *ricordando* altresì che tale Piano prevede la creazione di una “Unione economica” tra Israele e Palestina,

– *sottolineando* che l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha successivamente ribadito l’idea di uno speciale regime internazionale per Gerusalemme, in particolare con la Risoluzione A/RES/ES-10/2 del 25 aprile 1997 che raccomanda di rispettare “la libertà di religione e di coscienza degli abitanti di Gerusalemme, insieme con il libero e incondizionato accesso ai Luoghi Santi per i credenti di tutte le religioni e nazionalità”,

Il Comune (la Provincia, la Regione) ...

fa appello a tutti gli stati, in particolare a Israele e Palestina, all’Organizzazione delle Nazioni Unite, all’Unesco, all’Unione Europea, all’Unione per il Mediterraneo, alla Lega degli Stati Arabi, all’Unione Africana, alla Organizzazione della Conferenza Islamica, all’Associazione delle Nazioni dell’Asia del Sud Est, Asean, alle supreme autorità delle Religioni del Libro, ai governi locali e alle organizzazioni di società civile di ogni parte del mondo perchè sostengano la proposta intesa ad attribuire alla Città di Gerusalemme, con formale atto dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, lo status di “Distretto Mondiale” (*World District*) internazionalmente garantito.

– Le ragioni per l’attribuzione di questo speciale status, tali da rendere Gerusalemme patrimonio dell’umanità (World Heritage), sono molteplici: antropologiche, religiose, spirituali, artistiche, monumentali, storiche, ambientali.

– Il territorio di Gerusalemme-Distretto Mondiale è parte integrante e condivisa degli stati di Israele e di Palestina, i quali vi insediano le rispettive capitali.

– Lo statuto del Distretto Mondiale si fonda sui principi e le norme del Diritto internazionale dei diritti della persona e dei popoli, con puntuale riferimento ai principi di universalità, eguaglianza, interdipendenza e indivisibilità

di tutti i diritti umani, compresi i diritti umani delle donne e delle bambine universalmente riconosciuti

– Il Governo di Gerusalemme-Distretto Mondiale è assicurato da un’Alta Autorità Universale formata, oltre che dai rappresentanti di Israele e Palestina, anche dell’ONU e dell’UNESCO, e presieduta dal Rappresentate delle Nazioni Unite, con personale amministrativo fornito dai due stati citati e dalle Nazioni Unite.

– Il territorio di Gerusalemme-Distretto Mondiale è demilitarizzato e la sua sicurezza è garantita da un Corpo di polizia transnazionale composto da personale fornito dai due Stati, dalle Nazioni Unite e da altre organizzazioni internazionali.

– Nel Distretto Mondiale è istituita una Commissione distrettuale per i diritti umani, con la composizione e le funzioni previste per le Istituzioni nazionali dei diritti umani dalla Risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993.

Il Comune (la Provincia, la Regione) ...

fa appello agli enti di governo locale, soprattutto alle autorità locali di Israele e Palestina, alle associazioni transnazionali dei governi locali, in particolare a “United Cities and Local Governments”, a “Mayors for Peace”, a “Città dei diritti umani”, a “Città interculturali”, ai partners di UN-Habitat, al Network Euromediterraneo per i diritti umani, al Movimento federalista mondiale, nonché al Movimento transnazionale della “City Diplomacy” perchè si uniscano in una corale mobilitazione e idealmente, con delibera formale, procedano a proclamare Gerusalemme quale World District-Capitale Mondiale della Pace.

Variazioni sul tema: costruttore di pace, con tanto di...ista

Antonio Papisca

Se fossi addetto agli archivi

sarei chiamato archiv**ista**

se fossi atleta dei 100 metri

sarei chiamato veloc**ista**

se fossi storico delle memorie

sarei chiamato memorial**ista**

se scrivessi editoriali

sarei chiamato editorial**ista**

se costruissi modellini d'areo

sarei chiamato aeromodell**ista**

se suonassi – come suono – il violino

sarei forse chiamato violin**ista**

se fossi innamorato – come sono – di valori

sarei chiamato ideal**ista**

Poiché credo e voglio la pace

e opero per essa

mi chiamo e sono **pacifista**

mi sforzo dunque di essere
in parole ed opere
costruttore di pace
operatore di pace

Come tale
ripudio la guerra
in tutte le sue forme
ricerco e imbocco
le vie alternative alla guerra
che pur ci sono

Come tale
sono e opero per la legalità internazionale
quella che si radica
nella Carta delle Nazioni Unite
e nella Dichiarazione Universale dei Diritti umani

Come tale
opero per il disarmo
e per la riconversione degli eserciti
in corpi di polizia internazionale
addestrati al rispetto dei diritti umani
perché garantiscano
senza fini omicidi
la sicurezza collettiva
sotto legittima autorità
sopranazionale
delle Nazioni Unite

opero per un'economia di giustizia
e per l'accesso di tutti
alla fruizione
dei beni comuni della famiglia umana

Sono e opero
per il diritto di tutti

al cibo
 all'acqua
 al lavoro
 e per la salvaguardia del creato

Opero
 per l'unificazione europea
 per la sua gestione democratica
 per la sua apertura solidale
 ai popoli delle altre regioni

Opero
 per contribuire alla realizzazione
 di tutti i diritti umani per tutti

Opero
 per pari diritti di cittadinanza
 per l'inclusione di tutti nella comunità politica

Sono e opero
 per il dialogo interculturale
 per condividere
 per fare insieme

Sono e opero
 per la pace
 perché sono e opero per la vita
 di tutti i membri
 della famiglia umana

Sono e opero
 per la vita
 perché sono e opero per la pace

Sono e opero
per l'abolizione
della pena di morte
perché sono e opero
per la vita e per la pace

Sono e opero
perché l'etica valga
anche per la politica
anche per l'economia

Sono e opero
con chi ha avuto il coraggio
di dire sui denti
alla guerra e ai suoi fautori:
avventura senza ritorno
inutile strage

Chi disquisisce
e distingue
e discrimina
tra pacifisti
e costruttori di pace...

Chi disquisisce
e distingue
tra guerra giusta
e guerra ingiusta...

Chi assolve
gli unilateralisti...

Chi trascura
di coordinare
la mano destra
con la mano sinistra....

non sa

quanto più dignitosi
e veri

sono i sepolcri

se non sono imbiancati

... e comunque...

lasciate che i morti

seppelliscano i loro morti

Musiche per una professione di pace di Wolfango Dalla Vecchia

su testi di Anonimo Patavino e invocazione finale di Francesco d'Assisi
per Baritono, Voci recitanti, Coro misto, Coro di voci bianche, Orchestra

In memoriam

di

Sergio Vieira de Mello

Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani,
Nadia Younes, già Direttrice dell'Ufficio Nazioni Unite in Italia,
Chris Klein-Beekman, Coordinatore Programma UNICEF
e degli altri operatori delle Nazioni Unite
uccisi a Baghdad il 19 agosto 2003

Concerto offerto in occasione dell'inaugurazione del 7° anno accademico
del Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione

per gentile concessione della insigne Procuratoria di San Marco

Domenica 14 settembre 2003, ore 20.30

Venezia – Basilica di San Marco

Baritono

Alessandro Giacon

Voci recitanti

Alessandra Giacomini

Claudio Manuzzato

Coro multietnico di voci bianche Città di Padova

diretto da Marina Malvasi

Coro Città di Padova

diretto da Dino Zambello

Camerata Musicale Vicentina

Direttore

Pietro Juvarra

Musiche per una professione di pace

di Wolfango Dalla Vecchia

su testi di *Anonimus Patavinus*

e invocazione finale di Francesco d'Assisi

1. Introduzione per Orchestra

Credo e voglio la pace

baritono, coro e orchestra

2. Signore, dacci la forza

recitante A

3. Signore, disarmo subito

coro a cappella

4. Tu che hai proclamato

recitante B

5. Tu che hai detto:

sono venuto a portare la guerra

coro e orchestra

6. Signore disarmo subito il mio spirito

coro e orchestra

7. È l'amore il girotondo

coro di voci bianche e strumenti

8. L'amore non è conservatore

recitante A

9. L'amore inonderà

recitante B

10. Tu che hai detto: vi lascio la pace

coro

11. Tu che hai detto: non c'è amore più grande

coro a cappella

12. Aiutami a recuperaremi

recitante A

13. Aiutaci a vedere

recitanti A e B

14. Signore aiutami a capire

coro a cappella

15. L'amore sono i fiori
White spiritual, voci bianche e strumenti
16. L'amore è un contestatore
recitante A
17. A passeggio va l'amore
saltarello canonico-voci bianche e strumenti
18. Aiutaci a mobilitarci
Dacci il coraggio
baritono-recitativo
19. Dammi il coraggio
baritono recitativo
20. Profezia minore, l'investitura
(nel 40° della 'Pacem in Terris' di Giovanni XXIII)
recitante B
21. Se per durezza di cuore
baritono-aria
22. L'amore ci tramanda sempre giovani
baritono-recitativo
23. Perdona Signore la presunzione
baritono e coro
24. In memoria di Jan Palach
recitante A
25. Porterò talee di gelsomino
recitante B
25. Oh! Signore, fa di me
orchestra, coro con voci bianche e baritono

Orchestra

Ouverture

Baritono - coro e orchestra

Credo e voglio la pace
perché inerisce all'uomo
come il diritto alla vita
e il dovere della solidarietà.

Recitante A

Signore dacci la forza
di capire
di convincerci
di convincere che
la guerra è crimine
la guerra è peccato
la guerra santa è bestemmia
la guerra giusta è alibi per sepolcri imbiancati
la corsa agli armamenti è crimine contro l'umanità
la guerra è avventura senza ritorno.

Coro a cappella

Signore disarmo subito
il mio spirito
perché io possa subito chiedere
con legittimazione
il disarmo delle nazioni.

Recitante B

Tu che hai proclamato beati i pacificatori
aiutaci a scoprire e a realizzare l'identità attiva
dei costruttori di pace
e a non cadere nella tentazione
del pacifismo sterile.

Coro e orchestra

Tu che hai detto
sono venuto a portare la guerra non la pace
facci capire il senso, la grandezza
la responsabilità
della lotta nonviolenta per la giustizia nell'amore.

Coro di voci bianche e strumenti

È l'amore il girotondo
dei bambini della terra
e mangia minestrina con stelline
con stelline e fili d'oro.
È l'amore la vita
dei bambini che al futuro
lanciano ghirlande
e sull'arcobaleno giocano.

Recitante A

L'amore non è conservatore
e danza nudo sulla pancia della terra.
L'amore è il grande fuoco
dei picchetti alle frontiere.

Recitante B

L'amore inonderà i ghetti
e i quartieri residenziali
e mamme bianche allatteranno
i figli dei negri
e le loro mammelle
diventeranno lunghe
come i seni delle negre.
L'amore avrà i volti policromi
dei figli dell'integrazione.

Coro a cappella

Tu che hai detto vi lascio la pace,
vi do la mia pace
scuoti la coscienza dei tanti iper-prudenti
dacci il coraggio necessario per raccogliere
la tua pace
e per testimoniare fino in fondo
consapevoli volontari di pace.
Tu che hai detto
non c'è amore più grande di quello
di colui che dà la vita per gli amici
fammi capire
che tutti gli uomini
d'ogni nazione
sono amici anzi fratelli miei.

Recitante B

Aiutami
a recuperare dalla paranoia
che la sovranità belligena degli stati mi ha inoculato
perché io possa scoprire che russi cinesi palestinesi israeliani iracheni
coreani
sono amici anzi fratelli miei.

Recitanti A e B

Aiutaci a vedere
al di là della cortina del pan-statalismo
e di tutti i parossismi e le finzioni istituzionali
oltre la logica di potenza dei signori della morte
che ebrei cristiani musulmani sono persone umane
tue creature
come italiani bantù maori armeni curdi ceceni yanomami.

Coro a cappella

Signore aiutami
a capire e a portare la croce
della logica di pace
di giustizia
di amore.

White spiritual - coro di voci bianche e strumenti

L'amore sono i fiori
e le foglie e le liane
raccolte in bouquets
per ragazzi disabili.
L'amore sono i pesci rossi
degli acquari a cavalcioni
di pettirossi e colibrì
e sprizzano scintille al sole.

Recitante A

L'amore è un contestatore
e se ne infischia della storia.
L'amore deve ancora assidersi
alle conferenze per il disarmo.
Signore che troppo politicamente
sei stato invocato dio degli eserciti
aiutaci ad abbandonare il linguaggio degli imperialismi
per scoprire e capire quello
dell'umiliazione salvifica della croce.

Saltarello canonico - coro di voci bianche e strumenti

A passeggio va l'amore
per i campi e dorme
sull'erba con i grilli
e l'alba attende
dei continenti uniti.

Recitante B

Profezia minore, l'investitura

(nel 40° della 'Pacem in Terris' di Papa Giovanni)

Lo hanno fatto papa (stanotte l'ho sognato)

Sul sagrato della chiesa in cima al monte.

Tornava dai campi,

le mani imbrattate d'olio di trattore,

la tuta spruzzata di concime.

Non c'è stato conclave per lui

diplomazia neppure,

ma elezione del semplice

col fumo naturale delle nubi

solcate dalle ali dei falchi

e tanti fuochi di legno

di castagno di salice e ginestra

sui monti vicini.

Non furono suonate le campane

che i fulmini in settembre rigano,

avvenne tutto nel silenzio.

Gente però ce n'era

lambita dai fuochi piovuti dall'alto,

ricca delle puzze gradevoli

della terra che è fertile,

e fu per prima benedetta.

Il vecchio parroco (le mani

tremanti di rosario) era malato.

Andò la mamma in sagrestia

a rovistare nei cassoni

cigolanti la muffa di campagna.

Trovò una lunga tunica

grigia,

un piviale rosso

di sangue,

una croce

di legno.

Mancava il triregno gemmato.
Gli impose la mamma sul capo
una mitria
piccola e floscia
di seta bianca antica,
trapunta di fili dorati.
Lui si avvicinò all'altare
con un pastorale umile
e l'incenso era cullato da un bambino.
I consiglieri vecchi tossivano lontano
nel rosso di un tempo che gli è estraneo.
Volle un biglietto di andata e ritorno,
no – solo andata.
E partì,
in nomine domine

Recitante A

Aiutaci a mobilitarci nella lotta nonviolenta alla guerra
alla fame alla violazione dei diritti umani
con pubbliche sottoscrizioni
di leva volontaria
al servizio della strategia che costruisce la pace.

Recitante A e B

Dacci il coraggio di assumere
consapevolmente
con generoso impegno di solidarietà popolare
l'alto improcrastinabile rischio
di disarmare per primi.

Baritono, coro e orchestra

Dammi il coraggio di dichiararmi
obiettore totale alla guerra
e alle istituzioni che la vogliono
o la consentono.

Se per durezza di cuore di pochi irresponsabili
 dovesse
 ancora una volta
 accadere il peggio
 fa che il sangue di me
 che promuovo la pubblica leva di pace
 sia per primo versato e basti
 esso solo ad imbrattare
 di contraddizioni di vergogna di incapacità
 e a fermare
 chi ha il potere non il dovere
 di premere il bottone dell'olocausto universale.
 L'amore ci tramanda sempre giovani
 i ragazzi trucidati nelle guerre
 da Troia al Viet Nam a Beirut a Baghdad
 sicché il inondo è un cimitero
 di giovani in continua espansione
 e bisogna smantellarlo.
 Perdona Signore la presunzione
 di chi ti chiede che il ridicolo
 della chiamata di leva dei volontari della pace
 aspiranti alla beatitudine
 possa avvicinarsi al ridicolo

di Francesco d'Assisi
 di Giorgio La Pira
 del Mahatma Ghandi
 di Dag Hammarskjold
 di Papa Giovanni
 di Martin Luther King
 di Marianela Garcia
 di Oscar Romero
 di Olof Palme
 dei ragazzi della Tien An Men
 di Iqbal Masih

Tutti
 costruttore di pace
 costruttore di pace
 costruttore di pace
 costruttore di pace
 costruttore di pace
 costruttore di pace
 costruttrice di pace
 costruttore di pace
 costruttore di pace
 costruttori di pace
 costruttore di pace

di Madre Teresa di Calcutta
di Sergio Vieira de Mello
di Nadia Younes
e di tanti altri poveri idioti

costruttrice di pace
costruttore di pace
costruttrice di pace
costruttori di pace

Recitante A

in memoria di Jan Palach
L'incendio è sterile se vecchio
(la cenere abbondante lascia tracce
ma non ha senso di messaggio,
i rami secchi caduti o spezzati
bruciano ad ogni angolo del mondo
e non valgono a fermare i distratti).
Chiamate un pino giovane a bruciare,
senza tagliarlo.
Lentamente, brucia da solo in piedi,
in radura che aumenta di folla
e mani bianche da forte
sono i rami rigogliosi
prima di rattropparsi nell'addio.
La sua resina è carne gocciolante,
non fa scintille che feriscono
né fiamma che acceca, stilla
sangue odoroso che altri giovani
raccolgono in catini.
Non geme il pino,
se chiamato tenero a bruciare.
Urla di fede e riempie il cielo
di alito esultante,
incenso che dilata altri respiri.
Le ragazze piantano asfodeli
sulla carne bruciata
migliaia di ragazze,
i compagni d'università
hanno la fascia bianca sulle braccia

e sangue di fratello
 migliaia di compagni.
 Lo vedete,
 un pino giovane è bruciato.
 Non ha lasciato cenere
 ma il suo sangue
 bollendo
 è arrivato al cuore della terra.

Recitante B

Porterò talée di gelsomino
 sui pianeti e tuberì di dalia
 e un altro azzurro e altri calori
 faran fiorire giardini di pace
 e piogge forse di petali
 inonderanno la terra
 ormai esangue di profumi
 e colmeranno i solchi della divisione.
 Dimenticherò forse
 la strada per tornare
 ma lascerò tracce che i viandanti
 più giovani
 riconosceranno per amarsi.

Baritono - coro e orchestra

Rit.

Oh! Signore, fa di me un istrumento della tua Pace
 Dove è odio fa ch'io porti l'amore
 Dove è offesa ch'io porti il perdono
 Dove è discordia ch'io porti l'unione.

Oh! Maestro,
 fa ch'io non cerchi tanto ad essere consolato quanto a consolare
 ad essere compreso, quanto a comprendere
 ad essere amato, quanto ad amare.

Rit.

Oh! Signore,

Poiché,

a questo siamo chiamati

e a questo siamo impegnati

davanti a Dio e agli uomini.

Rit.

Oh! Signore,

MARCIA PER LA PACE PERUGIA-ASSISI
TAVOLA DELLA PACE

Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Noi popoli delle Nazioni Unite”, 24 settembre 1995, nel 50° anniversario dell’ONU

“Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra (...), a riaffermare la fede nei diritti fondamentali della persona (...), a promuovere il progresso sociale (...), abbiamo risolto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini”

(Dallo Statuto delle Nazioni Unite, 26 giugno 1945)

Questa solenne affermazione di soggettività originaria dei popoli e della loro volontà di pace segna la Carta delle Nazioni Unite: per la prima volta nella storia delle relazioni internazionali, un accordo giuridico fra stati invoca a proprio fondamento la sovranità delle comunità che compongono la famiglia umana universale. Il Preambolo della Carta mantiene intatta la sua attualità nonostante che gli stati abbiano impedito che il protagonismo dei popoli si esprimesse in adeguate forme di democrazia internazionale, cioè di legittimazione diretta delle istituzioni decisionali e di partecipazione politica popolare al loro funzionamento.

A cinquantanni di distanza, noi, popoli delle Nazioni Unite, ribadiamo la nostra concorde volontà di pace, di giustizia e di sviluppo umano sostenibile e, in questo spirito costruttivo, vogliamo far sentire la nostra voce. Per valutare e, soprattutto, per proporre.

Il bilancio delle Nazioni Unite presenta numerose ombre ma anche molte luci.

I primi cinquantanni di vita dell’ONU e del più ampio sistema delle Nazioni Unite sono stati fortemente condizionati dal regime bipolare delle relazioni internazionali, ovvero dall’equilibrio del terrore fra i blocchi dell’Est e dell’Ovest, che ha riversato drammatici costi sui popoli del sud del mondo e ha impedito di realizzare quel sistema di sicurezza globale che, secondo le disposizioni esplicite della Carta di San Francisco, avrebbe dovuto essere gestito dall’Organizzazione delle Nazioni Unite con funzioni di autorità inequivocabilmente sopranazionale.

A questa gravissima carenza strutturale, la cui responsabilità primaria ricade sugli stati membri e in particolare sui più potenti, l'ONU ha cercato di ovviare con le operazioni cosiddette di mantenimento della pace e l'impiego dei Caschi blu. Nonostante le inadeguatezze e i ritardi, l'esperienza maturata con queste operazioni costituisce oggi la premessa reale per costruire un efficace sistema di prevenzione e contenimento dei conflitti.

In altri settori l'ONU ha operato al positivo. In particolare ha presieduto al processo della decolonizzazione politica, ha sollevato e affrontato il problema del sottosviluppo, elaborato la filosofia dello sviluppo umano sostenibile e messo in opera, sia direttamente sia attraverso le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, molteplici e complessi programmi di cooperazione, ha sviluppato una fitta rete di cooperazione multilaterale in numerosi settori – dalla sanità all'ambiente alla codificazione del diritto internazionale –, ha contribuito alla crescita dell'associazionismo su scala transnazionale mediante la prassi dello status consultivo delle Organizzazioni nongovernative (ONG).

Soprattutto con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'ONU ha dato origine al diritto internazionale dei diritti umani, cioè ad un corpo organico di norme che, insieme con l'enunciazione dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli, obbliga gli stati a rispettarli e a sottoporsi a forme di controllo sopranazionale.

Finito il bipolarismo e caduto l'alibi del disimpegno degli stati in ordine al disarmo reale e alla sicurezza collettiva mondiale, l'ONU deve ora essere messa in grado di rispondere alla sfida dell'interdipendenza mondiale, cioè all'esigenza di promuovere la sicurezza globale in campo economico, sociale, ambientale e dell'ordine pubblico internazionale.

Si tratta in particolare di dare un governo al processo di mondializzazione dell'economia che tenga innanzitutto conto dei bisogni vitali delle comunità umane, in particolare di quelle più vulnerabili, oltre che delle leggi dell'economia e della disomogenea collocazione delle risorse nel pianeta.

La messa in opera di un sistema di pubblica sicurezza mondiale, in grado di prevenire efficacemente e far cessare i conflitti armati, esige in via pregiudiziale che gli stati abbandonino la vecchia, nefasta logica della cosiddetta sicurezza nazionale da perseguire ciascuno per proprio conto, a difesa degli interessi nazionali, ovunque nel mondo e con ogni mezzo. Occorre quindi che si proceda al disarmo reale, alla riconversione degli eserciti nazionali in forza di polizia

internazionale sotto autorità e comando delle Nazioni Unite, alla creazione di una forza non armata e nonviolenta da impiegare, sotto autorità delle Nazioni Unite, nelle operazioni di ingerenza umanitaria.

Noi, popoli delle Nazioni Unite, ribadiamo con forza i principi del ripudio della guerra, della soluzione pacifica delle controversie internazionali, del rispetto della eguale dignità e degli eguali diritti di tutte le persone e di tutti i popoli, della universalità, interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani – economici, sociali, culturali, civili e politici; diritti alla pace, all'ambiente e allo sviluppo; diritti delle generazioni future –, nonché il principio secondo cui i diritti umani delle donne e delle bambine fanno indissociabilmente parte dei diritti umani universalmente riconosciuti.

Appellandoci a questi principi, che fondano la legalità della vita di relazione tra i popoli e tra gli stati nel pianeta, noi, popoli delle Nazioni Unite, vogliamo un ordine internazionale più umano, giusto, equo, solidale e democratico. Ci opponiamo con forza a quei governi che perseguono un disegno di nuovo ordine mondiale che antepone la sovranità armata degli stati ai diritti fondamentali delle persone e dei popoli, l'egoistico interesse nazionale al bene comune della famiglia umana universale e alla sicurezza collettiva, che svilisce l'ONU a cassa di risonanza della volontà degli stati più forti, che pone in crisi o impedisce l'esperienza della democrazia costringendola dentro la camicia di forza dello stato-sovrano-nazionale-armato-confinario, che tenta di rilegittimare l'istituto della guerra giusta militarizzando l'ingerenza umanitaria, che in nome del mercato e della sua liberalizzazione preferisce avallare i comportamenti dei centri decisionali, verticistici e opachi della monocrazia finanziaria, commerciale e tecnologica piuttosto che riformare e potenziare in senso democratico le istituzioni economiche internazionali multilaterali.

Noi, popoli delle Nazioni Unite, ci riappropriamo della Carta delle Nazioni Unite e ci impegnarne a lottare perché venga rispettato il diritto internazionale dei diritti umani.

Richiamiamo i governi al pieno rispetto della legalità internazionale e da loro esigiamo che, senza ulteriore indugio, assolvano all'obbligo giuridico di dare all'Organizzazione delle Nazioni Unite tutte le risorse, materiali e umane, che sono necessarie per prevenire i conflitti armati, assicurare il mantenimento della pace e contribuire allo sviluppo umano sostenibile a cominciare dalle zone più povere e svantaggiate del pianeta.

Ci impegnamo ad agire affinché all'interno del sistema delle Nazioni Unite si creino le condizioni idonee all'esercizio della democrazia internazionale mediante la creazione di una Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite e di un Congresso dei poteri locali alle Nazioni Unite, il potenziamento dello status consultivo delle organizzazioni nongovernative e la composizione tripartita (esecutivo, parlamento, associazionismo nongovernativo) delle delegazioni nazionali nei vari organi delle Nazioni Unite, nonché la riforma del Consiglio di sicurezza perché sia più rappresentativo e democratico.

Ci impegnamo e impegnamo i governi dei nostri stati:

- a mobilitare tutte le risorse necessarie per rafforzare il sistema di garanzie sopranazionali dei diritti umani gestito dalle Nazioni Unite, dando tra l'altro vita al Tribunale penale internazionale permanente con il compito di giudicare sui crimini di guerra e contro l'umanità;
- ad intensificare le azioni di pace e di solidarietà transnazionale per fermare la guerra e aiutare le popolazioni coinvolte nei conflitti armati palesi e in quelli occulti o dimenticati;
- a promuovere e potenziare l'informazione sui principi e i fini delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale dei diritti umani e a incentivare programmi di educazione alla pace, alla comprensione e alla solidarietà internazionale nonché ai diritti umani e alla democrazia.

Noi, popoli delle Nazioni Unite, ci impegnamo a far sì che i principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale dei diritti umani siano espressamente richiamati negli ordinamenti costituzionali e negli statuti degli Enti locali dei nostri rispettivi paesi.

Ci impegnamo altresì a che le nostre città si autoproclamino città della pace, pienamente consapevoli che i due poli terminali della governabilità democratica, nell'era dell'interdipendenza mondiale e dei diritti umani, sono la città e l'ONU.

Noi, popoli delle Nazioni Unite, siamo fermamente risolti a dare piena legittimazione all'ONU dei popoli, perché sia in grado di esercitare con efficacia la propria autorità sopranazionale, democratica e pacificatrice.

Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'ONU

Documenti di lavoro centrati su obiettivi
Perugia, 20-21 settembre 1995

La democratizzazione dell'ONU

I partecipanti al Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'ONU,

– richiamando il principio della sovranità dei popoli delle Nazioni Unite, che sta alla base del Preambolo e dell'intera Carta delle Nazioni Unite;

– richiamando la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace, adottata dall'Assemblea generale il 12 novembre 1984, in particolare laddove si afferma che “la vita senza guerra costituisce il prerequisito internazionale primario per il benessere, lo sviluppo e il progresso dei paesi e per la piena attuazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamate dalle Nazioni Unite”;

– considerato che l'ONU dei popoli è l'ONU che è democratica quanto a composizione degli organi e a procedure decisionali e che promuove la democrazia internazionale insieme con la democrazia all'interno degli stati;

– convinti che l'ordine mondiale coerente con i principi e i fini dell'ONU dei popoli è quello che si basa sui principi e sulle norme del diritto internazionale e sul protagonismo politico e culturale delle persone e dei popoli, secondo quanto enunciato dall'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani: “Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”;

– considerato che democrazia, stato di diritto e stato sociale sono principi che pertengono al diritto internazionale dei diritti umani, in particolare dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 25) e dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 11);

– considerato che lo stesso diritto di autodeterminazione dei popoli deve essere esercitato liberamente, cioè democraticamente (identico art. 1 dei due Patti citati), nel rispetto dei diritti delle minoranze e di tutti gli altri diritti umani;

– considerato che la stessa prescrizione vale anche per le istituzioni e i processi decisionali internazionali, in particolare per il sistema delle Nazioni Unite che ha generato il diritto internazionale dei diritti umani e ha il diritto-dovere di implementarlo;

– richiamando quanto affermato dalla “Commissione sulla governabilità globale” nel Rapporto “Our global neighbourhood”, in particolare le seguenti considerazioni: “la sovranità è stata la pietra miliare del sistema delle relazioni fra stati. Tuttavia, in un mondo sempre più interdipendente, le nozioni di territorialità, indipendenza e non-intervento hanno perso parte del loro significato...e devono essere adattate in modo da riconoscere la necessità di bilanciare i diritti degli stati coi diritti delle persone e gli interessi delle nazioni con gli interessi del vicinato globale. È anche tempo di pensare all’autodeterminazione nel contesto di un cortile globale piuttosto che in quello di un mondo di stati separati”; “Non riteniamo che le Nazioni Unite debbano essere smantellate per dar posto a una nuova architettura della governabilità globale”;

– convinti che l’approccio alla democrazia fondata sul principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani è un approccio di democrazia integrale, concepita in tutte le sue dimensioni: politica, economica, sociale, ambientale, culturale, locale, nazionale e internazionale;

– convinti che la democratizzazione del mondo, dal villaggio all’ONU, è strettamente legata alla effettività del diritto internazionale dei diritti umani;

– consapevoli del fatto che lo stato, nella sua vecchia forma nazionale-sovrana-armata-confmariata, dimostra di non essere più in grado di rispondere alla ragione per la quale è stato creato, che è quella di esercitare funzioni d’autorità al fine primario di concorrere a soddisfare bisogni vitali delle persone e dei popoli: dalla vita alla pace, dalla libertà al lavoro, dalla sicurezza allo sviluppo umano sostenibile;

– prendendo atto che l’evoluzione storica degli ultimi 50 anni attesta che il potere di fare la legge e di coercere non è più monopolio dello stato;

– prendendo atto che al di sopra dello stato esistono ed operano istituzioni che fanno leggi, addirittura norme di rango costituzionale come quelle che

riconoscono i diritti fondamentali della persona, e adottano decisioni vincolanti anche per l'impiego della coercizione militare;

– avendo in mente l'art. 1.1 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo che proclama: “Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e tutti i popoli sono le-gittimati a partecipare e a contribuire e a beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati” e l'art. 2.1: “La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipante attivo e beneficiario del diritto allo sviluppo”;

– avendo in mente che democrazia internazionale significa: a) legittimazione diretta delle istituzioni internazionali; b) partecipazione politica popolare al loro funzionamento e che quindi il criterio procedurale “one country, one vote”, per quanto equo, traduce il principio di sovrana eguaglianza degli stati, non anche quello di democrazia internazionale in senso genuino;

– considerato che esiste oggi una triplice ragione perché si promuova la realizzazione della democrazia internazionale correttamente intesa:

- a) ragione politica: in sede internazionale si decide di vita e di morte; bisogna gestire l'interdipendenza mondiale per fini di giustizia sociale ed economica oltre che di ordine pubblico internazionale;
- b) ragione giuridica: il diritto internazionale riconosce i diritti fondamentali delle persone e dei popoli e legittima l'esercizio della sovranità popolare dal villaggio all'ONU;
- c) ragione storica: esiste un duplice ordine di elementi che rendono concretamente possibile praticare la democrazia anche al livello internazionale:
 - i) soggetti collettivi che già esercitano ruoli politici internazionali per la promozione di interessi panumani, tali sono in particolare le organizzazioni internazionali nongovernative e gli enti di governo locale;
 - ii) “occasioni” istituzionali: per esempio, il regime di status consultivo presso le organizzazioni intergovernative e la prassi delle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite.

I partecipanti al Forum internazionale,

– visto l'articolo 71 della Carta delle Nazioni Unite, che prevede che il Consiglio economico e sociale, Ecosoc, possa prendere opportuni accordi di consultazione e cooperazione con le organizzazioni nongovernative;

– considerata la positiva esperienza del regime di status consultivo presso l'Ecosoc e altri organismi internazionali e il crescente richiamo alla cooperazione rivolto alle ONG dagli organismi intergovernativi e da molti stati: v. da ultimo il Rapporto “An Agenda for Peace” del Segretario Generale delle Nazioni Unite, che fa appello alle ONG in un campo, quello della sicurezza internazionale, che prima era loro assolutamente precluso dalle sedi istituzionali;

– considerato che alle ONG è stato di recente riconosciuto anche un ruolo processuale penale internazionale ai sensi dell'art. 18 dello Statuto del Tribunale internazionale sui crimini di guerra e contro l'umanità nella ex Jugoslavia;

– avendo presente la volontà di molte ONG di potenziare il loro status politico mediante ruoli di co-decisionalità nel sistema della politica internazionale;

– richiamando le conclusioni del “Rapporto mondiale sullo sviluppo umano 1992” dello UNDP che riconoscono e enfatizzano l'accresciuto ruolo delle ONG per la promozione dei diritti umani, della pace e dello sviluppo e auspicano il rafforzamento del sistema delle Nazioni Unite su base democratica;

– richiamando la Convenzione europea del 1986 per il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative basato, in primo luogo, sul criterio della loro “utilità internazionale”;

– richiamando, tra le altre, la Risoluzione del Parlamento europeo sulla democratizzazione delle Nazioni Unite;

– richiamando governi e partiti alle fondamentali ragioni di pace che sono all'origine del processo di integrazione europea e al loro dovere di riscoprirle e rilanciarle al fine di colmare il perdurante deficit democratico del sistema dell'Unione Europea;

– sottolineando la necessità che l'Unione Europea sia fattore non di discriminazione e divisione ma di dialogo e solidarietà attiva nel continente europeo nel rispetto dei principi delle Nazioni Unite e in armonioso raccordo con questi;

– esprimendo compiacimento per le parole pronunciate dal Segretario generale delle Nazioni Unite alla 47a Conferenza delle organizzazioni nongovernative svoltasi a New York il 20 settembre del 1994, in particolare quando afferma che: “(...) Noi siamo ben coscienti oggi che la Comunità internazionale si deve ormai considerare non più una società interstatale, ma una società fon-

damentalmente transnazionale. (...) Le organizzazioni nongovernative sono un elemento fondamentale della rappresentanza del mondo contemporaneo. E la loro partecipazione alle organizzazioni internazionali è, in un certo modo, una garanzia della legittimità politica di queste ultime. (...)”;

– visto l’articolo 22 della Carta delle Nazioni Unite che prevede che l’Assemblea generale possa istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l’adempimento delle proprie funzioni.

I partecipanti al Forum internazionale invitano l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ad adottare una Dichiarazione sulla democrazia internazionale, che comprenda, tra gli altri, i seguenti punti:

1. l’istituzione, accanto all’attuale Assemblea generale (Camera degli stati), di una seconda Assemblea o Camera dei popoli, eletta a suffragio universale diretto come il Parlamento europeo e, in preparazione di questa, di una Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite elettiva di 2° grado;

2. l’adozione di una Convenzione internazionale, in analogia con quella europea, sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative;

3. il riconoscimento dell’attuale conferenza che riunisce le ONG con status consultivo all’Ecosoc come organo istituzionale delle Nazioni Unite, con funzioni di consultazione e di partecipazione politica popolare;

4. la possibilità per i rappresentanti delle ONG che beneficiano dello status consultivo di prendere la parola alle riunioni di tutti gli organi delle Nazioni Unite, compresi l’Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza;

5. l’obbligo di rendere tripartita la composizione delle delegazioni degli stati in tutti gli organi delle Nazioni Unite: le delegazioni nazionali dovranno essere composte da rappresentanti dell’esecutivo, del parlamento, delle ONG;

6. l’istituzione di un “Consiglio delle Nazioni Unite per lo sviluppo umano e la sicurezza economica”, già prevista dal Rapporto mondiale sullo sviluppo umano 1994, aperto alla partecipazione delle ONG oltre che degli stati;

7. la realizzazione del principio di eguaglianza degli stati, e quindi dei popoli, in seno al Consiglio di sicurezza, rendendo più rappresentativo il Consiglio, abolendo il potere di veto e, subito, sospendendone l’esercizio almeno per quanto riguarda la materia relativa alla difesa dei diritti umani e all’assistenza umanitaria;

8. la previsione di procedure per il controllo di legittimità degli atti del Consiglio di sicurezza;

9. la riforma del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale in base al principio di eguaglianza degli stati e affinché perseguano obiettivi ed esercitino funzioni compatibili coi principi dello sviluppo umano sostenibile;

10. il coinvolgimento delle ONG nella procedura di formazione della rosa di candidati alla carica di Segretario generale;

11. la realizzazione del principio della eguale partecipazione delle donne e degli uomini in tutti gli organi delle Nazioni Unite;

12. il potenziamento del sistema internazionale di garanzia dei diritti umani.

Per il raggiungimento di questi fini, il Forum internazionale propone di creare:

1. un coordinamento di società civile globale per la costruzione di un nuovo ordine mondiale equo, solidale e democratico, il quale faccia del diritto internazionale dei diritti umani la propria legge fondamentale e agisca quindi sulla scena internazionale con una forte legittimazione giuridica oltre che etica;

2. un Comitato o Consiglio degli Enti locali delle Nazioni Unite, in analogia col Comitato delle Regioni dell'Unione Europea;

3. un Comitato interparlamentare – composto da rappresentanti dei parlamenti degli stati membri dell'ONU – a sostegno della democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite.

I partecipanti al Forum internazionale chiedono al Governo e al Parlamento della Repubblica italiana,

1. di convocare una sessione speciale del Parlamento in seduta comune per mettere a punto, nel 50° anniversario dell'ONU, le proposte dell'Italia per la riforma e la democratizzazione dell'ONU, tenendo conto anche delle proposte contenute nella presente Raccomandazione e nelle altre approvate dal Forum internazionale di società civile riunitosi a Perugia il 20 e 21 settembre 1995;

2. di rendere subito tripartita la composizione della delegazione dello Stato italiano in tutti gli organi delle Nazioni Unite: la delegazione deve essere composta da rappresentanti dell'esecutivo, del parlamento, delle ONG;

3. di impegnare la propria delegazione permanente all'ONU non soltanto nella progettazione di riforme per il Consiglio di sicurezza, ma anche per la creazione di una Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite e di un Consiglio per lo sviluppo umano e la sicurezza economica;

4. di riconoscere il ruolo internazionale dei poteri locali e regionali, dell'associazione e delle organizzazioni sindacali nel campo della promozione della pace, dei diritti umani e dello sviluppo umano sostenibile;

5. di sottoscrivere e ratificare la Convenzione europea per il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative;

6. di rispettare e potenziare le prerogative di indirizzo e di controllo della politica estera che spettano al Parlamento.

Potenziamento delle strutture di protezione dei diritti umani dell'ONU

I partecipanti al Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'ONU,

– confermando la propria adesione ai fini e ai principi enunciati negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite: soluzione pacifica delle controversie internazionali, divieto dell'uso della forza, eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli, cooperazione internazionale, rispetto dei diritti umani;

– aderendo ai principi e agli obiettivi enunciati nella Dichiarazione e nel Programma d'azione adottati dalla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani svoltasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993;

– richiamando in particolare quanto enunciato al par. 18 della Dichiarazione di Vienna: "I diritti umani delle donne e delle bambine sono parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali";

– richiamando il principio di interdipendenza, indivisibilità e universalità di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali, culturali, allo sviluppo umano, alla pace e all'ambiente;

– riaffermando che la democrazia, lo sviluppo e il rispetto dei diritti umani sono interdipendenti;

– riaffermando la centralità della persona umana nei processi di sviluppo;

– riaffermando che il principio di ingerenza umanitaria, o d'autorità soprannazionale, prevale sul principio di sovranità degli stati in ossequio ai diritti umani fondamentali della persona e dei popoli.

I partecipanti al Forum internazionale,

– sottolineano che le persone umane e i popoli, soggetti individuali e soggetti collettivi, sono sovrani – rispettivamente pro quota e in toto – in quanto titolari di diritti umani fondamentali;

– ricordano che il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani comporta che: a) le persone e i popoli devono considerarsi soggetti dell'ordinamento giuridico internazionale;

b) la violazione estesa e reiterata dei diritti umani si configura come crimine contro l'umanità ai sensi del vigente diritto internazionale e attentata ai valori supremi dell'ordinamento internazionale;

– affermano che il diritto internazionale dei diritti umani costituisce la prima parte della Costituzione mondiale e pertanto contiene norme di jus cogens valide nei confronti di qualsiasi soggetto ed entità politica, a qualunque livello della scala di governatività questi operino;

– ricordano che le organizzazioni nongovernative, insieme all'ONU, sono all'origine del processo di internazionalizzazione dei diritti umani.

– ribadiscono l'importanza del ruolo delle ONG nel raccogliere capillarmente e dar voce alle denunce di singole persone, gruppi etnici, minoranze, popolazioni autoctone vittime di violazioni di diritti umani in qualsiasi parte del mondo e nel promuovere l'educazione ai diritti umani, alla pace e alla democrazia nelle strutture scolastiche ed extrascolastiche;

– esprimono compiacimento per le parole pronunciate dal Segretario generale delle Nazioni Unite alla 47a Conferenza delle organizzazioni nongovernative svoltasi a New York il 20 settembre del 1994, in particolare quando afferma che: “Io sono perfettamente convinto che le ONG hanno un posto importante da tenere nella realizzazione di questo ideale che ci assegna la Carta delle Nazioni Unite: il mantenimento e lo stabilimento della pace. (...) Nella ricerca della pace, le organizzazioni nongovernative devono darsi i mezzi – e dobbiamo noi stessi aiutarle ad ottenerli – per mettere in opera, contemporaneamente, una azione di assistenza, una azione di mobilitazione e una azione di democratizzazione. (...) Nella prospettiva della diplomazia preventiva, le

ONG possono, per la loro conoscenza del terreno, favorire meccanismi di allerta rapida, attirando l'attenzione dei poteri pubblici sulle crisi nascenti o i conflitti affioranti. Nella prospettiva del ristabilimento della pace, tutti conoscono l'opera umanitaria e sociale compiuta dalle ONG in condizioni molto sovente pericolose e difficili. Infine, nella prospettiva del consolidamento della pace dopo i conflitti, le organizzazioni nongovernative possono considerevolmente aiutare i governi fragili e le popolazioni a ritrovare la fiducia e i mezzi per rendere questa pace duratura. Ma è essenziale che l'azione promossa dalle organizzazioni nongovernative e quella condotta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite vadano avanti insieme”;

– esprimono profonda preoccupazione per le continue, e in molti casi estese e reiterate, violazioni dei diritti umani perpetrate dalle istituzioni statali;

– riaffermano il diritto-dovere dell'ONU di intervenire, con gli strumenti e le modalità compatibili coi fini e i principi delle Nazioni Unite, nei territori degli stati che violano i valori supremi dell'ordinamento internazionale, quali i diritti umani, la pace, la sicurezza, la democrazia, la salute e l'ambiente;

– affermano che gli stati devono considerarsi direttamente responsabili della eventuale impunità di autori di crimini di guerra e di crimini contro l'umanità nonché della eventuale mancata esecuzione di sentenze emesse dai Tribunali penali internazionali e dalla Corte internazionale di giustizia.

I partecipanti al Forum internazionale chiedono all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di adottare una solenne Dichiarazione “sulpotenzamento degli strumenti legali e degli organismi preposti alla protezione e alla promozione internazionale dei diritti umani”, con cui si impegnino gli stati e gli organi delle Nazioni Unite a:

1. integrare tutti i trattati internazionali sui diritti umani con una previsione che permetta la “comunicazione individuale” secondo la procedura prevista dal Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici;

2. consentire la procedura della comunicazione collettiva per la protezione dei diritti dei popoli, in analogia con quella della comunicazione individuale;

3. dichiarare inammissibile, una volta per tutte, l'eccezione della giurisdizione domestica per quanto riguarda questioni attinenti alla tutela dei diritti umani;

4. costituire subito il Tribunale penale internazionale permanente con il compito di giudicare sui crimini di guerra e contro l'umanità, compresi gli abusi sessuali;

5. rendere obbligatoria l'abolizione della pena di morte in ogni paese;

6. riconoscere il ruolo fondamentale delle ONG in ordine alla promozione di tutti i diritti umani, alla realizzazione delle operazioni umanitarie, al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, anche attraverso la messa a disposizione di risorse tecniche, umane e finanziarie da parte dell'ONU;

7. potenziare le funzioni degli organi creati in virtù di convenzioni internazionali prevedendo, tra l'altro, che anche le ONG possano presentare agli appositi Comitati delle Nazioni Unite rapporti (o contro-rapporti) sullo stato dei diritti umani all'interno dei singoli paesi;

8. ampliare i poteri di inchiesta dei Relatori speciali delle Nazioni Unite sui diritti umani;

9. ampliare i poteri dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani;

10. prevedere l'impiego di "United Nations Human Rights Monitors" in tutte le situazioni dove si verificano violazioni estese dei diritti umani e in tutte le operazioni di pace delle Nazioni Unite, con la funzione anche di "difensori civici" nei rapporti tra popolazioni locali e personale delle Nazioni Unite;

11. migliorare le procedure e i meccanismi d'urgenza attraverso la creazione di un "meccanismo di allerta precoce" che permetta all'ONU di agire tempestivamente ed efficacemente prima che una situazione degeneri in crisi;

12. favorire il coordinamento degli organi delle Nazioni Unite per i diritti umani;

13. adottare un Protocollo aggiuntivo ai due Patti internazionali del 1966 che riconosca i diritti alla pace, allo sviluppo e all'ambiente come diritti umani fondamentali;

14. adottare subito il Progetto di Dichiarazione universale dei diritti delle popolazioni indigene elaborato dall'apposito Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite;

15. adottare subito la Dichiarazione 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 elaborato dall'apposito Gruppo di lavoro della Commissione diritti umani;

16. incrementare i fondi ONU per garantire un più efficace funzionamento del sistema delle Nazioni Unite di promozione e protezione dei diritti umani;

17. incoraggiare il lavoro dell'Unesco inteso a elucidare, al fine di meglio garantire, i diritti dei popoli;

18. rilanciare il dibattito su un nuovo ordine mondiale dell'informazione e della comunicazione al fine di garantire a tutti i popoli, grandi e piccoli, un eguale accesso ai mezzi di comunicazione di massa.

I partecipanti al Forum internazionale chiedono ai governi e ai parlamenti degli stati membri dell'ONU di:

1. ratificare gli accordi giuridici internazionali sui diritti umani senza porre riserve a tali accordi, in particolare la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e il II Protocollo aggiuntivo al Patto internazionale sui diritti civili e politici per l'abolizione della pena di morte;

2. accettare una tantum la competenza obbligatoria della Corte internazionale di giustizia;

3. armonizzare i rispettivi ordinamenti interni con le norme e i principi del diritto internazionale dei diritti umani;

4. creare e, laddove già esistono, rafforzare le istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani;

5. promuovere lo sviluppo di programmi di educazione ai diritti umani, alla pace, alla democrazia, allo sviluppo umano, alla giustizia sociale, all'ambiente.

I partecipanti al Forum internazionale chiedono al Governo e al Parlamento della Repubblica italiana di:

1. creare una istituzione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani secondo quanto raccomandato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite;

2. creare una Commissione parlamentare per i diritti umani con i compiti, tra gli altri, di esaminare e rendere pubblici i rapporti sul rispetto dei diritti umani nel nostro paese che il governo prepara in adempimento agli obblighi previsti dalle Convenzioni internazionali e dare precisi orientamenti al governo in materia di politica internazionale dei diritti umani;

3. prevedere un impegno finanziario ad hoc per potenziare il sistema diritti umani delle Nazioni Unite;

4. dare attuazione alla Risoluzione dell'Assemblea generale 49/84 del 14 dicembre 1994 con la quale viene proclamato il Decennio delle Nazioni Unite per l'educazione ai diritti umani;

5. garantire i diritti umani internazionalmente riconosciuti a tutte le persone che, per qualsiasi ragione, si trovano nel nostro territorio;

6. trattare pertanto gli immigrati, i rifugiati e i profughi quali persone umane titolari di diritti umani internazionalmente riconosciuti;

7. adeguare quindi le legislazioni nazionali in materia ai principi e alle norme del diritto internazionale dei diritti umani;

8. sostituire il sistema di Shengen, ispirato a principi di esclusione e discriminazione, con un sistema di pubblica sicurezza coerente con i principi e le norme del diritto internazionale dei diritti umani.

I partecipanti al Forum internazionale chiedono agli Enti locali e regionali di:

1. tradurre in programmi, politiche e strutture organizzate la norma "pace diritti umani" contenuta negli statuti comunali e provinciali;

2. introdurre questa norma negli statuti che ne fossero tuttora privi;

3. adottare leggi regionali per la promozione della cultura della pace e dei diritti umani;

4. intensificare la loro azione di solidarietà transnazionale, specialmente nel campo della cooperazione allo sviluppo e in quello dell'assistenza umanitaria;

5. impegnarsi più attivamente e con continuità negli organismi associativi internazionali dei poteri locali.

Il sistema di sicurezza dell'ONU

I partecipanti al Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'ONU,

– considerato che a cinquant'anni dalla creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite questa non è ancora stata messa in grado di far funzionare un efficace sistema di sicurezza collettiva,

– considerato che, con la fine deirassetto bipolare, non esistono più alibi perché un efficace sistema di sicurezza delle Nazioni Unite operi per i fini e nello spirito della Carta delle Nazioni Unite;

– considerato che gli stati non paiono disposti a prevenire e far cessare i conflitti armati che dilagano in varie regioni del mondo;

– preoccupati per il diffondersi della nefasta dottrina della geopolitica, che fa perno sull’interesse nazionale, sulla sicurezza nazionale armata, sulla legittimazione della guerra anche per obiettivi di annessioni territoriali;

– preoccupati per la costante produzione di armi e l’estendersi incontrollato del loro commercio;

– deplorando con forza la ripresa di esperimenti nucleari e la proliferazione della produzione di ami nucleari;

– manifestando profonda delusione per gli scarsi risultati ottenuti attraverso i negoziati per il disarmo condotti nelle varie sedi;

– richiamando il punto 2 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto dei popoli alla pace ove si afferma che “la difesa del diritto dei popoli alla pace richiede che le politiche degli stati siano dirette verso l’eliminazione della minaccia di guerra, in particolare della guerra nucleare, la rinuncia dell’uso della forza nelle relazioni internazionali e la soluzione delle controversie internazionali con mezzi pacifici sulla base della Carta delle Nazioni Unite”;

– preoccupati del fatto che i governi, invece di favorire l’allestimento di un efficace sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, danno priorità alla difesa armata nazionale con “nuovi modelli di difesa” che assumono che la sicurezza nazionale sia la capacità dello stato di perseguire i propri interessi nazionali ovunque nel mondo e con ogni mezzo;

– convinti che il programma contenuto nell’Agenda per la pace e successivi aggiornamenti è allo stesso tempo realistico e lungimirante oltre che scrupolosamente rispettoso dei fini, dei principi e dello spirito della Carta delle Nazioni Unite;

– convinti che alla base della pace sta la giustizia, cioè la realizzazione dei diritti umani – economici, sociali, culturali, civili, politici – e dello sviluppo sostenibile e che pertanto è necessario rivedere i rapporti di scambio tra il Nord e il Sud del mondo alla luce dei principi di giustizia sociale e di solidarietà;

– denunciando che la globalizzazione dell’economia, verticisticamente pilotata da pochi centri di decisione finanziaria che si sottraggono ad ogni forma di orientamento e controllo democratici, lungi dal favorire la coopera-

zione, la pace e la sicurezza, favorisce la conflittualità sociale e politica sia tra paesi ricchi e paesi poveri sia all'interno degli stessi paesi ricchi e alimenta la produzione e il commercio di armi;

– ribadendo che la via maestra alla pace è quella intesa a prevenire i conflitti;

I partecipanti al Forum internazionale chiedono ai Governi e ai Parlamenti degli stati membri dell'ONU di:

1. rispettare i principi costituzionali della legalità internazionale quali sanciti nella Carta delle Nazioni Unite e nelle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani, in particolare il principio del rispetto dei diritti fondamentali della persona e dei popoli, il principio del divieto dell'uso della forza per la soluzione delle controversie internazionali, il principio dell'obbligo di risoluzione pacifica delle medesime;

2. dare priorità alle istanze della sicurezza collettiva sopranazionale nel quadro delle Nazioni Unite rispetto a quelle della difesa dell'egoistico interesse nazionale;

3. impegnarsi, con iniziative concrete e coerenti coi principi della legalità internazionale prima evocati, a far cessare le guerre in atto e a porre l'ONU nella condizione di esercitare le proprie funzioni e poteri in ordine alla prevenzione e alla cessazione dei conflitti, al mantenimento della pace e alla costruzione della pace dopo i conflitti;

4. fare espressa dichiarazione di rinuncia, individualmente e collettivamente, alla guerra in qualsiasi forma e circostanza;

5. con riferimento agli stati forniti di armamenti nucleari, sospendere gli esperimenti, anche quelli sotterranei e in mare, e distruggere i loro arsenali nucleari, di armi di distruzione di massa e di mine;

6. partendo dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace del 1984, riconoscere giuridicamente il diritto alla pace come diritto umano fondamentale delle persone e dei popoli;

7. dare attuazione ai principi e agli obblighi disposti dalla Carta delle Nazioni Unite in ordine al disarmo reale e alla messa in opera di un valido sistema di sicurezza collettiva;

8. mettere al bando le armi nucleari e le armi di sterminio di massa ed estendere indefinitamente l'applicazione del Trattato di Non Proliferazione Nucleare;

9. istituire un'Alta Autorità delle Nazioni Unite per il disarmo e il controllo della produzione di armi ad uso di polizia interna e internazionale;

10. rendere obbligatorio il Registro ONU del commercio delle armi ed estenderlo a tutti i sistemi d'arma;

11. deferire con urgenza all'ONU, ai sensi dell'articolo 43 e ss. e per i fini e secondo i principi enunciati nel Preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite, parte delle loro forze armate, perché siano costituite, con debito addestramento, quale corpo di pace permanente delle Nazioni Unite.

I partecipanti al Forum internazionale

– ribadiscono che le operazioni delle Nazioni Unite implicanti l'impiego di personale militare sono sempre operazioni di pace, non possono mai essere di guerra, poiché il loro fine non è distruggere il nemico, territori e popolazioni, bensì prevenire, limitare, far cessare i conflitti armati e costruire e mantenere condizioni di pace e di sicurezza;

– fanno presente che le operazioni di pace delle Nazioni Unite:

a) devono essere decise dall'ONU e svolgersi sotto il suo diretto comando operativo e controllo politico – autorità “sopranazionale” –, nel rigoroso rispetto della legalità internazionale;

b) il loro comando non può pertanto essere delegato ad uno stato o ad un gruppo ‘multinazionale’ di stati;

– fanno altresì presente che operazioni di pace possono essere condotte anche dalle organizzazioni regionali previste dal Cap.VIII della Carta delle Nazioni Unite, a condizione che siano espressamente autorizzate dall'ONU e vengano realizzate per i fini e secondo i principi stabiliti dalla Carta delle Nazioni Unite, sotto l'effettivo controllo di queste ultime.

I partecipanti al Forum internazionale urgono gli stati affinché:

1. vengano condotti studi, in ambito istituzionale e non, al fine di elucidare i concetti relativi alle operazioni di polizia internazionale;

2. riducano le loro basi militari e le riconvertano, con appositi accordi, in infrastrutture per le operazioni di pace delle Nazioni Unite (stand by);

3. procedano alla rapida messa al bando delle armi di distruzione di massa;

4. riconvertano le “scuole di guerra” in “scuole di operazioni di pace delle Nazioni Unite”;

5. contribuiscano in modo adeguato e tempestivo alle spese di finanziamento delle operazioni di pace delle Nazioni Unite, gravando sui bilanci della difesa e non su quelli degli affari esteri;

6. contribuiscano alle spese di funzionamento dei Tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e per il Rwanda e procedano velocemente alla costituzione della Corte penale internazionale permanente;

7. consentano la costituzione di contingenti di Caschi blu giudiziari delle Nazioni Unite, al servizio dei Tribunali penali internazionali e della Corte internazionale di giustizia;

8. riconoscano l'obiezione di coscienza al servizio militare quale diritto umano fondamentale (art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), come ripetutamente raccomandato dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite.

I partecipanti al Forum internazionale,

– invitano le Università e i centri di ricerca a far proprio il principio del ripudio della guerra e a non intraprendere programmi di ricerca per la produzione e la sofisticazione dei sistemi d'armi;

– incoraggiano la pratica dell'obiezione di coscienza al servizio militare e alle spese militari non destinate alle operazioni di pace delle Nazioni Unite;

– plaudono alle Regioni, ai Comuni e alle Province italiane che, nei loro Statuti o con apposite leggi, riconoscono il diritto umano fondamentale alla pace e si impegnano a promuovere e sostenere la cultura della pace e della solidarietà internazionale;

– esprimono compiacimento per il fatto che le organizzazioni nongovernative siano state riconosciute idonee a stimolare l'attivazione del procedimento penale in sede sia internazionale sia nazionale, ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia e dell'articolo 14 della legge n. 120 del 14 febbraio 1994 contenente "Disposizioni in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per gravi violazioni del diritto umanitario commesse nei territori della ex Jugoslavia".

I partecipanti al Forum internazionale,

– deplorando che nelle città e nelle immediate vicinanze di città e villaggi siano tuttora collocate strutture militari, di cui in Italia spesso non si conoscono

la collocazione e la quantità e che costituiscono altrettanti ‘obiettivi militari’ ai sensi del vecchio diritto di guerra, ponendo così a repentaglio la sicurezza delle popolazioni civili, del patrimonio culturale e artistico e dell’ambiente naturale,

- chiedono la smilitarizzazione delle città, dei luoghi urbani e dei luoghi di particolare importanza ambientale e paesaggistica;
- impegnano gli stati a considerare, attraverso apposita convenzione internazionale, l’urbicidio tra i crimini contro l’umanità al pari del genocidio.

I partecipanti al Forum internazionale chiedono al Governo e al Parlamento della Repubblica italiana di:

- sostenere la proposta di Boutros-Ghali per la creazione di un efficace sistema di sicurezza collettiva internazionale contenuta nell’”Agenda per la pace” e nel “Supplemento a un’Agenda per la pace”: in vista della realizzazione degli accordi previsti dall’art. 43, per la costituzione di una forza di polizia internazionale sotto il comando diretto dell’ONU, il Segretario generale propone che gli stati, con accordi stand-by, tengano a disposizione dell’ONU contingenti militari, adeguatamente addestrati ai compiti di pace delle Nazioni Unite, da utilizzare in tempi rapidi su decisione del Consiglio di sicurezza e sotto il comando politico del Segretario generale. Questa formula consentirebbe di mantenere nello spirito del “peace-keeping” qualsiasi operazione militare delle Nazioni Unite;
- riorganizzare le forze armate (per la difesa del territorio e il sostegno alle forze di pace dell’Onu), promuovendo una riduzione delle spese militari e la riconversione delle strutture;
- approvare senza modifiche la legge sull’obiezione di coscienza e favorire l’organizzazione dei “Caschi bianchi” (volontari per la pace);
- sostenere la messa al bando delle armi nucleari;
- promuovere l’impegno internazionale contro il commercio di armi (convenzionali, nucleari, batteriologiche).

Lo sviluppo umano sostenibile

I partecipanti al Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'ONU,

– richiamando il principio di giustizia sociale ed economica, enunciato all'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, laddove si afferma: “Gli Stati parti del presente Patto riconosciuto il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. (...) Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche i programmi concreti, che siano necessarie. (...);

– richiamando i principi enunciati nella Dichiarazione concernente l'allestimento di un Nuovo ordine economico internazionale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, riunita in sessione speciale, il 1° maggio 1974;

– richiamando l'art. 1 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 4 dicembre 1986: “11 diritto allo sviluppo é un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e tutti i popoli sono legittimati a partecipare, a contribuire e a beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati”; e l'art. 2: “La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipante e beneficiario del diritto allo sviluppo”;

– richiamando il principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, enunciato nella Risoluzione 32/130 del 16 dicembre 1977 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite: “(...) a) tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; eguale attenzione e urgente considerazione devono essere date alla implementazione, promozione e protezione sia dei diritti civili e politici sia dei diritti economici, sociali e culturali; b) la piena realizzazione dei diritti civili e politici senza il godimento dei diritti economici e sociali è impossibile. Il conseguimento di un duraturo progresso nell'implementazione dei diritti umani dipende da sane ed efficaci politiche, nazionali e internazionali, di sviluppo economico e sociale (...);”;

– richiamando il “dovere di solidarietà”, enunciato all’art. 3, co. 3, della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo: “Gli stati hanno il dovere di cooperare tra loro per assicurare lo sviluppo e eliminare gli ostacoli allo sviluppo (...)”;

– richiamando il principio che la cooperazione allo sviluppo è uno strumento fondamentale per il perseguimento di obiettivi di equità e di giustizia nei rapporti fra i popoli;

– considerato che in un mondo caratterizzato da un processo di progressiva globalizzazione dei principali problemi della comunità internazionale e dell’uomo, la cooperazione allo sviluppo costituisce la premessa più efficiente per la realizzazione di un nuovo ordine internazionale;

– convinti che la cooperazione allo sviluppo, nella sua dimensione storica e morale, è espressione di una solidarietà umana che risponde alle massime aspirazioni dell’uomo, alla sensibilità delle opinioni pubbliche ed ai principi e fini dell’ONU e dell’intero sistema delle Nazioni Unite;

– considerato che la cooperazione allo sviluppo è stata finora concepita dagli Stati come uno strumento subordinato alla propria politica estera, alla promozione del commercio estero o del prestigio internazionale;

– tenuto conto che l’impostazione economicistica dell’occidente e degli stessi decenni per lo sviluppo promulgati dalle Nazioni Unite ha finora concepito la cooperazione come sostegno alle “cose” anziché privilegiare la valorizzazione delle risorse umane e quindi lo sviluppo degli esseri umani o delle loro comunità di base o dei loro fondamentali diritti umani;

– considerato che la cooperazione allo sviluppo si è trasformata in una cooperazione economica fra governi e come tale fondata su interessi economici puri e semplici da erogarsi su basi contrattuali, o addirittura su interessi esclusivamente politici che si concretizzano spesso anche in forniture di armamenti ed aiuti militari;

– rilevato che la persistente confusione fra cooperazione allo sviluppo e relazioni economiche è stata una delle cause del fallimento delle politiche degli aiuti nel corso degli ultimi trenta anni;

– rilevato che le cooperazioni bilaterali hanno mostrato nel trentennio notevoli diversificazioni quanto a politiche di sviluppo ed orientamenti operativi, che sono andate dalla solidarietà più radicale e disinteressata a forme di tendenziale sfruttamento neocolonialista e di politica di prestigio;

– rilevato che, nonostante gli impegni assunti in occasione dei vari “summit internazionali”, finora la maggior parte dei Paesi donatori non ha mantenuto

fede all'impegno di destinare lo 0,7% del PNL a favore dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo ed anzi si è andato affermando un trend decrescente di flussi finanziari destinati all'aiuto allo sviluppo;

Tutto ciò premesso, i partecipanti al Forum internazionale:

– sollecitano una riforma radicale delle politiche di cooperazione allo sviluppo, che porti all'abbandono dell'approccio basato sulla beneficenza per passare ad un nuovo modello di cooperazione capace di 'prevenire' i problemi e basata sulla centralità dello sviluppo umano e la valorizzazione delle risorse umane locali;

– chiedono una riforma del sistema internazionale, affinché i Paesi in via di sviluppo possano realmente partecipare al processo decisionale mondiale, sia a livello di commercio mondiale, particolarmente nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che nell'ambito del sistema finanziario planetario;

– sollecitano un concreto impegno da parte dei Paesi più industrializzati perché siano rese operative le decisioni prese dai Capi di Stato e di Governo nell'ambito del "Vertice sociale di Copenaghen", soprattutto per quanto riguarda il finanziamento degli obiettivi e delle strategie dello sviluppo sociale come istruzione primaria, assistenza sanitaria di base, acqua potabile;

– chiedono urgentemente una riforma radicale delle politiche e dei programmi di aggiustamento strutturale del Fondo Monetario e della Banca Mondiale, sin qui produttrici di povertà e di dissoluzione del tessuto sociale del Pvs, sulla base della convinzione che la dimensione sociale dello sviluppo deve diventare l'elemento qualificante delle nuove strategie delle agenzie internazionali;

– sollecitano la Comunità internazionale e le Agenzie dello sviluppo dell'ONU a sostenere politiche e programmi di promozione degli interventi generatori di reddito e di sostegno ad attività produttive in termini occupazionali anche in un'ottica di compensazione degli squilibri sociali creati dai programmi di aggiustamento strutturale;

– sollecitano un superamento, a livello internazionale, della concezione dello sviluppo come crescita economica limitata al trasferimento di fondi e di know-how e l'affermarsi di una nuova cultura dello sviluppo inteso come fatto esclusivamente autoctono, attuabile a partire dalla valorizzazione delle culture locali, compatibile con la salvaguardia dell'ambiente;

– sollecitano tutti i governi a raggiungere, entro l'anno 2000, l'obiettivo dello 0,7% del prodotto nazionale lordo ed a favorire il sostegno finanziario, a livello di aiuti bilaterali tramite il cofinanziamento, ai progetti ed alle iniziative promosse dalle organizzazioni non governative con particolare riferimento ai programmi di sviluppo sociali e a valenza produttiva;

– sollecitano i paesi più industrializzati a cancellare il debito dei paesi più poveri ed a dare attuazione agli accordi di Parigi del dicembre 1994 in relazione alla riduzione, all'annullamento e ad altre misure volte al risanamento del debito, riconoscendo che il pagamento del servizio del debito sta menomando gravemente non solo la capacità dei Paesi più poveri di risolvere i problemi più urgenti dello sviluppo umano ma compromette seriamente anche il benessere delle future generazioni;

– auspicano un crescente riconoscimento anche in sede internazionale del ruolo delle Organizzazioni nongovernative, già riconosciute dagli Stati e dalle Organizzazioni intergovernative e dalla stessa Agenda per lo sviluppo elaborata da Boutros-Ghali, quali attori fondamentali per la realizzazione dello sviluppo umano sostenibile. Si ricorda infatti che le ONG gestiscono progetti per un valore di oltre 7 miliardi di dollari Usa, sono da lungo tempo impegnate nella ricerca della pace e contribuiscono, in molti casi in maniera decisiva, all'immediato soccorso delle popolazioni colpite da disastri o conflitti bellici;

– sollecitano gli Stati Membri dell'Unione Europea a coordinare ed armonizzare le loro politiche di cooperazione allo sviluppo come proposto dalla Commissione Europea in osservanza del Trattato di Maastricht, affinché venga posto fine all'esistenza di politiche di cooperazione diverse e contraddittorie. In tale contesto si auspica che anche ECHO, agenzia comunitaria di gestione degli aiuti umanitari, elabori dei "programmi-paesi" all'interno dei quali individuare le necessità umanitarie urgenti e dentro i quali far convergere le attività umanitarie dei singoli Stati membri, nel rispetto del principio di "sussidiarietà";

– esprimono una forte preoccupazione per l'aumento continuo dei fondi destinati agli aiuti di emergenza a scapito della cooperazione allo sviluppo e per il crescente ricorso alla spettacolarizzazione dell'azione umanitaria da parte delle Agenzie Internazionali, tendenza che rischia di subordinare tali interventi a criteri e valori diversi da quelli della solidarietà e dell'aiuto a popolazioni in pericolo.

Il Forum internazionale chiede in particolare al Governo della Repubblica Italiana di:

1. sostenere le proposte contenute nel Rapporto sullo sviluppo umano n. 5 del 1994 intese a:

a) adottare una Carta sociale mondiale, partendo dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e dai documenti finali delle varie Conferenze delle Nazioni Unite;

b) creare un Consiglio delle Nazioni Unite per lo sviluppo umano e la sicurezza economica che dovrebbe occuparsi di questioni globali relative alla sicurezza umana quali: la povertà mondiale, la disoccupazione, la sicurezza alimentare, l'emigrazione internazionale, lo sviluppo umano sostenibile;

c) negoziare un accordo mondiale 20/20 per lo sviluppo umano in base al quale il 20% dei bilanci dei paesi in via di sviluppo e il 20% degli aiuti dei paesi industrializzati devono essere destinati alla spesa per le priorità umane;

d) istituire un Fondo mondiale per la sicurezza umana alimentato dal dividendo di pace (una quota fissa delle riduzioni nella spesa militare mondiale andrebbe destinata al Fondo), dall'istituzione di un pacchetto di imposte sui movimenti internazionali di capitali a fini speculativi, I consumi di energia rinnovabile, le emissioni inquinanti, dall'assistenza ufficiale allo sviluppo;

e) completare al più presto la elaborazione del Codice di condotta per le società transnazionali e creare una "Autorità mondiale antimonopolistica" con il compito di sorvegliare il pieno rispetto del Codice;

2. impegnarsi per elevare almeno a 1500 miliardi lo stanziamento per il Fondo cooperazione allo sviluppo dell'Italia nell'ambito della Finanziaria per il 1996;

3. promuovere urgenti iniziative che definiscano modalità di reale snellimento burocratico e procedurale della gestione amministrativa da parte della Farnesina dei finanziamenti ai programmi in corso e di sollecitare un dibattito Parlamentare che consenta una riforma complessiva degli indirizzi in materia di cooperazione italiana allo sviluppo;

4. sollecitare la cancellazione del debito dei paesi più poveri e l'attuazione degli accordi di Parigi.

Il Forum internazionale chiede al Consiglio Europeo, alla Commissione Esecutiva, al Parlamento Europeo ed alla prossima Presidenza di turno italiana di:

- operare affinché gli Stati membri dell’Unione Europea coordinino e armonizzino le loro singole politiche di cooperazione allo sviluppo come proposto dalla Commissione in osservanza del Trattato di Maastricht;
- operare affinché l’Europa parli con “una sola voce” quando si tratta di decidere politiche e programmi per i Pvs ed esprima, nell’ambito della “Politica estera e di sicurezza comune” un’unica posizione politica a favore dei Pvs nelle varie istanze internazionali;
- operare affinché la politica di cooperazione allo sviluppo venga coordinata con le altre politiche settoriali dei paesi industrializzati, particolarmente quelle commerciali e finanziarie;
- nell’ambito dei lavori sulla riforma del trattato istitutivo dell’Unione Europea, prevista in seno alla Conferenza intergovernativa del 1996, fare proprie le proposte del presente documento e conferire agli articoli 130 e successivi, nuovi contenuti capaci di rendere la cooperazione uno strumento efficace per la promozione della giustizia e dell’equità tra Nord e Sud.

I partecipanti al Forum internazionale chiedono agli Enti locali e regionali di:

1. attivare un maggior impegno nel sostenere e realizzare programmi di solidarietà e di cooperazione internazionale, soprattutto valorizzando le Ong del Sud e quei progetti finalizzati a favorire la collaborazione di gruppi di solidarietà e di volontariato del Nord e del Sud;
2. creare l’Ufficio permanente per la pace, i diritti umani e la solidarietà internazionale e garantire le risorse previste dalle varie leggi regionali di settore;
3. promuovere ed agevolare la realizzazione di programmi di educazione ai diritti umani, alla democrazia e allo sviluppo umano, anche attraverso la messa a disposizione di strutture e facilitazioni organizzative.

Mozione per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite presentata alla Camera dei Deputati il 18 ottobre 1995

Atti parlamentari, Camera dei Deputati. Seduta del 18 ottobre 1995.

Firmatari: Pezzoni, Strik Lievers, Giacobuzzo, Menegon, Morselli, Stornello, Lovisoni, Rivera, Evangelisti, Vascon, Dotti, Berlinguer, Fassino, De Biase Gaiotti, Incorvaia, Guerra, Boffardi, Giovanni Bianchi, Maselli, Galileo Guidi, Lumia, Lorenzetti, Trione, Veltroni, De Rosa, Gori, Malan, Adornato, Mattioli, Gibelli, Gnutti, Petrini, Castellazzi, Peraboni, Melandri, Jervolino Russo, Calvi, Bindi, Mattarella, Trantino, Gasparri, Vigevano, Cecconi

La Camera,

in occasione della celebrazione solenne del 50° anniversario della fondazione dell'Onu alla presenza, il 24 ottobre a New York, di capi di Stato e di Governo di tutto il mondo;

sensibile all'appello del Segretario Generale Boutros-Ghali per la creazione di un efficace sistema di sicurezza internazionale globale e condiviso, imperniato soprattutto sulla capacità delle Nazioni Unite ad attivare una strategia di prevenzione dei conflitti;

accogliendo il monito di Giovanni Paolo II ad un mondo più giusto e fraterno, che superi nazionalismi esasperati e promuova il diritto dei popoli e delle nazioni ad esistere, ad esistere dignitosamente e a convivere nel rispetto dell'altro;

condividendo le motivazioni ideali e politiche che hanno spinto moltissime associazioni della società civile italiana a chiedere, in occasione della marcia della pace Perugia-Assisi del 24 settembre, una profonda riforma e democratizzazione dell'Onu;

di fronte al dramma dell'ex Jugoslavia, che ha segnalato la gravissima difficoltà del diritto internazionale ad affermarsi e che ha visto al contrario imporsi la "pulizia etnica" e la tendenza alla costituzione di Stati monoetnici;

preoccupata per la ripresa degli esperimenti nucleari e per lo stallo del processo di disarmo a causa del permanere di "riserve" e diffidenze soprattutto da parte di alcune medie e grandi potenze;

esprimendo apprezzamento nei confronti del Parlamento Europeo, che pensa ad una Onu sempre più capace di tutelare ovunque in modo efficace i diritti umani e sempre più rappresentativa delle differenti regioni geopolitiche della nostra terra;

in coerenza con le conclusioni e le indicazioni strategiche che sono state delineate nelle Conferenze di Rio, Copenhagen, Il Cairo, Pechino a sostegno di uno sviluppo sostenibile, senza più discriminazioni di sesso, di razza, di religione, fondato sul pieno rispetto e sulla promozione dei diritti umani;

giudicando importante il confronto tra Parlamento e Governo a sostegno delle posizioni assunte dalle delegazioni italiane in sede internazionale per un allargamento del Consiglio di Sicurezza e per una rappresentanza in tale sede istituzionale più equilibrata e più capace di chiamare ad un ruolo di responsabilità un numero alto di Paesi, in rappresentanza di tutte le aree geopolitiche del pianeta;

considerando che:

la fine della guerra fredda non ha automaticamente consegnato al mondo la pace ma permangono e si accentuano fattori di insicurezza, squilibri economici e ambientali, fenomeni di criminalità internazionale che richiedono un salto di qualità sul terreno della democrazia tra Stati e sul terreno della collaborazione tra i popoli;

in questi cinquantanni malgrado difficoltà, ostacoli, fallimenti come nel caso della ex Jugoslavia, della Somalia, del Ruanda, l'Onu e le sue agenzie hanno rappresentato un fattore dinamico per accrescere il dialogo, la comprensione interculturale e interreligiosa, la solidarietà mondiale, ridurre gli effetti tragici dei conflitti, contribuire in molti altri casi a trovare soluzioni equilibrate e avviare processi di pacificazione, far evolvere comunque le frontiere del diritto internazionale fino a dichiarare la legittimità del diritto di ingerenza umanitaria;

le nuove sfide dell'interdipendenza, i nuovi conflitti interetnici, la lotta all'esclusione e alla povertà richiedono un adeguamento delle strutture dell'Onu alle nuove necessità sia per quanto riguarda le parti non completamente realizzate del disegno iniziale (come l'organizzazione regionale e la costituzione di un proprio Corpo di pace) sia per quanto riguarda i mutamenti imposti dalle tumultuose trasformazioni di questi anni;

esprimendo la convinzione che:

nella riforma del Consiglio di Sicurezza si debba evitare ogni soluzione che ne accentui il carattere di direttorio sotto il controllo di pochi governi, i più forti e ricchi del pianeta, per trasformarlo invece nel soggetto principale di concertazione della politica mondiale, assicurandone la partecipazione ad un ampio numero di Paesi membri attraverso una rotazione equilibrata, sulle linee su cui si è mossa la proposta avanzata dall'Italia, abolendo inoltre nell'immediato il diritto di veto in materia di diritti umani;

in una prospettiva di lungo periodo, nel Consiglio di Sicurezza si debba privilegiare la rappresentanza di Unioni di Stati a carattere regionale, sia riconoscendo ruolo e funzione a quelle già esistenti sia come stimolo alla crescita di nuove organizzazioni di integrazione regionale;

la riforma e la democratizzazione dell'Onu comporti la necessità di uno stabile coinvolgimento dei Parlamenti democraticamente eletti nella vita dell'Organizzazione anche attraverso l'istituzione di una vera e propria Assemblea Parlamentare come già indicato da una risoluzione del Parlamento Europeo e auspicato dal Congresso dei Federalisti mondiali a San Francisco; comporti inoltre una più adeguata partecipazione delle Ong sia potenziandone lo status nel sistema delle Nazioni Unite sia prevedendo che nelle Conferenze internazionali dell'Onu la composizione delle delegazioni nazionali, salve le responsabilità di voto spettanti ai Governi, venga integrata sia da membri dei Parlamenti in quanto tali sia da Organizzazioni nongovernative;

sia ormai opportuna la costituzione di un Consiglio per la sicurezza economica e per lo sviluppo umano sostenibile come strumento indispensabile per riportare F.M.I. e Banca Mondiale entro l'ambito Onu e entro un quadro di "regole" internazionali meno unilaterali e più condivise;

sia giusto mettere a disposizione permanente dell'Onu una parte delle Forze Armate dei singoli Stati nazionali, e dunque anche da parte dell'Italia, al fine di rafforzare la funzione e l'efficacia dei compiti di polizia internazionale cui per principio statutario e per interesse collettivo alla pace l'Onu non può sottrarsi, arrivando finalmente ad un comando unificato sotto la direzione delle Nazioni Unite;

la costituzione del Tribunale Penale Internazionale permanente sui crimini di guerra e contro l'umanità non possa più essere a lungo rinviata;

si debba infine estendere la competenza della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja, attualmente limitata alle sole controversie tra Stati, anche ai giudizi di responsabilità in materia di guerre, minacce alla pace e violazione dei diritti fondamentali, affermando finalmente il carattere obbligatorio della sua giurisdizione, oggi ancora subordinata alla preventiva accettazione da parte degli Stati;

facendo appello ai Parlamenti di tutti gli Stati del mondo perché nel prossimo anno si moltiplichino gli sforzi e i contatti a tutti i livelli per arrivare ad una riforma e ad un rilancio dell'Onu davvero condivisi dal maggior numero di paesi possibile, perché ogni popolo abbia una voce più forte e ascoltata in sede internazionale, perché si giunga a garantire un flusso di fondi più ampio e regolare così da rendere certi e stabili i finanziamenti su cui possono contare le Nazioni Unite per le loro attività e iniziative;

chiedendo al Parlamento Europeo di continuare il confronto e la propria elaborazione al fine di rendere sempre più forte una comune posizione europea sulla riforma dell'Onu, in particolare collegandola alla preparazione della Conferenza Intergovernativa del 1996 dove è in gioco la scelta di "strutturare" una comune politica estera e di difesa dell'Unione Europea;

impegna il Governo

ad uno sforzo straordinario perché l'obiettivo dell'allargamento dei poteri e degli ambiti di competenza dell'Onu ci veda sempre in prima fila e diventi occasione di una nuova stagione della nostra politica estera, più attenta agli obblighi di solidarietà internazionale, più capace di dialogo con tutti i Paesi e con il maggior numero possibile di rappresentanze dei popoli della Terra, più capace di una nuova cooperazione nel Mediterraneo (in particolare a sostegno del processo di pace in Medio Oriente e nella ricostruzione della Bosnia e dei territori della ex Jugoslavia), più impegnata ad un nuovo rapporto tra Nord e Sud del Mondo valorizzando sia le Organizzazioni nongovernative sia il contributo creativo e professionale degli enti locali.

Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Noi popoli delle Nazioni Unite per un’economia di giustizia”, 10 ottobre 1997

L’economia mondiale sta diventando sempre più ingiusta e insostenibile: uccide più delle bombe, semina guerre e tensioni, alimenta la povertà, la disoccupazione e l’esclusione sociale. L’abisso che separa una minoranza ricca e la maggioranza impoverita dell’umanità sta diventando sempre più profondo. Noi popoli delle Nazioni Unite preoccupati per la colpevole indifferenza che continua a circondare questa realtà e per l’assenza di adeguate politiche nazionali e internazionali capaci di affrontare le radici di tanta sofferenza e miseria, abbiamo deciso di dare vita, il 12 ottobre 1997, alla marcia Perugia-Assisi ‘per un’Economia di Giustizia’.

Negli ultimi cinquant’anni il mondo ha conosciuto uno sviluppo senza precedenti. La ricchezza pro capite è triplicata. Dovremmo dunque, stare tutti meglio. E invece ... Ogni 3 secondi muore un bambino che non abbiamo saputo proteggere. Le disuguaglianze aumentano.

In 102 paesi oggi si vive peggio di 15 anni fa. Nello stesso arco di tempo, il numero dei più ricchi è raddoppiato ma quello dei più poveri è triplicato. Oltre il 60% della popolazione mondiale è costretta a sopravvivere con 2 dollari o meno al giorno. Tre quarti della produzione mondiale sono concentrati nei paesi industrializzati, e appena un quarto nei cosiddetti ‘paesi in via di sviluppo’, dove vive l’80% della popolazione del pianeta. Anche all’interno dei paesi più avanzati aumentano le disuguaglianze tra ricchi e poveri. L’ingiustizia economica provoca la maggior parte di conflitti del nostro tempo alimentando instabilità e insicurezza in tutto il mondo.

L’impossibilità per molti stati di svilupparsi economicamente sta moltiplicando le tensioni e le fratture sociali, i danni ambientali, le carestie e la diffusione delle malattie, la crescita della criminalità organizzata, i conflitti per il controllo

di risorse vitali come la terra, l'acqua o l'energia, le guerre civili ed etniche, le distruzioni e i profughi.

Quest'ingiustizia affonda le sue radici in un neoliberismo che non sa rispondere ai veri bisogni delle persone e non rispetta i diritti umani. Essa cresce in un'economia organizzata per il profitto di pochi anziché per il benessere di tutti, che mette il mercato al di sopra delle persone e che privilegia: la competizione selvaggia anziché la cooperazione; i profitti resi possibili dalle disparità anziché la riduzione di esse; le rendite finanziarie e i guadagni speculativi anziché la produzione; la crescita quantitativa dell'economia anziché la qualità e la distribuzione dei beni e dei servizi; lo sfruttamento della natura e dell'ambiente anziché la loro protezione.

Tutti i popoli dovrebbero beneficiare della crescente interdipendenza e dei progressi realizzati in campo scientifico e tecnologico. E invece...priva di ogni regolazione democratica, la globalizzazione dei mercati e dell'economia, con la forte crescita degli scambi commerciali internazionali e degli investimenti esteri delle imprese multinazionali, sta favorendo solo alcuni paesi più forti e alcune élite economiche e sociali, aumentando la marginalizzazione di milioni di persone e dei paesi più poveri del mondo.

L'economia mondiale che sta emergendo è fondata su una ideologia del mercato e della competizione senza regole che rischia di travolgere tutto e tutti, in una spirale verso il basso che riduce i salari e la protezione sociale, viola molti diritti umani, crea nuove povertà, provoca l'aumento della disoccupazione, distrugge le risorse e l'ambiente naturale, alimenta la diffusione dell'economia sporca e accentua la crisi della democrazia politica.

Di fronte a questa grave realtà è urgente cambiare strada. Occorre innanzitutto:

Mettere le persone al centro

L'ordine delle priorità va rovesciato. Non sono le persone che devono adattarsi al dominio del mercato, ma è l'economia che deve contribuire a soddisfare i bisogni delle persone. La crescita economica non può essere il fine ma solo un mezzo. Il fine è lo sviluppo umano, in un'economia rispettosa di tutte le diversità sociali, le culture e le identità, come affermato dalla Dichiarazione dell'ONU sul Diritto allo Sviluppo del 1986.

Per questo la promozione della crescita economica deve essere riconciliata con l'impegno politico per il pieno impiego, la lotta alla povertà e all'esclusio-

ne sociale, la promozione di pari opportunità per tutti e in particolare per le donne, la salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali.

È paradossale che i processi di integrazione economica siano realizzati aprendo le frontiere alla finanza, agli investimenti, alle merci e non alle persone.

Mettere le persone al centro vuoi dire anche resistere alla economicizzazione del mondo, alla diffusione dell'ideologia del mercato in tutte le aree della nostra vita.

Battersi contro la povertà e le diseguglianze sociali

Mediante l'adozione di coerenti politiche e patti locali, nazionali e sovranazionali che coinvolgono anche gli enti locali, le forze sociali e quelle economiche. Siamo la prima generazione che ha i mezzi e le capacità per eliminare la povertà, con tutte le sue conseguenze e i suoi costi umani e sociali. Ciò nonostante 1 miliardo e 300 milioni di persone sono ai margini di tutto. Molte sono donne, anziani, bambini e bambine. Ogni minuto 47 persone nel mondo diventano povere: circa 70.000 al giorno. Che ne facciamo di loro? Il diritto allo sviluppo è un diritto universale e inalienabile di tutti gli esseri umani o solo di alcuni? La povertà non è solo moralmente ripugnante, ma anche economicamente distruttiva e politicamente pericolosa. Per questo la sua eliminazione deve diventare un obiettivo prioritario sia a livello nazionale che internazionale. Un passo decisivo in questa % direzione deve essere la “” cancellazione del debito estero dei paesi impoveriti, che ha raggiunto la cifra record di circa 2000 miliardi di dollari, e la revisione del sistema di concessione dei crediti che genera processi insostenibili di indebitamento.

Creare nuova occupazione e ridare piena dignità al lavoro e ai lavoratori di tutto il mondo

35 milioni di disoccupati nei paesi industrializzati, di cui oltre 20 milioni in Europa.

Più di 700 milioni di persone pur lavorando, non sono in grado di dare a se stessi e alla propria famiglia una vita dignitosa. Sono questi i numeri di quella che è la più grave crisi sociale del nostro tempo. Una crisi destinata ad aggravarsi nel prossimo futuro quando si produrrà sempre di più con molto meno lavoro.

Bisogna ricercare nuove politiche nazionali e locali capaci di redistribuire le ricchezze, di offrire nuova occupazione anche riducendo gli orari di lavoro, di

favorire l'accesso paritario delle donne alle risorse, all'occupazione, ai mercati e al commercio, di sostenere lo sviluppo di un'economia plurale e solidale valorizzando il ruolo e le finalità del Terzo settore e di stimolare la realizzazione di esperienze, anche di piccola scala, che possano offrire alternative concrete alla disoccupazione.

Allo stesso tempo bisogna operare affinché in tutto il mondo siano introdotti e difesi gli standard internazionali che proibiscono lo sfruttamento del lavoro minorile e garantiscono il rispetto dei fondamentali diritti economici e sociali dei lavoratori contenuti nelle Convenzioni fondamentali della Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) e in numerosi altri documenti internazionali.

Puntare sulla cooperazione a tutti i livelli

Mai come oggi abbiamo bisogno di una cooperazione internazionale intensa ed efficace. Ma molti governi ritengono che se ne può fare a meno e spesso prevale la miope difesa dei cosiddetti interessi nazionali. Affidarsi alle leggi del mercato e della competizione globale o a misure di carattere nazionale non serve a risolvere i problemi che dobbiamo affrontare e ad assicurare la governabilità del pianeta.

A livello internazionale, l'ONU ha promosso una serie di importanti Conferenze, come il Vertice di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo, il Vertice di Pechino sulle donne e il Vertice di Roma sull'alimentazione, nelle quali i governi hanno sottoscritto numerosi impegni che ancora oggi attendono di essere applicati e rispettati.

Basti pensare alla cooperazione allo sviluppo: le risorse disponibili nel mondo per l'aiuto ai paesi più poveri hanno toccato il livello più basso degli ultimi 25 anni.

Ogni paese ha il dovere di invertire questa tendenza aumentando gli stanziamenti, finalizzando gli interventi alla promozione dello sviluppo umano, accettando un maggiore coordinamento internazionale e promuovendo la cooperazione diretta tra comunità locali.

Democratizzare l'economia

L'assenza di regole democratiche sulle grandi imprese multinazionali e sulle istituzioni economiche e finanziarie internazionali priva i governi della capa-

città di controllare le proprie economie e i cittadini di determinare il proprio destino. In particolare, l'assenza di controlli per il rispetto delle Convenzioni dell'Oil e delle norme commerciali internazionali da parte delle grandi imprese multinazionali determina una grave situazione di arbitrio, sfruttamento del lavoro e degrado delle condizioni di vita, che sono alla radice dei problemi globali che è chiamato ad affrontare.

Occorre procedere alle riforme necessarie perché il Fondo monetario, la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale per il commercio agiscano nel rispetto dei principi e degli impegni per lo sviluppo sostenibile fissati dall'ONU, garantendo la trasparenza, la partecipazione e il controllo democratico di tutti i paesi e della società civile.

Democratizzare l'economia vuoi dire anche modificare quelle regole del commercio internazionale che impediscono il libero accesso ai mercati dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo. La democratizzazione esige, inoltre, una coerente azione anche all'interno dei singoli paesi, delle imprese e dei luoghi di lavoro dove è necessario rimuovere tutte le discriminazioni nei confronti delle donne e promuovere una ripresa di controllo dei governi e dei parlamenti, dei lavoratori e della società civile sui problemi e le scelte da compiere.

La democrazia si sviluppa se cresce a tutti i livelli, dalla città all'ONU, e se viene rispettato il principio di sussidiarietà.

Adottare un modello di sviluppo sostenibile

Pensare di continuare ad espandere l'attuale modello di sviluppo vuoi dire alimentare l'ingiustizia e sottrarre diritti alle generazioni future. Bisogna invece ripensare cosa si produce, come e perché. Bisogna rivedere stili di vita personali e collettivi eliminando gli sprechi e gli eccessi, controllando e ripensando i consumi, sostenendo le esperienze di commercio equo e solidale, promuovendo una nuova gestione etica del risparmio.

Bisogna mettere fine al deterioramento dell'ambiente da cui dipende il nostro benessere. Le grandi emergenze ambientali (riscaldamento globale, distruzione della biodiversità, deforestazione, desertificazione...) devono essere al centro dell'impegno degli stati, delle istituzioni internazionali e degli stessi enti di governo locale.

Questo noi, Popoli delle Nazioni Unite, chiediamo alle grandi imprese, alle istituzioni economiche internazionali, alle forze politiche, ai governi nazionali

e all'ONU, dando attuazione a quanto previsto dall'art.55 della carta delle Nazioni Unite e agli impegni sottoscritti nelle Convenzioni e nelle grandi Conferenze internazionali. Le risorse non mancano. Per decenni siamo stati capaci di spendere somme enormi per la difesa militare degli stati. Oggi è venuto il momento di spendere quelle stesse risorse per garantire la vera sicurezza delle persone, dei popoli e del pianeta.

La nostra generazione ha la speciale responsabilità di cambiare. Per farlo è necessario passare dalla cultura del dominio e della competizione e della solidarietà: d alla cultura della guerra alla cultura della pace positiva.

Molto dipende dalle decisioni dei responsabili della politica e dell'economia mondiale. Ma anche ciascuno di noi, donna o uomo, lavoratore, consumatore e risparmiatore, può fare qualcosa: a partire da sé, nella propria famiglia, a scuola o nel luogo di lavoro, nel proprio quartiere o nella propria città.

Abbiamo il diritto di chiedere ma anche il dovere di agire. E, insieme, dobbiamo contribuire a rafforzare la società civile mondiale che sta emergendo attraverso una grande rete di associazioni e organismi di cittadini impegnati nella promozione della pace e dei diritti umani.

Anche per questo, dopo le manifestazioni organizzate per il cinquantenario dell'ONU, abbiamo convocato, dal 5 al 12 ottobre 1997, la 2a Assemblea dell'ONU dei Popoli, cui parteciperanno i rappresentanti della società civile di tutto il mondo.

Con loro vogliamo dire basta con l'ideologia del mercato e della competizione selvaggia. Lavoriamo insieme per costruire un'economia di giustizia. Frutto della giustizia sarà la pace.

Appello per la pace in Kosovo promosso dalla Tavola della Pace e dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace, Perugia, 25 marzo 1999

Primi firmatari: p. Nicola Giandomenico, Sacro Convento di Assisi; Mariano Borgognoni, Presidente Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace; Flavio Lotti, coordinatore della Tavola della pace; Antonio Papisca, Direttore Master Europeo Diritti Umani e Democratizzazione; Tom Benetollo, Segretario nazionale Arci; Giulio Marcon, Presidente ICS; Tonio Dell'Olio, Segretario nazionale di Pax Christi; Rosario Lembo, Presidente nazionale CIPSI; Marco Mascia, Centro diritti umani dell'Università di Padova; Massimo Paolicelli, Portavoce Associazione Nazionale Obiettori nonviolenti; Graziano Zoni, Presidente nazionale Emmaus Italia; Gabriele De Veris, Responsabile settore pace e solidarietà Agesci

La guerra che, dal 1991, sta infiammando l'ex Jugoslavia e l'intera regione dei Balcani è dunque entrata in una nuova drammatica fase, coinvolgendo direttamente anche il nostro paese come mai era successo in passato. Nessuno sa quanto durerà, quali saranno i suoi esiti e le sue conseguenze.

La perversa logica dell'ultimatum ha avuto il sopravvento su tutti trascinandoci in una spirale cieca e incontrollabile che si poteva e doveva evitare. Difendere i diritti umani, ovunque siano violati, è dovere fondamentale della comunità internazionale, dei singoli stati e di tutti. Dal 1989, la gente del Kosovo ha chiesto aiuto all'Europa e al mondo per ottenere, in modo pacifico e nonviolento, il rispetto dei propri diritti. Tutti lo sapevano ma nessuno ha dato loro ascolto. Perché si è atteso lo scoppio della rivolta armata contro Milosevic per cominciare ad interessarsi dei loro problemi? E l'ONU, perché non è intervenuta? Perché non si è inviata una forza di polizia internazionale?

La guerra della Nato contro Milosevic è illegale perché va contro i principi della Carta dell'ONU ed è priva dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art 53. Essa ha costretto anche le organizzazioni umanitarie ad abbandonare le popolazioni del Kosovo che oggi sono state lasciate sole – loro sì a terra – senza alcun aiuto e protezione. I bombardamenti stanno aggravando le loro sofferenze e aumentando a dismisura il numero dei profughi.

In queste ore, segnate da una profonda solidarietà con le popolazioni colpite da questa tragedia e da un'altrettanto profonda amarezza per le gravi responsabilità dell'Europa e dell'ONU, lanciamo un nuovo appello alla pace e alla difesa dei diritti umani.

Chiediamo ai governi della Nato di mettere fine ai bombardamenti e di ridare la parola alle Nazioni Unite, al negoziato e all'intervento umanitario. Nessuno si può sottrarre a questa prospettiva, a cominciare dal Presidente Jugoslavo, Milosevic.

Chiediamo il rispetto e l'applicazione integrale della Carta delle Nazioni Unite, del Diritto internazionale dei diritti umani e della Costituzione che impegna il nostro paese e tutte le sue istituzioni ad operare per la pace e la giustizia nel mondo. Al governo italiano chiediamo inoltre di convocare urgentemente un "Tavolo di coordinamento per il Kosovo" per valutare insieme alle organizzazioni della società civile, alle regioni e agli enti locali le iniziative da assumere.

La logica della guerra non può risolvere alcuna controversia internazionale. Anzi, come dimostra anche la storia più recente, finisce con aggravarle. L'Italia la ripudia e, oggi, ha non solo il dovere ma l'interesse ad evitare la sua prosecuzione. L'ONU è stata fondata per prevenirla ma appare chiaro che se non si giungerà presto ad una vera riforma democratica che abolisca il potere di veto e crei una forza di polizia internazionale è destinata a consumarsi nell'ipocrisia.

La pace non è il contrario della guerra, ma il frutto possibile di un impegno incessante per la giustizia e i diritti umani. Nel Kosovo, come nell'intera regione dei Balcani, può essere raggiunta solo rompendo la spirale che da otto anni sta mettendo tutti contro tutti. Non ci riusciranno le bombe ma coloro che aiuteranno quei popoli a ricostruire il proprio futuro in Europa. Per questo, chiediamo all'Unione Europea e al Presidente designato della Commissione Europea, Romano Prodi, l'immediata convocazione di una Conferenza internazionale sui Balcani che affronti le numerose crisi aperte e definisca un progetto di integrazione e sicurezza comune.

Appello della edizione straordinaria della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Contro la doppia guerra del Kosovo”, 16 maggio 1999

Cessate il fuoco. Ogni bomba in più, ogni giorno in più vuol dire più lutti, più sofferenze, più odio, più rigidità e intransigenza, maggiori rischi di estendere la guerra all'Albania, al Montenegro e alla Macedonia,... al resto del mondo. Ogni giorno di guerra in più rappresenta un enorme spreco di risorse che dovrebbero essere impiegate nella lotta alla povertà e alla fame. Ogni giorno di guerra in più allontana la possibilità di trovare una via di uscita e rischia di distruggere in modo irreparabile la possibilità di ricostruire una pace giusta e duratura, fondata sulla convivenza e il rispetto dei diritti umani.

Vogliamo sperare che non sia già troppo tardi, che le vie del negoziato siano ancora aperte. Cessate il fuoco. Lo chiediamo a Milosevic: ferma la pulizia etnica. A che serve continuare questa guerra che sta portando alla distruzione dell'intera Federazione jugoslava?

Cessate il fuoco. Lo chiediamo ai combattenti dell'Uck. Rinunciate alla vendetta, cercate un accordo: quanto sangue dovrà ancora scorrere prima della fine della tragedia del vostro popolo.

Cessate il fuoco. Lo chiediamo, con la stessa determinazione, al nostro governo e alla Nato: fino a quando continuerete a bombardare? Con quali risultati? Con quante vittime innocenti? Con quali rischi?

Fermiamo subito i bombardamenti e lavoriamo tenacemente per la ricerca di una soluzione negoziata, non imposta. Facciamo noi il primo passo. L'Italia lavori per la pace, insieme all'Europa, all'Onu e a tutte le donne e uomini di buona volontà. Le chiavi della pace sono nelle nostre mani.

La guerra è un piano inclinato sul quale stiamo scivolando senza che nessuno sappia se, come e quando riusciremo a fermarci. In nome del diritto internazionale dei diritti umani, noi denunciemo l'assurda pretesa di chi intende continuare questa guerra a oltranza fino alla vittoria. La vittoria di chi? Il

giorno in cui questa guerra finirà non ci saranno vincitori: già oggi, siamo tutti sconfitti.

Prima che sia troppo tardi, noi, donne e uomini di ogni credo politico e religioso, impegnati a costruire un nuovo ordine internazionale democratico fondato sul diritto internazionale dei diritti umani, vi chiediamo: cessate il fuoco. Oggi.

Appello della Marcia Perugia-Assisi per la pace e la giustizia, 26 settembre 1999

A dieci anni dalla caduta del muro di Berlino, la storia ci consegna un mondo ancora profondamente malato, intriso di violenza, segnato da un crescente disordine internazionale, assoggettato alle spietate leggi del denaro e del mercato, dominato da una sola grande potenza e dai rapporti di forza.

Il modo in cui l'occidente ha prima lungamente ignorato e poi affrontato il dramma del Kosovo, rivela tutti i limiti e i pericoli che si annidano in una visione del mondo dominata dallo scontro di interessi nazionali e dalla volontà di potenza, all'insegna di un ordine mondiale fondato più sui rapporti di forza tra gli stati che sul diritto internazionale dei diritti umani, sulla progressiva deregolamentazione in campo economico e politico piuttosto che sulla costruzione di validi percorsi di governabilità globale.

La fine della guerra fredda ci aveva offerto numerose opportunità, ma i più ricchi e i più forti hanno inteso sfruttarle solo a proprio esclusivo vantaggio. Per questo si rilancia lo strumento della guerra e il diritto di farla ogni qualvolta la si ritiene "utile", calpestando una civiltà giuridica e politica faticosamente costruita in cinquant'anni. Per questo si inventa la teoria della "guerra umanitaria" ma si continuano sistematicamente ad ignorare tutte le estese violazioni dei diritti umani che continuano in Turchia contro il popolo curdo o in Sierra Leone, in Sudan o nel Corno d'Africa, nel Sahara Occidentale o in Medio Oriente, nel Chiapas o in Cecenia. Per questo si accelera la globalizzazione dell'economia, liberalizzando, deregolamentando, privatizzando tutto ciò che si può, ma ci si preoccupa sempre meno di (ri)dare un briciolo di speranza a quelle centinaia di milioni di persone abbandonate nel mondo senza cibo né acqua, senza una casa o un lavoro. Per questo si pretende di rilanciare la Nato e i vertici dei paesi più forti (come il G7+1) ma si delegittima l'ONU, lo si priva dei mezzi e delle risorse necessarie, condannandolo ai margini di ogni sede decisionale. Per questo ancora oggi esiste nel mondo una lunga lista di crisi e problemi

cronici irrisolti: non perché non si conoscano le soluzioni, ma perché chi ha la capacità e i mezzi per intervenire non ha alcuna volontà di farlo.

Il costo sociale e politico, morale e finanziario di queste tendenze è incalcolabile. Gli effetti sono sotto i nostri occhi. Si sta perdendo di vista il senso del “vivere insieme”, della “comunità”, del “bene comune”. I popoli diventano un’insieme di individui separati gli uni dagli altri, in continua competizione. Il costo della solidarietà è considerato sempre più insopportabile: la competizione a tutti i livelli è la nuova legge. In tanta parte del mondo, i governi sono circondati da un crescente discredito, le istituzioni democratiche nazionali sono svuotate di potere, quelle internazionali restano senza alcun serio controllo democratico, la politica viene vissuta dai cittadini con sempre maggiore distacco e diffidenza e le elezioni registrano una sempre minore partecipazione.

Eppure, nessuna di queste tendenze può essere considerata irreversibile o inevitabile. Numerose esperienze dimostrano che le alternative esistono e possono essere realizzate. L’impegno incessante di milioni di donne e uomini, di ogni credo religioso e politico, che in tutto il mondo stanno lavorando con coerenza e fedeltà ai valori umani universali, dimostra che cambiare è possibile. Le guerre non sono terremoti: possono essere previste e prevenute. La povertà e l’esclusione sociale non sono una maledizione divina: possono essere combattute e sradicate. Il disordine internazionale non è una malattia incurabile: i rimedi esistono e attendono di essere usati.

Un altro mondo, un mondo diverso, più giusto e pacifico, è dunque possibile. Per costruirlo ed evitare di essere condannati alla barbarie, per affrontare con efficacia le principali emergenze e le grandi sfide globali del nostro tempo, per gestire la crescente interdipendenza planetaria, sono necessarie persone responsabili e istituzioni globali, democratiche e autorevoli, determinate a lavorare assieme per promuovere il “bene comune”.

Garantire a tutti l’accesso ai diritti sociali di base (il diritto al cibo, all’acqua, alla salute, all’educazione, alla casa, al lavoro ...); ridurre il fossato che separa i ricchi e i poveri; democratizzare l’economia globale e promuovere l’economia sociale; orientare il mercato in modo da soddisfare i bisogni fondamentali delle persone; mettere al bando la guerra e le armi che l’alimentano; prevenire i conflitti, fermare i massacri e punire i responsabili; promuovere uno sviluppo equo e sostenibile; promuovere un uso pacifico e solidale della ricerca scientifica; democratizzare e rafforzare le istituzioni regionali e internazionali e promuovere la governabilità globale; favorire la crescita di una società civile

globale sempre più partecipe e responsabile; promuovere il rispetto dei diritti umani di tutti: questi obiettivi devono essere posti, in modo esplicito, in testa all'agenda della comunità mondiale, dalle nostre città all'ONU. L'Assemblea del Millennio convocata dalle Nazioni Unite per il 2000, che vedrà riuniti prima i rappresentanti dei popoli e poi i capi di Stato di tutta la Terra, è una preziosa occasione per cambiare. Cambiare le priorità della politica e dell'uso delle risorse, rimettere al centro le persone, i popoli e il rispetto dei loro fondamentali diritti, è il primo passo verso un altro mondo.

Un ruolo di responsabilità spetta anche al nostro Paese

L'Italia è membro dell'Unione Europea, dell'ONU, del G7+1, della NATO, della UEO (Unione Europea Occidentale) e dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa). L'Italia è parte di quel blocco di paesi che è in grado di determinare se debba essere la guerra o la pace, la povertà o il benessere a improntare la vita in molte regioni del mondo.

Questa responsabilità non può più essere ignorata. La possibilità di rendere il mondo più democratico, più sicuro, più giusto e sostenibile dipende anche dalle scelte compiute dal nostro Paese. Così come la possibilità di garantire un futuro di pace e sicurezza per il nostro Paese dipende dall'impegno per la soluzione pacifica dei numerosi conflitti aperti innanzitutto nei Balcani e nel Mediterraneo.

La costruzione della pace comincia certamente a casa nostra: garantendo a tutti, e in particolare ai più deboli, pari opportunità, una occupazione dignitosa, l'accesso all'educazione, alle cure mediche e all'abitazione. Ma pace e sicurezza sono beni indivisibili. Per questo chiediamo ai responsabili della politica italiana, al Governo e al Parlamento, di agire in Europa e in tutte le sedi internazionali secondo i principi e le norme sancite dalla nostra Costituzione, dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale dei diritti umani e di compiere alcuni primi atti concreti:

Per il rilancio dell'ONU e la democrazia internazionale

1. promuovere un'iniziativa dell'Italia e dell'Europa per:
 - la creazione di un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite;

- la riforma del Consiglio di sicurezza in senso rappresentativo e democratico;
- la costituzione di un Consiglio per la sicurezza economica e lo sviluppo umano sostenibile;
- 2. rendere tripartita la composizione della delegazione italiana negli organi collegiali dell'ONU (governo, parlamento, organizzazioni nongovernative);
- 3. promuovere la democratizzazione dell'Unione Europea, attribuendo maggiori poteri al Parlamento europeo e favorendo la costruzione di una fitta rete di società civile e di enti locali in grado di svolgere pienamente il proprio ruolo di proposta, collaborazione e controllo;

Per una nuova politica di sicurezza

- 4. mettere subito a disposizione permanente dell'ONU una parte delle nostre forze armate e un contingente di personale civile per la creazione di una forza di polizia internazionale e di un efficace sistema di sicurezza collettiva;
- 5. promuovere la definizione di una politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea basata su una partnership stabile con la Russia e con tutti i paesi dell'Europa orientale e del Mediterraneo, sulla riduzione delle spese militari e sulla costruzione di una sicurezza comune paneuropea e mediterranea;
- 6. intensificare l'impegno internazionale contro la criminalità organizzata, il commercio e il traffico clandestino delle armi e della droga;

Per la pace nei Balcani e nel Mediterraneo

- 7. promuovere, sotto l'egida dell'ONU, una Conferenza internazionale per la pace nei Balcani, con tutte le parti interessate per ricostruire un futuro europeo a tutti i popoli e paesi della regione e impedire un'ulteriore destabilizzazione;
- 8. operare in modo che la ricostruzione dei Balcani sia un'occasione di sviluppo umano e sociale, di rafforzamento della democrazia, di costruzione di un quadro di sicurezza, di riconciliazione e di integrazione per tutti i popoli balcanici;
- 9. definire un piano organico di partecipazione dell'Italia al programma europeo di ricostruzione dei Balcani che valorizzi i principi di integrazione tra le diverse comunità, di ricostruzione del tessuto sociale e di valorizzazione delle risorse umane assicurando il pieno coinvolgimento delle organizzazioni

della società civile e degli enti locali sia nella Conferenza che nei programmi di ricostruzione;

10. impegnarsi a non ignorare più le denunce della società civile sulle violazioni dei fondamentali diritti umani, come è accaduto per lungo tempo anche per il Kosovo;

11. promuovere ogni iniziativa diplomatica, in Europa e presso le Nazioni Unite, in grado di impedire l'uccisione del leader curdo Ocalan e di accelerare la convocazione di una Conferenza internazionale per la pace in Turchia che favorisca la riconciliazione e il riconoscimento dei fondamentali diritti del popolo curdo;

12. sollecitare una forte iniziativa dell'Europa per accelerare il processo di pace in tutto il Medio Oriente e per promuovere la costruzione di una politica di pace e di sviluppo del Mediterraneo fondata sul ripudio "attivo" della guerra e delle violazioni dei diritti umani, sulla cooperazione e l'integrazione;

Per un'economia di giustizia

13. promuovere la cancellazione del debito dei paesi impoveriti, definendo entro il 2000 gli opportuni provvedimenti legislativi, attivando iniziative bilaterali e sollecitando l'intervento delle Nazioni Unite;

14. approvare rapidamente una nuova legge sulla cooperazione internazionale al servizio dei bisogni e delle priorità dei paesi più poveri, che riconosca in modo chiaro il ruolo delle Regioni, degli Enti Locali e delle organizzazioni della società civile e aumentare i fondi a partire dal 2000;

15. promuovere la democratizzazione e la riforma della Banca Mondiale, del Fondo Monetario Internazionale e dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio e respingere gli obiettivi contenuti nel progetto dell'Accordo Multilaterale sugli Investimenti;

16. promuovere tutte le misure necessarie per creare nuova occupazione, favorire l'economia sociale e ridare piena dignità al lavoro e ai lavoratori di tutto il mondo, mettendo al bando tutte le più odiose forme di sfruttamento;

Per la promozione dei diritti umani e della cultura della pace

17. assumere una politica antirazzista fondata sul riconoscimento del diritto di cittadinanza e promuovere una dignitosa accoglienza per gli immigrati, rifugiati e profughi, dando efficacia al diritto d'asilo;

18. sollecitare la rapida entrata in funzione del Tribunale Penale Internazionale sui crimini di guerra e contro l'umanità;

19. creare la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, come raccomandato dalle Nazioni Unite, e promuovere la moratoria internazionale della pena di morte;

20. definire, in occasione del 2000: Anno internazionale per la cultura della pace, un "Piano nazionale di educazione alla pace e ai diritti umani" da inserire nei programmi scolastici ed extrascolastici.

Costruire un altro mondo dipende anche da ciascuno di noi. Sostituire la cultura della competizione selvaggia con quella della cooperazione, la cultura della guerra con la cultura della pace, l'esclusione con l'accoglienza, l'individualismo con la solidarietà, la separazione con la condivisione, l'arricchimento con la redistribuzione, la sicurezza nazionale armata con la sicurezza comune, comincia con una scelta che ognuno può compiere.

Ognuno può fare qualcosa ma, per essere efficaci, occorre imparare a farlo insieme. Cittadini, organizzazioni della società civile, comunità ed enti locali devono agire insieme, con audacia, operando oltre le frontiere e le diversità come un fronte unico, con una strategia globale e una consapevolezza comune.

La 3ª Assemblea dell'ONU dei Popoli e la Marcia Perugia-Assisi del prossimo 26 settembre 1999, nel centenario della nascita di Aldo Capitini, saranno l'occasione, alle soglie del nuovo millennio, per stringere questa alleanza: per la pace e un'economia di giustizia, per i diritti umani e la democrazia.

Documento finale della III Assemblea dell'ONU dei Popoli Perugia, 23-25 settembre 1999

Premessa

I problemi della Terra e dell'umanità che la abita sono ormai noti. Negli ultimi dieci anni sono stati analizzati in modo dettagliato in molte sedi. Anche le cose da fare sono note. L'Agenda del 21° secolo è già stata scritta, in parte, dalle Conferenze mondiali dell'ONU (sui bambini, sull'ambiente e lo sviluppo, sui diritti umani, sulla popolazione, sullo sviluppo sociale, sulla donna, sugli insediamenti umani, sul cibo, etc...) dove i governi e le organizzazioni della società civile di tutto il mondo hanno dimostrato una grande abilità nell'analizzare insieme i problemi e nel definire concreti piani d'azione. Anche gli strumenti per intervenire non devono essere inventati.

Costruire un mondo più giusto, più pacifico e più democratico e più solidale, è dunque possibile. Per costruirlo ed evitare di essere condannati alla barbarie, per affrontare con efficacia le emergenze e le sfide globali del nostro tempo, per “governare” la crescente interdipendenza planetaria, sono necessarie persone responsabili, una società civile forte e istituzioni democratiche determinate a lavorare assieme per promuovere il “bene comune globale”.

Gli Stati – ovvero le istituzioni che hanno la responsabilità primaria di rispondere costruttivamente ai bisogni della gente e ai problemi del mondo – non sono in grado di agire in modo efficace se separati gli uni dagli altri. Il futuro del mondo dipende dallo sviluppo della cooperazione a tutti i livelli: non solo tra i governi ma tra tutti coloro che possono e vogliono dare un contributo concreto.

In tutto il mondo, esiste un grandissimo numero di persone che si aggregano e si mobilitano per difendere i diritti umani, rispondere ai bisogni fondamentali della gente, promuovere la giustizia, la pace e la smilitarizzazione, uno sviluppo

equo e sostenibile, l'uguaglianza, la democrazia, il rispetto delle diversità, la solidarietà e la condivisione. La loro determinazione ad agire laddove spesso i governi e le istituzioni pubbliche falliscono o sono assenti, al di là di ogni nazionalità o identità, rappresenta una straordinaria risorsa che nessun governo o istituzione internazionale può permettersi di ignorare o sprecare.

Negli ultimi anni, le organizzazioni della società civile si sono conquistate un ruolo crescente in tanti campi, a livello locale come in quello internazionale, e hanno ricevuto numerosi riconoscimenti. Tuttavia, spesso si tratta di riconoscimenti "interessati" e "apparenti". Talvolta alla società civile viene delegata la gestione di alcuni interventi di tipo assistenziale o umanitario che lo Stato considera marginali e, allo stesso tempo, le viene preclusa ogni possibilità di intervenire in quelli che sono considerati i domini esclusivi della politica, dell'economia e del potere militare. Generalmente la società civile viene "autorizzata", "permessa" o "tollerata" (anche se in molti paesi non è ancora nemmeno "ammessa"), ma non viene riconosciuta quale soggetto decisivo nella gestione e promozione del "bene comune". L'azione di controllo, monitoraggio e denuncia dell'operato delle istituzioni o delle imprese portata avanti dalla società civile viene vissuta con sempre maggiore fastidio da politici, funzionari, diplomatici, dirigenti e, in tante nazioni, si paga ancora con la vita, l'arresto e la tortura.

Eppure, senza una società civile attiva e vitale, senza la collaborazione della società civile e un loro stretto rapporto con le istituzioni, nessun progetto, locale o globale, di miglioramento della vita o di "risanamento" del pianeta potrà avere successo. Per questo ogni visione "realista" del futuro deve includere:

- progetti e programmi per il rafforzamento della società civile e delle comunità locali in cui essa agisce quotidianamente;
- il riconoscimento del ruolo che le organizzazioni della società civile svolgono e possono svolgere per la pace, per un'economia di giustizia, per i diritti umani e per la democrazia;
- lo sviluppo della cooperazione tra la società civile e le istituzioni a tutti i livelli, da quello locale a quello sovranazionale, attraverso la diffusione di una cultura della reciprocità;
- il rispetto dell'autonomia della società civile e la sua non subordinazione al sistema politico o economico, nella gestione dei processi di sviluppo;

- lo sviluppo della cooperazione tra le società civili dei diversi paesi, rafforzando la dimensione internazionale delle attività svolte e il ruolo della società civile globale.

Nell'era dell'interdipendenza e della globalizzazione, le principali “risorse” concrete della società civile globale sulle quali occorre fare leva sono:

1. la condivisione di valori umani universali quali la vita, la eguale dignità di tutte le persone e di tutti i popoli, la libertà, la solidarietà, la pace, lo sviluppo umano, la democrazia politica ed economica;

2. la capacità di cogliere i segni dei tempi e agire perché il diritto internazionale dei diritti umani – civili, politici, economici, sociali, culturali, alla pace, allo sviluppo, all'ambiente – prevalga sul vecchio diritto internazionale degli Stati sovrani, armati e confinari;

3. la volontà e la capacità di costruire reti di cooperazione tra gruppi e comunità al di là di ogni frontiera;

4. la capacità di progettare e agire anche nelle situazioni più difficili;

5. la capacità di informare ed educare;

6. la capacità di stimolare e collaborare con le istituzioni a partire da quelle locali.

Il “potere” delle organizzazioni della società civile globale non sta nel denaro o nelle armi ma nella volontà di “fare” e non solo “dire o chiedere”. Fare: con competenza, capacità di analisi, di progettazione e di mobilitazione. Fare nei luoghi difficili: impegnandosi nella prevenzione dei conflitti e nel promuovere la crescita della società civile là dove la democrazia è ancora debole. Fare subito: prestando, ad esempio, soccorso alle vittime di questa o quella tragedia, ma anche andare alla ricerca delle cause, risalire la corrente per intervenire alla sorgente dei problemi. La forza della società civile sta nella capacità di unire in modo coerente la denuncia, la proposta e il fare in prima persona.

Quando manca una sola di queste componenti (studio e conoscenza, controllo, denuncia, proposta, azione diretta, comportamenti personali), l'azione della società civile rischia di perdere credibilità ed efficacia.

Il continuo deterioramento della situazione internazionale e la necessità di contrastare il tentativo in corso di stabilire un ordine mondiale gerarchico, fondato sulle sovranità degli stati nazionali, armati e confinari, sull'egoismo degli interessi nazionali, sulla legge del più forte, sulla sanguinosa prassi della guerra, sullo sfruttamento delle risorse umane e naturali dei paesi ad economia

povera, sulla violenza e la dissipazione dell'ambiente, sull'oligopolio dell'informazione e della comunicazione, sulla speculazione finanziaria a danno dell'economia reale dello sviluppo umano, pongono alla società civile di tutto il mondo grandi responsabilità che nessuna donna o uomo può ignorare.

Prima di tutto la pace

La pace, come proclama l'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, è un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. Senza pace non ci può essere né sviluppo né democrazia. Senza giustizia non c'è pace, che è promozione e rispetto dei diritti umani e sociali, rapporto corretto ed equilibrato con la natura, costruzione di condizioni di giustizia e democrazia per tutti i popoli. Tuttavia la pace non può essere ottenuta solo attraverso l'azione delle Nazioni Unite e dei Governi. Anzi, mai come negli ultimi anni sono emersi chiaramente tutti i limiti e le responsabilità di queste istituzioni.

Molte delle straordinarie opportunità offerte dalla fine della guerra fredda e dallo scioglimento del Patto di Varsavia sono state sprecate e il "dividendo della pace" non è stato impiegato come si doveva per risolvere il grande dramma della povertà e del sottosviluppo. Invece di costruire un nuovo sistema di sicurezza comune imperniato sull'ONU, si è preferito rilanciare le cosiddette "politiche di sicurezza nazionale" intese come la capacità di uno Stato di perseguire il proprio "interesse nazionale" ovunque nel mondo e con qualsiasi mezzo. Invece di mettere al bando ogni forma di soluzione guerreggiata delle controversie interne e internazionali si è voluto ri-legittimare la guerra e l'uso della forza anche a titolo di legittima difesa preventiva. Male interpretando e strumentalizzando il diritto internazionale che si è venuto formando a partire dalla Carta delle Nazioni Unite, si è inventata la teoria della guerra "umanitaria", in base alla quale laddove sono violati estesamente e reiteratamente i diritti umani, ci sarebbe giusta causa per intervenire, appunto, anche per via bellica. In realtà, mentre tutti sanno che la "guerra umanitaria" del Kosovo è destinata a ripetersi altrove solo se e quando una superpotenza e qualche suo alleato saranno interessati, nessuno si preoccupa seriamente di impedire che sia la guerra a determinare quotidianamente la vita di centinaia di milioni di persone nel mondo.

Contro questa tragedia, la società civile globale deve innanzitutto promuovere, a tutti i livelli, il ripudio della guerra, delegittimando i governi e le istituzioni che ricorrono alla guerra e violano il diritto internazionale dei diritti umani – che viene prima del principio della sovranità nazionale – demistificando la costruzione pseudo-giuridica della “guerra umanitaria” e ribadendo che i diritti umani si tutelano fundamentalmente in via preventiva: se estesamente e reiteratamente violati, il ristabilimento della giustizia va perseguito per vie pacifiche e, ove necessario, con azioni di polizia militare internazionale dalle quali sono assenti, per definizione, lo spirito e i fini distruttivi della guerra.

Ai Governi e ai Parlamenti, la società civile deve chiedere di:

1. rispettare i principi costituzionali della legalità internazionale, sanciti nella Carta delle Nazioni Unite e nelle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani, quali il principio della eguale dignità di tutte le persone umane, il principio del divieto dell’uso della forza per la soluzione delle controversie internazionali e il principio dell’obbligo di risoluzione pacifica delle medesime;

2. far cessare le guerre in atto e porre l’ONU nella condizione di esercitare le proprie funzioni e poteri in ordine alla prevenzione e alla cessazione dei conflitti, al mantenimento della pace e alla costruzione della medesima dopo i conflitti, facendo funzionare un adeguato sistema di sicurezza comune a raggio mondiale, evitando che singoli paesi o alleanze militari si sostituiscano al ruolo e alle funzioni dell’ONU, dando vita alla forza di polizia militare internazionale prevista dall’art. 43 della Carta e mantenendo sotto il controllo delle Nazioni Unite i sistemi regionali di sicurezza secondo quanto disposto dal Cap. VIII della Carta;

3. ridurre la spesa militare, promuovere la riduzione e la conversione delle forze armate nazionali in forze a disposizione della polizia internazionale in sede mondiale e regionale, investendo nello sviluppo dei paesi poveri e dare vita ad un corpo civile internazionale non armato per il monitoraggio dei diritti umani, l’intervento civile e le funzioni di costruzione della pace;

4. accelerare la ratifica dei paesi che ancora non l’hanno fatto e l’entrata in vigore dello Statuto della Corte penale internazionale approvato dalla Conferenza di Roma; ribadire che nessuna impunità può essere concessa a chi si è macchiato di crimini di genocidio, guerra, contro l’umanità;

5. rilanciare il processo di disarmo (a partire dalla totale eliminazione delle armi nucleari, delle armi di distruzione di massa e delle mine anti-persona) e ridurre la produzione e l'esportazione degli armamenti, favorendo la riconversione civile e il controllo dell'ONU sul commercio delle armi

6. riconoscere il diritto fondamentale di ogni persona all'obiezione di coscienza al servizio militare.

Prevenire guerre e genocidi è il primo modo per costruire la pace e il primo scopo dell'ONU, riconoscendo i diritti di tutti: delle donne, dei bambini, di tutti i soggetti vulnerabili, dei rifugiati che scappano dalle guerre, delle minoranze. Ai popoli va riconosciuto il diritto di autodeterminazione – esercitato rispettando i diritti di tutti e della legalità internazionale – in particolare per i paesi impegnati ancora nei processi di decolonizzazione. Ma anche di fronte ad un conflitto o una guerra ormai scoppiata la società civile globale ha dimostrato di poter fare molte cose positive:

- sollecitare un intervento efficace dell'ONU e della comunità internazionale nel rispetto della legalità internazionale chiedendo il riconoscimento del ruolo delle organizzazioni della società civile (anche con la formazione di un Consiglio di autorevoli personalità del mondo della società civile, della cultura e dell'arte) per la pace e la giustizia;
- capire le ragioni delle parti in lotta senza schierarsi acriticamente con una delle due, condannando i responsabili dei crimini, delle violazioni dei diritti umani e sapendo distinguere le diverse responsabilità delle popolazioni, dei governi e dei combattenti;
- portare aiuto alle popolazioni vittime innocenti della guerra e sviluppare un'adeguata politica di cooperazione e di solidarietà internazionale con al centro le organizzazioni della società civile e le comunità locali, superando gli ostacoli posti dai governi;
- aiutare chi si rifiuta di prendere parte alla guerra e chi cerca di opporsi sostenendo le forze che sul posto cercano soluzioni di pace;
- mantenere aperti canali di dialogo tra le due parti, combattere la diffusione dell'immagine del nemico... e, più tardi, promuovere la riconciliazione e la ricostruzione, valorizzando il ruolo dei giovani e delle donne come soggetti della costruzione della pace;

Più in generale, le organizzazioni della società civile hanno la responsabilità di:

1. diffondere un'idea e una cultura della pace che non è la pura assenza di guerra ma il diritto di ogni essere umano a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti enunciati nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani possano essere pienamente realizzati;
2. promuovere l'incontro, il dialogo, la cooperazione e la solidarietà tra i popoli nel pieno rispetto e valorizzazione delle differenze che arricchiscono l'umanità, valorizzando gli scambi, l'informazione e la mutua comunicazione tra i popoli e il ruolo del dialogo interreligioso per la pace;
3. promuovere l'educazione alla pace, ai diritti umani, alla democrazia e alla nonviolenza, con programmi specifici, sia in ambito scolastico che extra-scolastico, con particolare riferimento all'anno internazionale delle Nazioni Unite per la diffusione della cultura della pace.

Per un'economia di giustizia

Nonostante i principi e gli obiettivi stabiliti, con fatica ma anche con speranza, nelle Dichiarazioni e nei collegati Programmi d'Azione delle Conferenze Mondiali delle Nazioni Unite, a partire da quella di Rio del 1992, l'ingiustizia economica cresce in tutto il mondo alimentando conflitti, accrescendo i profitti di pochi e l'impovertimento di molti, aumentando le disuguaglianze sia tra i paesi del Nord e del Sud del mondo che all'interno delle nazioni.

La globalizzazione dell'economia, le politiche neoliberiste, (con) l'accresciuta competizione internazionale, deregolamentazione e liberalizzazione, la corsa alle riduzioni delle imposte e i tagli della spesa pubblica, anziché espandere le opportunità di sviluppo, rafforza la concentrazione del potere in particolare delle grandi imprese multinazionali e il prevalere degli interessi della speculazione finanziaria su quelli dell'economia reale. Queste tendenze, insieme all'oligopolio dell'informazione hanno gravissime ripercussioni sulle istituzioni politiche ai vari livelli, in termini non soltanto di crisi di governabilità ma anche, e soprattutto, di dequalificazione e depotenziamento democratico delle medesime. Anche l'impatto sulla qualità della vita individuale e collettiva è drammaticamente negativo: cresce la frammentazione politica e sociale, l'insicurezza del reddito e del posto di lavoro, il degrado ambientale e l'omologazione culturale.

L'economia dell'ingiustizia è da tempo al centro dell'attenzione di numerosissime organizzazioni della società civile del nord e del sud del mondo, che cercano di intervenire in sede locale, nazionale e internazionale. Gli obiettivi di fondo dell'azione della società civile globale si possono sintetizzare in tre parole: democratizzare, redistribuire e cooperare.

1. Democratizzare l'economia vuol dire recuperare controllo politico e sociale sulle imprese, sulla finanza e sulle istituzioni internazionali. Ai Governi e ai Parlamenti la società civile chiede innanzitutto di:

– affidare a delle Nazioni Unite riformate – anziché a gruppi di paesi ricchi come il G7 – il compito di gestire l'interdipendenza nell'ottica del "bene comune", consentendogli di intervenire sulle scelte economiche che sono alla radice dei problemi globali e di creare un sistema finanziario mondiale efficace, messo a servizio della solidarietà tra le persone, i paesi e le generazioni con misure come l'istituzione di un Consiglio di sicurezza economica e sociale democratico e rappresentativo, la regolamentazione del sistema finanziario, la tassazione delle transazioni finanziarie (come la Tobin tax), l'abolizione dei paradisi fiscali);

– procedere alle riforme necessarie perché il Fondo Monetario, la Banca Mondiale e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio agiscano nel rispetto dei principi e degli impegni per lo sviluppo sostenibile fissati dall'ONU, rovesciando l'attuale imposizione di condizioni che mettano gli interessi dei creditori prima di quelli dei popoli, garantendo la trasparenza, la partecipazione e il controllo democratico di tutti i paesi e della società civile;

– modificare quelle regole del commercio internazionale che danno il potere alle imprese multinazionali e impediscono il libero accesso ai mercati per i prodotti dei paesi in via di sviluppo respingendo le pressioni per nuove liberalizzazioni, come nelle proposte del "Millennium round" dell'OMC e gli obiettivi contenuti nel progetto dell'Accordo Multilaterale sugli Investimenti in qualunque contesto si ripresentino;

– agire all'interno dei singoli paesi, delle imprese e dei luoghi di lavoro dove é necessario tutelare il lavoro e rimuovere tutte le discriminazioni nei confronti delle donne.

2. Redistribuire vuol dire investire la strada che sta continuando ad accrescere le disuguaglianze. Ai Governi e ai Parlamenti la società civile chiede innanzitutto di:

- cancellare il debito estero dei paesi impoveriti, rinegoziare il debito degli altri Paesi del Sud e promuovere la revisione del sistema di concessione dei crediti che genera processi insostenibili di indebitamento, assicurando che le risorse rese disponibili siano utilizzate contro la povertà;

- battersi contro la povertà mediante l'adozione di coerenti politiche e patti locali, nazionali e sovranazionali che coinvolgano anche gli enti locali, le forze sociali e quelle economiche e sostenerne lo sviluppo a livello globale con riforme agrarie, con il trasferimento di conoscenze e l'apertura anche dei mercati occidentali;

- creare nuova occupazione, adottare una politica per la piena occupazione e ridare piena dignità al lavoro e ai lavoratori di tutto il mondo, anche riducendo gli orari di lavoro assicurando un salario minimo, favorire l'accesso paritario delle donne alle risorse, all'occupazione, ai mercati e al commercio, sostenere lo sviluppo di un'economia sociale valorizzando il ruolo e le finalità del cosiddetto "Terzo settore" e stimolare la realizzazione di esperienze, anche di piccola scala, che possono offrire alternative concrete alla disoccupazione;

- operare affinché in tutto il mondo siano introdotti e difesi gli standard internazionali che proibiscono lo sfruttamento del lavoro minorile e garantiscono il rispetto dei fondamentali diritti economici, sociali e sindacali dei lavoratori contenuti nelle Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e in numerosi altri documenti internazionali.

3. Cooperare vuol dire non lasciare alla competizione di un mercato senza regole i destini delle nostre società. Ai Governi e ai Parlamenti la società civile chiede innanzitutto di:

- invertire la disastrosa tendenza degli ultimi anni di riduzione degli stanziamenti per la cooperazione internazionale, finalizzando gli interventi alla promozione dello sviluppo umano, accettando un maggiore coordinamento internazionale e promuovendo la cooperazione diretta tra comunità locali;

- orientare il mercato in modo da soddisfare i bisogni fondamentali delle persone e assumere tutte le misure necessarie per garantire a tutti l'accesso ai diritti sociali di base (il diritto al cibo, all'acqua, alla salute, all'educazione, alla casa, al lavoro...)

- adottare un modello di sviluppo sostenibile ripensando cosa si produce, come e perché, mettendo fine al deterioramento dell'ambiente e affrontando decisamente le grandi emergenze ambientali come il riscaldamento globale,

la distruzione della biodiversità, la deforestazione e la desertificazione che minacciano la vita sulla Terra.

Il ruolo delle organizzazioni della società civile nella costruzione di un'economia più giusta e sostenibile non si esaurisce con la denuncia e la pressione sui governi nazionali, sulle istituzioni e agenzie internazionali e sulle imprese perché tengano fede agli impegni, al rispetto dei diritti umani e degli standard ambientali.

L'insieme delle iniziative e delle esperienze promosse dalla società civile sia del Nord che del Sud del mondo in questo campo è così ricco da delineare e anticipare un diverso modello di economia, la strada per uno sviluppo alternativo, relazioni più giuste tra paesi e popoli. Tra queste vi sono:

- lo sviluppo di attività economiche in quello che viene definito “terzo settore”, “economia sociale” o nella cosiddetta “economia informale” di particolare rilevanza nei paesi del Sud.

- il sostegno e la valorizzazione delle risorse economiche, sociali e culturali delle comunità locali che spesso sono ignorate dal mercato, sostenendo le piccole (e medie) imprese, le cooperative, l'artigianato e il lavoro in proprio, anche nella attività tradizionali;

- la cooperazione decentrata tra comunità locali di diversi paesi finalizzata allo sviluppo di conoscenza, di solidarietà reciproca, di scambi commerciali, e il sostegno alle comunità dei popoli indigeni;

- il sostegno ai prodotti del commercio equo e solidale;

- istituzioni finanziarie alternative, come le Banche etiche, il microcredito, un credito che privilegi i poveri e le donne e tutti gli altri strumenti di finanza per una gestione etica del risparmio;

- la promozione di lavori socialmente utili;

- la realizzazione di programmi di autosufficienza alimentare, garantendo anche l'accesso alla distribuzione dei prodotti;

- la revisione degli stili di vita personali e collettivi, anche all'interno del mondo della cooperazione internazionale, eliminando gli sprechi e gli eccessi, controllando e ripensando i consumi, promuovendo “un'economia di comunione,” realizzando campagne di boicottaggio, bilanci di giustizia, forme di ecologia domestica, adozioni a distanza, turismo responsabile, banche del tempo, sostegno ai progetti di cooperazione con il Sud;

- la creazione di reti e alleanze della società civile per accrescere la pressione e il controllo nei confronti dei governi nazionali e delle istituzioni internazionali;
- l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati stranieri che rappresentano una risorsa economica e culturale.

Per la democrazia internazionale ed una cultura dei diritti umani

Il viaggio verso la democrazia è appena iniziato in tanta parte del mondo, mentre il rapido processo di globalizzazione in atto richiederebbe la realizzazione di un altrettanto rapido sviluppo della democrazia internazionale. Purtroppo, la scarsa disponibilità degli Stati e dei Governi di affrontare sistematicamente questo problema cruciale, sta mettendo in serio pericolo la pace e ed il rispetto per i diritti umani, la convivenza stessa. Al di là delle periodiche elezioni che si svolgono in un numero crescente di paesi, la realtà della democrazia, intesa come vera partecipazione popolare ai processi decisionali, nel mondo è allarmante. Da un lato perché il riconoscimento dei diritti civili e politici all'interno di molti Stati è spesso assente o tutt'al più formale anziché sostanziale; dall'altro perché, accanto alla deregolazione economica, è in atto una deregolazione politico-istituzionale che premia i più forti e le concentrazioni di potere. Anche dove esiste da decenni o da secoli, la democrazia sostanziale si sta riducendo.

Invertire questa pericolosa tendenza è possibile solo a partire dalla crescita di una società civile globale sempre più consapevole, vigile ed "esigente". La globalizzazione dell'economia senza la globalizzazione della democrazia finirà con erodere anche quei piccoli spazi di libertà e di autodeterminazione che oggi esistono. Per questo, alla società civile spetta innanzitutto il compito di vigilare e denunciare i limiti e le inadempienze di un sistema internazionale in cui il diritto e la democrazia sono un optional. Senza questo "investimento", tutti gli sforzi di consolidare il cammino della pace e di promuovere uno sviluppo equo e sostenibile sono destinati a fallire.

L'azione di monitoraggio sull'operato delle istituzioni pubbliche e private, a livello locale, nazionale, regionale e internazionale è parte essenziale del processo democratico e per questo deve essere rafforzata e tutelata dalla legislazione

nazionale e internazionale. Questa attività sta anche alla base dei doveri di tutte le assemblee elettive, e in primo luogo dei Parlamenti, il cui ruolo deve essere potenziato e non sminuito come purtroppo sta accadendo.

Per il consolidamento e l'espansione della democrazia all'interno degli Stati è necessario che la società civile organizzata:

1. sia di continuo stimolo alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini nella gestione degli affari pubblici;

2. metta costantemente in primo piano la ricerca del "bene comune" e la difesa dei diritti fondamentali di tutti le donne, gli uomini e i bambini, rispetto alla difesa degli interessi di parte;

3. operi affinché sia riconosciuto alle persone e alle comunità locali il diritto di fare in proprio ciò che è nelle loro possibilità, chiedendo allo Stato di riconoscere l'autonomia della società civile organizzata, assicurando il pieno rispetto dei diritti sociali, economici e civili e del dovere di solidarietà.

Per lo sviluppo della democrazia transnazionale è innanzitutto necessario che la società civile globale si opponga con determinazione al tentativo in corso di:

- ridurre, anziché aumentare, il ruolo politico dell'ONU e delle altre organizzazioni multilaterali, a vantaggio degli Stati più forti e delle loro "coalizioni";
- mettere da parte la civiltà dei valori umani universali, del sopranzionalismo e del transnazionalismo solidarista, del multilateralismo, civiltà concretamente avviata dalla Carta delle Nazioni Unite e dal collegato Diritto internazionale dei diritti umani;
- escludere qualsiasi forma di controllo e intervento democratico della politica sull'economia e sul suo processo di globalizzazione;
- adottare gli strumenti per impedire la libera circolazione delle persone ed erodere il diritto all'asilo.

In particolare, occorre che le organizzazioni della società civile chiedano ai Governi e ai Parlamenti di:

1. dare effettività al nuovo diritto internazionale, quello che si basa sulla Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e sulle Convenzioni che ne derivano;

2. dare impulso allo sviluppo e alla contestuale democratizzazione delle Nazioni Unite a cominciare dalle seguenti misure: riformare il Consiglio di

Sicurezza in senso rappresentativo e democratico; promuovere il controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di Sicurezza ad opera della Corte Internazionale di Giustizia; costituire l'Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite, quale organo sussidiario dell'attuale Assemblea Generale; estendere gli ambiti di co-decisionalità che coinvolgono le organizzazioni non-governative; istituire presso il Palazzo di Vetro un "Foro permanente della società civile globale" che consenta un coordinamento stabile delle organizzazioni sovranazionali dei cittadini; rendere tripartite – esecutivo, parlamento, società civile– le delegazioni nazionali nei vari organi delle Nazioni Unite;

3. promuovere la democratizzazione delle Istituzioni regionali, come l'Unione Europea, attribuendo maggiori poteri al Parlamento e favorendo la costruzione di una fitta rete di società civile e di Enti Locali in grado di svolgere pienamente il proprio ruolo di proposta, collaborazione e controllo;

4. promuovere la riforma e la democratizzazione delle Istituzioni economiche e finanziarie internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Organizzazione Mondiale per il Commercio) riportandole sotto il controllo politico e l'effettivo coordinamento delle Nazioni Unite.

5. promuovere la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, creando una vera cultura dei diritti umani, educando e rafforzando la consapevolezza ed il riconoscimento dei diritti sociali, economici, politici e civili;

6. rafforzare i meccanismi di monitoraggio delle violazioni dei diritti umani e dotarsi degli appositi organi per creare pressione sui governi che violino i diritti umani, anche in chiave di prevenzione di conflitti armati ed emergenze umanitarie (come accadono con sempre maggiore frequenza dalla fine della guerra fredda: Angola, Sierra Leone, Algeria, Kosovo, Timor Est)

7. promuovere i diritti delle minoranze etniche, religiose e linguistiche e cercare i canali per assicurare la partecipazione ai processi decisionali internazionale anche ai popoli indigeni e non rappresentati

8. rafforzare i diritti delle donne e del fanciullo e dotarsi di efficaci strumenti per recuperare le donne ed i bambini sfruttate dalla prostituzione, dal lavoro minorile e dall'impiego di bambini soldati;

9. dotarci di strumenti per la giustizia internazionale, ratificando il Trattato per il Tribunale Penale Internazionale e allineando le legislazioni nazionali alle norme internazionali.

Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Per la globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della solidarietà. Cibo, acqua e lavoro per tutti”, 14 ottobre 2001

Domenica 14 ottobre 2001, noi, donne e uomini delle Nazioni Unite, marceremo lungo la strada che da Perugia conduce ad Assisi per promuovere la globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della solidarietà. Oggi il mondo dispone delle capacità necessarie per raggiungere questo obiettivo. Ma occorre cambiare strada e riconsiderare innanzitutto le priorità della politica e dell'uso delle risorse.

Ci muove la consapevolezza che non ci sono processi inevitabili, che “un altro mondo è possibile” e che per costruirlo è necessario promuovere la globalizzazione dal basso: una grande alleanza mondiale di donne e uomini, organizzazioni della società civile, comunità ed Enti Locali impegnati a rifiutare ogni forma di violenza, nella pratica come nel linguaggio, e a sostituire la cultura della guerra con la cultura della pace, la cultura della competizione selvaggia con quella della cooperazione, l'esclusione con l'accoglienza, l'individualismo con la solidarietà, la separazione con la condivisione, l'arricchimento con la redistribuzione, la sicurezza nazionale armata con la sicurezza comune.

Ci muove la preoccupazione per un mondo che sembra andare fuori controllo, prigioniero di una fitta rete di tensioni, crisi e stridenti contraddizioni che sono causa di indicibili sofferenze umane. Un mondo dove tutti parlano di pace ma non si fa nulla per prevenire lo scoppio delle guerre o per mettere fine alle più clamorose violazioni dei diritti umani come in Palestina, in Afghanistan, in Sudan, in Tibet o in Birmania.

Un mondo dove tutti parlano di giustizia ma si condannano interi popoli, come molti di quelli africani, a morire di fame e di sete o malattie. Un mondo dove tutti parlano di ambiente ma non si fa quasi niente per arrestare l'effetto serra, l'inquinamento e la deforestazione del Pianeta. Un mondo dove tutti parlano di libertà e democrazia ma che sembra scivolare verso un autoritarismo globale,

dove la Carta dell'ONU e il diritto internazionale dei diritti umani vengono usati da alcuni Stati come il menù di un ristorante.

Ci muove la preoccupazione per quei miliardi di persone senza diritti di cittadinanza, che sopravvivono e muoiono nel mondo: persone che compaiono e scompaiono di tanto in tanto, quando succede qualche inevitabile tragedia; persone che “esistono” solo se diventano un “problema di ordine pubblico” o una “opportunità di riduzione di costi” per qualche azienda multinazionale. Ci muove la preoccupazione per una società civile sempre più sotto pressione da una competizione sfrenata, colpita da un'enorme crescita dell'insicurezza (economica, relativa al posto di lavoro e al reddito, sanitaria, culturale, personale e collettiva, ambientale e politica) e dalla sensazione che stia venendo meno ogni certezza, che siamo al tramonto di ogni regola.

Ci muove la preoccupazione per un processo di globalizzazione spinto da uomini e imprese interessate ad estendere il proprio potere o a massimizzare, nel più breve tempo possibile, i propri profitti senza alcuna attenzione ai costi umani, sociali e ambientali.

Dopo decenni di politiche mondiali influenzate dagli interessi economici, finanziari e commerciali dei grandi paesi industrializzati e delle grandi imprese, alla de-regulation e alla legge del più forte, alla privatizzazione, all'espansione del mercato e della sua ideologia, alla delegittimazione dell'ONU è giunto il momento di ridefinire le priorità dell'agenda politica internazionale e dell'uso delle risorse mettendo al centro non gli interessi di pochi ma il bene pubblico globale.

Il mondo ha bisogno di governi e istituzioni internazionali democratiche determinate a mettere un freno al crescente disordine internazionale, gestire le sfide dell'interdipendenza e promuovere il bene pubblico globale. Il mondo ha bisogno di governi decisi a contrastare e prevenire le guerre e le massicce violazioni dei diritti umani; sradicare la povertà e garantire a tutti il libero accesso ai diritti sociali di base (il diritto al cibo, all'acqua, alla salute, all'educazione, alla casa, ad un lavoro dignitoso...); garantire la libertà e l'esercizio dei diritti democratici, il pluralismo della società civile, delle imprese e dell'informazione; combattere il razzismo, la xenofobia, la discriminazione in tutte le sue forme; combattere le epidemie, affrontare le emergenze ambientali (riscaldamento globale, distruzione della biodiversità, desertificazione,...) e salvaguardare le risorse naturali per le generazioni future; promuovere equità e giustizia distri-

butiva nell'economia e nel commercio globale; orientare la ricerca scientifica e tecnologica a favore dello sviluppo umano e far sì che l'umanità intera possa beneficiare dei progressi raggiunti; etc...

Oggi più che mai dobbiamo riconoscere che, nessuno di questi obiettivi – che tutti affermano di condividere – sarà mai raggiunto dalla libera azione del mercato o dalla sua globalizzazione, per la semplice ragione che esso ha altre priorità e obiettivi. Occorre, dunque, che siano innanzitutto la politica, la società civile, le istituzioni democratiche, nazionali e internazionali, ad assumere l'iniziativa.

Una grande responsabilità spetta ai governi dei paesi più ricchi e potenti del mondo che, più di ogni altro, detengono il potere, le risorse e i mezzi per determinare, nel bene e nel male, le condizioni di vita e il futuro di gran parte dell'umanità.

Per questo, noi donne e uomini delle Nazioni Unite, consapevoli delle responsabilità e dei doveri che ci accomunano, coerenti con i principi del diritto internazionale dei diritti umani e con gli ideali della Carta delle Nazioni Unite chiediamo con forza ai nostri governi di assumere un'altra priorità, di promuovere un'altra globalizzazione: la globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della solidarietà.

Ignorare ancora l'urgenza di questo impegno comune vuol dire rifiutare le proprie responsabilità politiche e affrontare una sempre più pericolosa serie di crisi più o meno globali alle quali non sarà possibile rispondere con la politica del cerotto, i cui costi sociali e umanitari, economici e militari saranno molto più grandi di ogni seria misura preventiva.

Per questo, denunciando il comportamento irresponsabile di tutti quei governi che ogni giorno continuano a rinnegare gli impegni sottoscritti durante le grandi Conferenze mondiali dell'ONU degli anni '90 e rinnovati anche nel Millennium Summit dello scorso anno.

Ai governi più ricchi e potenti del mondo che si sono riuniti a Genova noi abbiamo chiesto e chiediamo innanzitutto più democrazia. La democrazia è la via maestra che vogliamo e dobbiamo percorrere per affrontare le sfide del nostro tempo, riaffermare il primato della politica e migliorare il mondo in cui viviamo.

Ma la democrazia (tutta la democrazia: quella politica, economica, sociale, rappresentativa, diretta, partecipativa) deve superare i confini dello stato na-

zionale ed estendersi anche ai grandi santuari della politica e dell'economia internazionale, dalla città fino alle Nazioni Unite. Senza democrazia, la globalizzazione è totalitarismo e colonialismo.

A tutti i governi chiediamo di seguire la via della legalità, promuovendo la democratizzazione del sistema internazionale, processi decisionali aperti e trasparenti, la cooperazione a tutti i livelli, il riconoscimento dei diritti e del ruolo fondamentale svolto ogni giorno dalle istituzioni locali e dalle organizzazioni della società civile, l'apertura alle loro istanze e alle proposte.

A loro chiediamo, ancora una volta, di promuovere decisamente il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite, quale centro della governabilità globale. Il processo di globalizzazione in atto ha aumentato il già profondo deficit di democrazia internazionale esistente, preparando un futuro denso di tensioni, incognite e pericoli inaccettabili. Senza il rilancio del sistema delle Nazioni Unite, senza un forte investimento per ridargli forza, efficacia e credibilità, nessuno dei tanti problemi globali potrà trovare una soluzione.

Chiediamo cibo, acqua e lavoro per tutti. È scandaloso che nonostante l'enorme crescita della ricchezza mondiale e gli straordinari progressi scientifici e tecnologici

ci siano ancora tante famiglie nel mondo escluse da questi diritti fondamentali: 800 milioni di persone che soffrono la fame, un miliardo e duecento milioni di persone che non hanno accesso all'acqua potabile, 160 milioni sono le donne e gli uomini senza lavoro (34 milioni solo nei paesi industrializzati) e ancora di più sono coloro che nonostante un duro lavoro sopravvivono nella povertà. 250 milioni sono i bambini costretti a lavorare spesso in condizioni terribili. Come potrà mai esserci pace in un mondo come questo? Noi chiediamo che questi tre diritti fondamentali di ogni persona vengano posti da subito al centro dell'impegno degli Stati, delle istituzioni internazionali e degli stessi enti di governo locale.

Questa lotta globale per la dignità umana deve essere parte di un instancabile impegno comune teso a promuovere la globalizzazione dei diritti umani, ovvero: tutti i diritti umani per tutti. Questo, noi donne e uomini, noi popoli delle Nazioni Unite, chiediamo con forza alle grandi imprese, alle istituzioni economiche internazionali, alle forze politiche, alle istituzioni locali, ai governi nazionali, all'Unione Europea e all'ONU. È un obiettivo ambizioso, non nuovo, ma oggi possibile. Esiste un obiettivo concreto che possa essere considerato più importante?

Alla vigilia dell'entrata in vigore dell'Euro, chiediamo al Parlamento, alla Commissione e al Consiglio Europeo, ai Governi e ai Parlamenti dei paesi membri un particolare impegno affinché l'originario disegno pacifista d'integrazione europea torni ad orientare le politiche dell'Unione Europea. In tutto il mondo cresce la domanda di Europa. Un'Europa a servizio della pace, del disarmo e della prevenzione dei conflitti.

Un'Europa aperta al resto del mondo, capace di esprimersi con una sola voce nel contesto delle relazioni mondiali per difendere la causa della legalità e della solidarietà internazionale, per portare avanti la realizzazione di un modello di nuovo ordine mondiale coerente innanzitutto coi principi della Carta dell'ONU e del diritto internazionale dei diritti umani. Un'Europa dove la politica e la dimensione sociale abbiano il primato sul mercato. Un'Europa impegnata a colmare il deficit democratico interno tuttora persistente, a sviluppare il dialogo sociale e civile, a orientare la politica di coesione economica e sociale, a promuovere e sviluppare forme di più efficace cooperazione e solidarietà con i paesi del Mediterraneo e i più poveri, ad accelerare l'ingresso nell'Unione dei paesi dell'Europa centrale e orientale.

Per affrontare le grandi sfide che abbiamo d'innanzi e globalizzare i diritti umani è indispensabile riscoprire e diffondere una cultura autentica della solidarietà e della condivisione. Nessuna comunità umana può sopravvivere senza solidarietà: nemmeno la comunità planetaria di cui siamo parte. Ma attenzione: non si tratta di distribuire un po' del superfluo che il nostro mondo produce in abbondanza. Ciò che oggi ci viene richiesto – per salvare l'umanità da una minacciosa deriva – è un forte investimento per la promozione della giustizia (la pace positiva) e per lo sviluppo della cooperazione internazionale a tutti i livelli.

Le risorse non mancano. Per decenni abbiamo investito sugli armamenti. Oggi è venuto il momento di spendere quelle stesse risorse per garantire la vera sicurezza delle persone, di tutte le persone, di tutti i popoli e del pianeta. Altro che scudo spaziale!

Denunciamo il comportamento irresponsabile, l'immoralità e il cinismo dei governi che continuano a negare all'ONU le risorse e i mezzi per fermare le guerre che da Gerusalemme a Kabul, da Gaza a Grozny, da Djarbakir a Khartoum devastano la nostra comunità umana.

Denunciamo il comportamento illegale, l'immoralità e il cinismo dei governi che continuano a incrementare il traffico internazionale di armi (i primi sei

maggiori esportatori sono quattro membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, la Germania e l'Italia), ad aumentare le spese militari e di quelli che oggi stanno preparando le guerre stellari scatenando una nuova corsa mondiale al riarmo. L'alternativa alla guerra (vietata dal diritto internazionale) e alla sua proliferazione è la creazione di un efficace sistema di sicurezza collettiva sotto l'autorità sopranazionale dell'ONU, debitamente riformato e democratizzato, dotato di una forza di polizia internazionale e di un corpo civile di pace.

La domanda di solidarietà, giustizia e pace senza frontiere che viene ormai da ogni parte del mondo interroga ciascuno di noi che viviamo nella ricca cittadella occidentale, ci costringe a sollecitare i nostri governi a cambiare politica ma anche a ripensare il nostro modello di sviluppo, i nostri stili di vita personali e collettivi, e ci spinge a ridurre i consumi e ad eliminare gli sprechi e gli eccessi, a sostenere le esperienze di commercio equo e solidale e a promuovere una gestione etica del risparmio.

Globalizzare i diritti umani, la democrazia e la solidarietà: questa è la pressante richiesta che viene da una moltitudine di donne, uomini e istituzioni locali di tutto il mondo. Queste "donne e uomini planetari" non chiedono nulla per sé ma per l'umanità intera.

Essi sono l'embrione di una società civile globale che sta crescendo attorno ai valori della pace e della giustizia, dei diritti umani e della nonviolenza. Essi sono una risorsa straordinaria per il nostro comune futuro. Nelle loro e nelle nostre mani è riposta la possibilità e la responsabilità di cambiare questo mondo.

Non basta chiedere occorre agire in prima persona. Andando verso Assisi, come quarant'anni fa Aldo Capitini, rinnoviamo innanzitutto il nostro impegno di donne e uomini liberi, di associazioni ed enti locali responsabili perché la pace e la giustizia si affermi in mille azioni concrete quotidiane, individuali e collettive: "a ognuno di fare qualcosa".

Appello al Parlamento e al Governo Italiano, al Parlamento Europeo, alla Commissione Europea, al Consiglio Europeo e all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

Perugia, 10 settembre 2001

Le promesse e le buone intenzioni non hanno mai salvato una vita umana. Urgono decisioni precise e vincolanti come queste:

– Rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite, abolendo il potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza o almeno congelandolo in materia di diritti umani, creando un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite e un Forum permanente della società civile globale, costituendo un Consiglio per la sicurezza economica

e lo sviluppo umano sostenibile, etc...;

– intervenire subito in Medio Oriente, a difesa dei diritti delle persone e dei popoli e della legalità internazionale, per mettere fine all'occupazione israeliana della Cisgiordania e di Gaza e ad ogni altra forma di violenza, promuovendo un piano di pace basato sulle risoluzioni delle Nazioni Unite e sul principio "Israele e Palestina: due Stati per due Popoli". Con altrettanta determinazione è urgente che l'ONU intervenga, con una propria forza di polizia internazionale, con compiti di interposizione e di costruzione della pace, in tutte le zone di guerra che, come nel martoriato continente africano, continuano ad insanguinare il mondo;

– fermare la morte per fame definendo, sin dal prossimo vertice mondiale della FAO, tutte le misure necessarie ad assicurare il diritto al cibo all'umanità intera;

– fermare la privatizzazione mondiale dell'acqua, bene comune dell'umanità, promuovere un uso razionale delle risorse idriche e garantire a tutti l'accesso a questo fondamentale diritto;

– attivare politiche per la piena occupazione, un lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori di tutto il mondo in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità umana, come previsto dalle norme fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e attivare programmi urgenti di lotta al lavoro minorile;

– cancellare il debito estero dei paesi impoveriti e rivedere il sistema di concessione dei crediti che genera insostenibili processi di indebitamento;

– modificare, sin dalla prossima conferenza del WTO in Qatar, quelle regole del commercio internazionale che impediscono il libero accesso ai mercati dei prodotti dei paesi poveri e che compromettono la sopravvivenza di intere comunità locali e garantire a tutti l'accesso alle medicine salvavita a costi sostenibili;

– esigere dal Fondo Monetario, la Banca Mondiale e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio il pieno rispetto dei principi e degli impegni per

lo sviluppo umano sostenibile fissati dall'ONU, delle norme fondamentali dell'OIL;

- respingere il progetto americano delle guerre stellari e tutti i nuovi piani di riarmo, rilanciando il ruolo dell'ONU per la costruzione di un sistema di sicurezza comune fondato sul disarmo e la prevenzione dei conflitti;

- applicare e ampliare il Protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica che minacciano il clima e la vita di miliardi di persone;

- aumentare fino allo 0,7% le risorse dedicate alla cooperazione internazionale per sradicare la povertà estrema, la morte per fame e malattie, riducendo i bilanci e gli arsenali militari;

- applicare un sistema di tassazione sulle transazioni finanziarie speculative (Tobin Tax);

- rendere subito operativa la Corte penale internazionale permanente;

- sostenere politicamente e finanziariamente le attività dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, accentuando la pressione verso i governi responsabili di sistematiche violazioni dei diritti umani e, in particolare, che continuano a praticare la pena di morte e le più odiose forme di esclusione e mutilazione delle donne e di sfruttamento dei bambini.

Queste proposte sono da tempo al centro dell'impegno di migliaia di organizzazioni della società civile e di numerosi enti locali. Esse saranno ulteriormente discusse e approfondite nella 4a Assemblea dell'ONU dei Popoli che si svolgerà a Perugia, dall'11 al 13 ottobre 2001. La Marcia Perugia-Assisi sia l'occasione per riflettere e decidere di fare, ciascuno, una cosa in più per la pace e la giustizia nel mondo.

Documento finale della IV assemblea dell'ONU dei popoli, “La globalizzazione dal basso. Il ruolo della società civile mondiale e dell'Europa”, Perugia, 13 ottobre 2001

Per la quarta volta noi, rappresentanti di centinaia di organizzazioni della società civile di tutto il mondo, ci ritroviamo all'Assemblea dell'ONU dei popoli di Perugia.

In quest'incontro abbiamo costruito relazioni e solidarietà tra i popoli, abbiamo dato il nostro contributo a una vera e propria società civile globale capace di fare sentire la propria voce sui problemi del pianeta. La nostra voce chiede a tutti di cambiare strada e rispondere alle esigenze di pace e di giustizia per tutti. Chiediamo che si rinunci alle logiche di guerra e di potenza militare, si elimini il terrorismo, si garantisca la sicurezza, si difendano i diritti umani, si risponda ai bisogni di tutti partendo da quelli essenziali – cibo, acqua, lavoro – si promuova la giustizia, uno sviluppo equo e sostenibile, l'uguaglianza, la democrazia, il rispetto delle diversità, la solidarietà e la condivisione.

Questa nuova strada noi la stiamo già percorrendo, con il nostro lavoro per ridurre le ingiustizie, per la soluzione nonviolenta dei conflitti, per costruire un ordine internazionale che sappia fare a meno della guerra, per promuovere i diritti umani e sociali, per costruire ovunque solidarietà, uguaglianza e democrazia. La percorriamo sempre più lavorando insieme, con reti di associazioni e campagne comuni che attraversano i confini nazionali e affrontano ovunque sia necessario le ingiustizie del pianeta e le responsabilità dei poteri nazionali e sovranazionali. Costruiamo in questo modo una società civile globale sempre più visibile e attiva, protagonista di una globalizzazione dal basso, che diffonde i diritti, la giustizia, la democrazia, contrapposta alla globalizzazione neo-liberista imposta in questi anni dai poteri economici dei paesi più ricchi.

Dalla scorsa Assemblea dell'ONU dei popoli nel settembre 1999, questa strada si è fatta più grande e più forte. Milioni di persone in tutto il mondo, un nuovo movimento di movimenti, hanno messo in discussione i poteri

globali negli appuntamenti di Seattle, di Praga, di Quebec City, di Genova; nuovi appuntamenti, come il Forum sociale mondiale di Porto Alegre, si sono affermati per dare alle organizzazioni della società civile la possibilità di sviluppare strategie comuni, costruire alternative, proporre politiche diverse. Per mostrare insomma che “un altro mondo è possibile”, come annunciava già la Marcia Perugia-Assisi del 1999.

Il ruolo della società civile globale

Il messaggio più importante che questa Assemblea dell'ONU dei popoli ha espresso è che un'alternativa esiste, è possibile e si sta costruendo con il lavoro di milioni di persone che reagiscono all'indifferenza, di migliaia di associazioni e gruppi della società civile di tutto il mondo che lavorano per il cambiamento. Come rappresentanti della società civile globale ci impegnamo:

- ad agire sempre di più insieme, su un agenda comune di cambiamento, che unisca le nostre mille campagne e iniziative, mantenendo le differenze ma superando le divisioni.

- a rompere il silenzio e l'isolamento di cui sono vittime milioni di persone nel mondo che subiscono le conseguenze dei conflitti, del terrorismo, della povertà, delle ingiustizie;

- a promuovere una società autenticamente alternativa al modello neoliberista e alle priorità del mercato a partire dalle moltissime pratiche concrete di rispetto dei diritti, tutela dell'ambiente, economia solidale sviluppate ovunque dalla società civile;

- a partecipare al Forum sociale mondiale di Porto Alegre del febbraio 2002 e al Forum mondiale della società civile di Ginevra del luglio 2002, in collegamento con il sistema delle Nazioni Unite, agli appuntamenti in occasione delle Conferenze ONU su Finanza per lo sviluppo a Città del Messico nel marzo 2002 e su quella su Rio dieci anni dopo a Johannesburg nel settembre 2002.

- a promuovere, a partire dalle organizzazioni qui presenti, la costituzione di un comitato internazionale che si unisca alla Tavola della Pace per l'organizzazione della quinta Assemblea dell'ONU dei Popoli. L'obiettivo è costruire una rete permanente, aperta alle organizzazioni di società civile di tutti i paesi interessate a un lavoro comune per la globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della solidarietà.

Tre sono le direzioni principali della costruzione di questa alternativa

1. Ripudiare la guerra, sradicare il terrorismo, costruire la pace. La violenza organizzata oggi è sempre meno monopolio degli stati: accanto alle guerre tra nazioni si moltiplicano i conflitti alimentati da interessi militari e criminali, da fondamentalismi etnici e religiosi. Per questo occorre eliminarne le cause che sono nelle violazioni dei diritti umani e dei popoli, occorre un sistema di sicurezza comune centrato sulle Nazioni Unite, dotato di una forza di polizia internazionale, una forza non armata di intervento della società civile e l'attivazione della Corte penale internazionale.

2. Ridurre le ingiustizie economiche e sociali. La globalizzazione neoliberista ha aggravato le disuguaglianze, la povertà, l'insostenibilità dell'economia mondiale, con l'aggravamento delle emergenze alimentari, sanitarie, ambientali, sociali. Occorre riorientare l'economia perché soddisfi i bisogni fondamentali delle persone, democratizzare l'economia mondiale, restituire spazio alla politica e alla società.

3. Promuovere la globalizzazione della democrazia. La concentrazione del potere nelle mani degli stati più potenti e di organismi sovranazionali non democratici e rappresentativi ha alimentato il disordine mondiale, le ingiustizie, le violazioni dei diritti umani, politici e sociali in tutto il pianeta. Occorre democratizzare e rafforzare le Nazioni Unite e le istituzioni sovranazionali con la responsabilità dei "beni comuni globali", riconoscendo un ruolo diretto della società civile globale.

Proprio mentre l'Assemblea dell'ONU dei Popoli era riunita, è stato assegnato alle Nazioni Unite il Premio Nobel per la Pace, con un riconoscimento del ruolo essenziale che può e deve svolgere su questi temi, ottenendo dagli stati gli strumenti necessari, un ruolo che noi abbiamo sempre rivendicato.

Il ruolo e le responsabilità globali dell'Europa

Quest'impegno va sviluppato non solo su scala globale e nazionale, ma anche a livello europeo.

L'Europa, con la nascita dell'Euro, è oggi la più grande area economica del mondo e ha responsabilità sempre più importanti.

Vogliamo che l'Europa, alla vigilia di un nuovo allargamento, renda di nuovo espliciti i valori di pace, giustizia e solidarietà che sono stati alla base del progetto di integrazione europea. Questi valori devono ispirare politiche che abbiano gli obiettivi di ridurre le disegualianze e realizzare uno sviluppo umano sostenibile.

Vogliamo che la più grande potenza economica non si trasformi in una nuova superpotenza militare. Deve diventare un protagonista politico e sviluppare politiche comuni affrontando le proprie responsabilità globali in modo nuovo, iniziando dal rispetto per gli altri paesi da una valutazione delle conseguenze che le proprie politiche hanno sul resto del mondo. La società civile deve contribuire a sviluppare questa diversa idea di Europa.

Vogliamo che l'Unione Europea non sia una fortezza, che scarica sul resto del mondo i propri problemi, chiusa verso gli immigrati che bussano alle nostre porte.

La Conferenza intergovernativa prevista entro il 2004 dovrà modificare i trattati e le istituzioni dell'Unione Europea. Questi valori, questi obiettivi e queste responsabilità nuove dovranno essere inseriti nei documenti e nelle strutture dell'Unione. Dovranno ispirare e trasformare le attuali politiche dell'Unione Europea, riconoscendo il ruolo degli enti locali. Per questo L'Assemblea dell'ONU dei Popoli lancia la proposta di costituire un Forum della Società Civile sull'Europa, aperto alle organizzazioni di tutti i paesi, per premere su tutti gli organismi dell'Unione Europea con l'obiettivo una maggior democrazia, responsabilità e coinvolgimento formale della società civile, anche alla luce del recente libro bianco sulla Governance della Commissione europea. Il Forum, da qui alla Conferenza intergovernativa, avrà il compito di monitorarne le politiche, proporre alternative, chiedere cambiamenti istituzionali, praticare più stretti rapporti tra le organizzazioni della società civile. Un lavoro che troverà uno sbocco importante e sarà sviluppato nei lavori della quinta Assemblea dell'ONU dei Popoli nel 2003.

Le tre strade della società civile globale

Già nel documento finale dell'Assemblea dell'ONU dei popoli del 1999 abbiamo chiesto di mettere "prima di tutto la pace", di realizzare un'economia di giustizia e di costruire una democrazia internazionale e una cultura dei diritti umani.

Oggi queste tre richieste sono ancora più urgenti e drammatiche. Oggi più che mai l'alternativa che abbiamo è tra costruire un mondo più giusto, più pacifico, più democratico e più solidale, oppure essere condannati alla barbarie, alla violenza, al terrorismo, alla guerra.

Prima di tutto la pace

La pace, come proclama l'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, è un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. Senza pace non ci può essere né sviluppo né democrazia. Senza giustizia non c'è pace, che è promozione e rispetto dei diritti umani e sociali, rapporto corretto ed equilibrato con la natura, costruzione di condizioni di giustizia e democrazia per tutti i popoli.

Oggi più che mai abbiamo bisogno di costruire un nuovo sistema di sicurezza comune, di affermare che nessuno stato, per quanto potente può garantire con le armi la propria sicurezza in un mondo dominato da ingiustizie, violenze e insicurezze per interi popoli. La fine della guerra fredda, dodici anni fa, aveva creato una straordinaria opportunità per procedere su questa strada, per assegnare alle Nazioni Unite i compiti di garantire questa sicurezza comune, sviluppando le proprie capacità di soluzione politica dei conflitti, di peace keeping e di polizia internazionale, realizzando la Corte penale internazionale con la responsabilità di perseguire i crimini contro l'umanità, in quadro di legittimità, trasparenza e controllo democratico internazionale.

Il proliferare di sanguinosi conflitti in Africa, in Asia, nei Balcani, il moltiplicarsi di interventi militari dell'occidente, dalla guerra del Golfo, a quella del Kosovo, l'emergere di una grave minaccia del terrorismo internazionale e la guerra oggi in corso in Afghanistan ci hanno riportato in un mondo segnato dalle armi.

Contro questa tragedia, la società civile globale deve innanzitutto promuovere, a tutti i livelli, il ripudio della guerra, riaffermare che le armi e il terrorismo non offrono soluzioni alle tensioni e ai conflitti che insanguinano il pianeta e praticare la ricerca di soluzioni politiche e nonviolente per prevenire i conflitti. Occorre ratificare le convenzioni internazionali sul terrorismo esistenti e, nel quadro di una nuova convenzione internazionale contro il terrorismo, elaborare una definizione di terrorismo che ne comprenda tutte le forme.

Ai Governi e ai Parlamenti, la società civile globale rinnova le richieste di:

1. rispettare i principi costituzionali della legalità internazionale, sanciti nella Carta delle Nazioni Unite e nelle convenzioni giuridiche internazionali, quali il principio della eguale dignità di tutte le persone, il principio del divieto dell'uso della forza per la soluzione delle controversie internazionali e il principio dell'obbligo di risoluzione pacifica delle medesime;

2. far cessare le guerre in atto e porre l'ONU nella condizione di esercitare le proprie funzioni e poteri in ordine all'applicazione delle risoluzioni dell'ONU sui diritti dei popoli, alla prevenzione e alla cessazione dei conflitti, al mantenimento della pace e alla costruzione della medesima dopo i conflitti, facendo funzionare un adeguato sistema di sicurezza comune a livello mondiale, evitando che singoli paesi o alleanze militari si sostituiscano al ruolo e alle funzioni dell'ONU, dando vita alla forza di polizia militare internazionale prevista dall'art. 43 della Carta e mantenendo sotto il controllo delle Nazioni Unite i sistemi regionali di sicurezza secondo quanto disposto dal Cap. VIII della Carta;

3. accelerare la ratifica dei paesi che ancora non l'hanno fatto e l'entrata in vigore dello Statuto della Corte penale internazionale approvato dalla Conferenza di Roma; ribadire che nessuna impunità può essere concessa a chi si è macchiato di crimini di genocidio, guerra, terrorismo, crimini contro l'umanità;

4. ridurre la spesa militare, promuovere la riduzione e la riconversione delle forze armate nazionali in forze a disposizione della polizia internazionale in sede mondiale e regionale, e dare vita ad un corpo civile internazionale non armato per il monitoraggio dei diritti umani, l'intervento civile e le funzioni di costruzione della pace;

5. rilanciare il processo di disarmo, con la totale eliminazione delle armi nucleari, delle armi batteriologiche e chimiche e delle mine anti-persona, fermando i progetti di "scudo spaziale", con stretti controlli sul commercio di armi leggere, la riduzione della produzione e esportazione di armamenti, favorendo la riconversione civile e il controllo dell'ONU sul commercio di armi;

6. riconoscere il diritto fondamentale di ogni persona all'obiezione di coscienza al servizio militare.

7. riconoscere ai popoli il diritto di autodeterminazione, esercitato rispettando i diritti di tutti e della legalità internazionale.

8. promuovere l'eguaglianza di genere nelle relazioni internazionali.

Di fronte ai conflitti in corso, la società civile globale rinnova il proprio impegno ad agire in prima persona per:

1. la cessazione delle azioni di guerra e terrorismo e la prevenzione dei conflitti;

2. sollecitare un intervento efficace dell'ONU e della comunità internazionale nel rispetto della legalità internazionale, chiedendo il riconoscimento del ruolo delle organizzazioni della società civile;

3. costruire la pace in Medio Oriente: occorre intervenire a difesa dei diritti delle persone, dei popoli e della legalità internazionale, mettere fine all'occupazione israeliana della Cisgiordania e di Gaza e ad ogni altra forma di violenza, promuovendo un piano di pace basato sulle risoluzioni delle Nazioni Unite e sul principio "Israele e Palestina: due stati per due popoli". Per questo proponiamo a tutti di tornare a Gerusalemme, portando l'Europa, la società civile di tutto il mondo a fianco dei nostri amici palestinesi e israeliani per ribadire che la pace è possibile;

4. capire le radici dei conflitti, sapendo distinguere le diverse responsabilità delle popolazioni, dei governi e delle forze armate, e portare di fronte alla giustizia internazionale i responsabili dei crimini e delle violazioni dei diritti umani

5. portare aiuto alle popolazioni vittime innocenti della guerra e sviluppare un'adeguata politica di cooperazione e di solidarietà internazionale con al centro le organizzazioni della società civile e le comunità locali, superando gli ostacoli posti dai governi;

6. dare spazio alle pratiche delle donne per la costruzione della pace;

7. aiutare chi si rifiuta di prendere parte alla guerra e chi cerca di opporsi sostenendo le forze che sul posto cercano soluzioni di pace;

8. respingere la prospettiva di "scontro tra civiltà", mantenere aperti canali di dialogo tra le parti, combattere la diffusione dell'immagine del nemico e promuovere la riconciliazione e la ricostruzione, l'educazione alla pace, ai diritti umani, alla democrazia e alla nonviolenza, nel pieno rispetto e valorizzazione delle differenze che arricchiscono l'umanità, favorendo gli scambi tra i popoli e il dialogo tra le religioni.

9. opporsi alla cultura della violenza che rischia di diffondersi in ogni piega della società, minacciando anche i percorsi di cambiamento e, più in generale, diffondere un'idea e una cultura della pace che non è la pura assenza di guerra ma il diritto di ogni essere umano a un ordine sociale e internazionale nel

quale tutti i diritti enunciati nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani possano essere pienamente realizzati.

Per un'economia di giustizia

Le radici dei conflitti sono nelle ingiustizie che segnano il pianeta. Da dieci anni le Conferenze mondiali delle Nazioni Unite hanno stabilito piani d'azione per affrontare i problemi globali – la fame, l'ambiente, lo sviluppo sociale, etc. – che i governi non hanno voluto realizzare. Al contrario, le politiche neo-liberiste imposte dalle istituzioni economiche sovranazionali, dai governi dei paesi ricchi e dalle imprese multinazionali hanno aumentato i profitti di pochi e l'impoverimento di molti, aggravando le disuguaglianze sia tra i paesi del Nord e del Sud del mondo che all'interno delle nazioni.

La globalizzazione dell'economia, le politiche neoliberiste, l'accresciuta competizione internazionale, deregolamentazione e liberalizzazione, la corsa alle riduzioni delle imposte e i tagli della spesa pubblica, anziché espandere le opportunità di sviluppo, rafforzano la concentrazione del potere in particolare delle grandi imprese multinazionali e il prevalere degli interessi della speculazione finanziaria su quelli dell'economia reale. Questi meccanismi passano anche per il persistere di paradisi fiscali dove transitano nel completo anonimato 3600 miliardi di dollari l'anno, alimentando speculazioni e affari illeciti, l'economia criminale e le stesse reti legate al terrorismo internazionale.

Mentre crescono le ricchezze più grandi, cresce ovunque la povertà, la frammentazione sociale, l'insicurezza del reddito e del posto di lavoro, il degrado ambientale e l'omologazione culturale.

Da anni la società civile globale chiede e pratica un'altra strada, al posto dell'economia dell'ingiustizia vuole affermare un'economia fondata su tre principi: democratizzare, redistribuire e cooperare.

1. Democratizzare l'economia vuol dire recuperare controllo politico e sociale sulle imprese, sulla finanza e sulle istituzioni internazionali. Ai Governi e ai Parlamenti la società civile chiede innanzitutto di:

- affidare a organismi sovranazionali nati dalla riforma delle Nazioni Unite
- anziché a gruppi di paesi ricchi come il G8 – il compito di gestire l'interdi-

pendenza nell'ottica del "bene comune", consentendo loro di intervenire sulle scelte economiche che sono alla radice dei problemi globali e di regolare il sistema finanziario mondiale in modo che le risorse siano effettivamente destinate allo sviluppo, al servizio della solidarietà tra persone, paesi e generazioni, con misure come l'istituzione di un Consiglio di sicurezza economica e sociale democratico e rappresentativo, la regolamentazione del sistema finanziario, la tassazione delle speculazioni finanziarie (la tassa sulle transazioni valutarie, finora nota come Tobin tax), l'abolizione dei paradisi fiscali, utilizzando queste misure per finanziare uno sviluppo sostenibile dei paesi più poveri;

- utilizzare la prossima Conferenza ONU su Finanza per lo sviluppo del 2002 per costruire un nuovo orizzonte per l'economia e la finanza internazionale e procedere alle riforme necessarie perché il Fondo Monetario, la Banca Mondiale e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio agiscano nel rispetto dei principi e degli impegni per lo sviluppo sostenibile fissati dall'ONU, rovesciando l'attuale imposizione di condizioni che mettono gli interessi dei creditori prima di quelli dei popoli, garantendo la trasparenza, la partecipazione e il controllo democratico di tutti i paesi e della società civile;

- modificare quelle regole del commercio internazionale che danno un potere eccessivo all'OMC, ai paesi del Nord, e alle imprese multinazionali e impediscono il libero accesso ai mercati per i prodotti dei paesi in via di sviluppo, respingendo le pressioni per nuove liberalizzazioni nell'agenda della Conferenza dell'OMC nel novembre 2001 in Qatar, respingendo le pressioni per la privatizzazione dei servizi pubblici essenziali in tutto il mondo, e respingendo gli obiettivi del progetto di Accordo Multilaterale sugli Investimenti in qualunque contesto si ripresentino;

- impedire il controllo da parte dell'OMC di diritti e attività essenziali come l'istruzione, la sanità, i servizi, l'agricoltura;

- all'interno dei singoli paesi è necessario sostenere il diritto dei lavoratori ad organizzarsi in sindacato, il cui ruolo è quello di promuovere i diritti e rimuovere ogni forma di discriminazione, in particolare nei confronti delle donne.

2. Redistribuire vuol dire investire la strada che sta continuando ad accrescere le disuguaglianze. Ai Governi e ai Parlamenti la società civile chiede di:

- accelerare ed estendere la cancellazione del debito estero dei paesi impoveriti che costituisce ancor oggi una grave forma di sfruttamento a danno

di una larga parte dei paesi del Sud del mondo; riconoscere che per questa strada si possono liberare risorse necessarie per salvare milioni di vite umane; riconoscere le responsabilità dei creditori che hanno sostenuto governi dispotici; riconoscere l'esistenza di un "debito ecologico" che i paesi del Sud possono vantare nei confronti del Nord, a causa dell'uso ineguale delle risorse del pianeta e delle diverse forme di dominio coloniale e neocoloniale che la storia ha conosciuto; intervenire per riequilibrare i rapporti tra paesi indebitati e paesi creditori introducendo norme di trasparenza, forme di arbitrato e mediazione nei quali sia garantita la partecipazione delle società civili dei paesi indebitati; promuovere la revisione del sistema di concessione dei crediti, ridimensionando il ruolo della finanza privata; assicurare che le risorse rese disponibili siano utilizzate contro la povertà, operando affinché la Conferenza ONU su Finanza per lo sviluppo del 2002 possa contribuire a raggiungere questi obiettivi.

– operare affinché in tutto il mondo siano introdotti e difesi gli standard internazionali che proibiscono lo sfruttamento del lavoro minorile e garantiscono il rispetto dei fondamentali diritti economici, sociali e sindacali dei lavoratori contenuti nelle Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e nei suoi documenti più recenti;

– battersi contro la povertà mediante l'adozione di coerenti politiche e patti locali, nazionali e sovranazionali che coinvolgano anche gli enti locali, le forze sociali e quelle economiche e sostenerne lo sviluppo a livello globale con riforme agrarie, con il trasferimento di conoscenze e l'apertura anche dei mercati occidentali;

– creare nuova occupazione, adottare una politica per la piena occupazione e ridare piena dignità al lavoro e ai lavoratori di tutto il mondo, anche riducendo gli orari di lavoro, assicurando un salario minimo, favorire l'accesso paritario delle donne, riconoscendo che l'accesso al lavoro è un meccanismo essenziale per uscire dalla povertà;

– sostenere lo sviluppo di un'economia sociale valorizzando il ruolo e le finalità del cosiddetto "Terzo settore" e stimolare la realizzazione di esperienze, anche di piccola scala, che possono offrire alternative concrete alla disoccupazione;

3. Cooperare vuol dire non lasciare alla competizione di un mercato senza regole i destini delle nostre società. Ai Governi e ai Parlamenti la società civile chiede innanzitutto di:

– invertire la disastrosa tendenza degli ultimi anni di riduzione degli stanziamenti per la cooperazione internazionale, applicando la raccomandazione dell’ONU di destinare lo 0,7% del Prodotto interno lordo dei paesi ricchi alla cooperazione allo sviluppo, superando la logica dell’emergenza, finalizzando gli interventi alla promozione dello sviluppo umano, accettando un maggiore coordinamento internazionale e promuovendo la cooperazione diretta tra comunità ed enti locali;

– fare in modo che l’economia soddisfi i bisogni fondamentali delle persone e realizzare tutte le politiche economiche e sociali necessarie per garantire a tutti l’accesso ai diritti sociali di base: il diritto al cibo, all’acqua, alla salute, all’educazione, alla casa, al lavoro, che non possono essere lasciati al mercato; occorre in particolare fermare la privatizzazione dell’acqua;

– adottare un modello di sviluppo sostenibile ripensando cosa si produce, come e perché, mettendo fine al deterioramento dell’ambiente e affrontando decisamente le grandi emergenze ambientali come il riscaldamento globale, la distruzione della biodiversità, la deforestazione, la desertificazione, lo spreco di risorse idriche che minacciano la vita sulla Terra.

La società civile globale inoltre rinnova il proprio impegno per costruire quotidianamente un diverso modello di economia, la strada per uno sviluppo alternativo, relazioni più giuste tra paesi e popoli, estendendo le alleanze e le campagne comuni con i sindacati dei lavoratori.

L’impegno della società civile comprende tra l’altro:

– lo sviluppo di attività economiche in quello che viene definito “terzo settore”, “economia sociale” o nella cosiddetta “economia informale” di particolare rilevanza nei paesi del Sud.

– il sostegno e la valorizzazione delle risorse economiche, sociali e culturali delle comunità locali che spesso sono ignorate dal mercato, sostenendo le piccole imprese, le cooperative, l’artigianato e il lavoro in proprio, anche nella attività tradizionali;

- la cooperazione decentrata tra comunità locali di diversi paesi finalizzata allo sviluppo di conoscenza, di solidarietà reciproca, di scambi commerciali, e il sostegno alle comunità dei popoli indigeni;
- il sostegno ai prodotti del commercio equo e solidale;
- istituzioni finanziarie alternative, come le Banche etiche, il microcredito, un credito che privilegia i poveri e le donne e tutti gli altri strumenti di finanza per una gestione etica del risparmio;
- la realizzazione di programmi di autosufficienza alimentare, garantendo anche l'accesso alla distribuzione dei prodotti;
- la revisione degli stili di vita personali e collettivi, anche all'interno del mondo della cooperazione internazionale, eliminando gli sprechi e gli eccessi, controllando e ripensando i consumi, realizzando campagne di boicottaggio, bilanci di giustizia, forme di ecologia domestica, adozioni a distanza, turismo responsabile, banche del tempo, sostegno ai progetti di cooperazione con il Sud;
- l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati che rappresentano una risorsa economica e culturale.

Per la democrazia internazionale e una cultura dei diritti umani

La pace e la giustizia hanno bisogno della democrazia. Il viaggio verso la democrazia è appena iniziato in tanta parte del mondo, e il rapido processo di globalizzazione in atto richiederebbe la realizzazione di un altrettanto rapido sviluppo della democrazia internazionale. Gli stati e i governi sono responsabili di gravissimi ritardi su questo fronte, resistono all'esigenza di sviluppare forme democratiche per prendere decisioni a scala sovranazionale sui temi che riguardano l'intero pianeta e tendono ovunque a svuotare e ridimensionare i processi democratici a scala nazionale.

È essenziale rovesciare queste tendenze. La globalizzazione dell'economia senza la globalizzazione della democrazia finirà con erodere anche quei piccoli spazi di libertà e di autodeterminazione che oggi esistono. Quella che vogliamo è la globalizzazione dei diritti umani, dei processi democratici, dell'azione della società civile: una globalizzazione dal basso.

Il nuovo ruolo che la società civile sta assumendo a scala nazionale e globale deve riportare dentro la democrazia i principi e la pratica della partecipazione:

al dibattito sulle priorità comuni, alle deliberazioni sulle azioni da prendere, alla realizzazione delle politiche.

A livello sovranazionale, per costruire una democrazia internazionale, la società civile mondiale chiede alle istituzioni sovranazionali e ai governi nazionali di:

1. ottenere una rappresentanza formale nelle sedi decisionali a livello sovranazionale; la sua voce deve essere ascoltata ovunque, nelle istituzioni delle Nazioni Unite e in tutti gli organismi sovranazionali; in alcuni di questi è necessario pensare alle forme di coinvolgimento formale delle rappresentanze della società civile globale nella presa di decisioni, utilizzando anche il modello di rappresentanza di interessi sociali diversi da quelli dei governi adottato all'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

2. dare impulso allo sviluppo e alla democratizzazione delle Nazioni Unite a cominciare dalle seguenti misure: riformare il Consiglio di Sicurezza in senso rappresentativo e democratico, eliminando il diritto di veto; promuovere il controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di Sicurezza ad opera della Corte Internazionale di Giustizia; costituire l'Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite, quale organo sussidiario dell'attuale Assemblea Generale; estendere gli ambiti di co-decisionalità che coinvolgono le organizzazioni non-governative; istituire presso il Palazzo di Vetro un "Foro permanente della società civile globale" che consenta un coordinamento stabile delle organizzazioni sovranazionali dei cittadini; rendere tripartite – esecutivo, parlamento, società civile – le delegazioni nazionali nei vari organi delle Nazioni Unite; sostenere la creazione di un parlamento elettronico mondiale (e-parliament); avviare un processo di riqualificazione del personale delle Nazioni Unite;

3. introdurre rapidamente gli strumenti per la giustizia internazionale, ratificando il Trattato per la Corte Penale Internazionale e allineando le legislazioni nazionali alle norme internazionali;

4. promuovere il ruolo delle istituzioni regionali, a partire dalla loro democratizzazione. In particolare, l'Unione Europea è chiamata a completare il processo di integrazione e allargamento, con la realizzazione di una unione politica basata su una costituzione federale. Vanno attribuiti maggiori poteri al Parlamento, favorendo la costruzione di una rete di società civile e di enti locali in grado di svolgere pienamente il proprio ruolo di proposta, collaborazione e controllo. La creazione di una federazione europea, dotata di una propria politica estera e di sicurezza, orientata alla prevenzione dei conflitti e

un servizio civile europeo, permetterà di dare un contributo alla costruzione di un nuovo ordine internazionale democratico.

5. promuovere la riforma e la democratizzazione delle Istituzioni economiche e finanziarie internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Organizzazione Mondiale per il Commercio) riportandole sotto il controllo politico e l'effettivo coordinamento delle Nazioni Unite.

6. dare effettività al nuovo diritto internazionale, quello che si basa sulla Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e sulle Convenzioni che ne derivano, creando una vera cultura dei diritti umani, educando alla consapevolezza ed al riconoscimento dei diritti sociali, economici, politici e civili; rafforzare i meccanismi di monitoraggio delle violazioni dei diritti umani e dotarsi degli appositi organi per creare pressione sui governi che violino i diritti umani, promuovendo una campagna d'informazione sulla Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale dei diritti umani,

7. promuovere il rispetto dei diritti umani delle donne internazionalmente riconosciuti dalle convenzioni giuridiche internazionali delle Nazioni Unite;

8. promuovere i diritti umani, economici e sociali fondamentali: alla sicurezza alimentare, all'acqua, al lavoro, alla salute; in particolare va garantito l'accesso ai servizi sanitari e ai farmaci essenziali, specie per quanto riguarda la lotta all'AIDS;

9. ratificare la Convenzione ONU per i diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie;

10. dare piena attuazione alla Dichiarazione e al Piano d'azione approvato a Durban dalla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite contro il razzismo;

A livello delle politiche nazionali, per estendere la democrazia e affermare i diritti umani, politici e sociali, la società civile chiede ai governi e ai parlamenti di:

1. estendere i diritti di libertà, di espressione e di organizzazione autonoma della società civile;

2. estendere le forme di partecipazione democratica alla vita politica e di coinvolgimento della società civile e dei cittadini nella presa di decisioni;

3. assicurare la libera circolazione delle persone, i diritti degli immigrati e il diritto all'asilo per i rifugiati;

4. promuovere i diritti delle minoranze etniche, religiose e linguistiche, combattendo ogni forma di razzismo; cercare i canali per assicurare la parte-

cipazione ai processi decisionali internazionali anche ai popoli indigeni e non rappresentati;

5. rafforzare i diritti delle donne e dei bambini e dotarsi di efficaci strumenti per recuperare le donne ed i bambini sfruttate dalla prostituzione, dal lavoro minorile e dall'impiego di bambini soldati;

6. romuovere il rispetto dei diritti umani delle donne internazionalmente riconosciuti dalle convenzioni giuridiche internazionali delle Nazioni Unite.

Sono questi i temi di impegno quotidiano della società civile globale per praticare i principi della democrazia e rendere concreti i diritti umani, politici e sociali.

Sono queste le strade che continueremo a percorrere, che mostrano che “un altro mondo è possibile” e che vogliamo costruirlo insieme. Diamo a tutti appuntamento a Perugia nell'autunno del 2003.

Appello della edizione straordinaria della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Chiediamo pace per Gerusalemme”, 12 maggio 2002

Da quasi due anni, israeliani e palestinesi sono prigionieri di una terrificante spirale di odio e violenza. Ed ora è guerra aperta. Un impressionante fiume di sangue scorre sotto i nostri occhi alimentando rappresaglie e vendette. Il peggio che tutti dicevano di voler scongiurare è arrivato. Ma al peggio non c'è un limite. Lo deve porre la comunità internazionale, lo deve porre l'Europa, lo dobbiamo porre noi. È una nostra responsabilità. Per questo abbiamo deciso di promuovere, domenica 12 maggio 2002, una edizione straordinaria della Marcia per la pace Perugia-Assisi.

Tutti sanno che senza un deciso intervento dei responsabili della politica internazionale sarà molto difficile spezzare la catena della morte. Per questo noi cittadini europei, consapevoli delle nostre responsabilità storiche, rivolgiamo un nuovo pressante appello all'Europa: “fermiamo la carneficina”.

Insieme al Segretario Generale dell'ONU chiediamo agli israeliani di mettere fine all'illegale occupazione dei territori palestinesi, all'assedio e al bombardamento delle aree civili, agli assassini, all'inutile uso della forza letale, alle demolizioni, agli arresti arbitrari e alle quotidiane umiliazioni dei palestinesi. Insieme al Segretario Generale dell'ONU chiediamo ai palestinesi di fermare tutti gli atti di terrorismo e gli attentati suicidi che colpiscono indiscriminatamente i civili e allontanano ogni possibile soluzione del conflitto. Ma gli appelli a Sharon e ad Arafat non bastano.

Noi chiediamo all'Europa e all'ONU d'intervenire subito in difesa dei più indifesi, della giustizia e della legalità internazionale. Noi chiediamo all'Europa e all'ONU di inviare una forza di interposizione capace di promuovere l'immediato cessate il fuoco e di assicurare la protezione delle popolazioni civili. Noi chiediamo all'Europa e all'ONU di assumere tutte le misure di pressione e sanzione diplomatica ed economica necessarie per bloccare l'escalation e

riprendere la via del negoziato anche tramite la convocazione di una nuova Conferenza Internazionale – per la costruzione di una pace giusta e duratura. Non è possibile separare la ricerca della sicurezza dalla soluzione dei problemi politici. I traguardi definiti dalle stesse risoluzioni delle Nazioni Unite sono noti: fine dell’illegale occupazione israeliana del 1967, fine degli insediamenti, piano di “sicurezza comune” per entrambi i popoli, condivisione di Gerusalemme, costruzione dello Stato di Palestina, riconoscimento del diritto di Israele di vivere entro confini certi e sicuri, promozione del dialogo e della convivenza, dell’integrazione e dello sviluppo dell’intera regione. Tutti sanno che la soluzione del problema sta nel riconoscere ad entrambi i popoli gli stessi diritti: due popoli, due Stati, la stessa dignità, gli stessi diritti, la stessa sicurezza. Chiunque non voglia accettare questa soluzione sceglie di mettersi contro la comunità internazionale e deve subire le sue sanzioni.

Esistono ancora dei valori, esistono dei principi e dei diritti. Sono i valori, i principi e i diritti sui quali diciamo di voler costruire la nostra Europa e un nuovo mondo. In nome di questi stessi valori, principi e diritti, noi chiediamo all’Europa di mettere in campo le migliori energie per porre fine a questa tragedia e per scongiurare lo scoppio di nuove guerre come quella annunciata dagli Stati Uniti contro l’Iraq – che rischiano d’infiammare il Medio Oriente e il mondo intero. Il terrorismo non si vince con le bombe.

L’Europa riprenda in mano la bandiera delle Nazioni Unite, dei diritti umani, della giustizia e della legalità internazionale. L’Europa s’impegni a costruire nel Mediterraneo una comunità di pace, di sicurezza e di cooperazione alimentata da un dialogo interculturale basato sui diritti umani e sui principi democratici. Diciamo basta alla guerra e al bellicismo, alla violenza e al terrorismo. Assumiamoci le nostre responsabilità. È in gioco anche il nostro futuro. Dipende da noi. In questo modo, domenica 12 maggio, intendiamo sostenere e incoraggiare tutte le donne, gli uomini e i gruppi che nella società israeliana e palestinese, riconoscendo le ragioni dell’altro, s’impegnano instancabilmente per la costruzione di una pace giusta e duratura. Dalle città di Aldo Capitini e di Francesco d’Assisi, dove solo due mesi fa su invito di Papa Giovanni Paolo II i rappresentanti delle principali religioni hanno sottoscritto uno straordinario “Impegno comune per la pace”, giunga loro il nostro abbraccio di solidarietà e la promessa: a giugno saremo con voi a Gerusalemme, in Israele e in Palestina, per dire insieme “Time for peace”.

Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi “Costruiamo insieme un’Europa per la pace”, 12 ottobre 2003

La guerra contro l’Iraq ha diviso i governi europei impedendo all’Europa di agire in modo responsabile ed efficace. Allo stesso tempo decine di milioni di cittadini europei hanno dato voce ad un’Europa dei popoli unita attorno ai valori della pace, della giustizia e del diritto internazionale dei diritti umani.

Il mondo è in uno stato di pericolo, i rischi sono terribili, la posta in gioco elevatissima e noi non possiamo accettare il silenzio e l’inazione dell’Europa. Se i governi restano divisi, i cittadini europei hanno la responsabilità di unirsi e di agire con determinazione e lungimiranza per dare vita ad un’Europa che si mette al servizio della pace e della promozione del bene comune mondiale. Un’Europa capace di affrontare le grandi sfide aperte mettendo un freno al dilagare della guerra, dell’ingiustizia, del terrorismo e del crescente disordine internazionale.

Occorre agire subito. Abbiamo bisogno urgente di un’Europa decisa a costruire e affermare sé stessa come soggetto politico di pace, autonomo e indipendente; determinata a costruire un ordine mondiale più giusto, pacifico e democratico centrato sulle Nazioni Unite e sul diritto internazionale dei diritti umani; decisa a combattere la fame, la sete, le malattie e la povertà promuovendo un’economia di giustizia; decisa a contrastare ogni piano di “guerra infinita”, di “scontro di civiltà” o di terrorismo per costruire nel Mediterraneo, nei Balcani e nel Medio Oriente una comunità di pace; impegnata a ridefinire coerentemente i suoi rapporti di amicizia e cooperazione con tutti i paesi vicini, con gli Stati Uniti, con il mondo arabo e con il resto del mondo.

Ci attendono scelte importanti, irrinviabili. Nei prossimi mesi l’Italia assumerà la Presidenza dell’Unione Europea; si concluderà la Convenzione Europea e il processo di definizione della Costituzione Europea; ci sarà l’ingresso di dieci nuovi paesi nell’Unione Europea e, infine, ci saranno le elezioni del Parlamento

Europeo. Una grande responsabilità spetta ai paesi fondatori dell'Europa, a coloro che per primi, dopo tanti secoli di guerre, hanno avuto l'intuizione e la capacità di dare avvio alla costruzione dell'Europa come strumento di pace e di pacificazione. A questi paesi oggi incombe la responsabilità di dare una Costituzione democratica all'Europa che ripudi la guerra, in cui sia previsto un governo europeo responsabile di fronte al Parlamento Europeo, in grado di parlare al mondo con una sola voce.

Il mondo ha disperato bisogno di una nuova Europa e noi, cittadini europei, consapevoli delle nostre grandi responsabilità storiche, vogliamo lavorare insieme affinché l'Europa che stiamo costruendo si metta realmente a servizio della pace, della giustizia e della democrazia internazionale. Nessuno resti a guardare.

L'Europa che vogliamo

L'Europa che vogliamo è aperta, solidale e nonviolenta.

L'Europa che vogliamo è fondata sulla pace e sui diritti umani, sulla dignità umana e sui diritti che le ineriscono, sui valori indivisibili e universali della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, della giustizia e della solidarietà.

L'Europa ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli.

L'Europa che vogliamo è un protagonista di pace positiva che s'impegna a costruire un ordine internazionale pacifico e democratico rafforzando e democratizzando le Nazioni Unite e la cooperazione multilaterale, a ridurre l'ingiustizia planetaria, a sradicare la povertà, a prevenire e risolvere i conflitti, a sconfiggere il terrorismo, a sostenere la Corte Penale Internazionale.

L'Europa che vogliamo è aperta al resto del mondo, capace di stabilire con gli altri popoli e nazioni relazioni improntate alla ricerca del bene comune, alla cooperazione solidale, al riconoscimento e al rispetto delle diverse culture e identità.

L'Europa che vogliamo è impegnata a fare del Mediterraneo il mare della pace, del dialogo tra le grandi religioni, dell'incontro tra persone e culture diverse, della sicurezza e dello sviluppo umano per tutti.

L'Europa che vogliamo s'impegna a promuovere la pace, la giustizia e il rispetto dei diritti umani in Medio Oriente, mettendo fine al tragico conflitto tra israeliani e palestinesi sulla base del principio "Due Stati per due popoli".

L'Europa che vogliamo è decisa a saldare il suo debito storico con l'Africa e i suoi popoli aiutandoli ad uscire dalla crisi disperata che li imprigiona e ad avviare uno sviluppo autonomo.

L'Europa che vogliamo è l'Europa della convivialità e dell'interculturalità: un'Europa che è accoglienza di popoli, di lingue, di culture, di identità e di storie diverse; un'Europa che rifiuta il razzismo e la discriminazione in tutte le sue forme; che riconosce e rispetta i diritti dei migranti e il diritto d'asilo ai profughi e rifugiati in fuga dalla guerra, dalla violenza e dalla fame.

L'Europa che vogliamo mette al centro la persona e i suoi diritti fondamentali, adotta un modello di sviluppo sostenibile, è capace di avere rispetto per la natura e per l'ambiente che ci circonda.

L'Europa che vogliamo è l'Europa dei cittadini, degli eguali diritti di cittadinanza di tutti coloro che vi risiedono: investe nella democrazia e nella partecipazione, riconosce il valore e favorisce lo sviluppo dell'associazionismo anche prevedendo forme di consultazione e collaborazione da parte di tutte le istituzioni europee; promuove lo sviluppo di una società civile attiva, pluralista e responsabile.

L'Europa che vogliamo è l'Europa dei popoli che, in attuazione del principio di sussidiarietà, valorizza le istituzioni di governo locale e le formazioni di società civile quali attori essenziali al suo sviluppo democratico e federale nell'ottica della governabilità globale democratica.

L'Europa che vogliamo attua politiche economiche tese a creare nuova occupazione e ridare piena dignità al lavoro, a garantire a tutti il libero accesso ai diritti sociali di base, a salvaguardare il proprio modello di stato sociale promuovendo equità e giustizia distributiva al proprio interno e a livello internazionale.

Noi cittadini europei, uniti, oggi più che mai, nel nome della pace e dei diritti umani, della giustizia e della solidarietà tra i popoli, ci impegniamo a partecipare attivamente allo sviluppo democratico di questa Europa.

Chiediamo che nella Costituzione Europea in discussione si affermi, come all'articolo 11 della Costituzione Italiana, che: "L'Europa ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e riconosce nella

pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. L'Europa contribuisce alla costruzione di un ordine internazionale pacifico e democratico; a tale scopo promuove e favorisce il rafforzamento e la democratizzazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e lo sviluppo della cooperazione internazionale."

Con questo spirito ci impegniamo ad organizzare dal 4 al 12 ottobre 2003, in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea, una nuova "Assemblea dell'Onu dei Popoli" dedicata all'Europa: una grande "audizione della società civile mondiale" sull'Europa e le sue responsabilità verso il mondo che si concluderà domenica 12 ottobre 2003 con una Marcia per la pace da Perugia ad Assisi. Obiettivo comune: costruire l'Europa che vogliamo, l'Europa per la pace.

Messaggio di Papa Giovanni Paolo II ai partecipanti alla Marcia per la pace Perugia-Assisi “Costruiamo insieme un’Europa per la pace”, 12 ottobre 2003

1. Sono lieto di rivolgere un cordiale saluto a Lei e, attraverso di Lei, venerato Fratello [il Vescovo di Assisi], a tutti i partecipanti alla marcia per la pace che, partendo da Perugia, verrà a concludersi ad Assisi. In codesta Città, nel 1986, invitai per un significativo incontro i responsabili delle varie religioni. Oggi, come allora, ho davanti agli occhi 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 (cfr Is 2,2 -5). È 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.

2. Occorre riconoscere che forse in questi anni non si è investito molto per difendere la pace, preferendo piuttosto, talora, destinare ingenti risorse all’acquisto di armi. È stato come se si “sprecasse” la pace. Non poche speranze si sono spente. La cronaca quotidiana ci ricorda che le guerre continuano ad avvelenare la vita dei popoli, soprattutto dei Paesi più poveri. Come non pensare alla persistente violenza che insanguina, ad esempio, il Medio-Oriente e, in particolare la Terra Santa? Come restare indifferenti di fronte ad un panorama di conflitti che si allarga sempre più e interessa varie parti della terra?

Che fare? Malgrado le difficoltà, non bisogna perdere la fiducia. È doveroso continuare a operare per la pace, ad essere artefici di pace. La pace è un bene di tutti. Ciascuno è chiamato ad essere costruttore di pace nella verità e nell’amore.

3. È 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 ancora 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 dai suoi confini. Sono convinto che si tratta di una missione da riscoprire in tutta la sua forza ed urgenza. È necessario che il Continente europeo, rifacendosi alle sue nobili tradizioni spirituali⁸, sappia spendere con generosità, a favore dell'intera umanità, il suo ricco patrimonio culturale maturato alla luce del Vangelo di Cristo. È questo l'auspicio che affido alla materna intercessione di Maria, Regina della Pace, e di San Francesco, profeta di pace.

Con tali sentimenti, invio a Lei e a tutti coloro che prendono parte a così sentita iniziativa di pace la mia Benedizione.

Dal Vaticano, 11 ottobre 2003

Working Document of the International Seminar 'Reclaim Our UN', Padua, 19-20 November 2004

This document has been elaborated, thanks to the contribution of the co-ordinators of the working groups during the International Seminar 'Reclaim our UN' that took place on November 19-20 2004 in Padua (Italy). The seminar saw the participation of over 600 people representing 25 International networks, 50 national organisations and 284 Italian associations. This is a working document and therefore it is useful for understanding the central elements of the discussion that took place in Padua and for continuing the discussion up to the World Social Forum, that will take place in Porto Alegre from the 26 to the 30 January.

1. Unilateralism is bad for the world. Multilateralism is not an option, it is indispensable. The alternative is world chaos, wars, terrorism, growing poverty, greater insecurity, injustice, environmental devastation.

2. The UN remains the highest form of multilateralism available today. It is full of limitations, has been hijacked by powerful governments, but it is the only one we have.

3. Most of the huge challenges facing humankind are global and to address them we need a global solution. The UN, with representatives from 191 countries, is the only worldwide forum that can and has to be the instrument for the people to achieve a world of peace and social justice, the goals of its charter.

4. The weakening of the UN, the failure of governments to fulfill their commitments to the decisions taken at the UN is part of a broader attack on a world order based on international law. It extends to international institutions the strategy of neoliberal globalisation, based on economic power, deregulation and privatisation, against peoples' rights and needs.

5. In the last ten years the emerging global civil society has become a new actor. Millions of people and thousands of organisations have become active against war, neoliberal globalisation and unilateralism, for a more democratic and just world order. They continue to challenge the actions and power of international institutions, developing alternatives from below on peace, security, human rights, combatting impunity, economic and social justice, environmental sustainability.

6. As the UN system turns sixty, these mobilisations have filled the void left by the inaction of governments and showed the path for a radical reform that would make the UN system more democratic and effective.

7. Today these mobilisations have to be drawn together and developed on a broader scale with a more focused and effective strategy, built on the broadest participation, bringing together a diversity of perspectives and experiences, and creating a new consensus. The key players in this process have to be, first of all, the peoples who are excluded from global decision making, social and grassroots movements, civil society organisations and NGOs, national and international networks, trade unions, religious groups, migrants and refugees groups, local authorities.

8. Many long years of inconclusive studies, reports and debates of the inter-governmental system have gone without reaching any conclusion. In order to start a positive reform process, it is now clear that there is a need for a global mobilisation of all sectors of civil society, from women to environmentalists, from indigenous people to human rights activists.

9. The fundamental objectives of such a strategy of mobilisation can be summarised as follows:

- oppose the strategy of 'preventive and infinite' war, and unilateralism;
- reclaim and revitalise the UN system on the base of international law and human rights, putting it at the centre of a multilateral order;
- democratise the UN system, opening its doors to local authorities, local governments, other decentralised governments, parliaments, civil society

voices representing the plurality of social, ethnic, gender and other diversities;

- ensure that the UN has the resources for implementing its mandate: prevent war, eradicate the causes of war (economic, social and cultural), promoting human rights, the global rule of law and international justice, and recover control over economic, social and environmental issues, subordinating the IMF, the World Bank and the WTO to the principles and agreements under the UN and its agencies;
- promote general disarmament and the ban of all nuclear arms and of all weapons of mass destruction;
- prevent conflicts, protect civilians, and react to humanitarian catastrophes.

10. New strengths and opportunities are available for this strategy of mobilisation. The success of the global days of action such as February 15 2003 and March 20 2004 against the war in Iraq has shown the new strength and awareness of global civil society. The greater concern of many governments in defense of multilateralism offers opportunities for exerting pressure.

11. This strategy of mobilisation should be developed at a variety of levels. There is no opposition between actions at the local level, national struggles for policy change and initiatives on international institutions. All civil society work at local, national or regional level needs a change in the international system of governance. A more democratic functioning of international institutions would open up spaces for change at the national and local level. Implementing the principle of subsidiarity would restore decision making power for national and local democratic processes. Building new solidarities would strengthen the search for alternatives in countries of the South.

12. This strategy of mobilisation should develop from the bottom up with a process of education and communication within civil society and social movements. It should use the available means for changing national policies. It should use all available spaces within international institutions to demand and practice a more democratic and participatory functioning.

13. Civil society has to monitor closely the activities of the UN and international institutions. A global observatory on the international institutions could be studied and established with the object to evaluate periodically the commitment in practice of the UN activities to the Universal Declaration of Human Rights.

14. 2005 can be a turning point for such a mobilisation at the local and global level. We propose a global day of action for democracy, freedom and peace, against all fundamentalisms and wars, to be held on the eve of the Summit of Heads of State convened by the UN in New York in autumn 2005 for a review of the commitments undertaken at the Millennium Summit and the reform of UN.

15. Within the dynamics of the World Social Forum, the participants to the international Seminar "Reclaim our UN" in Padua commit themselves to work together to continue the dialogue on these issues and facilitate the emergence of common mobilisations. At the WSF to be held in Porto Alegre in January 2005, within the activities of terrain 11, we will hold a seminar on the objectives of such mobilisations; another seminar where we will discuss the action plan for 2005; an open meeting on the future of the UN system bringing together social movements active on a variety of issues; we will ask all other terrains to take up the question of a more democratic world order, as a transversal issue, identifying possible specific strategies.

16. This effort does not start today. Civil society has developed in the last decade a variety of proposals and activities for reforming and democratising the UN system. They were never considered by governments and international institutions. Today many campaigns are demanding specific changes in international institutions; these could be linked into a global strategy of mobilisation.

17. The UN system has to be transformed in order to make it more democratic, representative and accountable. Any process of reform must include the active participation of key actors such as civil society organisations, local governments and parliaments.

18. The fundamental aim of such a strategy is to make human security the core mission of the UN system that should be reformed and restructured in order to fulfill this mission.

19. The concept of human security includes the economic social and legal dimensions, and the UN system should be reformed in order to extend its activities in these fields, regaining control over the rules and institutions regulating international finance, trade, social conditions, labour, the environment.

20. The creation of a Human Security and Development Council, with a transformation of ECOSOC, could be studied as a tool of governance of globalisation and control over IMF, World Bank and WTO, and on the operation of multinational corporations.

21. As the representative body, the UN General Assembly should be brought back at the centre of the UN, strengthened and democratized.

22. The present structure of the UN Security Council is unacceptable. Its composition, activity and the unlimited veto power contradicts the very concepts of democracy and human security.

23. The reform of the UN should include a renewed financial architecture reducing the dependence on decisions by powerful states, and a move towards a decentralisation of its locations and functions.

24. For too long the UN has been the exclusive domain of unaccountable governments. It needs to open up to democratic processes involving new actors representing the peoples. The status of civil society should be improved and its voice and role should be strengthened. All institutions and bodies within the UN system should be opened up to the involvement and participation of civil society, maintaining a bottom up approach.

25. The role of Local Authorities, that are closer to the needs of people, should be recognised and empowered.

26. Possible tools for recovering a democratic control over the activities of the UN system are the development of a representative Parliamentary presence in the governance of the UN system.

27. An important experience of involvement of civil society in the development of the UN system has been the creation of the International Criminal Court, the adoption of universal jurisdiction laws at the national level and other UN Human Right and Humanitarian organisations. Their power and mandate should be preserved and expanded.

Appello della Marcia Perugia-Assisi per la giustizia e la pace “Mettiamo al bando la miseria e la guerra. Riprendiamoci l’ONU. Io voglio. Tu vuoi. Noi possiamo”, 11 settembre 2005

Dal 14 al 16 settembre 2005 i Capi di stato di tutto il mondo si riuniranno a New York per decidere, a cinque anni dalla Dichiarazione del Millennio, quali nuovi impegni assumersi per migliorare la vita nel pianeta, lottare contro la povertà, promuovere la pace e la sicurezza, difendere i diritti umani e l’ambiente, riformare l’ONU. Un’agenda troppo importante per essere lasciata nelle mani degli stessi governi che, in buona misura, sono responsabili delle drammatiche condizioni in cui versa l’umanità e della grave crisi delle Nazioni Unite. Per questo invitiamo tutti, ragazze e ragazzi, donne e uomini, movimenti e organizzazioni della società civile, Comuni, Province e Regioni a partecipare alla Marcia Perugia-Assisi per la giustizia e la pace che si svolgerà domenica 11 settembre. Ancora una volta hanno promesso e non hanno mantenuto gli impegni. Non restiamo in silenzio! Potevano salvare la vita di centinaia di milioni di persone. Costringiamoli a farlo ora!

Vieni anche tu indossando una maglietta bianca. Insieme creeremo la fascia bianca vivente più lunga del mondo. Una fascia bianca (simbolo dell’impegno mondiale contro la povertà) con un messaggio chiaro: mettiamo al bando la miseria e la guerra. Riprendiamoci l’ONU. Io voglio. Tu vuoi. Noi possiamo.

* * *

Il mondo è sempre più affamato, disperato, violento e violentato. Crescono la miseria, le malattie, le disuguaglianze e l’ingiustizia che le alimenta. Crescono lo sfruttamento e la spoliazione dei paesi ricchi a danno di quelli più poveri. Cresce il degrado ambientale e la competizione per le risorse naturali. Insieme con la globalizzazione cresce la criminalità internazionale. Crescono l’illegalità e l’impunità. Crescono anche i traffici di droga, di rifiuti tossici, di

esseri umani, di armi leggere e pesanti. La guerra, l'uso della forza militare è tornata al centro delle relazioni internazionali. Sebbene in tutto il mondo si stia affermando l'idea della sicurezza umana, continuano ad imporsi dottrine militariste di sicurezza nazionale. È ricominciata la corsa al riarmo e con essa sono in continuo rialzo le spese militari. Si moltiplicano gli atti di terrorismo seminando angoscia e disperazione. Allo stesso tempo la cosiddetta "guerra al terrorismo" produce nuovi conflitti, orrori e violazioni dei diritti umani. I signori della guerra e del terrorismo hanno trasformato l'informazione in un campo di battaglia: per imporre la propria agenda e la propria volontà usano la menzogna, la deformazione della realtà, lo stravolgimento dei fatti e della verità. La lotta al terrorismo sta spostando l'attenzione e le risorse del mondo dalle principali cause d'instabilità come la povertà, le malattie infettive, il degrado dell'ambiente e la crisi delle risorse naturali.

Ci sarebbe bisogno dell'ONU ma l'ONU è sotto attacco, sempre più indebolita, delegittimata e marginalizzata. I suoi poteri, le sue risorse e le sue funzioni sono stati drammaticamente ridotti. L'unilateralismo dei più forti e un'incontrollata globalizzazione stanno mettendo da parte la sola "casa comune" dell'umanità. Allo stesso tempo importanti decisioni politiche ed economiche continuano ad essere assunte in sedi e istituzioni internazionali prive dei necessari principi, valori, legittimazione e controllo democratico. Spesso i governi che controllano e gestiscono l'ONU non mantengono nemmeno gli impegni politici ed economici che hanno volontariamente sottoscritto (come sta avvenendo con gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio); violano i diritti umani e gli stessi principi di legalità e di democrazia internazionale che proclamano nei loro discorsi e nelle loro risoluzioni; procedono nella gestione degli affari internazionali senza tener in alcun conto le proposte che la società civile mondiale continua ad avanzare. Alcuni, addirittura, stanno palesemente tentando di imporre all'ONU la dottrina della guerra preventiva.

Milioni di persone e migliaia di organizzazioni della società civile ed enti locali sono impegnati in tutto il mondo per denunciare, arrestare e invertire questi processi. Nonostante la sordità e l'opposizione di molti governi e poteri economici, le loro lotte e il loro costante lavoro quotidiano stanno costruendo un argine al disordine internazionale, favorendo l'incontro di civiltà, gettando le

basi di una nuova cittadinanza planetaria, promuovendo un'economia di giustizia e la democrazia, difendendo i diritti umani, i beni comuni e l'ambiente. Insieme a loro, domenica 11 settembre 2005, rinnoviamo il nostro impegno concreto per la giustizia e la pace, per costruire un nuovo mondo più giusto, pacifico e democratico per tutti. Io voglio. Tu vuoi. Noi possiamo.

Mettiamo al bando la miseria

Non ci sono più scuse. La miseria non è un fenomeno naturale ma la più crudele delle ingiustizie. Essa cresce in un'economia organizzata per il profitto di pochi anziché per il benessere di tutti, che mette il mercato al di sopra delle persone e che privilegia la competizione selvaggia anziché la cooperazione, i profitti resi possibili dalle disparità anziché la riduzione di esse; le rendite finanziarie e i guadagni speculativi anziché la produzione; la crescita quantitativa dell'economia anziché la qualità e la distribuzione dei beni e dei servizi; lo sfruttamento della natura e dell'ambiente anziché la loro protezione. I poveri sono la maggioranza sulla terra e la miseria li uccide ad ogni istante, anche quando le pistole sono silenziose. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani riconosce a tutti il diritto ad un tenore di vita dignitoso; il diritto al cibo, al vestiario, alla salute, alle cure mediche, all'abitazione, all'istruzione, al lavoro. La miseria è la più grande ed estesa violazione dei diritti umani. Per questo deve essere messa al bando. Sradicare la miseria è possibile e deve essere il primo impegno di tutti i politici e di tutte le istituzioni. Le risorse e le conoscenze per farlo non mancano. Raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non è un optional: è il minimo che si possa fare per cominciare a ripagare il nostro debito di giustizia con il mondo e per mettere un freno alla crescente instabilità internazionale. Nessun esercito, nessun muro, nessun fossato potranno garantire la nostra sicurezza se, intorno a noi, continueremo a lasciar crescere miseria e disperazione. Sempre più la nostra pace e la nostra sicurezza dipendono non dai nostri muscoli o dal nostro buon cuore ma dal nostro impegno per la giustizia, per la rimozione delle cause e delle istituzioni dell'ingiustizia.

Mettiamo al bando la guerra

La guerra è proibita dalla Carta delle Nazioni Unite, dal diritto internazionale, dalla morale e, alla luce della storia drammatica degli ultimi anni, anche da un sano realismo. La guerra non ha senso perché è ormai chiaro che anche una guerra vinta non chiude il conflitto che voleva risolvere: lo riapre in forme ogni volta più terribili. Nessuna delle guerre intraprese dalla fine della guerra fredda, con le più diverse motivazioni, può dirsi conclusa. La puoi chiamare come vuoi, giusta, umanitaria, preventiva, inevitabile: il risultato non cambia. La guerra non risolve i problemi: li complica. La difesa dei diritti umani, delle persone e dei popoli, che ci viene fatto obbligo di esercitare richiede ben altri strumenti, tempi e modalità. Nessuno può permettersi di usarla strumentalmente per i propri interessi. Se è vero che la libertà e la giustizia non si conquistano con il terrorismo è altrettanto vero che il terrorismo non si vince con le bombe. Per questo, insieme ai familiari delle vittime dell'11 settembre, denunciamo l'assurda pretesa di chi afferma di voler fermare la violenza con altra violenza. La guerra è una risposta sbagliata, inefficace, illegale, pericolosa e va messa al bando. Gridiamolo insieme: mai più guerra, mai più terrorismo, mai più violenza.

Riprendiamoci l'ONU

Il futuro dell'ONU ci riguarda tutti. Non ci sono diritti umani senza istituzioni internazionali, democratiche e indipendenti, capaci di farli rispettare. L'ONU è malandata ma se non ci fosse dovremmo inventarla. I responsabili della sua profonda crisi portano i nomi e i cognomi dei governi che la controllano. L'ONU di cui abbiamo bisogno deve essere più forte e più democratica, trasparente e partecipata, aperta alla collaborazione permanente con la società civile mondiale, con gli Enti Locali e con i Parlamenti, capace di prevenire lo scoppio di nuovi conflitti armati e di promuovere il disarmo, impegnata a difendere il diritto internazionale dei diritti umani e a mettere al bando la guerra, decisa a riconquistare una centralità politica nel campo sociale, ambientale ed economico (i tre pilastri fondanti del concetto di sviluppo sostenibile), impegnata, insomma, a promuovere davvero "tutti i diritti umani per tutti". A

sessant'anni dalla sua fondazione, dopo oltre quindici anni di dibattiti, gruppi di lavoro, comitati di saggi, rapporti e raccomandazioni è necessario riconoscere che nessuna riforma positiva delle Nazioni Unite sarà possibile senza una forte pressione della società civile mondiale. Il 2005 deve essere l'anno in cui prende avvio una grande mobilitazione per salvare, democratizzare e rafforzare le Nazioni Unite e, più in generale per costruire un nuovo ordine mondiale pacifico, giusto e democratico. La convocazione di una "Convenzione universale per la democratizzazione e il rafforzamento delle Nazioni Unite" può essere il primo obiettivo concreto. Riprendiamoci l'ONU. È nostra. È dei popoli. Di tutti i popoli.

Ripartiamo dall'Italia

L'Italia occupa un posto importante nel mondo. In nome dei propri valori, della propria Costituzione, della vocazione europea che condivide, della cultura che custodisce, della società civile che la arricchisce potrebbe fare cose importanti per sé e per tanta parte dell'umanità. E invece, da tempo, il nostro paese è diventato un problema per il mondo. E la sua credibilità internazionale è al minimo storico. È scandaloso che l'Italia, a causa dei continui tagli dei fondi alla cooperazione internazionale, sia scivolata all'ultimo posto nella classifica dei paesi donatori in Europa e in occidente. Altrettanto scandaloso è il modo in cui i pochi fondi disponibili vengono gestiti, la mancata cancellazione del debito dei paesi impoveriti, l'adesione del governo italiano alla dottrina della guerra preventiva, la ripetuta violazione della Costituzione e del suo articolo 11, gli ostacoli frapposti alla costruzione di una politica europea di pace, il continuo aumento delle spese militari, il duro colpo inferto alla legge per il controllo del commercio delle armi, il grave atteggiamento assunto nei confronti dei rifugiati e degli immigrati,... Tutto ciò è ancora più insopportabile se si considera che la grande maggioranza degli italiani ha dato continua e chiara dimostrazione di avere tutt'altri principi e orientamenti sulla lotta alla miseria, sulla guerra, sulla cooperazione, la giustizia e la democrazia internazionale.

Un cambiamento radicale è necessario e urgente. Alcuni paesi europei hanno già cambiato direzione. Perché non deve farlo l'Italia? Le conseguenze delle crescenti disuguaglianze e tensioni internazionali non risparmiano il nostro

paese. Quello che non investiamo oggi nella prevenzione e nella giustizia pagheremo cento volte in più domani per fronteggiare insicurezza e instabilità. Per questo, domenica 11 settembre, alla vigilia del vertice delle Nazioni Unite, in occasione della giornata mondiale di mobilitazione contro la povertà, la guerra e l'unilateralismo lanciata dal Forum Sociale Mondiale di Porto Alegre, insieme a milioni di cittadini di tutto il mondo aderenti all'Appello mondiale all'azione contro la povertà, noi marceremo da Perugia ad Assisi per chiedere, ancora una volta, al Governo, al Parlamento e a tutti i responsabili della politica italiana di:

1. attuare, senza ulteriori scuse, gli impegni assunti per sradicare la povertà, costruire un'economia di giustizia e raggiungere, entro i tempi stabiliti, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, con politiche e misure sostenibili, coerenti, trasparenti e rispettose dei diritti umani che vedano il pieno coinvolgimento degli Enti Locali e della società civile;

2. promuovere un commercio più equo modificando radicalmente la politica europea dei sussidi per l'agricoltura, assicurando il diritto alla sovranità alimentare dei popoli, riconoscendo il legame tra produttori e territorio, assicurando ai produttori dei paesi più poveri l'accesso ai nostri mercati, condividendo i frutti della conoscenza globale, promuovendo l'occupazione, i diritti fondamentali dei lavoratori, la difesa dell'ambiente e il trasferimento delle tecnologie sostenibili ai paesi poveri;

3. cancellare senza ulteriori inganni il debito estero dei paesi impoveriti, applicando per intero la legge 209 del 2000, e rivedere il sistema di concessione dei crediti che genera processi insostenibili di indebitamento;

4. aumentare fino allo 0,7% del PIL le risorse destinate alla cooperazione internazionale, al netto delle operazioni di cancellazione del debito, fissando un piano pluriennale rapido, chiaro ed efficace, senza imporre ai paesi beneficiari di comprare il "made in Italy";

5. definire, insieme alla società civile e agli Enti Locali, una nuova legge per una seria politica italiana di cooperazione allo sviluppo efficace, partecipata e coerente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile democratico;

6. ritirare le nostre Forze armate dall'Iraq e da tutte le missioni militari realizzate in violazione dell'articolo 11 della nostra Costituzione e della Carta dell'ONU, ridurre le spese militari e il commercio delle armi, promuovere il disarmo e la riconversione dell'industria bellica utilizzando le risorse economiche risparmiate nella lotta alla miseria e al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio;

7. costruire un'Europa di pace, autonoma e indipendente, determinata a costruire un mondo più giusto, pacifico e democratico, decisa a combattere la povertà promuovendo un'economia di giustizia, a ripudiare la guerra e a contrastare ogni piano di "guerra infinita", di "scontro di civiltà" o di terrorismo per costruire nel Mediterraneo, nei Balcani e nel Medio Oriente una comunità di pace, a saldare il suo debito storico con l'Africa e i suoi popoli;

8. salvare, democratizzare e rivitalizzare l'ONU restituendogli la centralità che deve avere nel sistema multilaterale, promuovendo una Convenzione Universale sul futuro dell'ONU, aprendo le sue porte alla società civile organizzata, in tutte le sue diverse espressioni, agli Enti Locali e ai Parlamenti e assicurandogli i poteri e le risorse necessarie per: prevenire le guerre e risolvere pacificamente i conflitti aperti; difendere e promuovere tutti i diritti umani per tutti e dare efficacia alla giustizia penale internazionale; intervenire adeguatamente sui problemi dell'ambiente, dell'economia mondiale (beni pubblici globali, finanza, commercio, debito,...) e promuovere regole e istituzioni internazionali più giuste, democratiche e trasparenti; promuovere il disarmo generalizzato e la messa al bando di tutte le armi di distruzione di massa;

9. promuovere il cambiamento radicale del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale, dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e delle altre istituzioni associate e il loro inserimento nel sistema delle Nazioni Unite in modo da assicurare il rispetto dei diritti umani, del diritto internazionale, dei principi e degli obiettivi dell'ONU;

10. promuovere una più corretta e ampia informazione pubblica sui grandi problemi del nostro tempo e sulle possibili soluzioni, sugli obiettivi di sviluppo del Millennio, per sviluppare l'educazione permanente alla pace e ai diritti

umani attivando in particolare le risorse, gli spazi e le competenze del servizio pubblico radiotelevisivo.

La Marcia Perugia-Assisi dell'11 settembre vuole ricordare ai governi e ai potenti della terra che la stagione delle promesse è finita. Questo è il tempo delle azioni. Non attuarle è da irresponsabili. La sesta Assemblea dell'ONU dei Popoli e la seconda Assemblea dell'ONU dei Giovani, convocate rispettivamente a Perugia e a Terni dall'8 al 10 settembre prima della Marcia, contribuiranno a rafforzare l'impegno diretto della società civile e degli Enti Locali. Non possiamo restare alla finestra. Non possiamo evitare le nostre responsabilità. Non ci possiamo permettere un altro fallimento.

Vieni anche tu indossando una maglietta bianca. Insieme creeremo la fascia bianca vivente più lunga del mondo. Una fascia bianca (simbolo dell'impegno mondiale contro la povertà) con un messaggio chiaro: mettiamo al bando la miseria e la guerra. Riprendiamoci l'ONU. Io voglio. Tu vuoi. Noi possiamo.

Appello della Marcia Perugia-Assisi per la giustizia e la pace “Tutti i diritti umani per tutti”, 7 ottobre 2007

“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti.”

“La riduzione del fatto “guerra” va accompagnata con la capacità di costruire la pace, di dare un sale ad essa, di riferirla ad un nuovo uomo, e nuova società, e nuova realtà”.

Aldo Capitini

Il mondo ha bisogno urgente di una politica nuova e di una nuova cultura politica nonviolenta fondata sui diritti umani. Appelli, allarmi, rapporti e proposte continuano ad essere deliberatamente ignorati da coloro che hanno il dovere e la possibilità d'intervenire. Più passa il tempo più i problemi si aggravano e le soluzioni che ieri sembravano a portata di mano oggi diventano più difficili. Sempre più spesso la politica interviene quando l'emergenza è esplosa, rivelando così la sua crescente incapacità di prevenire e risolvere i problemi. Il risultato è che il mondo diventa sempre più fragile, violento, ingiusto e insicuro. Crescono le sofferenze delle persone, le disuguaglianze, le ingiustizie, lo sfruttamento, l'esclusione, l'illegalità, le violazioni dei diritti umani, l'intolleranza, il razzismo, l'impoverimento, la disoccupazione, la precarietà e la violazione dei fondamentali diritti del lavoro, la devastazione ambientale e la distruzione delle risorse naturali, la mercificazione dei beni comuni universali, il ricorso alla violenza, alla guerra e alla giustizia “fai-da-te”, i traffici di ogni tipo di arma. Per questo si diffondono tra le persone, anche nel nostro paese, preoccupazione e insicurezza, risentimenti, nazionalismi e conflitti e, allo stesso tempo, si aggrava l'indifferenza e l'egoismo.

Eppure la storia non è fatale. Per quanto la situazione dell'umanità sia grave e complicata, c'è sempre la possibilità di trovare un'alternativa. Guardiamo ai segni dei tempi, ci accorgeremo che le alternative esistono e che le esperienze positive non mancano. Quello che manca, e che dobbiamo invece rivendicare con forza, è una politica genuinamente nuova che si impegni a salvare dalla morte certa coloro che sono ancora privati dei fondamentali diritti; una politica che metta al bando la guerra e riconosca la pace come diritto fondamentale

della persona e dei popoli; una politica impegnata a costruire la pace tra i popoli e tra le persone, tra gli stati e dentro gli stati; una politica tesa a difendere e attuare, secondo principi di giustizia fatti propri dal diritto internazionale dei diritti umani, il bene comune universale e a costruire un ordine internazionale pacifico e democratico; una politica impegnata a riconoscere, garantire e promuovere i diritti umani, la solidarietà e la responsabilità di tutti.

In presenza di un pericolo maggiore occorre mobilitare maggiori energie. Quanto più si aggrava la crisi della politica, tanto più è necessario sviluppare la consapevolezza delle responsabilità condivise. Serve un nuovo coraggio civico e politico. Occorre diffondere una nuova cultura politica nonviolenta basata sul rispetto della “dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti eguali ed inalienabili”. Per questo, alla vigilia del 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, invitiamo tutti a riflettere sulle proprie responsabilità e a camminare insieme sulla strada che rigenera fiducia, speranza e volontà di cambiamento. Partecipiamo insieme alla Marcia Perugia-Assisi che si svolgerà domenica 7 ottobre 2007 per chiedere pace e promuovere “tutti i diritti umani per tutti”.

I diritti umani non sono soltanto valori altissimi, essi sono il nome giuridico dei bisogni vitali delle persone e si propongono come obiettivi concreti della politica da perseguire a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale, europeo e internazionale, dalle nostre città fino all’Onu. I diritti umani costituiscono il nucleo centrale della legalità in un mondo alla ricerca affannosa di governabilità umanamente ed ecologicamente sostenibile. Essi sono la bussola legale, politica, morale per fronteggiare la grande crisi planetaria che sta colpendo centinaia di milioni di persone e minaccia la sopravvivenza dell’intera umanità.

Sui diritti umani non si possono fare sconti a nessuno. C’è una responsabilità per tutti. Promuovere “tutti i diritti umani per tutti” vuol dire realizzare la Città inclusiva, in una Europa e in un mondo inclusivi; vuol dire democratizzare e rafforzare le legittime istituzioni sopranazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite e dall’Unione Europea, sviluppando la democrazia e una governabilità globale che, in base al principio di sussidiarietà, valorizzi in maniera crescente la partecipazione diffusa dei cittadini, delle loro organizzazioni sociali e sindacali e degli Enti di governo locale e regionale.

Promuovere “tutti i diritti umani per tutti” vuol dire impegnarsi a costruire la pace laddove le guerre e il terrorismo uccidono ma anche dove sono la miseria, lo sfruttamento e l’ingiustizia a distruggere la vita e la dignità umana. Promuovere “tutti i diritti umani per tutti” vuol dire sfidare l’idea che alcuni diritti possano essere separati dagli altri, che i diritti politici e civili possano essere separati dal diritto al cibo, all’acqua, ad un lavoro dignitoso, a vivere in un ambiente sano o al riconoscimento delle diversità; vuol dire respingere l’idea che i diritti di alcune persone o popoli possano essere sacrificati in nome della sicurezza, dello sviluppo o degli interessi dei più ricchi, dei più forti o dei più aggressivi.

Dobbiamo agire insieme. Qualunque sia il centro del tuo impegno sociale, se ti occupi di persone anziane, bambini, giovani, persone con disabilità, lavoratori, disoccupati o precari, immigrati, migranti, rifugiati, emarginati, minoranze o se ti occupi di povertà, salute, guerre, educazione, pace, disarmo, informazione, acqua, lavoro dignitoso, lotta alla mafia e alla criminalità organizzata, discriminazioni, ambiente, beni comuni, nonviolenza, legalità, partecipazione, democrazia: insieme possiamo “fare la differenza” per impedire nuove intollerabili tragedie umane e costruire nuovi mondi dove ci sia più giustizia e pace per tutti. Insieme dobbiamo definire e attuare l’Agenda politica dei diritti umani. Insieme, domenica 7 ottobre, da Perugia ad Assisi, facciamo pace promuovendo insieme “tutti i diritti umani per tutti”. Vieni anche tu.

Appello della Marcia per la pace Perugia-Assisi, 16 maggio 2010

C'è troppa violenza in giro! Nel mondo, in TV, contro gli immigrati, gli "altri", i diversi, contro le donne e contro i bambini, nelle nostre città, nei rapporti tra le persone, nel mondo del lavoro, nella politica, nell'informazione, nel rapporto che abbiamo con la natura, gli animali, l'ambiente che ci circonda: la violenza sembra non conoscere limiti e confini. C'è troppa violenza e c'è troppa indifferenza. Che è la forma più alta di violenza. In nome della nostra "pace", troppo spesso siamo pronti a condonare la violenza sugli altri. E davanti al loro dolore chiudiamo cuore, occhi e orecchi. Il prezzo di tanto cinismo è altissimo. E lo paghiamo tutti, indistintamente. Una società chiusa e insensibile non ha futuro.

È tempo di reagire! Non possiamo permettere che violenze, egoismo, razzismo, mafie, censure, paure e guerre di ogni genere abbiano il sopravvento! Ci può essere una vita e un'Italia migliore! Ci può essere un mondo migliore! Domenica 16 maggio, partecipa anche tu alla Marcia per la pace Perugia-Assisi.

"Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve esser vietata dalla legge. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve esser vietato dalla legge." Articolo 20 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ratificato dall'Italia nel 1977)

Dobbiamo ri-mettere al centro della nostra vita quei valori condivisi, scolpiti nella nostra bella Costituzione e nel Diritto internazionale dei diritti umani, che soli possono aiutarci a superare positivamente questa profonda crisi e accrescere la qualità civile della nostra società. Abbiamo bisogno di un'altra cultura. Dobbiamo sostituire l'io con il noi, la disoccupazione con il lavoro,

l'esclusione con l'accoglienza, lo sfruttamento con la giustizia sociale, l'egoismo con la responsabilità, l'individualismo con l'apertura agli altri, l'intolleranza con il dialogo, il razzismo con il rispetto dei diritti umani, il cinismo con la solidarietà, la competizione selvaggia con la cooperazione, il consumismo con nuovi stili di vita, la distruzione della natura con la sua protezione, l'illegalità con il rispetto delle regole democratiche, la violenza con la nonviolenza, i pregiudizi con la ricerca della verità, l'orrore con la bellezza, i "miei interessi" con il bene comune, la paura con la speranza. Dobbiamo riscoprire il significato autentico di questi valori, approfondirne la conoscenza, rigenerarli in un grande progetto educativo, permettergli di sprigionare tutta l'energia positiva che contengono. Dobbiamo esigere che ad ogni valore, oggi ribadito anche nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, corrispondano atti politici concreti e coerenti a partire dalle nostre città fino all'Europa e all'Onu. Per quanto possa apparire difficile, cambiare è possibile! E, in ogni caso, è indispensabile.

Non possiamo disinteressarci del mondo che ci circonda. Più ce ne disinteressiamo, più ci isoliamo, più saremo colpiti dai suoi drammi e meno riusciremo a cogliere le opportunità che ci offre. Ci sono grandi problemi che non rispettano i confini nazionali e che si aggravano di giorno in giorno. Se continueremo ad essere miopi ed egoisti ci distruggeranno. Siamo ormai parte di una comunità globale. Lottare contro la povertà nel mondo, farla finita con le tante guerre, fermare il cambiamento climatico e proteggere l'ambiente, promuovere tutti i diritti umani per tutti, ridurre le disuguaglianze, garantire pari opportunità, costruire un'economia sociale di giustizia, costruire l'Europa dei cittadini, rafforzare e democratizzare l'Onu ci conviene! Più di quanto riusciamo ad immaginare. Per questo è urgente che chi gestisce le nostre istituzioni e i nostri soldi, dai Comuni all'Unione Europea, ponga questi programmi al centro del proprio impegno quotidiano. Per questo dobbiamo darci una politica nuova e una nuova agenda politica fondata sui diritti umani.

Stiamo vivendo cambiamenti difficili e profondi, destinati a durare nel tempo. Dobbiamo decidere in quale società vogliamo vivere. Non ci sono abbastanza soldati, né muri abbastanza alti per difenderci dalla sciagurata illusione di poterci salvare da soli. Se davvero desideriamo la pace, per noi e per i nostri figli, non

possiamo negarla agli altri. Se davvero vogliamo la pace dobbiamo imparare a riconoscere e gustare la pluralità umana nella dimensione dell'uguaglianza e della giustizia, della legalità e del rispetto dei diritti umani e della terra madre. Ciascuno faccia i conti con le proprie responsabilità.

Il 16 maggio, vieni anche tu! Rinnoviamo il nostro impegno civile lungo la strada della pace e della nonviolenza. Una società migliore costruirà un mondo migliore.

Appello della Marcia Perugia-Assisi per la pace e la fratellanza dei popoli, 25 settembre 2011

A 50 anni dalla prima Marcia organizzata da Aldo Capitini il 24 settembre 1961

Vieni anche tu!

“Un solo essere, purché sia intimamente persuaso, sereno e costante, può fare moltissimo, può mutare situazioni consolidate da secoli, far crollare un vecchiume formatosi per violenza e vile silenzio” (Aldo Capitini,1966)

Ci sono persone che meritano la tua e la nostra attenzione. Giovani che non riescono a trovare un lavoro, altri che vivono nella precarietà, ragazze e ragazzi che non si possono permettere di studiare, persone che si sentono uno zero perché nessuno le ha mai valorizzate, gente intimidita e ricattata dalle mafie e dalla criminalità organizzata, famiglie che faticano ad arrivare alla terza settimana, gente senza casa, persone che pagano le tasse nel nostro paese a cui neghiamo i diritti di cittadinanza, operai che muoiono sul lavoro, anziani soli e abbandonati, giovani che perdono la vita per difendere i diritti umani, bambini strappati all'infanzia e alle proprie famiglie, donne violentate, abusate e sfruttate, persone terrorizzate dalla guerra e dalla violenza, gente che muore ammazzata in carcere, altra che muore nel deserto o nel Mediterraneo cercando di sfuggire alla guerra, alle persecuzioni e alla miseria. Ci sono donne, bambini e uomini a cui non viene nemmeno riconosciuta la dignità di esseri umani, che sopravvivono in condizioni drammatiche senza pace né giustizia.

Per loro e con loro, in nome di tutte le vittime e dei loro familiari, della dignità e dei diritti di ogni persona, ti invitiamo a marciare per la pace e la fratellanza dei popoli il 25 settembre 2011 da Perugia ad Assisi, lungo la strada tracciata cinquant'anni fa da Aldo Capitini.

Ti invitiamo a camminare insieme perché, come tanti giovani del Mediterraneo e dell'Europa, sentiamo un bisogno forte di cambiamento. Dentro e fuori dal nostro paese, ci sono situazioni croniche d'ingiustizia, di povertà, di violenza e di sofferenza che non possono più essere tollerate. Siamo indignati e preoccupati, perché sappiamo che se le cose non cambiano, i rischi e i pericoli diventeranno sempre più grandi e noi diventeremo sempre più poveri, si moltiplicheranno le guerre, sprofonderemo sempre di più nell'incertezza e nella barbarie, aumenteranno le tensioni, gli scontri, la collera, le rivolte e la violenza.

Ti invitiamo a camminare insieme perché libertà vuol dire più responsabilità e partecipazione di ciascuno. E, se vogliamo provocare un nuovo futuro, dobbiamo superare ogni forma d'indifferenza, di individualismo, di inerzia e di rassegnazione. Ognuno di noi deve stare dentro la storia da protagonista, con la propria coscienza, sensibilità e responsabilità.

Ti invitiamo a camminare insieme per rimettere al centro della nostra società i valori della nonviolenza, della giustizia, della libertà, della pace, dei diritti umani, della responsabilità e della speranza, perché vogliamo riscoprirne il significato autentico, per costruire insieme una nuova cultura, per dire basta alla manipolazione e allo stravolgimento delle parole, perché la guerra è guerra anche quando la si chiama in altro modo e le ingiustizie restano ingiustizie anche quando sono coperte dalle menzogne e dal silenzio mediatico, perché vogliamo una Rai e un'informazione di pace.

Ti invitiamo a camminare insieme perché vogliamo dire forte e chiaro ai rappresentanti di tutte le istituzioni che a ciascuno di questi valori debbono corrispondere azioni politiche concrete, un'agenda politica che parte dai quartieri dove viviamo fino all'Europa e all'Onu, che la Costituzione, la Dichiarazione Universale dei diritti umani e la Carta dei Diritti dell'Unione Europea non sono belle parole ma la bussola da seguire per uscire in tempo da questa gravissima condizione.

Ti invitiamo a camminare insieme perché, nel 150° anniversario dell'Unità d'Italia, vogliamo difendere e attuare la nostra Costituzione e ricordare a tutti

che “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”.

Ti invitiamo a camminare ancora una volta insieme, come fece Aldo Capitini nel 1961 e come in questi cinquant’anni abbiamo rifatto tante volte, perché crediamo nella nonviolenza come metodo e stile di vita, strada maestra per contrastare ogni forma d’ingiustizia, perché crediamo che la nonviolenza sia “per l’Italia e per tutti via di uscita dalla difesa di posizioni insufficienti, strumento di liberazione, prova suprema di amore, varco a uomo, società e realtà migliori”.

Negli ultimi decenni sono già state sprecate tantissime opportunità e risorse. Ma quello che ieri era desiderabile oggi è diventato necessario e urgente. Per questo c’è bisogno di una tua e nostra diversa assunzione di responsabilità.

Entra a far parte della soluzione. Vieni, domenica 25 settembre 2011, alla Marcia Perugia-Assisi per la pace e la fratellanza dei popoli.

* * *

Nell’idea di “fratellanza dei popoli” si riassumono molte delle scelte urgenti che dobbiamo fare per superare la crisi che stiamo vivendo: riscoprire la nostra umanità, mettere le persone al centro dell’economia e non più il contrario, riconoscere i diritti dei più poveri e dei più deboli e non continuare a calpestarli, gestire l’accoglienza e non i respingimenti, batterci contro le povertà e le disuguaglianze sociali e non più aumentarle, investire sui giovani e non disperdere la nostra principale ricchezza, ridare piena dignità al lavoro e ai lavoratori di tutto il mondo e non peggiorare le loro condizioni, investire sull’educazione, sulla cultura e sulla formazione e non tagliare le opportunità del nostro futuro, difendere il pluralismo, il diritto e la libertà d’informazione, cambiare i nostri consumi e stili di vita personali e collettivi smettendo di distruggere e sprecare i beni comuni, ripudiare davvero la guerra e la sua preparazione, tagliare le spese militari, costruire l’Europa dei cittadini e la Comunità del Mediterraneo, democratizzare e rafforzare l’Onu, mettere fine al traffico delle armi e impegnarci a costruire la pace in Medio Oriente, nel Mediterraneo, in

Africa e nel resto del mondo, fermare il cambiamento climatico, rompere la schiavitù dai combustibili fossili e proteggere l'ambiente, costruire le città dei diritti umani e non le cittadelle dell'odio e dell'esclusione, investire sulla società civile e sul volontariato, investire sulla cooperazione a tutti i livelli anziché sulla competizione selvaggia, promuovere la globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della solidarietà contro la violenza, le guerre, le mafie, la corruzione, la censura, gli egoismi, il razzismo e la paura.

“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.” (articolo 1 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani)

REGIONE DEL VENETO

Ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale del Veneto su “Impegni per la promozione di una cultura di pace e del Veneto come terra di pace”, 24 luglio 1986

in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, anno I, numero 1, 1987

Il Consiglio regionale del Veneto

Ricordando che la storia dei popoli evidenzia pericoli ancora gravi al vivere civile e alla pace comune, come la sofferenza di popolazioni vittime della fame, delle malattie e dello sfruttamento, la condizione dell’uomo negli Stati in cui predomina il razzismo delle istituzioni, delle leggi, delle culture o l’umiliazione degli Stati e dei popoli soggetti all’altrui egemonia;

Considerato che nel quadro della indivisibilità e globalità dei diritti umani, la pace positiva è diritto fondamentale degli uomini e dei popoli ed è conseguenza ma insieme condizione del diritto allo sviluppo, come proclamano esplicitamente l’Atto finale della Conferenza di Helsinki e la Dichiarazione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 15 dicembre 1978 sulla “Preparazione dei popoli a vivere nella pace”;

Considerato altresì che in rapporto alla sempre più diffusa coscienza dei diritti dell’uomo e dei valori della persona, come pure in risposta alle aspirazioni profonde della comunità umana non è più sufficiente garantire la pace imperniata solo su sistemi difensivi, ma occorre riportare alla centralità il problema di una riforma ed efficace operatività delle sedi internazionali di confronto e soluzione dei conflitti e soprattutto occorre operare affinché pace e tolleranza sempre più diventino le note dominanti di una nuova cultura planetaria;

Considerato pertanto che la coerente condanna della guerra implica una strategia di rinuncia all’uso della forza, e alla sua promozione attraverso la corsa agli armamenti e che, a tali fini, appare essenziale e urgente la fattiva ripresa, nelle più favorevoli condizioni attuali, dei colloqui internazionali per il bando degli esperimenti nucleari militari e per la bilanciata e progressiva riduzione degli armamenti atomici e convenzionali;

Facendosi interprete delle speranze delle Genti venete, anche di diversi orientamenti politici e fedi religiose, e accogliendo lo stimolo derivante dal generoso impegno a favore dei paesi sottosviluppati come impegno di solidarietà, giustizia e pace che tradizionalmente e da sempre ha visto in prima fila innumerevoli gruppi, comunità religiose e associazioni venete, al fine di caratterizzare il Veneto come terra di pace;

Condividendo, in rapporto a tutto quanto precede, le profonde motivazioni di una domanda crescente, anche nelle comunità locali venete, per un processo di denuclearizzazione da sviluppare, in forme concordate dai governi nelle opportune sedi internazionali, ma con doverosa considerazione, per quanto concerne il nostro Paese e il rapporto Stato-Autonomie, del ruolo delle Regioni in materia di protezione civile e di tutela dell'ambiente, del territorio e della salute dei cittadini;

Riservandosi di promuovere, nel quadro delle relazioni con l'estero del Consiglio regionale, ogni utile iniziativa per far crescere condizioni di solidarietà, giustizia, pace e amicizia tra i popoli;

Tutto ciò premesso;

II Consiglio regionale si impegna ad approvare

entro il 31 dicembre 1986, un progetto di legge d'iniziativa dei Gruppi consiliari che approfondisca e definisca le ragioni, gli obiettivi e i modi di una più vera e diffusa cultura della pace, prevedendo a tal fine che la Giunta regionale, nell'ambito delle sue competenze, provveda:

a) sul piano dell'attività culturale:

- a promuovere e sostenere iniziative dirette o da parte di Enti o Centri Scientifici, rivolte alla documentazione, allo studio e alla ricerca sulla pace, sui diritti fondamentali degli uomini e dei popoli e sugli strumenti giuridico-istituzionali atti alla tutela di tali diritti, nonché sulle esperienze storiche e le ipotesi di difesa popolare nonviolenta, e sul ruolo della protezione civile nell'ambito della politica di sicurezza;
- a promuovere e sostenere nelle Università Venete e per le scuole di ogni livello lo studio e l'adozione di una pedagogia attiva per i diritti umani fondamentali e la pace, nonché la pubblicazione di idonei programmi e strumenti educativi;

- a sviluppare la riflessione sulle competenze dell’Ente territoriale per la promozione della pace;
- b) sul piano delle attività internazionali della Regione:
 - a promuovere incontri tra istituzioni e centri culturali dei paesi aderenti ad Alpe Adria e alle Giornate delle Genti d’Europa, sui temi della pace e dei diritti umani anche attivando un “Colloquio” annuale per un confronto sullo stato di attuazione della dichiarazione dell’ONU votata all’unanimità nel 1978, citata in premessa: tutto ciò anche con l’intervento di personalità internazionali rilevanti per il loro contributo ai problemi della pace, della scienza e della cultura, d’intesa con le istituzioni civili e religiose e con le più impegnate espressioni sociali del Veneto;
 - a promuovere, a conclusione dell’anno dei giovani e dell’anno della pace, un incontro delle organizzazioni non governative giovanili su tali temi;
 - a promuovere intese con il Governo per la partecipazione delle Regioni ai programmi di lotta alla fame e cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, individuando obiettivi specifici verso i quali indirizzare iniziative finalizzate dalla Regione Veneto;
- c) sul piano organizzativo:
 - a dotarsi di una struttura funzionale per l’attuazione degli scopi suindicati;

Il Consiglio regionale

altresì, rivolge sollecitazione al Parlamento della Repubblica ad approvare con urgenza:

- la legge sul commercio delle armi, oggi all’esame delle commissioni Difesa e Affari Esteri, che preveda: il divieto di vendita di armi a paesi belligeranti, razzisti, destinatari di aiuti alla cooperazione, nonché finanziamenti per la riconversione dell’industria bellica;
 - la modifica della Legge n. 772/1972 sull’obiezione di coscienza al servizio militare e l’istituzione del servizio civile alternativo, secondo le motivazioni e le indicazioni della recente sentenza della Corte Costituzionale;
- considerando dette iniziative rivolte a rafforzare la cultura e le concrete condizioni di una convivenza pacifica.

Allo stesso fine,

Indica

per quanto di sua competenza e nel quadro dello sviluppo e delle possibili ristrutturazioni del sistema produttivo veneto, la riconversione ai fini di pace delle produzioni belliche.

Presenti n. 32; Votanti n. 29 – Astenuti n. 3; Voti favorevoli n. 27; Voti contrari n. 2.

Ordine del giorno approvato all'unanimità dal Consiglio regionale del Veneto su "Approvazione d'urgenza di una legge sul controllo del commercio delle armi", 27 novembre 1986

in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno I, numero 1, 1987

Il Consiglio regionale del Veneto

Coerentemente con l'impegno profuso in questi anni per la pace e la distensione nel mondo;

di fronte ai recenti episodi di esportazione illegale di armi dal nostro Paese verso il Terzo e Quarto mondo, verso il Medio Oriente e, come sembra dimostrare la vicenda del Porto di Talomone verso lo stesso regime iraniano, malgrado l'embargo dichiarato dal nostro Governo, dove alimenterà guerre fratricide e fenomeni di terrorismo internazionale;

Considerato

che da due anni sono presenti in Parlamento numerose proposte di legge che danno allo Stato i poteri per esercitare un efficace controllo sul commercio delle armi, reso impossibile dall'attuale normativa;

il Consiglio regionale del Veneto, allo scopo di porre fine al preoccupante traffico illegale di armi che spesso diventano merce di scambio per il mercato internazionale della droga, ribadendo la sollecitazione già espressa al Parlamento con l'ordine del giorno del 24 luglio 1986 votato a larghissima maggioranza;

Invita

il Governo e il Parlamento a procedere con carattere d'urgenza all'approvazione di una legge sul controllo del commercio delle armi che si richiami rigorosamente ai principi fondamentali della Costituzione Repubblicana che obbliga il nostro Paese ad impegnarsi a risolvere le controversie internazionali attraverso il dialogo e l'azione diplomatica.

Il Consiglio regionale è attualmente impegnato nella preparazione di una legge regionale sulla cultura di pace, sulla base anche dei due Progetti di legge (n. 64 e n. 201), uno di iniziativa dei consiglieri comunisti e l'altro dei consiglieri della maggioranza, presentati rispettivamente nel mese di aprile e di dicembre 1986.

Legge regionale 30 marzo 1988 n. 18 “Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace”

(abrogata da art. 22 comma 1 L.R. 55/1999)

Art. 1 - (Finalità della legge)

1. 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.

2. A tal fine promuove la cultura della pace mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Veneto una terra di pace.

3. Per il conseguimento di questi obiettivi la Regione assume iniziative dirette e favorisce interventi di enti locali, organismi associativi, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale presenti nella Regione.

Art. 2 - (Iniziative culturali)

1. La Regione promuove:

a) convegni di informazione e studio con partecipazione di studiosi ed esperti a livello nazionale e internazionale, sui temi della pace e della promozione dei suoi presupposti;

b) un premio annuale denominato “Veneto per la pace”, a riconoscimento dell’attività svolta nel triennio precedente, in uno dei seguenti settori: la progettazione educativo-culturale, l’informazione, la produzione artistica, la ricerca. Le modalità per l’erogazione del premio sono stabilite con delibera del Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, sentito il comitato di cui al successivo articolo 7;

c) un archivio per la raccolta della documentazione relativa alle istituzioni e ai movimenti per la pace operanti in Italia e in particolare nel Veneto, in collaborazione con il centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università degli studi di Padova, sulla base di convenzione da stipulare tra il centro e la Giunta regionale.

Art. 3 - (Iniziative nel campo della ricerca)

1. La Regione promuove ricerche in tema:

- a) di pace e di diritti fondamentali degli uomini e dei popoli;
- b) di nuovi rapporti tra organizzazione economico-produttiva, ricerca scientifica e innovazione tecnologica nel quadro di sviluppo di una politica di pace;
- c) di esperienze, ragioni e prospettive storiche del principio della non violenza;
- d) di pedagogia e didattica dirette alla produzione di programmi scolastici per la pace.

2. L'affidamento delle ricerche è deliberato, sentito il comitato di cui all'articolo 7, dalla Giunta regionale che stipula le conseguenti convenzioni.

3. La Regione promuove la diffusione nella scuola dei risultati delle ricerche e dei materiali didattici prodotti.

4. Per il conseguimento delle finalità di cui al presente articolo, è istituita una sezione speciale della mediateca regionale di cui alla legge regionale 6 giugno 1983, n. 30.

Art. 4 - (Iniziative nel settore dell'istruzione)

1. La Regione, nel quadro delle finalità della presente legge:

- partecipa, nel rispetto delle competenze statali stabilite dalla legislazione vigente, all'attività di formazione professionale di giovani di paesi in via di sviluppo, mediante la concessione di contributi per favorirne la partecipazione a corsi di formazione e di specializzazione preordinati, anche con l'apporto della loro esperienza, a un approfondimento organico delle tematiche della pace e dello sviluppo;
- concede premi per tesi di laurea o di specializzazione presso università presenti nella regione sui temi dei diritti umani, dello sviluppo e della cooperazione.

2. La Regione, nel rispetto delle competenze statali stabilite dalla legislazione vigente, promuove:

a) corsi di formazione professionale per quanti intendono recarsi a operare in paesi in via di sviluppo, a titolo di volontariato o in base ai progetti di cui allo articolo 5;

b) un programma di soggiorni nel Veneto per studenti singoli o in gruppo al fine di consentire una migliore comprensione delle rispettive culture, a condizioni di reciprocità con iniziative analoghe di organizzazioni di altri paesi, in particolare di quelli aderenti alla Comunità Alpe-Adria, di cui alla legge regionale 15 dicembre 1981, n. 71, e alle “ Giornate delle genti e delle regioni d’ Europa “ di cui alla legge regionale 23 gennaio 1986, n. 3.

3. La Giunta regionale sentito il comitato di cui all’articolo 7, predispone, annualmente, un programma per l’attuazione delle iniziative di cui al presente articolo; il programma è approvato dal Consiglio regionale.

Art. 5 - (Iniziativa nel campo della cooperazione)

1. La Regione, nel rispetto delle competenze statali e delle procedure stabilite dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 e d’ intesa coi competenti organi del Ministero degli affari esteri, fornisce sulla base di apposite convenzioni, assistenza tecnica e supporti logistici, agli organismi pubblici e privati previsti dagli articoli 1 e 2 della suddetta legge, operanti nel territorio regionale, nella elaborazione di progetti e di programmi di cooperazione allo sviluppo fatte salve le prerogative di quelli indicati allo articolo 28 della citata legge n. 49.

2. Le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 sono stabilite dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale sentita la prima commissione consiliare.

3. La Regione previo parere del comitato di cui all’articolo 7, promuove indagini e studi in materia di cooperazione internazionale e provvede a dare adeguata informazione sull’attuazione dei progetti di cui al comma 1.

Art. 6 - (Presentazione proposte di iniziative)

1. Gli enti di cui al comma 3 dell’articolo 1 possono presentare al presidente del comitato permanente per la pace entro il mese di ottobre di ogni anno proposte di iniziative nell’ambito degli interventi previsti dai precedenti articoli 2, 3 e 4.

Art. 7 - (Istituzione del comitato permanente per la pace)

1. Per realizzare il necessario collegamento programmatico e operativo tra la Regione e gli organismi associativi che perseguono le finalità indicate all'articolo 1, è istituito il comitato permanente per la pace.

2. Il comitato è composto:

- a) dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato che lo presiede;
- b) da cinque membri eletti nel proprio seno dal Consiglio regionale, di cui due in rappresentanza della minoranza;
- c) da un rappresentante per ciascuna università avente sede nella regione;
- d) fino a sette rappresentanti delle associazioni che prevedono, nell'atto costitutivo o negli ordinamenti interni, fra gli scopi sociali, in forma prevalente, iniziative culturali e assistenziali nel campo dei diritti umani, della cooperazione e dello sviluppo internazionale, della difesa non violenta, della pace e della solidarietà con i paesi in via di sviluppo, del disarmo, del servizio civile alternativo al servizio militare.

3. Le associazioni, oltre a quanto indicato al punto d) del comma precedente, devono possedere i seguenti requisiti:

- essere senza fini di lucro;
- avere una struttura sociale a base democratica;
- operare almeno in quattro province del Veneto da più di due anni.

4. Il comitato permanente per la pace è nominato dal Presidente della Giunta regionale.

5. La nomina dei rappresentanti degli organismi di cui alle lettere c) e d) del comma 2 avviene fra i designati dagli organismi medesimi.

6. Il comitato dura in carica fino alla scadenza del Consiglio regionale e le sue funzioni sono prorogate fino all'insediamento del nuovo comitato.

7. Per la validità delle sedute è necessaria la presenza della maggioranza dei componenti; le deliberazioni sono assunte con il voto favorevole della maggioranza degli intervenuti.

Art. 8 - (Funzioni del comitato permanente per la pace)

1. Il comitato permanente per la pace svolge le seguenti funzioni:

- a) concorre alla formazione del programma annuale di interventi nonché alla predisposizione della relazione annuale di cui all'articolo 9, anche sulla base

delle proposte formulate dagli organismi di cui al comma 3 dell'articolo 1;
b) propone l'istituzione, per lo studio di temi specifici, di gruppi di lavoro composti anche da soggetti non appartenenti al comitato stesso;
c) determina il tema e sovrintende al colloquio di cui all'articolo 2 - lettera a); d) esprime i pareri previsti dagli articoli 2 - lettera b), 3, 4 e 5 ultimo comma.

Art. 9 - (Programma annuale degli interventi)

1. La Giunta regionale provvede, nell'ambito della sua competenza, alla formulazione del programma annuale che viene presentato al Consiglio regionale per l'approvazione entro il mese di gennaio.

2. Il programma determina obiettivi e priorità annuali o pluriennali e individua le iniziative relative.

3. Il programma annuale è altresì accompagnato da una relazione sugli obiettivi programmatici da conseguire nell'ambito della promozione della cultura per la pace, nonché sullo stato di attuazione delle iniziative già assunte in base alla presente legge.

Art. 10 - (Partecipazione della Regione alla fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace")

1. La Regione partecipa in collaborazione con enti e istituzioni venete, alla costituzione di una fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace", con sede in Venezia, che abbia quali principali finalità statutarie:

– lo sviluppo e il coordinamento delle ricerche scientifiche, anche in collaborazione con enti e istituzioni nazionali e internazionali, sulle questioni relative alla sicurezza, allo sviluppo e alla pace, con particolare attenzione ai paesi dell'area mediterranea e della Comunità Alpe-Adria;
– la promozione delle iniziative atte a divulgare i risultati delle ricerche compiute.

2. La Giunta regionale è autorizzata a compiere tutti gli atti necessari per perfezionare la partecipazione della Regione alla fondazione e a versare le quote stabilite dal relativo statuto.

Art. 11 - (Disposizione finanziaria)

1. All'onere di lire 500 milioni derivante dall'applicazione della presente legge, si provvede, ai sensi dell'articolo 19 – quinto comma – della legge re-

gionale 9 dicembre 1977, n. 72, modificata dalla legge regionale 7 settembre 1982, n. 43, mediante prelevamento di pari importo dal fondo globale per le spese correnti – partita n. 10 – iscritto al capitolo 80210 dello stato di previsione della spesa del bilancio per l'anno finanziario 1987.

2. Nello stato di previsione della spesa del bilancio finanziario per l'anno 1988 è istituito il capitolo 70010 denominato “Iniziative regionali per la promozione di una cultura di pace nel Veneto” con lo stanziamento di lire 500 milioni.

3. Per gli anni 1989 e successivi lo stanziamento verrà determinato con i provvedimenti di cui all'articolo 32 bis della vigente legge regionale di contabilità.

Art. 12 - (Dichiarazione d'urgenza)

1. La presente legge è dichiarata urgente ai sensi dell'articolo 44 dello Statuto ed entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Appello della Regione del Veneto al Presidente della Repubblica e ai Presidenti del Consiglio dei Ministri, del Senato e della Camera (15 gennaio 1991)

Testo pubblicato nei maggiori quotidiani nazionali.

In "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno IV, numero 3, 1990

"La guerra è un'avventura senza ritorno". Essa è tragedia perché la vita di un solo uomo è un valore inestimabile e inviolabile.

Essa è inutile perché è inidonea a rimuovere le cause dei conflitti tra gli Stati. Perciò i popoli democratici "ripudiano la guerra" (Costituzione italiana), come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

"Tra uccidere e morire c'è un'altra via". Alla violenza e al sopruso di pochi la comunità internazionale deve opporre ragione e giustizia per tutti.

La Regione ritiene che il ripristino della legalità nel Kuwait attraverso l'immediato ritiro delle truppe irakene debba avvenire sotto l'autorità delle Nazioni Unite, nel rispetto di tutte le sue risoluzioni con la convocazione della Conferenza di pace sul Medio Oriente.

La comunità internazionale deve avere fiducia in se stessa. La sua forza di convinzione è straordinariamente cresciuta perché mai come ora così tanti uomini liberi si riconoscono in essa. È possibile costruire un nuovo ordine internazionale la cui autorevolezza e legittimità non vengano dall'uso delle armi dei più forti, ma al contrario dalla capacità di risolvere pacificamente i contrasti anche più difficili.

Non mettiamo scadenze al dialogo, non mettiamo limiti alle occasioni di incontro.

Mozione del Comitato permanente per la pace (istituito con Lr. 18/1988) di solidarietà alle missioni di pace delle associazioni nongovernative, 14 dicembre 1990

Il Comitato permanente per la pace esprime vivo apprezzamento e gratitudine alle associazioni, ai gruppi di volontari e ai singoli costruttori di pace i quali,

in relazione alla drammatica vicenda del Golfo, hanno già svolto e tutt'ora svolgono significative missioni di pace pienamente legittimati dall'articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che statuisce: "ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzate".

Mozione del Comitato permanente per la pace, 15 gennaio 1991

Il Comitato permanente per la pace, riunito il 15 gennaio 1991 per la predisposizione del programma delle iniziative regionali per la promozione di una cultura di pace per l'anno 1991, esprime la profonda preoccupazione per la grave situazione di crisi e per il pericolo di ricorso alle armi che rischia oggi di colpire l'area del Golfo Persico, consapevole che questa situazione rappresenta un indice dei limiti di "cultura di pace" non ancora così diffusa ed affermata da impedire il ricorso alla guerra per la soluzione di controversie tra *Stati*.

Il Comitato è consapevole che la crisi del Golfo rappresenta il momento più eclatante e drammatico di uno stato di disagio che interessa però anche altre parti del mondo, dal Libano al Baltico, dall'Africa al Tibet.

Il Comitato permanente per la pace condanna l'intervento armato dell'Iraq che, con l'invasione del Kuwait, ha calpestato diritti e libertà fondamentali dell'uomo e dei popoli, affermando la volontà e l'impegno di operare per l'affermazione del Codice internazionale dei diritti umani e dei principi dell'art. 1 della legge regionale 18/88 per la promozione di una cultura di pace nel Veneto che statuisce:

«1. 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.

2. A tal fine promuove la cultura della pace mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Veneto una terra di pace».

Il Codice internazionale dei diritti umani si informa al principio di vita individuale e collettiva, cioè di pace. Persone, gruppi ed enti della Regione Veneto sono invitati ad agire, quali interpreti e garanti di norme internazionali e regionali in materia di diritti umani, affinché la ragione dell'umanità prevalga sulla ragione di stato.

A questo fine il Comitato per la pace ritiene necessario ed urgente che:

– nelle scuole di ogni ordine e grado, nelle Università e negli altri ambienti di lavoro vengano enunciati i contenuti del diritto alla pace come diritto innato delle persone e dei popoli;

– le associazioni, i gruppi e le chiese invitino le persone, senza distinzione di sesso, età e nazionalità a condannare l'uso dello strumento della guerra nei rapporti tra gli Stati;

– le associazioni, gli enti territoriali -Regioni, Province, Comuni - e istituzioni culturali di ricerca partecipino attivamente alla costruzione di strutture di governo mondiale genuinamente democratiche, idonee ad assicurare il rispetto dei diritti umani, della giustizia economica e sociale e dei diritti dei popoli – a cominciare dal diritto all'autodeterminazione – ovunque nel mondo.

Il Comitato permanente per la pace riconferma la volontà di operare, con il massimo impegno, per far crescere a tutti i livelli, in particolare tra i giovani, i principi e le convinzioni contenuti nelle leggi regionali e chiede al Governo italiano che, nel rispetto dell'art. 11 della Costituzione italiana che vieta il ricorso alla guerra quale mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali, si attivi affinché siano riaviate tutte le possibili vie, politiche, economiche e diplomatiche per una soluzione pacifica del conflitto del Golfo, per la convocazione di una conferenza di pace in Medio Oriente e per la integrale applicazione della Carta delle Nazioni Unite, comprese le norme del capitolo VII, nello spirito di pace che è proprio della stessa Carta.

Il Comitato chiede che il ripristino della legalità nel Kuwait avvenga in ogni caso mediante l'intervento delle Nazioni Unite, nel rispetto dei principi, dei metodi e delle procedure previste dalla Carta istitutiva e pertanto sotto l'autorità delle Nazioni Unite.

Legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55 “Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”

CAPO I

Disposizioni generali

Art. 1 - Finalità

1. La Regione del Veneto, riconosce la pace e lo sviluppo quali diritti fondamentali della persona e dei popoli, in coerenza con i principi della Costituzione italiana e del diritto internazionale che sanciscono la promozione dei diritti dell'uomo e dei popoli, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale.

2. Per le finalità di cui al comma 1 la Regione promuove i diritti umani, la cultura di pace e la cooperazione allo sviluppo, mediante iniziative culturali e di informazione, di ricerca, di educazione, di cooperazione decentrata e di aiuto umanitario. In particolare, nei Paesi internazionalmente riconosciuti in via di sviluppo, contribuisce al mantenimento dell'identità culturale, al soddisfacimento dei bisogni primari favorendo l'autosufficienza alimentare, la conservazione dell'equilibrio ecologico e del patrimonio ambientale, l'innalzamento delle condizioni igienico-sanitarie, l'avanzamento del livello di istruzione e il miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia, la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna nel rispetto delle differenze etniche e culturali. In tal senso svolge un'azione preventiva della immigrazione mediante interventi di sostegno in campo economico, sociale e culturale.

CAPO II

Promozione dei diritti umani e della cultura di pace

Art. 2 - Iniziative culturali di informazione.

1. La Regione promuove e sostiene:

a) convegni e seminari di studio e di ricerca sui temi della promozione dei diritti umani e della cultura di pace;

b) il premio annuale denominato “Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli”, a riconoscimento dell’attività svolta in uno dei seguenti settori: progettazione educativo-culturale, informazione, produzione artistica, ricerca, cooperazione allo sviluppo;

c) l’Archivio già istituito con legge regionale 30 marzo 1988, n. 18 , in collaborazione con il Centro di studi e di formazione sui diritti dell’uomo e dei popoli dell’Università di Padova, sulla base di apposita convenzione con il compito di curare:

1) la raccolta, sistematizzazione, diffusione di studi, ricerche, pubblicazioni, audiovisivi, documenti prodotti in sede regionale, nazionale e internazionale, anche in collegamento con altre banche dati, riguardanti i settori della promozione e protezione dei diritti umani, della cultura della pace, diritti umani e democrazia della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale;

2) il censimento delle associazioni e organizzazioni non governative nonché dei soggetti pubblici e privati presenti nel territorio regionale, operanti nel campo dei diritti umani, della cultura della pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale;

3) il libero accesso di associazioni e singoli cittadini alla consultazione dei materiali multimediali;

d) l’informazione sulla cooperazione allo sviluppo, con particolare riferimento all’attività dei soggetti impegnati in progetti di cooperazione decentrata e alle iniziative promosse dalle organizzazioni internazionali;

e) la promozione di programmi di educazione ai temi di sviluppo, della cultura di pace e della educazione alla solidarietà e di rispetto e tutela delle identità culturali, anche nell’ambito scolastico e di iniziative volte all’intensificazione degli scambi culturali tra l’Italia e i paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli tra i giovani;

f) la formazione e l'informazione per i giovani che prestano servizio civile e per i responsabili degli enti competenti in conformità alla legge 8 luglio 1998, n. 230.

Art. 3 - Programmazione degli interventi di promozione dei diritti umani e della cultura di pace

1. La programmazione degli interventi di promozione dei diritti umani e della cultura di pace viene realizzata con il programma triennale approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, anche sulla base degli indirizzi del Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace di cui all'articolo 12.

2. Il programma di cui al comma 1 definisce:

- a) gli obiettivi e le priorità da perseguire nel triennio;
- b) i criteri di selezione delle iniziative di promozione dei diritti umani;
- c) i criteri e le modalità di concessione dei contributi regionali.

Art. 4 - Piano annuale di attuazione

1. Sulla base del programma triennale di cui all'articolo 3 la Giunta regionale, sentito il Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace, approva il piano annuale di attuazione.

2. Il piano annuale individua le iniziative di cui all'articolo 2, da realizzare direttamente o mediante la concessione di contributi.

CAPO III

Cooperazione decentrata allo sviluppo e solidarietà internazionale

Art. 5 - Progetti di cooperazione decentrata

1. I progetti di cooperazione decentrata si ispirano ai principi di centralità dello sviluppo umano sostenibile, e tendono ad integrare nei Paesi internazionalmente riconosciuti in via di sviluppo la crescita economica e sociale, con azioni che si prefiggono obiettivi strutturali, distintamente dall'aiuto umanitario.

2. Nell'attività di cooperazione rientrano:

- a) l'elaborazione di studi, la progettazione, la fornitura e la costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di

sviluppo integrati e l'attuazione delle iniziative anche di carattere finanziario, avvalendosi eventualmente della Banca etica;

b) l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo;

c) la promozione di programmi di formazione professionale rivolti:

1) a operatori veneti destinati a svolgere attività di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo;

2) a cittadini dei Paesi in via di sviluppo mediante l'organizzazione di corsi in loco o in Veneto;

d) le iniziative volte a sviluppare una rete di servizi igienico-sanitari capaci di tutelare la salute;

e) l'attuazione di interventi specifici per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia;

f) la promozione di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia e i Paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli tra i giovani;

g) il sostegno ad iniziative di consulenza, predisposizione di progetti di fattibilità e la loro realizzazione, preferibilmente anche con la partecipazione di immigrati extracomunitari presenti sul territorio regionale, per il trasferimento di sistemi e tecnologie appropriate, realizzate con risorse proprie da imprese venete nell'ambito di programmi di cooperazione finanziati da organismi nazionali ed internazionali.

g bis) la promozione del commercio equo e solidale, attraverso il sostegno ad iniziative che valorizzino le produzioni autoctone delle aree economicamente svantaggiate dei Paesi in via di sviluppo, garantiscano una maggiore diffusione dei prodotti del commercio equo e solidale, offrano una maggiore informazione ai consumatori per favorire consumi responsabili.

3. In attuazione dei principi di cui al comma 1 la Regione interviene al fine di:

a) promuovere il coordinamento dei soggetti di cui all'articolo 6, comma 1;

b) realizzare direttamente iniziative di cooperazione decentrata;

c) sostenere, mediante mezzi e contributi, le iniziative promosse dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1.

4. I cittadini dei Paesi in via di sviluppo o loro associazioni, presenti sul territorio regionale, possono essere coinvolti nella progettazione di iniziative di cooperazione decentrata rivolte ai loro Paesi d'origine.

Art. 6 - Soggetti promotori e destinatari

1. La Regione riconosce e sostiene, quali soggetti promotori di iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo, gli enti locali, le istituzioni pubbliche e private, le università, le organizzazioni non governative e le associazioni di volontariato, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali e le associazioni di immigrati del Veneto.

2. Le iniziative di cooperazione decentrata si rivolgono prioritariamente alle popolazioni dei Paesi internazionalmente riconosciuti in via di sviluppo e considerano come soggetti destinatari attivi gli enti territoriali, gli organismi, le comunità comunque organizzate e le istituzioni locali direttamente coinvolti nella formulazione, gestione e realizzazione dei progetti stessi.

3. I Paesi destinatari di tali interventi sono indicati nel piano annuale degli interventi di cui all'articolo 11.

Art. 7 - Rapporti con lo Stato e l'Unione Europea

1. La Regione, nel rispetto delle leggi dello Stato relative ai rapporti internazionali e alle politiche di cooperazione allo sviluppo e, in conformità agli indirizzi di politica estera del Governo italiano, propone e partecipa a interventi di cooperazione decentrata del Ministero degli Affari Esteri e dell'Unione Europea anche in collaborazione con i soggetti di cui all'articolo 6, comma 1.

Art. 8 - Interventi di solidarietà internazionale

1. La Regione, nel rispetto degli indirizzi nazionali di politica estera e nel quadro dei programmi definiti dalle competenti amministrazioni statali, contribuisce alle attività di aiuto umanitario nei confronti delle popolazioni di Paesi europei ed extraeuropei colpite da eventi di particolare gravità conseguenti a conflitti armati o calamità naturali, al fine di fronteggiare situazioni straordinarie di denutrizione, carenti condizioni igienico-sanitarie, disagio sociale e distruzione del patrimonio ambientale e artistico.

2. Per i fini indicati al comma 1 e con riferimento a specifici interventi di volta in volta definiti dalla Giunta regionale, la Regione può altresì promuovere pubbliche sottoscrizioni da far affluire in un apposito conto corrente, che andrà a incrementare il fondo regionale per interventi di solidarietà internazionale. A tal fine è autorizzato l'adeguamento dello stanziamento necessario nel bilancio di previsione con decreto del dirigente regionale della struttura regionale competente.

Art. 9 - Tipologie di intervento

1. Gli interventi regionali di solidarietà internazionale consistono in:

- a) assistenza igienico-sanitaria ed alimentare, con particolare attenzione alla condizione femminile ed all'infanzia;
- b) fornitura, anche tramite organizzazioni idonee allo scopo, di materiali di prima necessità, di attrezzature e generi di conforto;
- c) collaborazione tecnica, anche mediante l'invio di personale regionale e il coordinamento delle eventuali risorse umane messe a disposizione da enti pubblici, organizzazioni non governative e di volontariato ed organismi associativi del Veneto;
- d) diffusione delle informazioni sugli interventi di aiuto realizzati dai soggetti indicati alla lettera c), ed azioni finalizzate al loro raccordo con le richieste e le iniziative delle amministrazioni dello Stato e di organismi internazionali;
- e) sostegno a progetti predisposti dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1;
- f) sostegno e partecipazione alle iniziative dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite e di altri organismi internazionali.

Art. 10 - Programma degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale

1. La programmazione degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale viene realizzata con programma triennale approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, anche sulla base degli indirizzi del Comitato per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 14.

2. Il programma triennale di cui al comma 1 è inviato al Ministero degli Affari Esteri, per gli adempimenti di competenza nel rispetto della normativa nazionale.

3. Il programma triennale di cui al comma 1 definisce:
- a) gli obiettivi e le priorità da perseguire nell'arco del triennio;
 - b) i criteri di selezione delle iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo;
 - c) i criteri e le modalità di concessione dei contributi regionali.
4. In sede di approvazione del programma triennale la Giunta regionale sottopone al Consiglio regionale la relazione di puntuale verifica degli obiettivi raggiunti nel triennio precedente, in rapporto alle finalità di cui all'articolo 1.

Art. 11 - Piano annuale di attuazione

1. Sulla base del programma triennale la Giunta regionale, sentito il Comitato per la Cooperazione allo sviluppo, predispone ed approva il piano annuale di attuazione, all'interno del quale può prevedere variazioni che non incidano sulle scelte fondamentali del programma triennale.

2. Il piano annuale:

- a) determina gli obiettivi e le priorità annuali e individua i progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo da realizzare direttamente dalla Regione o, se promossi dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, mediante la concessione di contributi, determinandone l'ammontare;
- b) definisce le modalità del coordinamento dei soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, per l'attuazione di interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo;
- c) determina le modalità di attuazione degli interventi di cui all'articolo 9.

3. La Giunta regionale presenta annualmente una relazione sull'attività svolta alla Commissione consiliare competente.

4. Il piano annuale di attuazione è inviato al Ministero degli Affari Esteri, per gli adempimenti di competenza nel rispetto della normativa nazionale.

CAPO IV

Organizzazione

Art. 12 - Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace

1. È istituito il Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace.
2. Il Comitato di cui al comma 1 è composto da:
- a) il Presidente della Giunta regionale, o da un suo delegato, che lo presiede;

- b) tre esperti effettivi e tre supplenti nominati dal Consiglio regionale, di cui due in rappresentanza della maggioranza e uno della minoranza;
- c) due rappresentanti effettivi ed uno supplente designati d'intesa tra le università degli studi del Veneto;
- d) un rappresentante effettivo e uno supplente designati dell'Associazione regionale comuni del Veneto (ANCI);
- e) cinque rappresentanti effettivi e cinque supplenti designati d'intesa dalle associazioni senza fine di lucro, individuate dalla Giunta regionale, operanti in almeno quattro province del Veneto da almeno tre anni che prevedono nell'atto costitutivo iniziative nel campo dei diritti umani e della cultura di pace, del disarmo, del servizio civile alternativo al servizio militare;
- f) il direttore dell'Archivio di cui all'articolo 2, lettera c), o da un suo delegato;
- g) un rappresentante effettivo e uno supplente designati dall'Unione regionale delle province del Veneto (URPV).

3. Il Comitato di cui al comma 1 è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale. La designazione dei componenti di cui alle lettere c), d), e), g), deve essere comunicata al Presidente della Giunta regionale entro sessanta giorni dalla richiesta. Il Comitato è validamente costituito e può funzionare con la nomina di almeno la metà dei componenti.

4. Funge da segretario del Comitato un dipendente della struttura regionale competente.

Art. 13 - Compiti del Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace

1. Il Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace concorre alla formulazione del programma triennale e dei piani annuali degli interventi di promozione dei diritti umani e della cultura di pace di cui al Capo II della presente legge.

2. Per lo svolgimento delle proprie funzioni il Comitato può avvalersi anche della consulenza tecnico-scientifica della Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace e della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, di cui agli articoli 17 e 19.

Art. 14 - Comitato per la cooperazione allo sviluppo

1. È istituito il Comitato per la cooperazione allo sviluppo.

2. Il Comitato di cui al comma 1 è composto da:

- a) il Presidente della Giunta regionale, o da un suo delegato, che lo presiede;
- b) tre esperti effettivi e tre supplenti nominati dal Consiglio regionale, di cui due in rappresentanza della maggioranza e uno della minoranza;
- c) due rappresentanti effettivi ed uno supplente designati d'intesa tra le università degli studi del Veneto;
- d) un rappresentante effettivo e uno supplente designati dall'Associazione regionale dei comuni del Veneto (ANCI);
- e) tre rappresentanti effettivi e tre supplenti designati d'intesa tra le associazioni imprenditoriali del Veneto;
- f) un rappresentante effettivo e uno supplente designati d'intesa tra le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative nel Veneto;
- g) due rappresentanti effettivi e due supplenti, delle organizzazioni non governative del Veneto riconosciute dal Ministero degli Affari Esteri, scelti dalla Giunta regionale;
- h) tre rappresentanti effettivi e tre supplenti designati d'intesa delle associazioni di volontariato individuate dalla Giunta regionale, operanti da almeno tre anni sul territorio regionale e che prevedono tra gli scopi statutari, in forma prevalente, iniziative di cooperazione allo sviluppo;
- h bis) due rappresentanti effettivi e uno supplente designati d'intesa tra le organizzazioni del commercio equo e solidale iscritte nell'elenco regionale.
- i) un componente effettivo e uno supplente designati dalla Consulta regionale dell'immigrazione di cui alla legge regionale 30 gennaio 1990, n. 9 ;
- l) un rappresentante effettivo e uno supplente designati dall'Unione regionale delle province del Veneto (URPV).

3. Il Comitato di cui al comma 1 è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale. La designazione dei componenti di cui alle lettere c), d), e), f), h bis), i), l), deve essere comunicata al Presidente della Giunta regionale entro sessanta giorni dalla richiesta. Il Comitato è validamente costituito e può funzionare con la nomina di almeno la metà dei componenti.

4. Funge da segretario del Comitato un dipendente della struttura regionale competente.

Art. 15 - Compiti del Comitato per la cooperazione allo sviluppo

1. Il Comitato per la cooperazione allo sviluppo concorre alla formulazione del programma triennale e dei piani annuali degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale di cui al Capo III della presente legge.

2. Per lo svolgimento delle proprie funzioni il Comitato per la cooperazione allo sviluppo può avvalersi della consulenza tecnico-scientifica dell'Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo e della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, di cui agli articoli 18 e 19.

Art. 16 - Funzionamento dei comitati

1. Il Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace ed il Comitato per la cooperazione allo sviluppo durano in carica l'intera legislatura.

2. Per la validità delle riunioni dei Comitati è necessaria la presenza di almeno la metà dei componenti.

3. I componenti supplenti concorrono a formare il numero legale e a partecipare con voto deliberativo in caso di assenza del corrispondente componente effettivo.

4. Le deliberazioni dei Comitati sono assunte con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. In caso di parità dei voti prevale il voto del Presidente.

5. Ai componenti dei Comitati spetta per ogni giornata di partecipazione alle sedute il rimborso delle spese di viaggio.

Art. 17 - Fondazione Venezia per la ricerca sulla Pace

1. La Giunta regionale è autorizzata a compiere tutti gli atti necessari per concorrere alle attività della Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace, già istituita con la legge regionale 30 marzo 1988, n. 18 e per il versamento delle quote di adesione previste dallo statuto della medesima.

2. La Regione può altresì avvalersi della collaborazione tecnico-scientifica della Fondazione di cui al comma 1 per studi e pareri su materie di competenza regionale.

Art. 18 - Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo

1. La Regione aderisce all'Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo, organismo associativo tra le Regioni e le Province Autonome

di Trento e Bolzano, per il coordinamento delle politiche regionali di cooperazione allo sviluppo.

2. La Giunta regionale è autorizzata a compiere tutti gli atti necessari per contribuire all'attività dell'Osservatorio di cui al comma 1 e per il versamento delle quote di adesione previste dallo statuto medesimo.

3. La Regione può altresì avvalersi della collaborazione tecnico-scientifica dell'Osservatorio per studi e pareri su materie di competenza regionale.

Art. 19 - Commissione Europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia)

1. La Regione del Veneto partecipa alle attività della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, ai sensi dell'articolo 3 dello statuto della medesima, approvato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

2. Per il fine di cui al comma 1 la Regione mette a disposizione la sede per le riunioni a Venezia della Commissione e contribuisce all'organizzazione delle stesse.

3. La Regione può altresì avvalersi della collaborazione tecnico-scientifica della Commissione per studi e pareri su materie di competenza regionale.

Art. 20 - Conferenza regionale e manifestazione sulla cooperazione allo sviluppo

1. La Giunta regionale convoca, con cadenza biennale, una conferenza sulla cooperazione allo sviluppo quale occasione di incontro e confronto di esperienze tra i soggetti presenti nel territorio regionale che operano nel campo della cooperazione e della solidarietà internazionale, nonché di verifica delle iniziative intraprese in attuazione della presente legge.

2. Nell'ambito della conferenza, la Giunta regionale promuove una manifestazione finalizzata alla presentazione di progetti, iniziative ed attività collegate alla cooperazione allo sviluppo.

CAPO V

Disposizioni finali

Art. 21 - Norma transitoria

1. In fase di prima applicazione il Consiglio regionale approva i programmi triennali previsti dagli articoli 3 e 10 entro il 31 dicembre 2000. Nelle more

dell'approvazione dei programmi la Giunta regionale è autorizzata ad approvare i piani annuali di cui agli articoli 4 e 11. Il piano annuale degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale è inviato al Ministero degli Affari Esteri per gli adempimenti di competenza nel rispetto della normativa nazionale.

2. Alla nomina dei componenti dei Comitati di cui agli articoli 12 e 14 si provvede con decreto del Presidente della Giunta regionale entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

3. Il Comitato permanente per la pace di cui all'articolo 7 della legge regionale 30 marzo 1988, n. 18 rimane in carica fino all'insediamento del Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace di cui all'articolo 12.

4. In fase di prima applicazione i rappresentanti di cui alla lettera e) del comma 2 dell'articolo 12 e lettera h) del comma 2 dell'articolo 14 sono scelti dalla Giunta regionale.

Art. 22 - Abrogazioni

1. A decorrere dal 1° gennaio 2000 sono abrogate:

- a) la legge regionale 30 marzo 1988, n. 18 ;
- b) la legge regionale 16 aprile 1992, n. 18 .

2. Sono fatti salvi, fino ad esaurimento, gli effetti derivanti dall'applicazione delle leggi regionali di cui al comma 1.

Art. 23 - Norma finanziaria omissis

Art. 24 - Dichiarazione d'urgenza

1. La presente legge è dichiarata urgente ai sensi dell'articolo 44 dello Statuto ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

Consiglio regionale del Veneto

Ottava Legislatura

Risoluzione N. 40

Giornata internazionale dei diritti umani 10 dicembre 2007

presentata il 29 novembre 2007 dai componenti dell'Ufficio di Presidenza, Consiglieri Finozzi, Tesserin, Marchese, Teso e Frigo

Il Consiglio regionale del Veneto

RIUNITO in seduta straordinaria nell'Aula Magna Galileo Galilei dell'Università di Padova nella Giornata Internazionale dei Diritti Umani;

CONSAPEVOLE:

- dell'alta lezione morale e politica che discende dall'articolo 1 della Dichiarazione universale 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 nei confronti degli altri in spirito di fratellanza";
- dell'importanza che la Giornata Internazionale dei Diritti Umani riveste per lo sviluppo della cultura fondata sul rispetto della eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana e quindi sulla realizzazione degli eguali diritti e doveri che ne discendono;

CONSIDERATO che la Giornata cade quest'anno alla vigilia di ricorrenze di eccezionale rilievo culturale, giuridico e politico quali il 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, il 60° anniversario della Costituzione della Repubblica italiana, l'Anno Europeo del Dialogo Interculturale;

PRESO ATTO che l'evento coincide con il 25° anniversario della costituzione del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, uno dei primi in Europa e nel mondo ad essere istituzionalmente incardinato nel sistema universitario, ed al cui sviluppo la Regione ha contribuito in maniera sostanziale;

PRESO ATTO altresì che il Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione, fondato dal Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova con il partenariato di altre prestigiose università europee, divenute oggi quarantuno, e con il supporto della Regione, celebra quest'anno il 10° anniversario di funzionamento;

CONSAPEVOLE del ruolo pionieristico assunto dalla Regione in Italia e in Europa fin dal 1988 con l'adozione della legge regionale n. 18, successivamente rivista e ampliata con legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55 "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà", il cui articolo 1 recita: "La Regione del Veneto riconosce la pace e lo sviluppo quali diritti fondamentali della persona e dei popoli, in coerenza con i principi della Costituzione italiana e del Diritto internazionale che sanciscono la promozione dei diritti dell'uomo e dei popoli, delle libertà fondamentali e della cooperazione internazionale", con ciò contribuendo a dare piena attuazione al principio secondo cui "il rispetto della dignità di 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" (Dichiarazione Universale);

SOTTOLINEANDO che la Regione del Veneto è stata la prima fra le Regioni italiane a dotarsi di un sistema organico di leggi e strutture specializzate in tema di difesa civica, tutela pubblica dei minori, pari opportunità, immigrazione;

PRESO ATTO del ruolo svolto dalla Regione in particolare nel sostenere le attività educative e formative realizzate dalle scuole, dagli enti locali, dalle organizzazioni non governative, dalle associazioni e dai gruppi di volontariato che si riconoscono nell'etica dei valori universali, nella legalità dei diritti della persona e dei corrispettivi doveri e nella coerente pratica della nonviolenza;

CONSAPEVOLE:

- dell'impegno posto dalla Regione nel diffondere e consolidare la pratica della cooperazione allo sviluppo fondata sul principio della centralità della persona nei processi e nelle politiche dello sviluppo, come sancito nel 1986 dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto allo sviluppo;
- dell'importanza che rivestono l'educazione e l'insegnamento dei diritti umani nell'aiutare a interiorizzare valori umani universali per l'esercizio di diritti e doveri di cittadinanza responsabile nel rispetto della legalità;

– della responsabilità che incombe alla Regione in ordine ad un sempre più efficace perseguimento degli obiettivi indicati nella legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55;

PRESO ATTO:

– dell’azione positiva condotta dall’Assessore ai diritti umani, alla cooperazione e alla solidarietà internazionale al fine di dare respiro strategico e coerenza organica alla politica del settore, con particolare riguardo agli investimenti di carattere strutturale, specialmente nel campo dell’educazione e della cooperazione;

– della proficua collaborazione con il Centro interdepartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova che in questi anni si è andata sviluppando con particolare impegno rivolto all’educazione nel campo dei diritti umani, della pace, della difesa civica, della tutela dei diritti dei bambini e dei minori, del dialogo interculturale e della cittadinanza attiva, nonché alla informazione, soprattutto tramite l’Archivio Pace-Diritti Umani;

APPREZZANDO la collaborazione tra la Regione e il Centro per quanto attiene alla realizzazione di programmi di formazione degli insegnanti;

SOTTOLINEANDO l’esito positivo di progetti di ricerca cofinanziati dalla Regione e dalla Commissione Europea, in particolare di quelli portanti su dialogo interculturale e cittadinanza (Programma Jean Monnet) e tratta degli esseri umani (Programma Daphne);

CONSAPEVOLE che, come proclama la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, “il riconoscimento della dignità di tutti i membri della famiglia umana costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo”, e che pertanto l’autonomia, quale attributo originario della Regione, si realizza compiutamente in conformità ai principi che esaltano la dignità umana quali lo stato di diritto, la democrazia rappresentativa e partecipativa, la sussidiarietà territoriale e funzionale, la solidarietà nazionale e internazionale, le pari opportunità dell’uomo e della donna, il superiore interesse dei bambini;

conferma il proprio impegno

a concorrere con le istituzioni della Repubblica, le Nazioni Unite, l’Unione Europea e il Consiglio d’Europa a promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, delle famiglie e dei popoli e a perseguire la coesione sociale,

la realizzazione della democrazia, la cooperazione allo sviluppo, la salvaguardia dell'ambiente e la costruzione della pace fondata sulla giustizia;

ribadisce e ravviva

la consapevolezza delle sue radici religiose e civili e del patrimonio culturale, artistico, paesaggistico, familiare, istituzionale e imprenditoriale costruito lungo i secoli dall'intelligenza e dalla laboriosità del popolo veneto nella pratica della libertà e della solidarietà e che intende consegnare intatto alle generazioni future, e conferma l'apertura e la disponibilità della Regione alla collaborazione con altri popoli e al dialogo con altre culture nel comune rispetto dei diritti e dei doveri che ineriscono alla dignità della persona umana;

in questa direzione, rinnova il suo impegno a proseguire per un sempre più efficace supporto alle attività di informazione, educazione e formazione nel campo dei diritti della persona condotte nel territorio regionale all'insegna del dialogo, della nonviolenza e del rispetto della legalità;

si congratula con il Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova per le attività finora realizzate e conferma la volontà della Regione intesa a ulteriormente sviluppare proficue forme di collaborazione;

auspica che anche nell'ambito degli enti locali, della scuola, del lavoro e della cultura un impegno particolare venga posto nel favorire lo sviluppo di efficaci forme di dialogo interculturale e di dialogo interreligioso, ambedue fondati sulla condivisione dei diritti e dei doveri proclamati dalla Costituzione, dal Diritto internazionale dei diritti umani e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;

in coerenza con la sua originaria vocazione di comunità territoriale impegnata nel campo della promozione umana e a sottolineare l'impegno della Regione per la promozione e la protezione dei diritti umani di tutti, in particolare dei gruppi più vulnerabili, e quale atto significativo della seduta straordinaria nell'Aula Magna dell'Università di Padova,

sottoscrive

la Convenzione internazionale sui diritti umani delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, e si fa parte attiva perché il Parlamento proceda speditamente alla sua ratifica;

nella Giornata internazionale dei diritti umani 2007 e alla presenza del Rappresentante dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani,

dichiara solennemente

aperto l'anno celebrativo del 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e

invita

gli enti locali, le scuole e le associazioni a dedicare un'attenzione particolare a questa ricorrenza nei loro rispettivi programmi di attività.

Risoluzione approvata all'unanimità.

ALLEGATI

Raccomandazione CM/Rec(2010)7 del Comitato dei Ministri agli stati membri sulla Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani

(adottata dal Comitato dei Ministri l'11 maggio 2010 alla sua 120° Sessione)

1. Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'Articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa;
2. Richiamando la fondamentale funzione del Consiglio d'Europa di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto;
3. Fermamente convinto che l'educazione e la formazione giocano un ruolo centrale nel portare avanti questa missione;
4. Riferendosi al diritto all'educazione sancito nel diritto internazionale, in particolare nella Convenzione Europea sui Diritti Umani, nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e nella Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza;
5. Ricordando che la Conferenza Internazionale sui Diritti Umani svoltasi a Vienna nel 1993 fa appello agli stati perché includano il tema dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto nei curricula di tutte le istituzioni di educazione formale e non formale;
6. Riferendosi alla decisione presa dal Secondo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (1997) di lanciare una iniziativa per l'educazione per la cittadinanza democratica in vista di promuovere nei cittadini la consapevolezza dei loro diritti e delle loro responsabilità in una società democratica;

7. Richiamando la Raccomandazione Rec(2002)12 del Comitato dei Ministri sull'educazione per la cittadinanza democratica e desiderando di ulteriormente costruire su di essa;
8. Riferendosi alla Raccomandazione Rec(2003)8 del Comitato dei Ministri sulla promozione e il riconoscimento dell'educazione/apprendimento non formale dei giovani e alla Raccomandazione Rec(2004) sulla Convenzione Europea sui Diritti Umani nell'educazione universitaria e nella formazione professionale;
9. Riferendosi alla Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1682 (2004) che fa appello per la elaborazione di una convenzione quadro europea per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani;
10. Rispondendo all'appello della 7^o Conferenza dei Ministri europei responsabili per la Gioventù, svoltasi a Budapest nel 2005, per un documento quadro di politica sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani;
11. Desiderando contribuire al conseguimento degli obiettivi del Programma Mondiale per l'Educazione ai Diritti Umani adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2005, per il quale il Consiglio d'Europa è il partner regionale in Europa;
12. Desiderando costruire sull'esperienza dell'Anno Europeo 2005 per la Cittadinanza attraverso l'Educazione, durante il quale gli stati e le organizzazioni non governative hanno realizzato numerosi esempi di buona pratica nell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, e di consolidare, codificare e diffondere questa buona pratica attraverso l'Europa;
13. Consapevoli che gli stati membri sono responsabili dell'organizzazione e del contenuto dei loro sistemi educativi;
14. Riconoscendo il ruolo chiave che giocano le organizzazioni non governative e le organizzazioni giovanili in questa area dell'educazione e desideroso di sostenerle in questo loro ruolo,

Raccomanda che gli stati membri:

- attuino misure basate sulle disposizioni della Carta del Consiglio d'Europa sull'Educazione per la Cittadinanza Democratica e l'Educazione ai Diritti Umani, quale contenuta nell'appendice a questa raccomandazione;
- assicurino che la Carta sia ampiamente disseminata fra le loro autorità responsabili per l'educazione e la gioventù;

Incarica il Segretario Generale di trasmettere questa raccomandazione:

- ai governi degli Stati Parti della Convenzione Culturale Europea che non sono anche membri del Consiglio d'Europa;
- alle organizzazioni internazionali.

Carta del Consiglio d'Europa
sull'Educazione per la Cittadinanza Democratica
e l'Educazione ai Diritti Umani

Sezione I - Disposizioni generali

1. Scopo

La presente Carta riguarda l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani come definite al paragrafo 2. Essa non tratta esplicitamente di aree tematiche collegate quali l'educazione interculturale, l'educazione all'eguaglianza, l'educazione per lo sviluppo sostenibile e l'educazione alla pace, tranne quando queste si sovrappongono e interagiscono con l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.

2. Definizioni

Ai fini della presente Carta:

a. "Educazione per la cittadinanza democratica" significa educazione, formazione, accrescimento di consapevolezza, informazione, pratiche e attività che mirano, dotando i discenti di conoscenze, abilità e competenze e sviluppando le loro attitudini e i loro comportamenti, a renderli capaci (to empower them) di esercitare e difendere i loro diritti e le loro responsabilità democratiche

nella società, di apprezzare la diversità e di giocare un ruolo attivo nella vita democratica, in vista della promozione e della protezione della democrazia e dello stato di diritto.

b. “Educazione ai diritti umani” significa educazione, formazione, accrescimento di consapevolezza, informazione, pratiche e attività che mirano, dotando i discenti di conoscenze, abilità e competenze e sviluppando le loro attitudini e comportamenti, a renderli capaci (to empower them) di contribuire alla costruzione e alla difesa di una cultura universale dei diritti umani nella società, in vista della promozione e della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

c. “Educazione formale” significa il sistema strutturato di educazione e formazione che opera dalle scuole pre-primarie alle primarie secondarie e all’università. Essa si impartisce, in via ordinaria, all’interno delle istituzioni educative generali e vocazionali ed è certificata.

d. “Educazione non-formale” significa qualsiasi prestabilito programma di educazione mirante a sviluppare un ventaglio di abilità e competenze al di fuori del contesto educativo formale.

e. “Educazione informale” significa il processo continuativo nel quale ogni individuo acquisisce attitudini, valori, abilità e conoscenze dagli apporti e dalle risorse educative presenti nel proprio ambiente e dall’esperienza quotidiana (famiglia, gruppi di coetanei, vicini, occasioni d’incontro, biblioteche, mass media, lavoro, gioco, ecc.).

3. Relazione tra educazione per la cittadinanza democratica e educazione ai diritti umani

L’educazione per una cittadinanza democratica e l’educazione ai diritti umani sono strettamente interrelate e si supportano reciprocamente. Esse si distinguono per focus e ambito più che per obiettivi e pratiche. L’educazione per la cittadinanza democratica verte primariamente sui diritti e le responsabilità democratiche e sulla partecipazione attiva, in relazione alle sfere civiche, politiche, sociali, economiche, legali e culturali della società, mentre l’educazione ai diritti umani si occupa del più ampio spettro dei diritti umani e delle libertà democratiche in ogni aspetto della vita della gente.

4. Assetti costituzionali e priorità degli stati membri

Gli obiettivi, i principi e le politiche di seguito definite devono essere attuati secondo le seguenti modalità:

- a. rispettando debitamente le strutture costituzionali di ciascun stato membro, usando mezzi congrui con tali strutture;
- b. avendo riguardo alle priorità e ai bisogni di ciascun stato membro.

Sezione II

5. Finalità e principi

I seguenti obiettivi e principi devono guidare gli stati membri nel modellare le loro politiche, legislazioni e pratiche.

- a. Lo scopo è di fornire ad ogni persona nel loro territorio l'opportunità dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.
- b. L'apprendimento all'interno dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani è un processo di formazione continua. L'efficace apprendimento in questa area coinvolge un ampio ventaglio di soggetti aventi interesse (stakeholders) compresi i decisori politici, i professionisti dell'educazione, i discenti, i genitori, le istituzioni educative, le autorità educative, i funzionari pubblici, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, i media e il pubblico in generale.
- c. Tutti i mezzi dell'educazione e della formazione, formale, non-formale o informale, hanno una parte importante nel processo di apprendimento e sono preziosi nel promuoverne i principi e nel conseguirne gli obiettivi.
- d. Le organizzazioni non governative e le organizzazioni giovanili apportano un prezioso contributo all'educazione per la cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani, particolarmente attraverso l'educazione non-formale e informale, occorre pertanto offrire loro occasioni e sostegno perché diano al meglio questo contributo.
- e. Le pratiche e le attività di insegnamento e di apprendimento devono seguire e promuovere i valori e i principi democratici e dei diritti umani; in particolare, la governance delle istituzioni educative, comprese le scuole, deve riflettere e promuovere i valori dei diritti umani e facilitare l'acquisizione di capacità e la

partecipazione attiva dei discenti, degli staffs educativi e degli aventi interesse, compresi i genitori;

f. Elemento essenziale di qualsiasi educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani è la promozione della coesione sociale e del dialogo interculturale nonché l'apprezzamento della diversità e dell'eguaglianza, compresa l'eguaglianza di genere; a questo scopo, è essenziale sviluppare la conoscenza, le abilità personali e sociali e la comprensione che riducono i conflitti, aumentano la stima e la comprensione delle differenze tra i gruppi di credenti ed etnici, costruiscono il reciproco rispetto per la dignità umana e i valori comuni, incoraggiano il dialogo e promuovono la nonviolenza nella risoluzione dei problemi e delle controversie.

g. Uno degli obiettivi fondamentali di qualsiasi educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani è non soltanto quello inteso a dotare i discenti di conoscenze, consapevolezza e abilità, ma anche quello che mira a renderli capaci e pronti ad agire nella società nella difesa e la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto.

h. La formazione e lo sviluppo continuo degli educatori professionali e leaders giovanili, così come degli stessi formatori, sui principi e le pratiche dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, sono parte vitale dell'offerta e della sostenibilità di un'efficace educazione in questa area e devono coerentemente essere programmati e finanziati in modo adeguato.

i. Forme di partenariato e di collaborazione devono essere incoraggiate tra i numerosi aventi interesse coinvolti nell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, compresi decisori politici, i professionisti dell'educazione, i discenti, i genitori, le istituzioni educative, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, i media e il pubblico in generale, a livello nazionale, regionale e locale, in modo da beneficiare al meglio dei loro contributi.

j. Data la natura internazionale dei valori e degli obblighi relativi ai diritti umani e dei principi comuni che informano la democrazia e lo stato di diritto, è importante che gli stati membri perseguano e incoraggino la cooperazione internazionale e regionale per le attività previste dalla presente Carta e per l'individuazione e lo scambio di buone pratiche.

Sezione III - Politiche

6. Educazione formale generale e professionale

Gli stati membri devono includere l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nei curricula per l'educazione formale nelle scuole pre-primarie, primarie e secondarie come pure nell'educazione e nella formazione generale e professionale. Gli stati membri devono anche continuare a sostenere, rivedere e aggiornare l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani in questi curricula allo scopo di assicurarne l'importanza e incoraggiare la sostenibilità di questa area.

7. Educazione superiore

Gli stati membri devono promuovere, nel debito rispetto del principio della libertà accademica, l'inclusione della educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nelle istituzioni di educazione superiore, in particolare per i futuri professionisti dell'educazione.

8. Gestione democratica

Gli stati membri devono promuovere la governance democratica in tutte le istituzioni educative sia quale metodo di governance che è desiderabile e utile di per sé sia quale mezzo pratico di apprendimento e di esperienza della democrazia e di rispetto dei diritti umani. Essi devono incoraggiare e facilitare, con mezzi appropriati, l'attiva partecipazione dei discenti, dei gruppi educativi e degli aventi interesse, compresi i genitori, nella gestione democratica delle istituzioni educative.

9. Formazione

Gli stati membri devono fornire insegnanti, altro personale educativo, giovani leaders e formatori che sono necessari per iniziare o sviluppare la formazione per l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani. Essi devono garantire che tale personale abbia una accurata conoscenza e competenza quanto agli obiettivi e ai principi della disciplina e quanto ad appropriati metodi di insegnamento e apprendimento, così pure altre abilità appropriate per la loro area educativa.

10. Ruolo delle organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili e altri soggetti interessati.

Gli stati membri devono facilitare il ruolo delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni giovanili nell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, specialmente nell'educazione non-formale. Essi devono riconoscere queste organizzazioni e le loro attività quale parte preziosa del sistema educativo, fornire loro ove necessario il sostegno di cui avessero bisogno e fare pieno uso dell'esperienza che essi possono apportare a tutte le forme dell'educazione. Gli stati membri devono inoltre promuovere e dare pubblicità all'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nei confronti degli altri soggetti interessati, in particolare dei media e del pubblico in generale, al fine di massimizzare il contributo che essi possono dare a questa area.

11. Criteri di valutazione

Gli stati membri devono elaborare criteri di valutazione dell'efficacia dei programmi dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani. Il feedback dei discenti deve costituire parte integrale di tutte le valutazioni.

12. Ricerca

Gli stati membri devono iniziare e promuovere la ricerca sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani per fare l'inventario della situazione corrente nell'area e fornire ai soggetti interessati, compresi i decisori politici, le istituzioni educative, i dirigenti scolastici, gli insegnanti, i discenti, le organizzazioni non governative e le organizzazioni giovanili, una informazione di carattere comparativo per aiutarli a misurare e accrescere la loro efficacia ed efficienza e perfezionare le loro pratiche. Questa ricerca potrebbe vertere, inter alia, sui curricula, sulle pratiche innovative, sui metodi d'insegnamento e sviluppo dei sistemi di valutazione, inclusi criteri e indicatori di valutazione. Gli stati membri devono condividere i risultati della loro ricerca con altri stati e altri soggetti interessati ove appropriato.

13. Abilità per promuovere la coesione sociale, apprezzare la diversità e gestire le differenze e il conflitto

In tutte le aree dell'educazione, gli stati membri devono promuovere approcci educativi e metodi d'insegnamento che mirano all'apprendimento a vivere insieme in una società democratica e multiculturale e a rendere capaci i discendenti di acquisire le conoscenze e le abilità per promuovere la coesione sociale, apprezzare la diversità e l'eguaglianza, apprezzare le differenze – particolarmente tra i gruppi religiosi ed etnici – e comporre disaccordi e conflitti in modo nonviolento con rispetto dei reciproci diritti, nonché per combattere tutte le forme di discriminazione e violenza, specialmente il bullismo e le molestie.

Sezione IV - Valutazione e cooperazione

14. Valutazione e revisione

Gli stati membri devono con regolarità valutare le strategie e le politiche che hanno intraprese con riferimento alla presente Carta e adattare in modo appropriato queste strategie e queste politiche. Essi possono farlo in cooperazione con altri stati membri, per esempio su base regionale. Ogni stato membro può anche chiedere l'assistenza del Consiglio d'Europa.

15. Cooperazione nelle attività di follow-up

Gli stati membri devono, ove appropriato, cooperare fra loro e attraverso il Consiglio d'Europa nel perseguire gli obiettivi e i principi della presente Carta:

- a. perseguendo temi identificati come quelli di comune interesse e prioritari;
- b. facilitando le attività multilaterali e transfrontaliere, comprese le esistenti reti di coordinatori nel settore dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani;
- c. scambiando, sviluppando, codificando e assicurando la disseminazione delle buone pratiche;
- d. informando i soggetti interessati, compreso il pubblico, circa gli scopi e l'implementazione della Carta;
- e. sostenendo le reti europee delle organizzazioni non governative, delle organizzazioni giovanili e degli educatori professionisti, e la cooperazione fra di essi.

16. Cooperazione internazionale

Gli stati membri devono mettere in comune con altre organizzazioni internazionali, nell'ambito del Consiglio d'Europa, i risultati del loro lavoro nel campo dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.

Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani

Adottata il 23 marzo 2011 dal Consiglio diritti umani, con Risoluzione 16/1

L'Assemblea Generale,

Riaffermando gli obiettivi e i principi della Carta delle Nazioni Unite riguardanti la promozione e l'incoraggiamento del rispetto di tutti i diritti umani e libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione,

Riaffermando anche che ogni individuo e ogni organo della società devono lottare con l'insegnamento e l'educazione per promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali,

Riaffermando inoltre che ognuno ha il diritto all'educazione e che l'educazione deve essere diretta al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità, e rendere capaci tutte le persone di partecipare effettivamente in una società libera e promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi, nonché favorire le attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace, della sicurezza e la promozione dello sviluppo e dei diritti umani,

Riaffermando che gli Stati sono obbligati, come sancito nella Dichiarazione universale dei diritti umani, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e in altri strumenti giuridici sui diritti umani, a garantire che l'educazione sia finalizzata a rafforzare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali,

Riconoscendo la fondamentale importanza dell'educazione e della formazione ai diritti umani nel contribuire alla promozione, protezione ed effettiva realizzazione di tutti i diritti umani,

Riaffermando l'appello della Conferenza mondiale sui diritti umani, svoltasi a Vienna nel 1993, indirizzato a tutti gli Stati e a tutte le istituzioni perché includano i diritti umani, il diritto umanitario, la democrazia e lo stato di

diritto nei curricula di tutte le istituzioni dell'apprendimento, e affermando che l'educazione ai diritti umani deve comprendere la pace, la democrazia, lo sviluppo e la giustizia sociale, come stabilito negli strumenti internazionali e regionali sui diritti umani, al fine di conseguire una comune comprensione e consapevolezza in vista del rafforzamento di un impegno universale per i diritti umani,

Richiamando il documento conclusivo del World Summit 2005, in cui i Capi di Stato e di Governo hanno sostenuto la promozione dell'educazione e dell'apprendimento dei diritti umani a tutti i livelli, compresa l'implementazione del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani, e incoraggiato tutti gli Stati a sviluppare iniziative al riguardo,

Motivata dal desiderio di mandare un forte segnale alla comunità internazionale per potenziare tutti gli sforzi nel settore dell'educazione e della formazione ai diritti umani attraverso un impegno collettivo di tutti i portanti interesse,

Dichiara quanto segue:

Articolo 1

1. Ognuno ha il diritto a conoscere, cercare e ricevere informazioni su tutti i diritti umani e le libertà fondamentali e deve avere accesso all'educazione e alla formazione ai diritti umani.
2. L'educazione e la formazione ai diritti umani è essenziale per la promozione dell'universale rispetto e osservanza di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali per tutti, conformemente ai principi di universalità, indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani.
3. L'effettivo godimento di tutti i diritti umani, in particolare del diritto all'educazione e l'accesso all'informazione, rende possibile l'accesso all'educazione e alla formazione ai diritti umani.

Articolo 2

1. L'educazione e la formazione ai diritti umani comprende tutte le attività di educazione, formazione, informazione, coscientizzazione e apprendimento intese a promuovere l'universale rispetto e osservanza di tutti i diritti umani e libertà fondamentali e quindi a contribuire, tra l'altro, alla prevenzione delle violazioni e degli abusi dei diritti umani fornendo alle persone conoscenza,

abilità e comprensione e sviluppando le loro attitudini e i loro comportamenti, per renderle effettivamente capaci di contribuire alla costruzione e alla promozione di una cultura universale dei diritti umani.

2. L'educazione e la formazione ai diritti umani comprende l'educazione:

- a) sui diritti umani, che comprende l'acquisizione della conoscenza e della comprensione delle norme e dei principi dei diritti umani, i valori che li sottendono e i meccanismi per la loro protezione;
- b) attraverso i diritti umani, che comprende un apprendimento e un insegnamento tali da rispettare i diritti sia degli educatori sia dei discenti;
- c) per i diritti umani, che comprende la messa in grado effettiva delle persone di godere ed esercitare i loro diritti e di rispettare e sostenere i diritti degli altri.

Articolo 3

1. L'educazione e la formazione ai diritti umani è un processo di educazione permanente che interessa tutte le età.

2. L'educazione e la formazione ai diritti umani interessa tutte le parti della società, ad ogni livello compresa l'educazione materna, primaria, secondaria e universitaria, tenendo in considerazione la libertà accademica ove necessario, e tutte le forme di educazione, formazione e apprendimento, nel contesto sia pubblico e privato, formale, informale e non formale. Essa comprende, tra l'altro, la formazione professionale, in particolare la formazione dei formatori, degli insegnanti e del personale dello Stato, l'educazione continua, l'educazione popolare nonché le attività di pubblica informazione e coscientizzazione.

3. L'educazione e la formazione ai diritti umani deve usare linguaggi e metodi appropriati per i gruppi di riferimento, tenendo conto dei loro specifici bisogni e condizioni.

Articolo 4

L'educazione e la formazione ai diritti umani deve essere basata sui principi della Dichiarazione universale dei diritti umani e dei principali trattati e strumenti giuridici, in vista di:

- a) accrescere la consapevolezza, la comprensione e l'accettazione delle norme e principi universali dei diritti umani, così come delle garanzie per la protezione dei diritti umani e libertà fondamentali ai livelli internazionali, regionali e nazionale;

- b) sviluppare una cultura universale dei diritti umani, in cui ognuno sia consapevole dei propri diritti e responsabilità nei confronti dei diritti degli altri, e promuovere lo sviluppo dell'individuo quale membro responsabile di una società libera, pacifica, pluralista e inclusiva;
- c) perseguire l'effettiva realizzazione di tutti i diritti umani e promuovere la tolleranza, la non discriminazione e l'eguaglianza;
- d) assicurare eguali opportunità per tutti mediante l'accesso ad una educazione e formazione ai diritti umani di qualità, senza discriminazione alcuna;
- e) contribuire alla prevenzione delle violazioni e degli abusi dei diritti umani e a combattere e radicare qualsiasi forma di discriminazione, razzismo, stereotipizzazione e incitamento all'odio, nonché le sottostanti attitudini e pregiudizi ostili.

Articolo 5

1. L'educazione e la formazione ai diritti umani, sia essa impartita da attori pubblici o privati, deve basarsi sui principi di eguaglianza, dignità umana, inclusione e non discriminazione, in particolare di eguaglianza tra ragazze e ragazzi e tra donne e uomini.
2. L'educazione e la formazione ai diritti umani deve essere accessibile e disponibile a tutte le persone e deve tener conto oltre che dei bisogni e delle aspettative anche delle particolari sfide e barriere affrontate dalle persone in situazioni e gruppi vulnerabili e svantaggiati, comprese le persone con disabilità, al fine di promuovere lo empowerment e lo sviluppo umano e di contribuire alla eliminazione delle cause dell'esclusione e della emarginazione, nonché mettere in grado ognuno di esercitare tutti i propri diritti.
3. L'educazione e la formazione ai diritti umani deve includere e arricchire, e trarre ispirazione da, la diversità delle civiltà, religioni, culture e tradizioni dei differenti paesi nella misura in cui è riflessa nell'universalità dei diritti umani.
4. L'educazione e la formazione ai diritti umani deve tener conto delle diverse circostanze economiche, sociali e culturali nel promuovere iniziative locali allo scopo di incoraggiare il conseguimento del comune obiettivo della realizzazione di tutti i diritti umani per tutti.

Articolo 6

1. L'educazione e la formazione ai diritti umani deve capitalizzare e fare uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, così dei media, per promuovere tutti i diritti umani e le libertà fondamentali.

2. Le arti devono essere incoraggiate quale strumento di formazione e di crescita di consapevolezza nel campo dei diritti umani.

Articolo 7

1. Gli Stati, e le pertinenti autorità governative se del caso, hanno la responsabilità primaria di promuovere e assicurare l'educazione e la formazione ai diritti umani, da sviluppare e realizzare in uno spirito di partecipazione, inclusione e responsabilità.

2. Gli Stati devono creare un ambiente sicuro e abilitante per l'impegno della società civile, del settore privato e degli altri portanti interesse nell'educazione e nella formazione ai diritti umani, in cui i diritti umani e le libertà fondamentali per tutti compresi quelli di coloro che sono impegnati nel processo siano pienamente protetti.

3. Gli Stati devono adottare misure, individualmente e attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, allo scopo di assicurare, al massimo delle loro risorse disponibili, la progressiva realizzazione dell'educazione e della formazione ai diritti umani con mezzi appropriati, compresa l'adozione di misure legislative e amministrative e di politiche.

4. Gli Stati, e le pertinenti autorità governative se del caso, devono assicurare una adeguata formazione del personale della pubblica amministrazione, dei magistrati, del personale di polizia e militare, nella materia dei diritti umani e, ove appropriato, del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale penale, nonché promuovere una adeguata formazione nei diritti umani degli insegnanti, dei formatori e di altri educatori e personale privato che agisce a nome dello Stato.

Articolo 8

1. Gli Stati devono sviluppare e promuovere, ai livelli appropriati, lo sviluppo di strategie e politiche e, ove appropriato, piani d'azione e programmi intesi a implementare l'educazione e la formazione ai diritti umani, per esempio attraverso la sua integrazione nei curricula scolastici e di formazione. Così facendo, essi devono tener conto del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani, nonché di specifici bisogni e priorità nazionali e locali.

2. La concezione, l'implementazione, la valutazione e il follow-up di tali strategie, piani d'azione, politiche e programmi devono coinvolgere tutti i più diretti portanti interesse, compreso il settore privato, la società civile e le istituzioni

nazionali per i diritti umani, promuovendo, ove appropriato, iniziative con molteplicità di soggetti portanti interesse.

Articolo 9

Gli Stati devono promuovere l'istituzione, lo sviluppo e il potenziamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci e indipendenti, in conformità ai Principi di Parigi, riconoscendo che tali istituzioni nazionali possono giocare un ruolo importante compreso, ove necessario, un ruolo di coordinamento, nel promuovere l'educazione e la formazione ai diritti umani mediante, tra l'altro, la crescita di consapevolezza e la mobilitazione di rilevanti attori pubblici e privati.

Articolo 10

1. Vari attori nella società civile, compresi tra gli altri le istituzioni educative, i media, le famiglie, le comunità locali, le istituzioni di società civile comprese le organizzazioni non governative, i difensori dei diritti umani e il settore privato hanno un ruolo importante da esercitare nel promuovere e fornire l'educazione e la formazione ai diritti umani.
2. Le istituzioni della società civile, il settore privato e altri significativi soggetti portanti interesse sono incoraggiati ad assicurare una adeguata educazione e formazione ai diritti umani per il loro staff e il loro personale.

Articolo 11

Le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali e regionali devono fornire l'educazione e la formazione ai diritti umani al loro personale civile e al personale militare e di polizia in attività sotto i loro mandati.

Articolo 12

1. La cooperazione internazionale a tutti i livelli deve supportare e rafforzare gli sforzi nazionali anche, ove applicabile, a livello locale al fine di realizzare l'educazione e la formazione ai diritti umani.
2. Gli sforzi complementari e coordinati ai livelli internazionale, regionale, nazionale e locale possono contribuire ad una più efficace realizzazione dell'educazione e della formazione ai diritti umani.
3. Il finanziamento volontario di progetti e iniziative nel campo dell'educazione e della formazione ai diritti umani deve essere incoraggiato.

Articolo 13

1. I meccanismi internazionali e regionali per i diritti umani devono, nell'ambito dei rispettivi mandati, prendere in considerazione l'educazione e la formazione ai diritti umani nel loro lavoro.

2. Gli Stati sono incoraggiati a includere, ove appropriato, nei loro rapporti ai pertinenti meccanismi sui diritti umani, l'informazione sulle misure che essi hanno adottato nel campo dell'educazione e della formazione ai diritti umani.

Articolo 14

Gli Stati devono adottare appropriate misure per assicurare l'effettiva implementazione della presente Dichiarazione e il relativo follow-up e rendere disponibili le risorse necessarie a questo fine.

Quaderni del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova e della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace

1. Paolo De Stefani, *Profili di diritto penale internazionale nella prospettiva dei diritti umani*, 2000
2. Paola Degani, *Violenza contro le donne e nuovi sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani*, 2000
3. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani*, 2001
4. Paola Degani - Paolo De Stefani (a cura di), *Diritti umani e pace. Materiali e proposte per l'educazione*, 2001
5. Antonio Papisca (a cura di), *Il sapere dei diritti umani nel disegno educativo*, 2002
6. Lucio Strumendo - Paolo De Stefani (a cura di), *I diritti del bambino tra protezione e garanzie. La ratifica della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, 2004
7. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani*, Seconda edizione riveduta e ampliata, 2004
8. *La politica della Regione del Veneto per la pace i diritti umani e la cooperazione allo sviluppo*, 2004
9. Paolo De Stefani (a cura di), *A scuola con i diritti dei bambini. Esperienze di educazione ai diritti umani promosse dal Pubblico Tutore dei Minori del Veneto*, 2004
10. Paolo De Stefani - Annalisa Butticci (a cura di), *Migranti minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*, 2005
11. *Diritti umani, cittadinanza europea e dialogo interculturale. Esperienze e lavori delle scuole del Veneto. A.S. 2003/2004*, 2005
12. Paola Degani, *Politiche di genere e Nazioni Unite. Il sistema internazionale di promozione e protezione dei diritti umani delle donne*, 2005
13. Hughes, Robbiani, Barra, Bortolami, De Stefani (curatore), Facchin, Schiavo, Strumendo, Volpe, *L'ospedale a misura di bambino. Una ricerca sui diritti dell'infanzia negli ospedali del Veneto*, 2006
14. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti di diritto internazionale umanitario, penale e dei rifugiati*, 2007
15. Paolo De Stefani (a cura di), *Codice internazionale dei diritti umani*, 2009
16. Mariella Mazzucchelli (a cura di), *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. L'infrastruttura normativa e istituzionale*, 2011
17. Antonio Papisca, *In cammino per la pace col sillabario di Papa Wojtyła*, 2011

*Finito di stampare
nel mese di settembre 2011
presso la CLEUP sc
“Coop. Libreria Editrice Università di Padova”
Via G. Belzoni, 118/3 - Padova (Tel. 049 8753496)
www.cleup.it*