

## L'Unione Europea nello scisma transatlantico

Antonio Papisca\*

In presenza delle tensioni politiche ed economiche che, in misura crescente, segnano le relazioni tra l'Europa incarnata dall'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America, sempre più spesso ci si interroga sull'identità dell'Occidente, se questo sia ancora oggi identificabile come un tutto culturalmente e politicamente omogeneo. Premesso che il discorso identitario è sempre un discorso complesso, tanto più se lo si riferisce alle macroaree del pianeta, la convinzione cui sono giunto è che, oggi, non è possibile riconoscere all'Occidente un'identità che vada al di là e al di sopra di quella storica e, ovviamente, di quella puramente geografica. Rimane un Occidente del passato, con tutto il suo denso patrimonio, fatto di tante luci e di tante ombre, ma, allo stato attuale, non c'è un Occidente del, e per il, futuro. Significativo al riguardo è anche il dibattito che ha preceduto e seguito la messa a punto del testo del «Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa», la cosiddetta Costituzione europea, finora (gennaio 2007) ratificata da 18 Stati membri dell'Unione Europea e con prospettive sempre più incerte, per non dire nulle, quanto ad entrata in vigore. Si è discusso e si continua a discutere sui valori fondativi dell'Europa, se fare esplicito riferimento alle radici cristiane, se citare espressamente anche i valori delle altre due religioni monoteiste, che hanno avuto origine nel bacino del Mediterraneo e sono state protagoniste di estesi processi di fecondazione incrociata. Ma, significativamente, nel testo finale del suddetto Trattato costituzionale non c'è traccia di valori esplicitamente proclamati come «occidentali». Questa circostanza, come cercherò di argomentare, è rivelatrice di una divaricazione identitaria in fase di avanzata accentuazione. Ai due estremi di questa dinamica sempre più palesemente dicotomica stanno l'Europa, in particolare quella che trova organica forma istituzionale nell'Unione Europea, e gli Stati Uniti d'America. Consapevole del rischio che corro nel saltare molti passaggi sto-

\* Professore ordinario di Relazioni internazionali, titolare della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace, Università di Padova.

rici, tenterò di riassumere i tratti che caratterizzano, al positivo e al negativo, l'identità storica dell'Occidente. Questa si mantiene sostanzialmente intatta, cioè riconoscibile nella sua integralità continentale-transatlantica, nel periodo che va dal XVI secolo fino alla seconda guerra mondiale. L'Occidente cui sto facendo riferimento è quello delle grandi sintesi teologiche, dell'umanesimo e del rinascimento, delle organiche elaborazioni filosofiche sul tema della dignità della persona che portano al riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali prima in Inghilterra, in Francia, negli Stati Uniti, successivamente in altri Paesi del continente europeo e del sub-continente latino-americano. È l'Occidente di quella «civiltà del diritto» che, partendo dal diritto romano, giunge a completarsi con la *common law* di matrice anglosassone. È, allo stesso tempo, l'Occidente che giustifica la «Conquista» invocando la libertà di comunicare, di commerciare e di... «civilizzare». L'Occidente della rivoluzione industriale e delle rivendicazioni sociali, dell'impegno sulla faticosa via della «civiltà del lavoro», delle conquiste scientifiche e tecnologiche è anche l'Occidente del colonialismo. È l'Occidente delle grandi guerre fratricide, da quelle «di religione» alle guerre mondiali del XX secolo, del nazismo, del fascismo, dello stalinismo, dei gulag, della shoah. È l'Occidente della Bomba!

Questo Occidente arriva al suo capolinea nel 1945 quando, dopo aver vinto la seconda guerra mondiale, arricchisce di valori universali il mondo intero: mi riferisco in particolare alla Carta delle Nazioni Unite e alla Dichiarazione universale dei diritti umani proclamata dall'ONU tre anni dopo. Con questi atti è come se l'Occidente abbia voluto riscattarsi dalle pagine nere del suo passato offrendo il meglio di se stesso, si sia anzi voluto immolare, in quanto tale, sull'altare dell'Universale per il bene comune di «tutti i membri della famiglia umana». La Carta delle Nazioni Unite è il primo trattato internazionale della storia nel quale viene proclamato il principio del rispetto della dignità umana, si proscrive la guerra, si fa obbligo agli Stati di risolvere pacificamente le loro controversie, si trasferisce all'ONU il potere di usare la forza per fini radicalmente diversi da quelli della guerra classicamente intesa, cioè per fini di giustizia. La Dichiarazione universale del 1948 declina il principio del rispetto della dignità umana in un elenco – naturalmente aperto – di diritti e libertà fondamentali, in base all'assunto che

«tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti» (art. 1). Il Preambolo di questa Dichiarazione proclama che «il rispetto della dignità dei membri della famiglia umana, e dei loro diritti eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giusta e della pace nel mondo»: dunque, il valore della dignità umana è assunto come assoluto e posto a fondamento dell'ordine mondiale, così come di qualsiasi altro ordinamento.

Nel dare vita a questo nucleo di vera e propria «costituzione mondiale» Europa e Stati Uniti sono ancora, genuinamente, Occidente, un Occidente che si purifica, appunto, alla sorgente dello «universale» e ne propone la condivisione al mondo intero con il sigillo dello *ius positum*, non più, soltanto, con le sue trattazioni teologiche e filosofiche o le sue invenzioni poetiche.

Questo nuovo Diritto internazionale si caratterizza, costitutivamente, per il fatto di avere recepito all'interno delle sue norme principi di etica universale e di farsene traghettatore nei vari campi dell'agire umano, dalla politica all'economia. Il messaggio che ne discende è che la dignità umana viene prima della sovranità degli Stati e che vita e pace sono le due facce di una stessa medaglia, di un medesimo percorso di civiltà umanocentrica. Gli Stati sono, in punto di diritto, espropriati del diritto di fare la guerra (lo *ius ad bellum*), tradizionale attributo della sovranità. Il messaggio dei diritti umani si diffonde nel mondo intero e trova graduale, convinta risonanza, ovunque, nella coscienza e nelle rivendicazioni degli strati più bisognosi dell'umanità. Senza dimenticare che la maggior parte degli Stati nei vari continenti ratificano le principali Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani, anche la Cina ha cominciato a farlo. Se è vero che le violazioni dei diritti fondamentali della persona e dei popoli persistono, altrettanto vero è che, oggi diversamente da ieri, esse costituiscono altrettanti illeciti internazionali, non più soltanto morali, e, mettendo in pericolo pace e sicurezza internazionale, possono costituire giusta causa per forme di intervento della comunità internazionale negli «affari interni» degli Stati. Soprattutto, si sviluppa un processo di contaminazione di valori che opera trasversalmente ai vari Paesi, per iniziativa e con la *advocacy* di organizzazioni e movimenti transnazionali di società civile, i quali si sono appropriati di questo «nuovo» Diritto internazionale e ne sono i più ferventi artefici di effettività.

Insistendo sul linguaggio metaforico, possiamo anche dire che la promozione del riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani è il canto del cigno dell'Occidente storico.

Nel 1948, proprio nell'anno in cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adotta la Dichiarazione universale dei diritti umani, cala la «cortina di ferro» e si instaura il regime bipolare nella gestione degli affari del mondo. Iniziano i quarant'anni della guerra fredda e dell'equilibrio del terrore. L'Occidente è ancora unito nel reagire. Nel 1949 viene creata l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (OTAN). Gli Stati Uniti appoggiano gli sforzi dei Paesi dell'Europa occidentale intesi a creare, nel 1951, con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), un sistema di integrazione economica e politica. Per ragioni di sicurezza, e all'interno di un calcolo costi-benefici, conviene alla superpotenza del blocco occidentale contare su alleati saldamente uniti.

Quando, con i Trattati di Roma del 1957 che istituiscono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), l'integrazione europea si fa più consistente anche sotto il profilo politico, cominciano gli screzi fra le due sponde dell'Atlantico fino a trasformarsi in aspre controversie internazionali relativamente a materie commerciali e finanziarie: si susseguono infatti le «guerre dei polli», le «guerre del formaggio» e altre in analoghi settori.

Il conflitto diventa acuto all'inizio degli anni settanta, quando la Comunità Europea decide di dotarsi di una propria «unione economica e monetaria» partendo dal famoso Rapporto Werner del 1970. Gli Stati Uniti eccepiscono che occorre prima stabilizzare l'ordine monetario e finanziario internazionale. Nel 1971 il Presidente Nixon annuncia a sorpresa che gli USA sgan-ciano il dollaro dall'oro, minando alla radice quello che era stato, fino ad allora, il sistema varato con gli Accordi di Bretton Woods.

Negli anni successivi l'Europa, con a capo la Francia, si dimostra sensibile alle rivendicazioni di nuovo ordine economico internazionale avanzate dai Paesi in sviluppo al fine di instaurare una più equa «divisione internazionale del lavoro». Gli Stati Uniti si oppongono decisamente alla modifica dei «termini di scambio» tra Nord e Sud del mondo. Rivelatori di questa conflittualità sono gli accesi dibattiti in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, allorquando, nella prima metà degli

anni settanta, si tratta di approvare la Dichiarazione per l'allestimento di un «Nuovo ordine economico internazionale» e la collegata Carta dei diritti e doveri economici degli Stati. Gli «occidentali» sono divisi tra quelli che sono tenaci alleati degli USA, quelli che si astengono e quelli che sono fautori di una nuova divisione internazionale del lavoro, cioè amici dei Paesi in sviluppo: la Francia è decisamente fra questi ultimi, Regno Unito e Germania Federale sono tra i primi. La Francia di Giscard d'Estaing, con la sponsorizzazione più o meno convinta della Comunità Europea, si fa promotrice della Conferenza Nord-Sud di Parigi, che però fallisce nel 1977 sotto le picconate dell'amministrazione americana.

Innescata nel campo economico, commerciale e finanziario, la conflittualità sul modo di concepire l'ordine mondiale deborderà velocemente nel campo della politica. La presidenza Reagan si fa assertrice della *de-regulation* economica, all'insegna dei principi del libero mercato, ma dietro questo disegno si cela la ancor più insidiosa strategia politica della *de-regulation* istituzionale, cioè del depotenziamento delle legittime organizzazioni multilaterali, a cominciare dalle Nazioni Unite, a vantaggio di «coalizioni» di Stati da formarsi di volta in volta in ossequio all'«interesse nazionale» dei più forti. Multilateralismo *à la carte* e unilateralismo rispondono alla medesima logica di *power politics*, o di *Realpolitik* che dir si voglia, della superpotenza. Sullo sfondo sta la volontà di questa e, dietro di essa, di altri Stati, intesa a riappropriarsi, *de facto*, di quello *ius ad bellum* che, come prima accennato, la Carta delle Nazioni ha loro sottratto *de iure*, una volta per tutte.

Il 1989, con l'implosione del blocco dell'Est e la caduta del Muro, quindi con la fine del regime bipolare e della gestione diarchica dell'ordine mondiale, pone gli Stati di fronte alle loro responsabilità di far funzionare le Nazioni Unite e le altre istituzioni multilaterali nel rispetto del vigente Diritto internazionale. Ragionevolezza e lungimiranza, unitamente al rispetto della legalità – potremmo aggiungere, anche: intelligenza politica *tout court* –, avrebbero dovuto indurre non tanto a immaginare un «nuovo ordine mondiale», quanto piuttosto a riprendere la costruzione di quell'ordine mondiale il cui DNA sta nella Carta delle Nazioni Unite e nelle successive Convenzioni giuridiche internazionali, in particolare quelle sui diritti umani, sul diritto del mare e dello spazio ecc. Come ebbe a denunciare nel 1992 Boutros-Boutros Ghali nel suo famoso Rapporto *An Agenda for*

*Peace* destinato al Consiglio di Sicurezza, gli Stati non potevano più addurre alcun alibi per non dare piena implementazione alla Carta di San Francisco. Ma egli pagò cara la difesa della legalità da lui strenuamente condotta durante l'intero suo mandato. Quando si trattò di rieleggerlo, al Consiglio di Sicurezza ci furono 14 voti a favore e il voto contrario, cioè il veto, del rappresentante degli Stati Uniti.

Gli Stati Uniti non raccolgono la sfida a procedere nella direzione sopra accennata. Anzi, con la prima guerra del Golfo nel 1991, il Presidente Bush senior si fa paladino di un «nuovo ordine mondiale» che avrebbe, tra l'altro, recuperato il vecchio Diritto internazionale basato sul principio della «sovranità armata» degli Stati – quindi, con ri-legittimazione della guerra quale istituto fisiologico delle relazioni internazionali –, e le Nazioni Unite sarebbero state confinate a un ruolo ancillare rispetto a quello della superpotenza all'ipocrita insegna di: per la sua credibilità, l'ONU faccia soltanto ciò che è in grado di fare... La visione è, chiaramente, quella di un assetto gerarchico delle relazioni internazionali.

L'ultimo decennio del XX secolo, percorso com'è da guerre e violenze di ogni genere – Balcani, Rwanda e l'intera Regione dei Grandi Laghi, Timor Est, Kosovo ecc. –, costituisce una pagina nerissima nella storia dell'umanità. I grandi mezzi di informazione pare facciano a gara nel riversare sull'ONU responsabilità e inadempienze che sono invece degli Stati che ne fanno parte: discredito sull'ONU, capro espiatorio di colpe altrui.

Il terzo millennio si apre su uno scenario di guerra, di attacchi terroristici e di violazioni flagranti del Diritto internazionale, perpetrate anche da governi di Stati che a parole si dichiarano difensori dei diritti umani e dei principi democratici. L'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 offre agli Stati Uniti l'occasione di sferrare la guerra in Afghanistan all'insegna di *enduring freedom*, prima ancora che l'ONU possa decidere in merito: la «legittimazione» delle Nazioni Unite, ovvero lo stampiglio notarile sul *fait accompli*, arriverà in un secondo momento. Nel 2003 c'è la «guerra preventiva» in Iraq. Anche in questa occasione, l'uso della forza da parte degli USA e di qualche loro alleato avviene inizialmente al di fuori della legittimazione *formale* ONU: questa arriverà dopo, con l'ormai usuale stampiglio notarile. Il terrorismo si alimenta e si diffonde anche profittan-

do delle contraddizioni esplose in senso all'Organizzazione delle Nazioni Unite e della condizione di sudditanza alla quale gli Stati forti tentano di ridurla. Al riguardo, le esternazioni dell'Ambasciatore Bolton sono tanto rozze quanto eloquenti. Su questa china di cui, disgraziatamente, non si intravede ancora l'arresto, si diffonde un messaggio che è contraddittorio in radice e che può così riassumersi: «meno libertà per più sicurezza», la democrazia deve essere esportata anche con la forza, gli Stati usino questa anche quando, nella loro soggettiva percezione, la minaccia è soltanto imminente o latente.

Nella celebrazione del macabro rito della «guerra preventiva» e della sfida portata direttamente, costi quel che costi, al cuore della legalità onusiana, cioè dei diritti umani e del multilateralismo, si consuma definitivamente l'identità storica dell'Occidente, condivisa dalle due sponde dell'Atlantico. L'Amministrazione americana ha imboccato una via che è antitetica rispetto a quella del «Discorso delle quattro libertà» del 1941, della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1942, insomma alla *vision* illuminata dei Padri (F.D. Roosevelt) e delle Madri (Eleanor Roosevelt) del disegno onusiano, essa è totalmente delegittimata nelle sue pretese egemoniche, non è credibile nel suo retorico appellarsi alla sicurezza, ai diritti umani e alla democrazia nel momento stesso in cui occupa e distrugge territori, giustifica la pratica della tortura, mantiene la pena di morte (in via di principio, anche per i minori), si tiene fuori dalla Corte penale internazionale, anzi ne boicotta persistentemente il funzionamento, ostacola i processi di integrazione regionale, vota contro (insieme ad altri tre Stati) la Convenzione «sulla salvaguardia delle diversità culturali», recentemente adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO, ecc. Il risultato «sistemico» si esprime in termini di generalizzata destabilizzazione, invece che di pace, libertà, sicurezza e democrazia. La china su cui sta scivolando una parte dell'Occidente storico è pericolosissima anche per l'altra parte.

A questo punto, è lecito chiedersi se sarà mai possibile ricomporre l'identità dell'Occidente in quanto tale e, innanzitutto, se questa operazione convenga e a quali condizioni.

Ciò che appare oggi come un'esigenza di portata mondiale, è che l'Unione Europea si assuma l'immensa responsabilità di prendere in mano la fiaccola dei valori universali che hanno fatto l'identità storica, al positivo, dell'Occidente e che oggi, grazie al

«nuovo» Diritto internazionale, sono in via di graduale, pur se faticosa e contraddittoria, inculturazione in ogni parte del mondo. Giova ricordare, come è stato più volte asserito dal grande Giovanni Paolo II, che i valori si propongono, non si impongono. La via è quella del dialogo e della «inclusione» nella città e in un mondo sempre più interdependente e globalizzato.

L'Unione Europea, nella sua intrinseca qualità di attore politico mondiale preminentemente «civile», consapevole dell'alta valenza morale e dell'efficacia del «potere leggero» (*soft power*), le cui risorse sono l'apertura, le buone pratiche, il dialogo e la persuasione, è oggi riconosciuta in ogni parte del mondo quale legittima protagonista della costruzione di quell'ordine mondiale che il bipolarismo aveva sospeso. Persistono grandi aspettative nei suoi riguardi. L'identità che ne viene percepita è di un originale soggetto istituzionale che dà l'esempio al mondo di come si possano estirpare una volta per tutte le radici della guerra, di come si possa alimentare il dialogo e la cooperazione tra percorsi culturali e politici diversi, di come si possa estendere, oltre le colonne d'Ercole dello Stato-nazione, lo spazio per l'esercizio della democrazia e dei diritti di cittadinanza. L'Unione Europea non è ancora un tutto compiuto, è un po' come la «fabbrica» delle grandi cattedrali storiche, c'è ancora da fare, da perfezionare, da superare, ma l'identità sostantiva c'è, ed è chiara. Si continua ancora a discutere, come accennavo all'inizio di questa mia riflessione, sulle «radici», se tutte cristiane o anche altre, dell'Europa. È fuor di dubbio che il cristianesimo ha impresso il sigillo forte su questa identità, nel segno del valore assoluto, trascendentale, infinito della persona umana e della sua centralità in qualsiasi ordinamento giuridico o sistema politico ed economico. Il principio del rispetto della dignità umana e della centralità della persona è, come prima sottolineato, alla base del Diritto universale dei diritti umani. Questo assume implicitamente quanto a suo tempo affermato da Antonio Rosmini, e cioè che la persona «è il diritto umano sussistente». Più che insistere, spesso retoricamente, sulle «radici», cristiane o altre, e ingenerare polemiche o, addirittura, pretesti per alimentare fondamentalismi di varia matrice, insomma più che insistere sull'«albero» io sono dell'idea che occorra guardare ai suoi «frutti» genuini. Si dica allora «valori spirituali, religiosi e culturali» con contestuale, esplicito ancoraggio al paradigma di «tutti i diritti umani per tutti», paradigma di *ius positum*, e con parti-



colare enfasi sia sul diritto alla libertà di coscienza e alla libertà religiosa, sia sull'inscindibilità del binomio vita/pace.

In conclusione, dal punto di vista identitario l'Occidente non esiste più in quanto tale. La parte positiva della sua identità storica è oggi tesaurizzata e sviluppata dall'Unione Europea: la sfida, per questa, è di essere fiaccola sopra il monte, fonte di creatività umanocentrica, pacificatrice, dialogica, inclusiva. È la fiaccola della civiltà del diritto che si inverte nel rispetto del valore assoluto della dignità umana e che, coerentemente, dovrà indurre l'UE a sempre più valorizzare il ruolo delle formazioni solidaristiche di società civile, a rispondere, con azioni positive e *public policies*, alle esigenze di un'«economia di giustizia» per il mondo intero, del dialogo interculturale, del disarmo reale, della salvaguardia dell'ambiente naturale, insomma a perseguire tutti quegli obiettivi che fanno il contenuto multidimensionale della *human security*. Come dire, l'Unione Europea quale esempio di fertile traduzione del binomio stato di diritto-stato sociale all'interno di un'architettura di *governance* globale articolata su più livelli e con nuclei di autorità sopra-nazionale. La scelta preferenziale per la centralità delle Nazioni Unite fa parte di questa identità civile-politica dell'Unione Europea.

Ci si domanda, ancora una volta, se sia ipotizzabile un recupero o un rilancio dell'identità storica dell'Occidente. La risposta è che questo rilancio è auspicabile perché non potrebbe non essere utile al mondo intero, ma su un presupposto ben preciso, cioè che l'Europa dell'Unione Europea, facendosi portatrice dei contenuti positivi dell'identità storica dell'Occidente, ponendosi dalla parte della vigente legalità umanocentrica, e forte della sua esperienza di pacificazione interna e di *multi- e supra-national governance*, alzi la testa e detti le condizioni. Siamo entrati nell'era della *plenitudo iuris* e della *plenitudo civitatis*, cioè della pienezza dei diritti e della cittadinanza plurale, dell'eguaglianza e dell'inclusione di tutti i membri della famiglia umana ai vari livelli su cui si distribuiscono i processi di *global governance*. In altre parole, la Carta delle Nazioni Unite e il Diritto internazionale dei diritti umani, non i *Patriot Acts* e la teologia della guerra preventiva, costituiscono il paradigma di riferimento sul quale giocare la scommessa del superamento dello scisma.