

(a cura di)

Pasquale Pasquino

ESISTE UN DIRITTO DI INGERENZA?
L'Europa di fronte alla guerra



Fondazione Adriano Olivetti

Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti

1. BarTEZZAGHI, Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche*.
2. D'Alimonte, Reischauer, Thompson, Ysander, *Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali*.
3. Ciborra, *Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi*.
4. Giuntella, Zucconi, *Fabbrica, Comunità, Democrazia. Testimonianze su Adriano Olivetti e il Movimento Comunità*.
5. Della Rocca, *L'innovazione tecnologica e le relazioni industriali in Italia*.
6. Ciborra, *Gli accordi sulle nuove tecnologie. Casi e problemi di applicazione in Norvegia*.
7. Pisauro, *Programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito*.
8. Perulli, *Modello high tech in USA*.
9. Centro Studi della Fondazione A. Olivetti (a cura del), *Le relazioni industriali nella società dell'informazione*.
10. Martini, Osbat, *Per una memoria storica delle comunità locali*.
11. Schneider, *La partecipazione al cambiamento tecnologico*.
12. Bechelloni, *Guida ragionata alle riviste di informatica*.
13. Artoni, Bettinelli, *Povert  e Stato*.
14. Santamaita, *Educazione, Comunit , Sviluppo. L'impegno educativo di Adriano Olivetti*.
15. Fabbri, Greco, *La comunit  concreta: progetto e immagine*.
16. Fabbri, Pastore, *Architetture per il Terzo Millennio. Una seconda rivoluzione urbana?*
17. Schneider, Schneider, *Les fondations culturelles en Europe*.
18. Bechelloni, Buonanno, *Lavoro intellettuale e cultura informatica*.
19. Celsi, Falvo, *I mercati della notizia*.
20. Luciani, *La finanza americana fra euforia e crisi*.
21. il Campo, *La professione giornalistica in Italia. Anno primo: 1988-1989*.
22. Sartoris, *Tempo dell'Architettura - Tempo dell'Arte*.
23. Bassanini, Ranci, *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*.
24. Maglione, Michelsons, Rossi, *Economie locali tra grande e piccola impresa*.
25. Cuzzolaro, Frighi, *Reazioni umane alle catastrofi*.
26. D'Amicis, Fulvi, *Conversando con Gino Martinoli*.

Esiste un diritto di ingerenza?

L'Europa di fronte alla guerra

a cura di

Pasquale Pasquino

© 2000 Fondazione Adriano Olivetti
Il testo può essere liberamente riprodotto
purché si citi la presente edizione.

INDICE

Primo intervento:

Roberto Toscano	9
Mario Zucconi	15
Cesare Pinelli	23
Amos Luzzatto	29
Carlo Mongardini	37

Secondo intervento:

Mario Zucconi	45
Roberto Toscano	49
Cesare Pinelli	51
Bruno Caruso	53

La funzione civilizzatrice dell'ipocrisia di <i>Pasquale Pasquino</i>	55
--	----

Primo intervento

Sono particolarmente lieto di poter partecipare a questa discussione, come si è sempre felici di intervenire su temi ai quali uno ha dedicato un po' di tempo, su cui ha cercato di scrivere, su cui ha cercato di riflettere.

Devo dire però che la riflessione su etica e relazioni internazionali spesso corre il rischio di avventurarsi, per un diplomatico, su terreni che sono quasi quelli della dissidenza. Perché? Certo, non vi sarà sfuggito il fatto che nei vari schieramenti che si sono creati attorno alla guerra del Kosovo, tra i più feroci critici di questo intervento non c'erano soltanto i pacifisti o le forze, chiamiamole, progressiste, ma c'erano moltissimi conservatori tradizionalisti e soprattutto – se posso dire – persone appartenenti alla mia categoria professionale. Avrete senz'altro avuto l'occasione di leggere, per esempio – e vi cito appunto un esempio interessante –, gli interventi sulla stampa di Sergio Romano (che come sapete ha avuto una lunga e prestigiosa carriera diplomatica). Ecco, Sergio Romano, in realtà, esprime quello che in inglese si potrebbe definire il *mainstream* dei diplomatici di fronte a questo tipo di argomentazione sulla politica estera.

Vedete, si può discutere di varie scuole nelle relazioni internazionali (realisti, liberali, idealisti ecc.), ma all'interno della "corporazione" dei progressisti, dei funzionari, direi che vi è una quasi assoluta unanimità nell'escludere che le considerazioni etiche possano avere diritto di cittadinanza nel campo delle relazioni internazionali.

Sono partito proprio da questa riflessione perché mi hanno chiesto di partecipare ad un libro collettivo che verrà pubblicato dall'Università delle Nazioni Unite di Tokio e a me hanno affidato il capitolo, *The Ethic of Modern Diplomacy*; e ricordo che quando ho enunciato questo progetto ad un collega diplomatico americano lui ha commentato: «Etica e diplomazia? Ma

è un ossimoro!». Ed io sono partito da quello per vedere se e perché è un ossimoro. Naturalmente, pensavo che non lo fosse ed ho cercato di dimostrarlo.

Trovo molto curioso, ad esempio, se è vero che la politica internazionale è politica, che improvvisamente si applichino criteri totalmente diversi da quelli applicabili all'interno dei singoli Paesi. Ovvero: a nessuno salterebbe in mente, in politica interna, di applicare un discorso tratto dal *Principe* di Machiavelli, dicendo: ci sono gli avversari e con loro dobbiamo usare le menzogne, se necessario l'omicidio. Magari qualcuno pratica tutto ciò ma certo nessuno lo rivendica. La differenza nelle relazioni internazionali è che l'acuto fiorentino, che ormai si deve nascondere nella politica interna (però non dico che non ci sia, magari potremmo anche fare nomi interessanti) in politica estera ha pieno diritto di cittadinanza, viaggia a viso scoperto. Io credo che la politica non si presti a due interpretazioni; politica è uso dei mezzi, scelta di mezzi alternativi per perseguire certe finalità. Orbene, queste finalità non sono incorporee, dipendono da quello che ogni soggetto riesce a sviluppare come mete, come progetti. Perché dico questo? Perché alla radice della esclusione della legittimità del discorso etico in campo internazionale ci sono alcuni dogmi fondamentali: uno, la politica estera tratta della sopravvivenza dello Stato, è questione di vita o di morte, in quanto se non si riesce a difendere il proprio Stato si scompare, si viene eliminati. Improvvisamente si passa da Clausewitz ad Hobbes e sembra che tutti gli Stati siano sempre sull'orlo del totale sterminio. Ora non dubito che nella storia questi casi ci siano stati ma fare di questa, che è una situazione estrema, la regola base del comportamento in campo internazionale mi sembra quanto meno eccessivo, o comunque pretestuoso. In realtà quello che si cerca è di avere una specie di "esenzione etica", una carta bianca che poi permette di perseguire fini di qualsiasi genere, che però vengono giustificati con questo spettro della sopravvivenza. Certo, la sopravvivenza è una questione non teorica, tanto è vero che sia nel diritto interno che in quello internazionale esiste il concetto di legittima difesa.

Che cosa significa però tutto questo? Significa che, in modo implicito, si presentano le relazioni internazionali sotto la chiave del *Jihad*. Il Jihad non è una guerra combattuta sempre e senza interruzione, ma è in realtà lo stato normale che può essere interrotto da tregue ma che ispira, come minaccia costante, tutto il comportamento di un mondo contrapposto all'altro.

C'è poi un idolo, l'idolatria dell'interesse nazionale. Interesse nazionale che (anche questo è molto reale), è vero, effettivo, ma che andrebbe forse meglio declinato al plurale e con la lettera minuscola, non maiuscola; perché se noi mettiamo l'interesse nazionale con le maiuscole e al singolare ne facciamo un feticcio, un feticcio che poi di solito viene definito in modo abusivo ed arbitrario da chi in quel momento detiene il potere, e attorno a quello cerca di raccogliere le forze acritiche e "intruppate" di tutti i cittadini. Ecco, questa è l'altra, diciamo, premessa ideologica della esclusione della possibilità che l'etica sia uno dei fattori della politica internazionale.

Ma qui io vorrei parlare non solo della diplomazia, ma dei diplomatici. Infatti tutto questo poi viene filtrato attraverso il concetto di "funzionario", perché nella pratica il problema che ci si pone è: la persona che gestisce concretamente le relazioni internazionali di un paese è tenuto o no a rispettare i principi etici? Perché i paesi non si muovono automaticamente: c'è sempre qualcuno che fa o che non fa. Non c'è dubbio che il rapporto tra funzionario e lo Stato non possa essere soggetto alle preferenze personali di qualsiasi tipo, alle scelte, alle simpatie, alle antipatie. Questo renderebbe impossibile – e lo si vede nei sistemi pre-moderni – il funzionamento di qualsiasi meccanismo. In effetti, se consideriamo i sistemi pre-moderni vediamo che il funzionario gestisce il suo potere, appunto, a seconda della tribù, del clan, della famiglia. Evidentemente non è questo che vogliamo. D'altra parte non possiamo nemmeno dire che a livello di "dovere del funzionario" l'etica viene totalmente eliminata.

Ma passiamo al campo delle relazioni internazionali. Io credo che in questo caso più che in altri sia evidente che la dimensione etica per il singolo operatore delle relazioni inter-

nazionali debba costituire *un limite*: ci sono cose, cioè, che l'individuo moralmente sano dovrebbe in ogni caso rifiutarsi di fare. Il che non significa danneggiare il funzionamento normale – diciamo – di un sistema che è basato appunto sul rapporto tra il funzionario e la sua *allegiance* a un determinato stato.

Io aggiungerei però un'altra cosa. Nelle relazioni internazionali in realtà l'etica, paradossalmente, trova un diritto di cittadinanza che diventa esplicito e che va contro tutta questa ideologia, o questo *conventional wisdom* di chi invece sostiene che si tratta di un campo dove soltanto l'interesse, il realismo, i rapporti di forza debbano prevalere. Se noi andiamo a vedere i testi dei trattati, qualsiasi trattato, essi cominciano tutti con un preambolo che in realtà si legge più in chiave etica che non giuridica. «Visto che è male torturare i bambini», «visto che si devono rispettare i diritti di...». Ma di cosa si tratta? Si tratta semplicemente delle premesse etiche di un'articolazione di norme giuridiche. Noi possiamo far finta di non vedere, ma evidentemente se queste premesse sono formulate è per qualche motivo. Ma c'è di più. Anche i principi fondamentali del diritto internazionale – pensiamo all'autodeterminazione – sono essenzialmente di natura etica. Chi l'ha detto che non si tratti di un principio da riconoscere, se non fosse che sotto sotto qualcuno dice «è giusto che un popolo sia libero». Ma una terminologia del tipo «è giusto che un popolo sia libero» io non la sento come giuridica, bensì è più che altro morale. Questi principi in realtà sono come una specie di ponte tra impulso etico e realizzazione giuridica. Non è un'evoluzione lineare, piuttosto se posso avventurarmi in campo scientifico, è qualcosa come le sinapsi dove avvengono degli scambi nel sistema nervoso; ecco, lì avvengono scambi fra diritto e morale, continui; io credo che questo avvenga anche nel diritto interno, ma senz'altro avviene nel diritto internazionale.

Ma un'altra cosa vorrei aggiungere. Io trovo ad esempio curioso, e mi riferisco ancora alle posizioni di Sergio Romano, e in particolare non a quelle che lui ha assunto sulla guerra per il Kosovo ma a quelle sul caso Pinochet. Lui ha detto, ha

scritto su «Liberal» soprattutto, che non vedeva come fosse possibile mettere in dubbio la sovranità dello Stato all'interno del quale erano avvenute cose senza dubbio deplorabili ma che comunque non giustificavano un intervento di quel genere, da parte di soggetti esterni. Orbene, qui addirittura non siamo più in campo morale; se ci sono Convenzioni sulla tortura, e una sul genocidio, queste Convenzioni una volta firmate e ratificate sono altrettanto valide di un Trattato sul commercio! Non vedo perché, visto che gli obiettivi perseguiti sono di natura morale, un testo giuridico debba essere relegato a una fascia di minore obbligatorietà. È lì che bisogna stare molto attenti perché a volte il discorso in realtà va oltre l'accantonamento delle norme dei principi morali, per mettere in dubbio che tutta una serie di norme giuridiche in campo internazionale abbia una vera validità in quanto tocca principi che sono della sfera morale. È un gioco che dobbiamo – secondo me – non accettare perché, ripeto, un Trattato sulla difesa dei diritti del bambino è giuridicamente uguale a un Trattato sul commercio o la navigazione marittima.

MARIO ZUCCONI

Le mie esperienze di studio principali riguardano i rapporti atlantici e da anni coordino un vasto progetto sulla risposta internazionale alla crisi dei Balcani. Uso quella crisi come laboratorio per capire come si ristruttura, dopo la Guerra fredda, il rapporto di cooperazione tra i maggiori paesi occidentali nella gestione della stabilità internazionale. Rispetto al tema proposto per questo incontro io mi muovo, forse, in un'altra direzione, ma si tratta di una direzione che considererei complementare. Io preferisco partire, piuttosto, dal problema nel *rapporto tra diritto e potere* nei rapporti internazionali.

La domanda che ci è stata proposta in questo incontro – esiste un diritto di ingerenza? – rimanda, a sua volta, ad altre domande, riguardanti il tipo di ingerenza. Nel Kosovo siamo andati in guerra: ed è stata un'esperienza – direi anche per la diplomazia occidentale – traumatica. Traumatica, innanzi tutto, per l'Est europeo, dove questa piccola, breve guerra lascerà dei segni piuttosto profondi; traumatica anche sicuramente per Washington, e all'interno dello stesso esecutivo, dove, essendo il "centro dell'impero" si sono necessariamente posti gli interrogativi più profondi (non sarebbero il "centro dell'impero" altrimenti). E questo significa, per riferirci ai paesi europei e all'Italia, che non basta solo dire, in una vicenda come questa, «se lo fanno gli Stati Uniti, dobbiamo farlo anche noi».

Direi, poi, che la domanda che ci viene posta in questo incontro riguarda anche il tipo di diritto internazionale di cui vogliamo interessarci. Non c'è dubbio, infatti, che il diritto internazionale si stia evolvendo rapidamente e che il confine tra diritto e politica internazionale sia divenuto, quantomeno, problematico. Ma certe questioni, a mio avviso, vanno considerate più nell'ambito della politica che in quello del diritto. E, nel caso del Kosovo, si è trattato, appunto, di una vicenda di ca-

rattere e contesto più politici che da analizzare su basi giuridiche.

Si tratta di una vicenda che si doveva cercare di risolvere più con gli strumenti della politica internazionale – cioè della costruzione di un consenso vasto internazionalmente – che non col tentativo di far appello a principi e sanzioni codificati. In altre parole, io sposterei l'accento nel tema qui proposto, "legalità ed etica", verso "legalità e consenso", perché è dal consenso – quando noi riusciamo, come comunità internazionale, a creare abbastanza sostegno a dei principi generali – che si crea o evolve, poi, il diritto internazionale. E suggerirei, quindi, che l'attenzione dovrebbe essere spostata su quella che è una pratica, sempre più diffusa, sia unilaterale che multilaterale, di "intrusione" negli affari interni di singoli stati; sulla pratica di "supervisione" dei comportamenti interni e di politica estera di specifici stati; e sull'evoluzione, che da qui può derivare, del diritto internazionale.

Si parla da anni, e soprattutto dalla decisione presa in sede di Nazioni Unite dell'aprile del '91 relativa al Nord dell'Iraq, di diritto di ingerenza che la comunità internazionale riserva a se stessa sospendendo la giurisdizione interna di uno Stato. Inoltre direi che, al di là del problema del diritto d'ingerenza (se esiste, quanto ne esiste, ecc.), quello che abbiamo visto nel Kosovo è l'uso delle bombe, vale a dire che, al di là dell'ingerenza, si è ricorso ad una forma *estrema* di coercizione per cambiare il comportamento della Serbia. Ora questo tira in ballo degli elementi di politica e di diritto di tipo diverso.

Bisogna quindi affrontare un momento il problema di quello che è stato fatto nel caso del Kosovo e di quali erano le basi giuridiche internazionali di quello che è stato fatto, se ve ne erano. Era legittimo l'uso della forza contro la Serbia? Dove siamo nel diritto internazionale riguardo all'uso della forza? O quanto meno, insisterei sul concetto del consenso internazionale, anche se subito qualcuno potrebbe chiedere su quale base si rileva il consenso (trattati, altre forme codificate?).

Il Consiglio di Sicurezza è l'istituzione che è più stata svuotata delle sue funzioni, in questa situazione, perché la decisio-

ne fondamentale è stata presa, nel giugno del 1998, a Bruxelles, al Quartiere Generale della NATO e non a New York, ed è stata quella di dire: l'esperienza in Bosnia ha mostrato i limiti delle Nazioni Unite e le capacità della NATO, quindi questa, ora, procede da sola.

Sul piano del diritto internazionale – o, insisto, quanto meno del consenso internazionale – mi sembra vi siano tre questioni relative all'uso della forza. C'è, innanzi tutto, un problema delle ragioni che ci spingono all'ingerenza e che possono essere molto diverse. Nel caso irakeno (1990-91) l'ingerenza veniva sulla scia di una caso di violazione molto chiaro delle norme internazionali: l'invasione del Kuwait, con le conseguenze di ribellioni e di repressione interna in Irak che erano seguite, poi, alla sconfitta. Nel caso del Kosovo, invece, si partiva direttamente dal problema dei diritti umani e già questa è materia su cui il consenso per l'ingerenza va crescendo, ma non è affatto consolidato.

Quindi, il primo problema è la ragione della mia ingerenza e il secondo è l'attore che attua l'ingerenza. Questo è fondamentale – forse il problema principale che abbiamo davanti, perché l'ingerenza si affermi come un diritto collettivo internazionalmente. Ma è a proposito di questo aspetto che, a mio avviso, siamo in un momento drammatico. Vorrei richiamare qui, per un attimo, gli sviluppi degli anni immediatamente successivi la Seconda guerra mondiale: la creazione di istituzioni internazionali da parte dei paesi occidentali e degli Stati Uniti in particolare. Le istituzioni (anche solo sotto forma di alleanza) create negli anni Quaranta, la risposta francese di immaginare le prime strutture unificanti dei maggiori paesi europei, e via di seguito. È impossibile cogliere elementi paralleli in questa fase di dopo-Guerra fredda, quando, tutt'al più, abbiamo *riciclato* istituzioni, anziché cercare di capire quali erano le basi nuove che richiedevano tipi di istituzioni nuove. E inoltre, se è ovvio che un'istituzione come le Nazioni Unite, con San Marino che conta quanto gli Stati Uniti all'Assemblea Generale, abbia dei limiti insormontabili, non è altrettanto ovvio che, per questo, vadano eliminate le Nazioni Unite. E lo ritengo pro-

blematico semplicemente perché insegniamo a chi in questo momento sta in basso nella scala del potere delle “regole del gioco” che potrebbero risuldarci sfavorevoli qualora quello stesso soggetto, in futuro, dovesse trovarsi in condizioni di maggior potere.

Terzo problema che abbiamo di fronte – e qui c’è una giurisprudenza oltre che una normativa internazionale da andare a cercare – è quello relativo agli strumenti usati. Mentre strumenti come le sanzioni economiche sono ampiamente discussi, quello dell’uso della forza è un problema che rimane poco affrontato e su cui ci sono state poche decisioni. La Carta delle Nazioni Unite dà il monopolio dell’uso della forza al Consiglio di Sicurezza. Inoltre, una serie di articoli prevede la creazione di un comando delle Nazioni Unite, cosa poi risultata impossibile per l’inizio della Guerra fredda (gli Stati Uniti non vollero nessun comando delle Nazioni Unite per garantire l’Armistizio del ’49 in Medio Oriente). Ci sono eccezioni a questo monopolio della forza del Consiglio di Sicurezza, vale a dire l’articolo 51, la legittima difesa di uno Stato, e l’articolo 53, cioè le azioni intraprese da parte di un gruppo di paesi o di una organizzazione regionale. Ma, anche questo è previsto che avvenga per delega del Consiglio di Sicurezza, e quindi sussiste, con la concessione dell’autorizzazione, il controllo sull’uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza.

C’è una prassi che è andata ripetendosi sempre più frequentemente, negli ultimissimi anni, quella del Consiglio di Sicurezza di autorizzare Stati e organizzazioni. Un caso vecchio è quello della Rhodesia, e uno vecchissimo è quello della Corea. Recente è, invece, quello del Golfo. Poi, tutte le operazioni NATO dal ’92 in poi, in Bosnia, o collegate alla guerra in quello Stato, hanno avuto una *authorizing resolution* che legittimava la NATO a prendere iniziative. Quindi, il dato fondamentale è che organizzazioni regionali o gruppi di stati – la terminologia è abbastanza ambigua spesso – sono sempre passati attraverso l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza all’uso della forza.

Più recentemente si è discusso della possibile autorizzazione di operazioni specifiche volte a creare un ambiente favore-

vole all'operazione umanitaria. A questa categoria appartengono le ultime risoluzioni che riguardano la Bosnia, ma naturalmente la prima, importantissima, è stata quella riguardante l'Iraq dell'aprile del 1991. Esiste tutta una normativa e una giurisprudenza molto controverse, poi; ci sono eccezioni invocate dagli Stati su questo problema perché singoli Stati hanno chiesto più volte al Consiglio di Sicurezza, e perfino preso l'iniziativa di intervenire soprattutto per aiutare casi di autodeterminazione (questo naturalmente fa parte anche del diritto post-coloniale). Ma l'Assemblea Generale – per quanto mi risulta – si è sempre espressa contro questa possibilità che Stati singoli prendano delle iniziative per aiutare casi di autodeterminazione.

Probabilmente, nella tipologia di quelli affrontati, il problema posto dal Kosovo è quello, come viene chiamato, dell'intervento di umanità in stato di necessità. Anche qui mi sembra che la giurisprudenza sia molto limitativa, vale a dire che sono state confermate le possibilità di intervento, per esempio, per liberare ostaggi (dirottamenti di aerei, ecc.), ma è stato più volte affermato, soprattutto con la famosa decisione della Corte Internazionale di Giustizia del 1986 relativa al Nicaragua, che i diritti umani, anche di fronte a violazioni gravi, non sono ragione sufficiente per un intervento armato contro uno Stato. Per questo dico che persiste una condizione molto limitativa in termini generali.

Alcune rapide considerazioni sulla NATO in questo contesto: cioè la NATO rispetto all'articolo 53 della Carta delle Nazioni Unite. Dagli anni Cinquanta si discute se la NATO sia un'organizzazione che va compresa nell'articolo 53, ma direi che il discorso non esiste più oggi perché si è affermata la consuetudine di delegare a organizzazioni regionali. Ma se il problema non è tanto quello di includere o meno quell'organizzazione fra quelle considerate dalla Carta delle Nazioni Unite, rimane l'altro, centrale dell'autorizzazione all'uso della forza. In Bosnia questa autorizzazione ha preceduto ogni iniziativa presa, ma a proposito del Kosovo dobbiamo, come ho già detto, guardare al problema soprattutto in termini politici, poi-

ché, soprattutto da Washington, è venuta un'affermazione esplicita che non interessava ricercare autorizzazione. Ci si è appellati al fatto che al Consiglio di Sicurezza c'era il veto della Cina e della Russia e che questo giustificava un intervento unilaterale per salvaguardare i diritti umani di una popolazione

Non che siano mancati i tentativi di giustificare l'intervento sulla base delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Si è, per esempio, sostenuta l'esistenza di un'autorizzazione "preventiva", con riferimento alla Ris. 1203 dell'autunno 1998 che approvava la costituzione di una missione di osservatori OSCE. È stato detto che, siccome questa risoluzione era stata accettata dalla Serbia sotto minaccia esplicita della NATO (la minaccia risale già al giugno 1998) questo implica un diritto ad usare la forza da parte della NATO. Ma, fra le altre cose, si può rispondere che quella stessa minaccia era priva di autorizzazione, e via di seguito. Il punto è che vi sono state fino ai bombardamenti tre risoluzioni, e che in tutte il Consiglio di Sicurezza si riservava di adottare ulteriori misure senza però che si sia andati mai oltre questo – a parte l'adozione delle sanzioni contro la Serbia se Belgrado non ottemperava a quello che si chiedeva, naturalmente. È questa sufficiente autorizzazione? Probabilmente no, e naturalmente non può considerarsi una autorizzazione a passare all'uso delle bombe.

È stato anche proposto che vi sia stata un'autorizzazione implicita, perché alcuni paesi, compresa la Russia, avevano presentato una bozza di risoluzione contro l'intervento armato che aveva raccolto tre voti a favore e gli altri contro. Ma nel diritto internazionale non prendiamo una mancata approvazione come volontà contraria, perché la volontà deve essere, nel diritto, affermata positivamente.

Esiste il sostegno all'autodeterminazione e la NATO potrebbe essere intervenuta a favore dell'autodeterminazione dei kosovari. Ma mancano le condizioni che sono state affermate nella giurisprudenza internazionale, e direi che manca anche il richiamo a questo principio da parte dei paesi alleati, poiché la soluzione data al problema del Kosovo è rimasta ambigua: si è mantenuto il principio dell'appartenenza del Kosovo alla

Serbia, ma si è sospesa la sovranità della stessa su quel territorio. E si tratta di un caso in cui, sosterrei, è più possibile sostenere un diritto alla secessione (ma bisognava farlo nel 1989, sulla base di mancanza di diritti civili di una minoranza) di quanto si potesse sostenere per Croazia e Bosnia-Erzegovina nel 1991.

Questo è, grosso modo, il punto a cui siamo nel diritto internazionale. Ma, il problema, come ho già detto fin all'inizio, mi sembra che vada analizzato non tanto come un problema di diritto quanto, prima di tutto, come un problema di politica internazionale: non ha basi di diritto, ma ne ha, indubbiamente, nella realtà dei fatti – la realtà dei rapporti di forza in questo momento. Dove il problema non è tanto il diritto della Russia di porre un veto ogni qualvolta voglia costruirsi crediti o riparare la propria immagine di potenza: dire no per far vedere che esiste invece di entrare nel merito del problema in discussione. Questo, infatti, non elimina l'esigenza irrinunciabile di ricercare un consenso internazionale, incluso quello russo, su determinate questioni. Ed è questa l'unica base su cui si costruisce un diritto internazionale nuovo, di ingerenza o d'altro tipo. La realtà è che il rapporto di cooperazione con la Russia ce lo siamo eroso piano piano, negli ultimi anni. La Russia è stata nei secoli "l'utile idiota" che veniva chiamato in certe alleanze e poi scaricato. E così è stato ultimamente, nella vicenda dell'allargamento della NATO, che non ha praticamente nulla di reale nel merito della questione (nessuno minaccia la Russia, nessuno è minacciato dalla Russia), ma che, per quel poco che interagisce con la politica interna della Russia, non crea nulla di positivo, per cui ci ritroviamo poi a dover fronteggiare imprevisti come l'arrivo di 200 soldati russi in mezzo alla pista d'atterraggio dell'aeroporto di Pristina. Un incidente che può considerarsi irresponsabile, forse, ma da cui però poteva crescere una crisi di grandi dimensioni.

Infine, il problema è di natura fondamentale politica anche con la Serbia. Giudico uno sviluppo positivo che il G8, a Colonia, di recente, sia arrivato alla stessa conclusione: che Milosevic e la Serbia vadano considerati due soggetti separati

e che se cooperiamo con i serbi forse ci liberiamo di Milosevic. L'unica questione, però, è che si tratta di pressioni politiche, cioè di processi lunghi, mentre al G8 l'hanno vista come una soluzione rapida: aiuto l'opposizione e maltratto Milosevic e così risolvo in pochi giorni il problema. No, insisto che si tratta di processi lunghi, di lunga durata dove ci vuole una strategia ben fatta e complessiva (troppi problemi sono ancora insolubili in quell'area), e un'applicazione continua di pressione, di sanzioni e di incentivi, che sono il contrario di quanto si è fatto per anni con Milosevic, usandolo in certi momenti come il comodo tiranno che consegna la Serbia e i serbi (Dayton), e in altri momenti come lo Hitler che mi aiuta a mobilitare pubblico e risorse in risposta alla crisi balcanica.

Il che equivale a dire che non siamo in grado di agire strategicamente in questo tipo di crisi, le subiamo e rispondiamo trascinati dagli eventi, con il risultato che le bombe – è inutile andare a cercare se alla fine erano legittime, se abbiamo fatto tutto o meno secondo le decisioni del Consiglio di Sicurezza – le bombe erano la soluzione più facile che avevamo di fronte date le capacità di cooperazione collettiva che abbiamo in questo momento, e che purtroppo sono molto modeste. Agli Stati Uniti bisogna sempre esser grati, perché finiscono sempre per risolvere loro i problemi sul continente europeo. Ma il punto è che i problemi sono sempre più complessi, più multidimensionali, sono fatti di tanti elementi in cui una politica inclusiva, fatta da molti soggetti simultaneamente, appoggiata da interessi e da un continuo negoziare (si ricordi la coalizione che il Presidente Bush riuscì a mettere insieme contro Saddam Hussein), deve prendere il sopravvento.

Nel valutare il fondamento giuridico degli interventi armati a fini umanitari, dobbiamo partire dalla duplice considerazione che il termine «diritto d'ingerenza», adoperato anche nel titolo del nostro incontro, copre un arco di interventi molto ampio, e che d'altra parte l'art. 2, par. 7, della Carta delle Nazioni Unite prevede il divieto di intervento nelle *domestic jurisdictions*, originariamente destinato a sbarrare la strada a qualsiasi intromissione nella sfera di sovranità interna degli Stati.

Già negli anni Settanta e ancor più negli anni Ottanta, le deroghe al divieto posto dalla Carta in nome di interventi umanitari che non comportavano il ricorso all'uso della forza erano state molto frequenti e consistenti, e gli studiosi italiani si dividevano in ordine alla loro legittimità alla luce del diritto internazionale. Vi era chi la escludeva restando più fedele al divieto, e chi era favorevole all'affermazione di un diritto internazionale umanitario, escludendo però sempre interventi armati non autorizzati dalle Nazioni Unite. Del resto, l'illegittimità di questi ultimi risulta in ogni caso pacifica alla luce delle specifiche disposizioni dettate in materia dalla Carta.

Se dal punto di vista del diritto scritto l'illegittimità dell'intervento in Serbia non può venire rimessa in discussione, le cose stanno un po' diversamente dal punto di vista del diritto consuetudinario.

In effetti, dalla dissoluzione del Patto di Varsavia in poi (circostanza per nulla casuale), interventi armati a fini umanitari si erano succeduti con notevole frequenza, e già prima dell'intervento in Serbia alcuni internazionalisti (ricordo Paolo Picone) avevano ipotizzato che il rapporto prefigurato nella Carta fra la comunità internazionale personificata nell'ONU e gli Stati si fosse capovolto. Mentre la Carta prevede a certe condizioni l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza

da parte di «organizzazioni regionali» (che peraltro non tutti ritengono comprenda la NATO), si stava verificando, all'opposto, che in presenza di gravissime violazioni dei diritti umani, e nell'inerzia dell'ONU, gli Stati assumessero l'iniziativa agendo *uti universi*, e trovassero successivamente copertura legittimante da parte delle Nazioni Unite.

Questa tendenza, occorre aggiungere a scanso di equivoci, non veniva giudicata positivamente: l'auspicio era anzi che l'ONU potesse rispondere, attraverso una riforma, alle sfide all'ordine internazionale che si erano così manifestate.

Mi pare che l'ipotesi abbia trovato conferma nel caso dell'intervento in Serbia. Tre Risoluzioni prese a maggioranza dal Consiglio di Sicurezza (in una delle quali si minacciava espressamente il ricorso all'uso della forza in caso di inadempimento da parte del governo di Belgrado), hanno dimostrato l'impossibilità di raggiungere l'unanimità dei voti dei cinque membri permanenti, ulteriormente comprovata dalla presentazione della mozione di condanna dell'intervento da parte della Russia e della Cina e dal relativo rigetto in seno al Consiglio.

Alcune settimane dopo l'avvio delle operazioni militari, l'ONU è tornata in ballo, anche se in modo ambiguo e incerto. È tornata in ballo soprattutto grazie agli Stati dell'Europa continentale (il sottotitolo del nostro incontro mi sembra anche per questo felice), senza i quali la mediazione russa, con la conseguente copertura finale delle Nazioni Unite, sarebbe stata perlomeno molto più difficile.

Fino a che punto, però, l'intervento in Serbia può venire assimilato a quelli verificatisi nel corso degli anni Novanta in molte parti del mondo? Le fattispecie non sembrano coincidere, poiché nella gran parte dei casi l'intervento armato a fini umanitari si sovrapponeva a (e dunque si confondeva con) operazioni di *peace-keeping*, le quali presuppongono parti contendenti e soprattutto la richiesta dello Stato sul cui territorio debbano svolgersi. L'ipotesi che ho ricordato pocanzi giuoca sì come predizione di quanto è avvenuto nel 1999, ma trova assai meno riscontro nelle operazioni avviate fino ad allora a difesa dei diritti umani.

Se l'intervento in Serbia è stato il primo caso di violazione della sovranità territoriale di uno Stato motivata da fini umanitari, lo si deve ritenere illegittimo anche sotto il profilo del diritto internazionale consuetudinario, per assenza di precedenti utili. Nello stesso tempo esso ha però aperto una nuova pagina del diritto internazionale, in quanto coronato da successo. Poiché il principio di effettività vale in diritto internazionale assai più che in diritto interno, alla domanda se esista o meno «diritto di ingerenza» nel senso specificato si può rispondere positivamente per il solo fatto che quel diritto è stato affermato.

Questo ordine di considerazioni basta a dare un significato giuridico a quanto è avvenuto? Personalmente, credo che si pongano anche ai giuristi domande ulteriori, che meritano se non altro di venire impostate. Perché la vicenda ripropone con urgenza il tema dei contatti fra diritto e morale, che sono come è noto contatti complicati, almeno per chi da una parte crede nella bontà della dicotomia fra i due campi, e dall'altra ritiene che alcune intersezioni siano opportune e necessarie.

In occasione dell'intervento, specie nella primissima fase, Norberto Bobbio è tornato sul suo rifiuto della guerra giusta. Le guerre, ha detto, sono giuste a seconda di chi le muove, e quindi quello che conta è il successo. Malgrado le apparenze, la sua rimane anche in questa occasione una posizione opposta a quella del realismo politico. Se solo ricordiamo quanto cruciale sia il valore della pace nel suo pensiero, mi pare che Bobbio cerchi così di tenersi a distanza da quella specie di vortice che è il discorso sulla guerra giusta, per ribadire ancora una volta le ragioni della grande dicotomia fra diritto e morale.

Mi chiedo quanto una impostazione simile possa dare conto delle mutate condizioni in cui, specie in Europa, ci si presenta il tema dei diritti umani alla fine del secolo. Di un secolo segnato da immani stermini che hanno lasciato gli Stati indifferenti, ma anche da un costituzionalismo che ha per reazione posto la dignità dell'uomo al vertice dei suoi valori, e dalla più recente formazione di un'opinione pubblica internazionale,

anche se prevalentemente occidentale e in parte manipolata, che non pare più disposta a tollerare stermini neanche al di fuori dei confini nazionali.

È su questo sfondo che i Leviatani hanno rotto la promessa di aggredire uno di loro solo quando occorre reagire alla sua aggressione, una promessa altrettanto costitutiva della loro identità di quella consistente nel garantire la sicurezza dei rispettivi cittadini.

La contraddizione dei Leviatani, che così facendo rinnegano se stessi, non si può spiegare con l'esigenza umanitaria in quanto tale, né, all'opposto, con i vantaggi economici o geopolitici derivanti dal prevedibile successo dell'intervento in Serbia. Si può forse spiegare meglio come reazione al fatto che il Leviatano aggredito era già regredito a Behemoth, mostro che nella rappresentazione hobbesiana precede Leviathan, in quanto imprevedibile nel ricorrere alla forza nei confronti dei propri cittadini. Se non si fosse reagito, si sarebbe aperta un'altra contraddizione: accettare di trattare con Behemoth fingendo che si trattasse ancora di Leviathan.

L'interpretazione che cerco di sostenere non esclude affatto che il punto di vista giuridico debba continuare a distinguersi da quello etico. Ad esempio, l'assenza di precedenti è moralmente irrilevante, provando solo che bisognava intervenire anche in altri casi, ma è giuridicamente rilevante, perché esclude un possibile fattore di legittimazione dell'intervento. Viceversa, le vittime dell'intervento armato, che creano un dilemma morale fondamentale già prima di intervenire (se è ragionevole l'ipotesi che il nostro intervento produrrà molte vittime, con quale fondamento morale potremo dire di intervenire per difendere i diritti umani?), sono irrilevanti in termini di stretto diritto positivo.

I due punti di vista restano separati, e credo che debbano restarlo, a pena di una forte strumentalizzazione politica, che c'è stata nel corso del conflitto ma che sarebbe stata ancora più forte se anche i paesi europei presso i quali la tradizione della distanza fra diritto e morale è più radicata avessero ceduto alla tentazione fondamentalista della crociata. Una tentazio-

ne da cui occorre tanto più guardarsi quando può far comodo alla nostra parte, e che fa crescere a dismisura i rischi di opportunismo.

Nello stesso tempo, per non mettere sullo stesso piano Stati che continuano a mantenere un rispetto minimo dei diritti umani al loro interno e Stati che li violano massicciamente, credo che si debba trovare un punto di intersezione fra i due punti di vista. E che di fronte agli eccidi effettuati in Kosovo, e a quelli che erano stati fin troppo chiaramente annunciati, il costo morale era divenuto per tutti troppo alto per poter essere ignorato.

AMOS LUZZATTO

Se volete che vi parli di Sodoma e Gomorra, ve ne parlo molto volentieri, però questa servirà solo come premessa, poi cercherò di estendere il discorso a qualche altro aspetto.

Quel tanto che si cita normalmente della narrazione biblica sulla ricerca dei Giusti ai quali si possa evitare la sofferenza dovuta alla punizione della gran massa dei Peccatori nel “bombardamento” di Sodoma e Gomorra è noto a tutti, quindi non credo che valga la pena ripetere la perorazione di Abramo: se ci sono 50 giusti, 40 giusti, 10 giusti, ma non si trovano o forse si trovano ma sono troppo pochi! Vorrei però dare una lettura più completa di questo brano biblico perché altrimenti si rischia di idealizzarlo un po' troppo, senza vedere alcuni dettagli importanti. Il primo dettaglio importante è che colui che bombarda Sodoma e Gomorra è il Padreterno – questo è molto importante –, non è Clinton insomma, su questo non c'è dubbio. Si suppone che l'attore sia quello che, unico, può decidere, può stabilire chi è nel giusto e chi non è nel giusto, questo è decisivo perché altrimenti è inutile parlare di Sodoma e Gomorra; ma c'è anche un altro episodio, secondo me molto importante, perché decodificato e ricodificato può permetterci di affrontare il punto di vista etico – io non sono assolutamente un giurista, né uno studioso di filosofia morale, e non mi permetterei mai di entrare in questo ambito – ma mi interessa molto perché dal punto di vista puramente etico la storia di Sodoma e Gomorra comporta anche un episodio che di solito si dimentica, cioè l'assedio alla casa di Lot da parte dei Sodomiti. L'episodio è il seguente: gli abitanti di Sodoma vogliono che i messaggeri arrivati a casa di Lot gli vengano consegnati per violentarli; Lot implora pietà ma non riesce a ottenerla, finché intervengono direttamente, in forma miracolosa, gli ospiti misteriosi, che sono in realtà degli Angeli, e

accecano questi malvagi abitanti di Sodoma che vogliono violentare gli stranieri. Ma anche questo ha la sua importanza perché vuol dire, se vogliamo leggere la storia al completo, che in quel momento fra gli abitanti di Sodoma che vengono ad assediare la casa di Lot non c'è nessuna dissidenza; questo è l'unico elemento che ci può far pensare, se vogliamo parlare in termini etici del nostro problema. Non c'è nessuna dissidenza, cioè i fantomatici giusti dei quali va alla ricerca Abramo non esistono, non si manifestano; cioè la richiesta «risparmiate questi uomini» viene da Lot che è uno straniero, non viene dai giusti che dovrebbero esistere in mezzo agli abitanti di Sodoma. Questo è un elemento di estrema importanza che si ricodifica in maniera abbastanza ovvia se solo volete ricodificarla.

Dicevo prima, che mi pare ci siano delle considerazioni più interessanti di quanto non lo siano quelle relative a Sodoma, in altri aspetti della tradizione ebraica non soltanto biblica, ma anche biblica, devo dire quindi che sono venuto – proprio per questa sollecitazione a parlare di Sodoma – con un certo imbarazzo a partecipare a questo incontro, ma questo mi incuriosisce ancora di più perché voglio misurare me stesso nel modo in cui affronto questo imbarazzo.

Qual è l'imbarazzo? Esso è dovuto al fatto che se noi poniamo il problema in termini di rapporto fra etica e scelte politiche, se non direttamente fra etica e decisioni giuridiche, nella tradizione ebraica abbiamo delle grosse difficoltà poiché per secoli non ci sono stati problemi legali internazionali, di giurisprudenza internazionale, di diritto internazionale, i quali sono stati assenti dall'elaborazione ebraica; mentre, essendoci stato un impegno molto maggiore nell'elaborazione di carattere etico i due elementi vengono a trovarsi profondamente sbilanciati. In un certo senso si può dire che è molto più facile occuparsi in maniera pura e comoda dell'aspetto etico perché non lo si deve tradurre, perché non si ha neanche la possibilità, neanche la forza di tradurlo in termini di giudizio e di intervento internazionale. Non solo, ma quando si parla, e se ne parla, di ingerenza, del principio di ingerenza, e si scivola

dall'ingerenza a livello internazionale fra Stati o di uno Stato all'interno di un altro, all'ingerenza fra individui, dove il problema cambia completamente aspetto; eppure esiste, dal punto di vista etico, anche un altro aspetto che vorrei segnalare.

Prima di tutto, due elementi sui quali si può ragionare un poco. Un concetto stranissimo, che è completamente assente dai temi che abbiamo trattato fino ad adesso, di ingerenza come diritto reciproco. Questo ha una grande importanza, però a livello personale, a livello inter-individuale; cioè il "dovere" non il diritto di ingerenza reciproca, nel senso che A ingerisce nei problemi di B e viceversa, B nei problemi di A, e questo viene designato con un termine ebraico, che vuol dire ammonimento pre-trasgressione; cioè il dovere di intervenire presso uno che sta per commettere la trasgressione, soprattutto penale, cioè di oppressione del diritto del prossimo, di intervenire ammonendolo, facendogli sapere che sta commettendo una infrazione e segnalandogli – questo è un po' più difficile, perché è difficilmente immaginabile nei rapporti fra persone – quale dovrebbe essere la sanzione alla quale si espone continuando in questa azione di violazione del diritto dei suoi simili.

ROBERTO TOSCANO

È una diplomazia preventiva?

AMOS LUZZATTO

È una diplomazia preventiva. Però soltanto nel campo dei rapporti interpersonali, e questo è doveroso, devi intervenire per segnalare quale è la sanzione che gli spetta. E questo è un lato del problema.

Se poi andiamo a vedere il problema nel suo complesso, devo darvi una piccola delusione perché io credo che l'atteggiamento etico ebraico deve essere visto in termini diacronici. Cioè, questo sviluppo delle concezioni etiche, in assenza di

possibilità di intervento politico e diplomatico diretto, implica che, nel corso di molti secoli, alcuni concetti e alcuni principi cambiano, si modificano; non spetta a me ricordare quante cose si possano dire sul principio del “taglione” non c’è dubbio che a distanza di alcuni secoli, senza dichiararlo, esso viene abbandonato a favore del principio della compensazione, perché nel diritto ebraico post-biblico il taglione viene abbandonato senza dirlo ma viene abbandonato, quindi ci sono alcuni principi di carattere nettamente diacronico. Di solito cito due esempi che possono essere portati: il concetto profetico che sviluppa, a distanza di vari secoli, il principio abramitico dei Giusti a Sodoma, visto che siamo partiti da Sodoma, uno sviluppo che dovrebbe addirittura smentire il bombardamento del Padreterno, dovrebbe addirittura condannarlo; il principio di Geremia e di Ezechiele – quindi due grossi Profeti – in base al quale ciascuno deve perire nel suo peccato, cioè la punizione deve essere “mirata” a colui e soltanto a colui che commette la trasgressione; ora è chiaro che questo non c’entra con Sodoma e Gomorra, fa a pugni con Sodoma e Gomorra, e ne rovescia il precetto; per questo vi ho detto esaminiamolo in termini diacronici perché altrimenti mi tocca raccontarvi storie nelle quali non credo neanche io; non posso vederle in termini totalmente assoluti. Questo è un primo elemento molto importante, ma c’è qualcosa di più, c’è il problema che l’intervento – in quella che si può chiamare politica internazionale dei tempi antichi – ha due elementi limitativi: uno, il fatto permanente della politica internazionale con ingerenze certe, sicure da parte degli imperi del tempo negli affari interni dei paesi interessati; nell’antichità, soprattutto ai tempi biblici, non c’è dubbio: Babilonia, Siria, Egitto, applicano la politica di ingerenza senza assolutamente porsi il problema, come ovvia e automatica, che però la Bibbia trasforma sistematicamente in un’altra Sodoma e Gomorra, cioè in strumenti della volontà divina, quindi in un’altra codificazione – a posteriori, probabilmente, un po’ analogamente a tante altre cose che abbiamo visto adesso e il Re di Siria, chiamato “strumento della mia volontà” da parte di Dio, quindi il “mio servo”

e altrettanto “il mio servo”, addirittura “mio Messia”, viene definito *Ciro Re di Persia*. Quindi tutti strumenti di una volontà, che è una volontà di ingerenza, anche in senso riparatorio: se *Ciro, Re di Persia*, permette agli ebrei di tornare a Gerusalemme e interviene nei loro affari interni per rimandarli a Gerusalemme, interviene, non c'è un plebiscito, una domanda del genere «gradite ritornare a Gerusalemme?», no, egli dice «andate, ve lo ordino io!», e non se ne parla più. Altrettanto vale per il peccato di Gerusalemme e per la sua sofferenza perché è curioso che nel momento in cui si piange la sofferenza di Gerusalemme distrutta, non si accusa il nemico che l'ha distrutta, il giudizio morale non colpisce il nemico che l'ha distrutta e che l'ha incendiata, ma colpisce coloro che sono stati colpiti, che sono stati incendiati. Loro hanno peccato e si sono meritati, indistintamente, quindi senza tenere in considerazione il principio profetico di Ezechiele e di Geremia di cui abbiamo parlato prima, e quindi c'è anche il contrario di questo atteggiamento. A me piace molto, invece, citare – per restare nell'antichità – perché è stimolantissimo, un altro brano biblico che riguarda Giosuè.

Giosuè mi è stato rinfacciato – come se l'avessi compilato io – e rinfacciato varie volte, è il Libro biblico che dimostra che il Libro Sacro degli ebrei autorizza gli stermini dei popoli per la conquista, giustifica la conquista. Non c'è dubbio che Giosuè è un Libro che descrive una conquista per ordine divino, questo non c'è dubbio, possiamo girarla e voltarla come vogliamo ma è il Libro della conquista per eccellenza, che poi si dica «perché quei popoli hanno peccato», senza dire esattamente in che cosa e quindi abbiamo l'ordine di soppiarli, questo *Gott mit uns* esiste in tutte le latitudini, però non c'è dubbio che quello è un Libro di conquista. Però pochi sanno che in questo Libro di conquista c'è un brano estremamente imbarazzante, che costringe ad una riflessione, che ha sempre costretto ad una riflessione. La storia è questa, poi simbolicamente cerchiamo di decodificarla come vogliamo, ne parliamo quanto volete: Giosuè ha il suo accampamento pronto per l'assedio di Gerico, quindi l'avvio del primo atto di conquista

della Terra di Cana; la notte, mentre l'accampamento dorme, non si sa per quale motivo, Giosuè esce dall'accampamento e passeggia – va bene, un leader militare deve fare questo ed altre cose – e improvvisamente gli compare davanti un personaggio armato: naturalmente Giosuè fa quello che farebbe chiunque altro in una situazione di quel genere, gli domanda «sei con noi o contro di noi?», che cosa gli può domandare?, infatti, nella sua formulazione gli domanda «sei con noi o col nostro nemico?». Questo personaggio gli risponde nella maniera più strana possibile e immaginabile, gli risponde letteralmente così: «No, perché» – non è il modo di dare una risposta ad una domanda di quel genere – «No, perché io sono il Capo dell'Esercito del Signore», «allora con chi sei?», la domanda rimane, ma lui continua «No, perché» e poi aggiunge «sono arrivato adesso» – è chiaro che è arrivato adesso, ma cosa vuol dire? Vorrà dire qualche altra cosa che non si capisce. A questo punto Giosuè si prostra davanti a questo Capo dell'Esercito del Signore – attenzione Capo dell'Esercito del Signore, è un'espressione molto importante – e gli domanda: «Cosa devo fare? Parla perché il tuo servo ti ascolta». Tutti ci aspettiamo che abbia delle disposizioni per tutto quello che succede dopo, istruzioni che invece non gli vengono date, la risposta è, invece: «Togliti le scarpe perché il terreno sul quale poggi i tuoi piedi è un terreno sacro», cioè una cosa che ci aspetteremmo dal Capo dei Sacerdoti non dal Capo di un Esercito, sia pure del Signore. Conclusione Giosuè obbedì. Adesso tutti mi domandano – quando arrivo a questo punto – «E dopo cosa succede?». Purtroppo non succede proprio niente perché il capitolo finisce qua, non c'è altro. Allora, proprio su questo punto io vi devo chiedere lo sforzo – se volete che completi la descrizione di questo brano misterioso – di cercare di immergervi nel sistema – a proposito, non soltanto del linguaggio, come si parlava prima – ma nel sistema di ragionamento dei maestri interpretativi, perché poi l'etica ebraica si costruisce in questo modo, maestri i quali giocano sulle parole “sono arrivato adesso”, che vuol dire che c'era qualcosa d'importante in quel momento, e fanno dire a questo Capo

dell'Esercito del Signore «Voi vi siete dimenticati, prima di cominciare la guerra di fare due cose: una cosa ormai l'avete già combinata, birichini l'avete già fatta, non avete offerto il sacrificio, l'offerta permanente quotidiana, siete andati a dormire preparandovi alla battaglia senza fare questo e a questo non si rimedia; e, l'altra cosa, non vi siete messi a studiare, e io sono arrivato adesso per ricordarvi che dovete fare uno studio prima di cominciare». Questo è – secondo me – uno dei punti più importanti di tutti, perché questa sollecitazione a non fare – questo è molto importante, secondo me tutta la conclusione è qua di quello che dovrei dirvi – di non agire senza prima aver fatto uno studio di quello che si deve fare per agire, questa è una sollecitazione che poi viene ripresa e diventa una specie di *leit motiv* che si ripete in tutta la tradizione etica ebraica. Non agire d'impulso, non agire in base al principio “prima agire e poi si vedrà”, prima agire e poi si giustificherà – intendiamoci, ci sono molte cose, anche nella politica, da quando gli ebrei sono entrati nella politica mondiale, che non corrispondono a queste forme, questo lungi da me applicarlo come giustificazione, non c'è ombra di dubbio, anche perché, probabilmente, molte volte si agisce prima di analizzare perché si agisce, ma questa è la lettura, se voi volete che parliamo di etica ebraica a proposito di ingerenza, direi che questa è la parte più preziosa che vi posso raccontare. Secondo me, il punto più interessante che esiste spesso nell'etica pubblica ebraica, anche in altri casi, anche nei casi dei primi Re d'Israele, nel commento sulle azioni dei primi Re d'Israele non c'è dubbio che questo si ripete periodicamente. Ora Giosuè è il Libro della conquista e dell'ingerenza per antonomasia in tutta la Bibbia, più ingerenza di quella non saprei, più intervento “non autorizzato”, sì, comando genericamente, però evidentemente non comando nel momento della comparsa del Capo dell'Esercito del Signore. Perché il Capo dell'Esercito del Signore? Perché il Capo dell'Esercito del Signore non interviene per ribadire l'ordine di conquista, ma ne dà un altro che non si capisce bene cosa sia e che, evidentemente, sollecita a fare qualche altra cosa prima di eseguire l'ordine di conquista.

1917
The following is a list of the names of the persons who were members of the Board of Directors of the National Board of Fire Underwriters for the year 1917.

1918
The following is a list of the names of the persons who were members of the Board of Directors of the National Board of Fire Underwriters for the year 1918.

1919
The following is a list of the names of the persons who were members of the Board of Directors of the National Board of Fire Underwriters for the year 1919.

1920
The following is a list of the names of the persons who were members of the Board of Directors of the National Board of Fire Underwriters for the year 1920.

Molti argomenti che proporrò sono stati già trattati. Per esempio il tema della sovranità. Argomento questo che non è solo una tesi di Antonio Cassese. Probabilmente Cassese l'ha ripresa da una certa letteratura francese, penso ad un libro di Bertrand Badie uscito lo scorso anno *Un monde sans souveraineté*. Anche un'altra osservazione era interessantissima, quella delle reazioni che ci sono state alla guerra, reazioni di alcuni diplomatici. Ricordo non solo gli articoli di Romano, ma un bellissimo articolo su «Le Monde» dell'ex Ambasciatore francese a Belgrado che era ferocissimo contro l'intervento in Kosovo. Vorrei poi citare i richiami che sono stati fatti ad una visione più ampia di questa situazione storica e anche richiami all'emarginazione di organizzazioni internazionali, dell'ONU in particolare in questo in periodo: tutte cose molto interessanti che io però riprenderò da un punto di vista storico-sociologico.

Incomincerei col dire che questa guerra può essere definita come uno dei tanti conflitti che si sviluppano in questo periodo, conflitto – che non sarà l'unico forse – che finisce col mostrare le contraddizioni di questa fase di transizione. Contraddizioni che si sviluppano particolarmente nell'Europa mediterranea e che testimoniano la decadenza degli Stati nazionali e dei grandi sistemi internazionali fondati sugli Stati nazionali. Questo tipo di decadenza fa riemergere la violenza, fa riemergere situazioni che superano la mediazione politica. È un tipo di decadenza che ripropone, che attiva due grandi paradigmi ideologici, quello che va nel senso della globalizzazione e quello che, con la fine degli Stati nazionali come mediatori, va nel senso della ripresa dei nazionalismi, dei razzismi, dei fondamentalismi. Quindi due grandi paradigmi ideologici che si confrontano e che si combattono in questo momento e che, appunto, attivano forme di conflitto che – ripeto – a mio giudizio non saranno uniche e sono destinate a svilupparsi.

Dal punto di vista della ingerenza, se noi guardiamo le vicende del Kosovo alla vecchia maniera, cioè se guardiamo dal punto di vista degli Stati nazionali, del diritto positivo internazionale e così via, possiamo osservare: la violazione del diritto di uno Stato; la trasformazione di un'alleanza fra Stati da organizzazione difensiva in forza di polizia internazionale; l'emarginazione di organizzazioni internazionali create per regolare la vita internazionale. A voler esaminare le cose sul piano ideologico poi ci troviamo di fronte ad un tipo di guerra che per voler essere umanitaria finisce col creare il disastro umanitario. In questo caso il principio di responsabilità ci avrebbe imposto di pensare prima di agire e di richiamare comunque la nostra azione a quelli che sono i principi della morale che in questo caso sono stati accantonati.

Giustamente nella sua seconda presa di posizione, leggermente diversa dalla prima, Bobbio diceva che non ci sono guerre umanitarie, c'è soltanto la realtà della guerra, la logica della violenza e la spirale della violenza; più il confronto si accende, diventa feroce e più la violenza si sviluppa. Perciò, da un certo punto di vista, noi dobbiamo dire c'è stata la violazione del diritto, da un altro punto di vista, se ci rendiamo conto che assistiamo a una grande trasformazione sociale delle società contemporanee, non solo quindi alla decadenza degli Stati nazionali, ma a grandi trasformazioni della cultura europea, allora dobbiamo ammettere che in fondo nella storia d'Europa le grandi guerre hanno sempre accompagnato questi periodi di grandi trasformazioni, nel senso che il formarsi di una nuova società, la modificazione della percezione dei tempi, degli spazi, dei valori ha sempre creato situazioni nuove nelle quali si doveva riaffermare in primo luogo la forza, si dovevano ristabilire dei rapporti di forza e, quindi, il controllo dello spazio, il controllo del tempo, il controllo della produzione dei beni, il controllo della gestione dei valori.

Si tratta oggi di un nuovo tipo di guerra, gestita soprattutto con la pressione psicologica del potenziale tecnologico, una specie di partita a scacchi con l'alta tecnologia, ma certamente di guerra si tratta. In tutto questo appare chiaro come il pro-

cesso di trasformazione sia dominato da due grandi tendenze che si scontrano fra loro, due grandi forze che tendono in direzioni opposte, che sono portatrici di valori opposti: la globalizzazione da un lato, che ci pone il problema di chi gestisce la globalizzazione, di chi la controlla e attraverso quali mezzi. E, dall'altro, la tendenza opposta al localismo, al nazionalismo, al fondamentalismo.

Dicevo prima: crisi degli Stati nazionali significa anche crisi del principio di sovranità. Questo ci riporta ad un dibattito appena accesosi nel diritto internazionale sul tema della sovranità. Mi riferisco al già citato testo di Bertrand Badie che dice: la sovranità è stata una finzione nel senso pieno del termine, invece di mettere in evidenza elementi reali, essa ha fatto appello all'immaginario, cioè ha creato l'immaginario in relazione ad una posizione di forza. Essa ci ha fornito una costruzione logica che ha retto nella vita internazionale creando un'apparente coerenza. Ma oggi ci dobbiamo chiedere: regge ancora questa idea di sovranità? Perché la sovranità è messa in qualche modo in crisi? La crescente interdipendenza fra gli Stati gioca oggi come un principio attivo, creativo del nuovo tipo di società nel gioco internazionale. Questa crescente interdipendenza contraddice l'idea stessa di sovranità. C'è, in qualche modo, una sfida in atto all'idea di sovranità degli Stati: pensiamo al settore monetario, pensiamo ai diritti umani, pensiamo alle unioni militari: sono tutte forme di interdipendenza che finiscono per indebolire l'idea di sovranità che si dice storicamente sorta con lo Stato moderno, sovranità nel senso di potere illimitato, di potere indipendente dagli altri, di capacità di creare proprie leggi, di creare un proprio ordine sociale, di *irresponsabilità* nei confronti degli altri.

Abbiamo crescenti forme di interdipendenza di tipo economico, di tipo politico, di tipo militare che finiscono coll'indebolire il principio di sovranità, creando un potere globale che è un potere concentrato ma non centralizzato. Oggi è l'ordine internazionale che assorbe parte della sovranità: la sovranità non è più il principio fondatore ma un principio accessorio, subordinato, dipendente. Allora dobbiamo forse adottare un

nuovo modo di guardare le cose e seguire il sorgere di questa società globale, fatta di interdipendenze, che nasce innanzi tutto come fatto economico, come fatto militare e cerca una strada di affermazione politica, cerca di creare quel consenso che è superamento della forza di cui si è già parlato.

Rimane la contrapposizione alla quale si è fatto cenno: da una parte si afferma un predominio prevalentemente economico, che porta ad una nuova strutturazione, che dovrebbe portare ad una ridefinizione della politica, che utilizza la funzione astratta e universale del denaro; dall'altra emergono per contrapposto quegli elementi sentimentali, emozionali, legati alla tradizione, emarginati dal processo di razionalizzazione, che si ritrovano nei fondamentalismi e nei nazionalismi. Se questo è il processo in atto, se queste sono le forze che si contrastano, io non farei più il raffronto, tanto comune negli ultimi decenni, fra democrazia e dittatura. A me sembra che questo sia un discorso superato. Le forme di dominio economico di oggi, che certamente non sono democratiche, ci richiamano più al modello medievale di organizzazione della politica. Ripeto, non possiamo dire che il predominio economico sia l'affermazione della democrazia, tutto al contrario. Si instaura quello che chiamavo prima un potere concentrato ma non centralizzato. L'economia globale ormai si governa attraverso una concentrazione di intenti che pianificano la nostra vita e ciò avviene attraverso i famosi Clubs, il Club Davos, l'Aspen, ecc. I grandi Clubs stabiliscono le linee della politica economica mondiale che poi vengono realizzate da questo o quel governo, a seconda che piaccia o meno ai cittadini di un certo popolo di momento in momento adottare la simbologia della destra o della sinistra. L'andamento dell'economia e le decisioni di un governo globale dell'economia sfuggono a queste scelte ed esse sono perciò equivalenti. La formula politica adottata può essere quella più gradita al popolo, ma le linee dell'organizzazione globale dell'economia, che superano i confini nazionali sono indipendenti da questa formula. Queste linee si determinano sulle aperture e la combinazione degli spazi, non sulla delimitazione degli Stati; si determinano sulla

fluidità, anonimità e mobilità del denaro, non sulla specificità dell'organizzazione economica di un singolo paese.

Ecco perché il discorso su democrazia ed autoritarismo è un discorso superato, perché esso è ristretto in un'ottica nazionale. Questo discorso presuppone il predominio della politica e non ha più senso in un contesto di globalizzazione in cui il potere effettivo muta carattere e direzione. Si riproduce, come dicevo, il modello feudale, in cui, però, il sacro, il messianismo, la salvezza sono rappresentati dallo sviluppo economico.

Il dominio mondiale di stampo economico non può essere paradossalmente che una *dittatura democratica*, massimamente concentrata al vertice e ricca di spazi e di diversivi ai margini. Più questi spazi sono ampi, più la concentrazione del potere funziona.

L'opposizione a questo potere è la reazione di tutti quegli elementi emozionali, sentimentali ed istintuali emarginati dalla razionalizzazione economica e che non trovano spazio nelle molteplici distrazioni della vita quotidiana. Qui risorge l'opposizione. Qui rinascono i motivi di conflitto: etnie, razzismi, localismi, nazionalismi. Qui la globalizzazione si sviluppa su piedi di argilla se non riesce a fissare queste forze che le si oppongono in forme più o meno consapevoli.

Potremmo dire che nella stessa Europa si combatte una guerra invisibile tra quelli che sostengono ad oltranza la globalizzazione economica, che perciò non ha più bisogno della politica, quelli che invece tendono a creare nell'Europa una forma socio-politica, che cercano una costituzione europea, che cercano di fissare una forma politica, una forma che perciò definisca i limiti del nuovo potere e ristabilisca il primato della politica; quelli, infine, e questa è una terza tendenza, che rappresentano il vecchio mondo che si contrappone alla globalizzazione, un residuo di vecchio mondo di nazionalismi, di etnie, un mondo che non è ancora vinto.

Vediamo quindi interagire tre Europee (e da ciascuna di esse il giudizio sul diritto di ingerenza non potrà che essere diverso): l'Europa dei nazionalismi e dei fondamentalismi; l'Europa

degli intellettuali e dell'eredità socio-culturale del passato; l'Europa dell'economia e degli economisti che insegue un disegno globale di controllo della realtà attraverso la politica economica e monetaria. Non c'è più una società, ci sono frammenti di società o tentativi di costruire una diversa società che si combattono per la supremazia. Ciascuno rappresenta valori diversi. Perciò non è vero che oggi non ci sono valori. Si può dire che non ci sia un valore dominante. C'è piuttosto una mobilitazione per i valori che si muove in direzioni opposte. L'Europa che riscopre la guerra è la dimostrazione della forza dei valori di cui ciascuna parte vuole affermare la supremazia. In questo quadro forse avremo ancora molti episodi di conflittualità negli anni che verranno.

Secondo intervento

È certamente utile avere una discussione così ampia, così fondamentale, il problema, poi, è che servirebbero ore ed ore per discutere di tante questioni. E il problema è che ci sono dati in quantità che vanno immessi in questa discussione.

Quello che a me preoccupa soprattutto, anche ascoltando alcuni interventi attorno al tavolo, è che stiamo scivolando verso un deciso etnocentrismo. Cosa che ritengo molto pericolosa. E vorrei qui offrire alcune considerazioni. Prima di tutto, sulla storia di questo intervento nel Kosovo bisogna che stiamo un momento attenti: l'intervento nel Kosovo è un intervento che ha – detto in modo brutale – molto, ma molto poco a che fare con la difesa dei diritti umani dei kosovari. Se veramente ci preoccupavamo dei kosovari, dovevamo usare i paracadutisti. Ipotesi oltretutto prevista da alcuni ambienti militari, ma che risultava politicamente non praticabile, per il pericolo di perdite umane (e un intervento simile lo chiamiamo “umanitario”!).

Voglio ricordare solo un aspetto di questa vicenda, che trovo assolutamente paradossale. L'intervento con gli aerei NATO è stato da più parti giustificato con quello che è stato detto era un piano di pulizia etnica da parte serba. È stato detto che piani di questo tipo erano noti e che quindi non c'era altra scelta, si doveva intervenire. Ma trovo che sia un argomento stranicissimo. Se si sapeva di una tale intenzione, evidentemente bisognava essere molto più cauti. Se all'agenzia di banca qui all'angolo c'è una rapina, e i rapinatori hanno preso degli ostaggi, la polizia che arriva non entra dentro sparando con le mitragliette. Al più, mette in cima ai palazzi degli appostamenti, discute con i rapinatori, ecc., cioè usa delle tecniche specifiche. Ma, noi in Kosovo siamo intervenuti con le armi, con la NATO – insisto sul concetto, e mi dispiace per l'asserti-

vità dovuta al poco tempo disponibile – perché era la cosa più semplice che sapevamo fare.

Vorrei ricordare che, dopo i primi giorni di attacchi aerei, c'è stato un tentativo di attivare altre strumentazioni più “leggere”, e soprattutto di chiudere il flusso di petrolio verso la Serbia. Ma non ci siamo riusciti. È molto più complicato trovare l'accordo tra tutti i paesi NATO – oggi ben 19 paesi – su una operazione del genere (sanzioni economiche efficaci), che implica responsabilità diffuse, tocca interessi diversi, ecc., che attivare una istituzione fortemente coesa e con forte dirigenza statunitense come la NATO ed usare le bombe.

Inoltre, il problema non sta soltanto nell'uso prioritario dello strumento militare, ma anche nei limiti – sempre imposti dalla politica (dalla paura di perdere il consenso interno, come per la Somalia) – con cui quello strumento è stato usato. Così si è annunciato al mondo intero che si usavano prima i missili *Cruise*, con i quali non si possono avere perdite, e poi gli aerei veri e propri ma fatti volare da 5.000 metri in su. Il che significava adottare limitazioni che davano ampi margini d'azione all'altra parte – la quale, in effetti, non ha indugiato affatto a usarli e a rendere agli alleati la vita difficile come poteva. In altre parole, se veramente ci preoccupavamo dei kosovari, dovevamo condurre quell'operazione in modo completamente diverso.

E può essere utile ricordare ancora un altro fatto sintomatico. Un ex militare statunitense (ex prigioniero in Vietnam), John McCain, senatore dell'Arizona, ad un certo punto durante i bombardamenti proponeva una Risoluzione in Congresso per mettere “tutti i mezzi” a disposizione del Presidente (una sorta di Risoluzione del Golfo del Tonchino del 1964). Ma l'Amministrazione si mostrava assolutamente contraria, come contraria rimaneva una nutrita maggioranza del Senato.

Qui non si tratta di assumere una posizione cinica sulle ragioni e modalità dell'intervento statunitense in questa vicenda. Anzi trovo che questi dati diano un'immagine drammatica delle nostre capacità di rispondere a questo tipo di eventi. Considerazioni analoghe, del resto, valgono per la Bosnia,

dove soltanto nel 1995 si è giunti ad un impegno sostanziale – e quindi decisivo. Non soltanto per anni la risposta a quella vicenda è stata riluttante, incerta, inefficace. Ma anche nel 1995, poi, l'Amministrazione Clinton alla fine si è impegnata più per ragioni di convenienza politica (il Presidente sarebbe stato messo alle strette, a settembre, da una risoluzione del Congresso che riarmava i musulmani e che avrebbe creato una spaccatura con gli alleati, se non prendeva in mano la questione a luglio ed agosto) che perché decisa a far cessare una guerra che durava da oltre tre anni. Se non avesse risolto il problema in Bosnia, sarebbe stato un disastro all'interno dell'Alleanza Atlantica. C'era già stata la Conferenza di Londra, con l'impegno di passare ad un intervento "pesante" e c'era stata Srebrenica, che aveva screditato profondamente l'intervento internazionale e i paesi alleati in particolare. Insisto che è fondamentale capire che il dirigente politico Bill Clinton vedeva il problema della Bosnia prima di tutto in funzione di tutta una serie di interessi e meccanismi in cui si trovava coinvolto e non in funzione semplicemente di una qualche inaccettabilità morale o politica di quello che avveniva laggiù.

Un secondo punto, poi. Ritengo che il Kosovo non lascerà alcuna traccia nell'avanzamento del diritto internazionale. La risposta alla crisi del Kosovo si è sviluppata in un momento di grave difficoltà e, contemporaneamente, di forte spinta all'unilateralismo dei paesi occidentali. Ma l'unilateralismo alleato non è passato – e tantomeno si è imposto come regola di gestione dei conflitti in Europa. A maggio, durante i bombardamenti, il Gruppo di contatto faceva i primi passi indietro: si accettava – e si contava su – la mediazione di Mosca e, infine, si accettava di tornare nel quadro della Nazioni Unite per uscire dal vicolo cieco di bombardamenti protratti e poco popolari fra il pubblico occidentale. Se qualcuno aveva proposto anche l'obiettivo della eliminazione di Milosevic come contropartita per la fine dei bombardamenti, anche a questo obiettivo si è dovuto rinunciare. E il problema delle Nazioni Unite qui non riguarda la legittimazione all'uso della forza, quanto un elemento di equilibrio politico, fra le posizioni delle parti, che alla fine si è dovuto accettare.

In breve, il diritto di intervento unilaterale che i paesi alleati si sono arrogati non rimarrà, probabilmente, nemmeno come nuova “regola del gioco” dei rapporti internazionali – e, tanto meno, come sviluppo che porti ad una evoluzione del diritto. I paesi occidentali hanno mostrato di non aver le capacità di andare fino in fondo e, di questa vicenda, rimarrà soltanto una lezione ambigua.

Un ultimo punto riguardo all’Occidente e il mondo. Samuel Huntington ha sottolineato, di recente, in un saggio, la limitatezza di alcune concezioni diffuse in Occidente rispetto all’insieme del mondo. Cos’è, si chiede, l’Occidente, cos’è la cosiddetta “zona di pace”. Ma non è che un pezzo, molto piccolo, del mondo. Cosa sono, quindi, queste dottrine emanate dall’Occidente? A chi interessano? E, soprattutto: se vogliamo affermarle, in quale modo dobbiamo farlo? In Kosovo, in realtà, non sono stati affermati principi – o quelli che abbiamo dichiarato come tali non hanno acquistato credibilità. Abbiamo affermato soltanto il nostro modo – estremamente incerto, soprattutto preoccupato di possibili riflessi interni negativi, riluttante ad investire adeguatamente, ecc. – di reagire a questo tipo di problemi.

E questo non è affermare principi che creano consenso e formano diritto internazionale. Basta guardare nei paesi dell’ex blocco sovietico, ai quali le bombe della NATO, più che apparire il sostegno di principi di diritto internazionale, hanno ricordato l’Unione Sovietica e la “Dottrina Breznev”: l’imposizione di un punto di vista (non importa se si chiama democrazia o altro) al di sopra della sovranità e con la forza, come l’Unione Sovietica imponeva il socialismo. All’Est, le bombe sulla Serbia sono state una svolta nel modo in cui quei paesi guardano all’Occidente: più fonte di potere che fonte di principi e di democrazia. E non si tratta di una piccola conseguenza.

Io credo che Zucconi abbia ragione quando dice che l'intervento per il Kosovo, si può sottoporre a critica legale, politica e anche morale. Non vorrei però che da questo si passasse a togliere legittimità alla possibilità che esista in certi casi un diritto d'intervento.

Qui oggi nessuno ha parlato del Ruanda perché lì le cose sarebbero molto più semplici, *sarebbero state* molto più semplici. Di fronte a un caso di genocidio noi passiamo il confine tra la morale e il diritto. La Convenzione sul genocidio *impon*e d'intervenire ed ecco perché in quella fase alcuni – gli americani soprattutto – si sono opposti a definire quello che stava avvenendo in Ruanda come genocidio. Ora, mi sembra chiarissimo che questo significa che c'era un dovere d'intervento sulla base di norme internazionali esistenti, un dovere che si è preferito eludere.

Cause e soggetti. Certo che la causa dell'intervento non può essere una violazione minore dei diritti umani, non si può pensare che si ricorra ad una azione di intervento internazionale militare perché qualcuno viene ingiustamente condannato, o perché un partito non viene ammesso alla vita politica. Io sto parlando di casi come il genocidio o la pulizia etnica.

Soggetti. Certo che non possiamo immaginare che fin quando tutti non saranno uguali, non ci sarà un diritto internazionale. Questo mi sembra molto curioso perché non è vero nemmeno per il diritto interno. Si può risalire al tempo degli antichi romani, le *gentes* più "robuste" stabilivano un diritto che conveniva anche a loro perché altrimenti sarebbero dovute andare in giro a picchiare tutti, giorno dopo giorno, mentre una struttura giuridica alla quale loro stessi – che pure ponevano questo diritto nel loro interesse – si assoggettavano conveniva a questa stabilità. È quello che dovremmo aspirare a costruire

né più, né meno a livello internazionale. Cioè, i forti saranno sempre più forti ma il giorno in cui essi passeranno attraverso le istituzioni e limiteranno la loro forza, ci sarà meno arbitrio, anche nell'ingerenza umanitaria che ci sarà e ci dovrà essere – e spero che ci sia perché siamo e saremo di fronte a casi come quello del Ruanda (discutiamo del Kosovo, ma non vorrei che il caso specifico ci facesse perdere di vista il tema generale). Comunque non possiamo dire che fin quando non ci sarà la democrazia mondiale non ci può essere un diritto internazionale e non ci può essere un'etica internazionale.

Ecco, questo penso che sia piuttosto importante chiarirlo. Certo, un'ultima cosa che voglio dire, è che forse ci dimentichiamo che l'ingerenza c'è sempre stata anche per motivi umanitari. Quando leggo che nel 1860 i francesi sbarcarono in Libano per salvare le comunità cristiane da stragi commesse dai musulmani ecc., allora si dice: certo, ma questo era un pretesto per la politica di potenza. Oggi anche, incidentalmente, però i massacri c'erano davvero! Quindi attenzione. Quello che era vero è che non c'erano le istituzioni, non c'era nessun luogo in cui si potesse dibattere sulla giustificazione o meno. Cioè non c'era l'ONU, e poi mancava quella simmetria, quella reciprocità senza la quale l'etica soffre molto e – secondo me – soffre anche il diritto. Però son tutte cose che dovremo piano piano costruire. Ma ripeto, potremo costruirle solo se non negheremo il diritto di cittadinanza né alla morale né al diritto all'ingerenza, che significa non lasciare che chi detiene il potere dica «il cittadino è mio e ne faccio quello che voglio». Questo credo che sia uno stadio di civiltà umana per fortuna superato. Il modo di opporsi a questo però, è tutt'altro che chiaro.

Dicevo che bisogna guardarsi dai fondamentalismi. Da quello di chi ritiene che si debba intervenire sempre e comunque in base alla propria visione dei diritti umani, ma anche, in sede scientifica, dal fondamentalismo che risulta da impostazioni unilaterali, comprese quelle che leggono la vicenda degli interventi umanitari con i soli occhiali del paradigma realistico, come sappiamo assai radicato negli studi sulle relazioni internazionali.

D'altra parte, mi pare che un incontro come il nostro serva proprio a mettere insieme diversi punti di vista disciplinari, pur senza smarrirne la rispettiva identità. Ce n'è un gran bisogno, perché nella realtà i comportamenti degli attori scaturiscono sempre da un intreccio di valutazioni e di interessi.

Prendiamo un tipo di ingerenza che piace quasi a tutti come l'istituzione delle corti internazionali per i crimini contro l'umanità, perché soddisfa le esigenze di giustizia senza porci i problemi degli interventi umanitari. Ebbene, nei primi anni Novanta la decisione se intervenire con le armi nella ex-Jugoslavia o attraverso l'istituzione di una corte penale internazionale fu una decisione politica, che venne presa anche in base a convenienze di parte. E allora? Possiamo per questo svalutare il significato dell'istituzione della Corte per i crimini commessi nella ex-Jugoslavia dal punto di vista della tutela dei diritti umani?

C'è bisogno di tener conto delle variabili che sono in gioco di volta in volta, e tanto più ce ne è bisogno se pensiamo che gli stessi comportamenti politici sono di regola frutto di conflitti. Mi viene in mente il bombardamento dell'Ambasciata cinese a Belgrado, effettuato proprio nel momento in cui una tregua appariva più a portata di mano. Si trattò di un complotto degli Stati Uniti, o fu il risultato di una lotta interna fra

apparati dell'Amministrazione americana? I fatti successivi accreditano la seconda ipotesi.

Se poi vogliamo andare alla ricerca delle responsabilità politiche della vicenda, non possiamo nascondere quelle europee, non nel momento della decisione di intervenire ma negli anni precedenti. Ritengo gravissimo che Paesi la cui politica estera è ben più scaltrita e sofisticata di quella degli Stati Uniti non abbiano sostenuto a dovere i gruppi di opposizione a Milosevich alcuni anni fa, quando avevano un grande seguito presso la popolazione. In questo modo tutto l'Occidente ha perso ogni contatto con l'opinione pubblica e anche con la cultura jugoslava, che due anni prima dell'intervento scendeva in piazza contro Milosevich, sostenendolo invece durante i bombardamenti.

Il discorso sulla manipolazione delle opinioni pubbliche occidentali, che anche uno studioso fine come Alessandro Pizzorno ha ritenuto la chiave di tutto, va riferito a maggior ragione alla popolazione jugoslava. Eppure è indispensabile distinguere fino in fondo tra Milosevich e gli jugoslavi. È evidente perché lo sia ora. Il guaio è che bisognava distinguere anche prima che cominciasse la tragedia, e non è stato fatto.

I bombardamenti hanno effetti diversi sui vari paesi, io ho esperienze personali di come furono i bombardamenti in Italia. Sull'Italia i bombardamenti erano graditi da tutto il fronte antifascista, erano salutati come una forma di liberazione pur mettendo a rischio la vita delle persone e via via il paese li accettò. Questo è il grande paradosso dei bombardamenti. Io ne ho passati di bombardamenti durante tutta la guerra e sono stato anche sotto i bombardamenti del Vietnam ad Hanoi. Lì ho visto un atteggiamento "rivoltato" da parte delle popolazioni perché è in nome dell'idea che si difende che un bombardamento ha degli effetti.

Durante il fascismo, quando il paese sentiva questa oppressione, quasi tutti guardavano agli aerei americani come liberatori. Fatto che non successe, per esempio, in Germania, perché in Germania la gente era solidale, come erano solidali i serbi nella persecuzione dei kosovari. Moltissimi tedeschi furono fino all'ultimo favorevoli al nazismo, per cui io credo che ci sia da fare sempre una grande distinzione sugli interessi dei paesi e gli interessi ideologici.

Quando nel *Libro di Giosuè*, Giosuè verifica l'uso della forza, subito dopo la conquista di Gerico, e lui ha verificato che questa forza poteva servire, ferma il sole, cioè ha il favore della divinità per poter fare quello che ha fatto ad Ai, dove ha massacrato tutti i prigionieri. Cioè in nome della legittimità si possono commettere delle atrocità come abbiamo visto in questa guerra del Kosovo, nessuno di noi credo fosse favorevole ai bombardamenti compresi anche i più accaniti, perché io penso sempre, mi sono sempre immedesimato nell'atteggiamento del nostro Presidente del Consiglio che fu arrestato perché buttava delle bombe Molotov contro l'Ambasciata americana, e che è stato definito da Clinton «una roccia di fedeltà alla NATO», cioè noi abbiamo assistito a delle cose spaventose.

LA FUNZIONE CIVILIZZATRICE DELL'IPOCRISIA*

di Pasquale Pasquino

* * *

"l'hypocrisie est un hommage que le vice rend à la vertu"

La Rochefoucauld

* * *

Le osservazioni che seguono si propongono semplicemente di illustrare il senso di questa frase prendendo come esempio l'*intervento militare* nella ex-Jugoslavia.

Non parlerò di *guerra*, ma di operazione internazionale di polizia condotta dalla NATO contro la Serbia. Certo, ci sono stati bombardamenti, morti, e tutto il dispiegamento retorico-mediatico che accompagna la guerra. Ma uno dei fatti singolari di cui bisognerà cercare di rendere conto è che, dal punto di vista giuridico, non si è trattato di una guerra¹. Guerra o piuttosto intervento umanitario, si è detto, in difesa dei diritti dell'uomo, più precisamente di quelli degli abitanti del Kosovo

* In questo intervento ho cercato di precisare, mettendole per iscritto, le osservazioni troppo vaghe che avevo presentato in occasione della tavola rotonda che qui pubblichiamo. Desidero ringraziare SILVIA GIACOMONI con la quale ho iniziato a discutere dell'intervento della NATO in Kosovo. Il dissenso, inabituale, nei confronti delle posizioni di ALESSANDRO PIZZORNO («La Repubblica», 20 maggio 1999) mi ha obbligato a leggere di più ed a riflettere con più attenzione sull'argomento. L'articolo di ANGELO PANEBIANCO, *Democrazie in guerra*, («Il Mulino», 1999, n. 2), è stato per me di grande utilità.

¹ Su questo punti si veda di VALERIO ONIDA, *Guerra, diritto, costituzione*, «Il Mulino», n. 5, 1999, pp. 958-962.

oppressi dal regime di Milosevic. Probabilmente. Si dovrebbe però convenire sul fatto che la difesa dei diritti degli oppressi non basta da sola a spiegare l'intervento armato con i suoi costi ed i suoi rischi esorbitanti. I suoi morti ed il suo inevitabile strascico di odi².

L'occidente (e con questo termine mi riferisco ad un gruppo di paesi, in particolare l'Italia, la Francia, la Germania, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti) aveva un interesse all'intervento militare al di là dei suoi costi elevatissimi. Anzi una serie di ragioni che vorrei indicare, a partire da quella che a me sembra più evidente.

La politica di Milosevic nell'area dei Balcani comportava per i governi occidentali, a cominciare dall'Italia, per ragioni geografiche del tutto palesi, un rischio altrettanto esorbitante di quello dell'intervento militare: la destabilizzazione della regione con la conseguenza inevitabile di un flusso migratorio di proporzioni bibliche verso le coste italiane e, a partire di lì, verso i paesi dell'Europa – con l'effetto di una crescita dei movimenti politici di estrema destra e al termine l'espulsione probabile della sinistra dal governo dei paesi europei (come è accaduto in Austria, nonostante tutto).

È possibile considerare questa motivazione cattiva o insufficiente (ma vedremo che l'intervento militare è dipeso anche da altri fattori), pure, se si legge la lunga intervista concessa a Federico Rampini dal Primo ministro italiano Massimo D'Alema³, ci si renderà conto del fatto che questa dell'esodo degli albanesi dal Kosovo è stata una preoccupazione costante e quasi un'ossessione del governo italiano. È noto, inoltre, a tutti che i governi dei paesi europei rimproverano spesso l'Italia di

² È strano, ad un anno circa dall'intervento militare, che molti commentatori siano stupiti di fronte alle difficoltà che si incontrano in Kosovo a stabilire una convivenza pacifica fra i serbi e gli albanesi di quella provincia. E come se ci si stupisse del conflitto che infesta da decenni le relazioni fra ebrei e palestinesi in medio oriente.

³ *Kosovo. Gli italiani e la guerra*, Mondadori, Milano, 1999.

non saper sorvegliare le proprie frontiere! Hans Magnus Enzensberger è stato il primo, per quanto ne so, ad attirare l'attenzione su questo punto, poco dopo l'inizio delle operazioni militari⁴.

Oltre a questa motivazione di ordine geopolitico credo si debba tenere conto di un'altra ragione ben più difficile da analizzare e da soppesare: la volontà dei paesi dell'Europa occidentale di impedire che avessero a ripetersi sul suolo europeo persecuzioni sistematiche perpetrate ai danni di gruppi etnici. Volontà collegata probabilmente alla cattiva coscienza nei confronti di quanto era accaduto in Bosnia sotto gli occhi dei telespettatori⁵, e, in modo meno chiaro, al senso di colpa che ci portiamo addosso per la viltà che ha caratterizzato il nostro continente nel corso della distruzione sistematica del popolo ebreo da parte dei tedeschi. Non c'è bisogno di osservare che l'equazione «kosovari eguale ebrei» non sta in piedi. Il fatto rilevante è che la persecuzione degli ebrei durante la Seconda guerra mondiale pesa su tutti noi e vale tendenzialmente come imperativo ad evitare ogni nostro comportamento che ci riportino alla memoria quella viltà infinita.

Come però ho già detto, la motivazione di fondo era un'altra: evitare la destabilizzazione della frontiera sud occidentale dell'Unione Europea. Questa scelta rischia di costare agli europei il prezzo di un «protettorato» in Kosovo per i prossimi trenta anni. Ma è un prezzo che non possiamo ragionevolmente evitare di pagare. Questo è almeno quello che hanno pensato

⁴ «La Repubblica», 15 aprile 1999.

⁵ MICHEL ROUX, uno specialista francese dei Balcani, nel suo recente *Le Kosovo* (Paris, Editions de la Découverte, 1999, p. 49), scrive: «Tous, témoins cu acteurs du drame yougoslave depuis 1991, souhaitaient éviter la réédition des violences que la Croatie et la Bosnie avaient connues. Tous avaient pu mesurer les conséquences de l'incapacité de l'ONU à y mettre fin du fait de l'indécision et des divisions de ses membres: la destruction de Vuovar, Sarajevo assiégée plus de mille jours, la tragédie de Srebrenica, trois cent mille tués au total ... ».

le sinistre al potere (le destre avrebbero forse potuto scegliere una politica diversa, ispirandosi alle posizioni isolazioniste del Congresso americano, un po' più lontano dalle coste pugliesi).

* * *

L'interesse dell'Europa ricca e democratica ha preso le vesti, un po' ipocrite, della «guerra umanitaria». Ma questa si trasforma o almeno è possibile che si trasformi in un piccolo progresso della civiltà. Bisognerebbe considerare i mutamenti in atto nel diritto (penale) internazionale – si pensi soltanto a quanti dittatori non possono più consentirsi lussuose vacanze in Costa Azzurra o anche su quelle più fredde della Cornovaglia, dopo le recenti decisioni della Camera dei Lords – e non è nemmeno il caso di parlare della Costa Brava! Il giudice Garzon ha certamente dato un brutto colpo all'industria turistica del suo paese, ma la vecchia Europa può permettersi questo piccolo obolo alla dignità. Qui non mi occuperò di queste trasformazioni, sulle quali ha attirato l'attenzione Antonio Cassese. Vorrei solo far osservare che il precedente dell'intervento militare in Serbia sarà utilizzato da tutti coloro che si sentiranno oppressi, almeno sul suolo dell'Europa. Non intervenire in casi simili a quelli del Kosovo sarebbe puramente e semplicemente insostenibile. Certo, non si può intervenire con l'uso delle armi contro potenze nucleari come la Russia o la Cina – perché non si può adottare la morale di Michael Kohlhaas: *fiat justitia et pereat mundus*⁶. Tuttavia, si possono esercitare pressioni e, dove i rischi non sono troppo alti, inter-

⁶ Sarebbe peraltro un rigore o una coerenza miserabile quella in virtù della quale l'impossibilità di intervento in Cecenia o a Pechino servirebbe a giustificare il non intervento sempre e comunque. Gli argomenti del tipo «all or nothing» hanno un sembiante di eleganza nel quadro delle discussioni accademiche, ma nel mondo della politica e delle relazioni internazionali sono, nel migliore dei casi, giganti dai piedi d'argilla.

venire. Il caso di Est-Timor è, in questa prospettiva, molto istruttivo. L'ONU, purtroppo, non aveva prese le misure necessarie per evitare il massacro dopo aver organizzato il referendum, i cui risultati erano largamente scontati. Eppure, come spiegare che dopo trenta anni di disinteresse la «comunità internazionale» si sia decisa finalmente ad intervenire? Dopo il Kosovo non si poteva perdere la faccia ad Est-Timor. Ecco cosa intendo qui con «funzione civilizzatrice dell'ipocrisia».

L'intervento militare in Kosovo solleva, fra molte altre (la più grave è quella del rischio di un «conflitto infinito» di cui ha parlato T. Garton Ash⁷), due questioni sulle quali vorrei fermarmi brevemente. Anzitutto, perché e come si è arrivati ai bombardamenti, che sono poi durati 78 giorni; in secondo luogo, quella del rapporto fra la cultura democratica e la morte.

Chi (come ad esempio il sottoscritto) è nato dopo la seconda guerra mondiale – ed è il caso di Blair, di Clinton, di D'Alema, di Aznar e, per pochi anni, di Jospin – è abituato a pensare che per garantire la pace sono necessarie le armi, ma non c'è bisogno di farne uso. La lunga stagione della guerra «fredda» ci aveva abituati ad un equilibrio del terrore che ha garantito in Europa la pace per cinquant'anni. Il crollo dell'impero sovietico ha coinciso per gli europei con la ripresa delle attività militari; un evento particolarmente significativo per gli italiani ed i tedeschi che, a differenza di altri, non avevano conosciuto le disavventure (militari) della decolonizzazione. Negli ultimi anni per due volte i governi europei hanno dovuto fare i conti e scontrarsi con delle dittature populiste, e uso questo termine per designare dei governi autoritari con forte sostegno nell'opinione pubblica. È difficile definire la natura politica di regimi come quello di Saddam Hussein o di Milosevic, ma si

⁷ Si veda «La Repubblica» del 14 febbraio 2000.

concederà che non si tratta di dittature tipiche del XX secolo come quella di Batista a Cuba o di Duvalier a Haiti.

Se si è arrivati ai bombardamenti con tutto quanto ne è seguito, ciò si deve in larga misura ad un cattivo funzionamento della strategia della «minaccia». La decisione presa dalla NATO di intervenire con le armi in Serbia aveva la funzione di fare pressione su Milosevic e di spingerlo a porre termine alla repressione in Kosovo. Sta di fatto che questa minaccia non ha funzionato. D'Alema, nell'intervista citata⁸, riferisce un episodio molto significativo di questo fenomeno che potrebbe essere definito come «inefficacia della minaccia». Pochissimi giorni prima dell'inizio dei bombardamenti, il Primo ministro italiano aveva avuto l'occasione di incontrare a Roma, in un quadro non ufficiale, Milan Milutinovic, allora Presidente della Repubblica serba. Nonostante le dichiarazioni ferme di D'Alema, questi era solidamente persuaso del fatto che i paesi occidentali non sarebbero intervenuti. O che almeno si sarebbero subito spaccati fra di loro ed al loro interno rendendo impossibile il mantenimento dell'intervento armato nella ex-Jugoslavia⁹. Dall'altro lato ci sono pochi dubbi circa la persuasione degli attori principali nel campo occidentale che la sproporzione delle forze in campo avrebbe indotto Milosevic a cedere alla minaccia, portata ad esecuzione, nel giro di pochi giorni.

È chiaro oggi che tutti si erano ingannati in questo gioco della minaccia. Sicché i bombardamenti sono continuati fino al

⁸ *Op. Cit.*, pp. 16-17.

⁹ MICHEL ROUX, nel libro citato (p. 53), afferma: «[Le] refus [des Serbes de signer à Paris les accords de Rambouillet] s'explique assez bien: accepter impliquait d'accepter la perte différée du Kosovo; refuser signifiait s'exposer à des frappes auxquelles l'armée pouvait se dérober par le camouflage et la dispersion, et que la coalition occidentale ne serait peut-être pas capable de mener jusqu'au bout. La perte du Kosovo devenait alors moins inéluctable, et l'occasion se présentait d'en expulser les Albanais, opération aussitôt mise en œuvre avec une efficacité qui traduit la préméditation».

momento in cui la NATO ha deciso il 27 maggio 1999 (come sappiamo ora) di preparare l'intervento militare al suolo. Questa volta la minaccia ha funzionato, così che non c'è stato bisogno di metterla a compimento¹⁰. Milosevic poteva permettersi i bombardamenti e l'immiserimento catastrofico del suo popolo, ma non poteva permettersi di porre a rischio il suo esercito che è la vera base del suo potere politico e, in ogni caso, la sua garanzia. Come oggi vediamo perfettamente.

I governi dei paesi occidentali hanno esitato a lungo prima di fare quel passo. E si capisce bene la loro esitazione. Esiste in realtà una relazione particolare fra le nostre democrazie mature e la morte. Le società occidentali (con pochissime eccezioni) hanno realizzato il principio hobbesiano dell'autoconservazione individuale come valore assoluto. Lo stato può chiedere ai soggetti obbedienza solo se si pone a garante della loro esistenza *uti singuli!* Gli stessi Stati Uniti hanno dovuto ritirarsi dal Vietnam quando l'opinione pubblica interna ha cominciato a protestare vigorosamente contro un governo che mandava a morire i suoi giovani. Dietro molto pacifismo occidentale spunta il volto severo di Leviatano che chiede protezione della vita in cambio dell'obbedienza alle leggi!

In un testo di Saddam Hussein tradotto in tedesco con il titolo di *Unser Kampf*¹¹ l'autore insisteva sul fatto che la forza dell'Islam di fronte all'Occidente consiste nel diverso valore che i sudditi delle due diverse società attribuiscono alla vita ed alla morte. Saddam non aveva del tutto ragione come hanno mostrato gli eventi; ma nemmeno completamente torto, poiché è un fatto che nessuno o quasi nell'Unione Europea è disposto a pagare con il rischio del diritto alla vita la difesa del diritto alla vita altrui. Di qui la tanto criticata e pure difficil-

¹⁰ Sarebbe segno di superficialità dimenticare che il negoziato finale, con il contributo importante dei russi, ha dato i suoi frutti proprio sotto il peso di quella diversa minaccia.

¹¹ Sartec, Lausanne, 1980.

mente evitabile opzione «zero morti» scelta dai governi della NATO, che voleva dire bombardamenti da alta quota con tutti i rischi inevitabili e non evitati di danni alle popolazioni civili in Serbia e in Kosovo.

Dovremmo tutti diventare coscienti che la garanzia della pace sta per l'occidente nel mantenimento e nello sviluppo del divario tecnologico con i possibili partner di un conflitto armato. Solo il consolidarsi di questa differenza potrà garantire alla generazione futura la pace che le armi nucleari hanno garantito alla nostra.

Sono intervenuti:

BRUNO CARUSO

Artista

AMOS LUZZATTO

Presidente della Unione delle Comunità Ebraiche Italiane

CARLO MONGARDINI

Professore di Scienza Politica, Università di Roma «La Sapienza»

PASQUALE PASQUINO

CNRS Parigi e NYU

CESARE PINELLI

Professore di Diritto Pubblico, Università di Macerata

ROBERTO TOSCANO

Capo dell'Unità di Analisi e Programmazione, Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri

MARIO ZUCCONI

Professore di Relazioni Internazionali, Università di Urbino

*Finito di stampare nel luglio del 2000
dalle Grafiche Tevere con il coordinamento tecnico
del Centro Stampa di Città di Castello (Perugia)*

27. Fabbri, Pastore, *Architetture per il Terzo Millennio. Ipotesi e tendenze*.
28. Cainarca, Colombo, Mariotti, *Nuove tecnologie ed occupazione*.
29. Solito, *Italia allo sportello. Alla ricerca di una cultura del servizio*.
30. Losano, *Saggio sui fondamenti tecnologici della democrazia*.
31. il Campo, *La professione giornalistica in Italia. Anno secondo: 1990-1991*.
32. Lévêque, *L'autonomia al bivio. La Valle d'Aosta fra ricchezza finanziaria e fragilità economica*.
33. Fulcheri, Novara, *Stress e manager*.
34. Bechelloni, Buonanno, *Quotidiani in mutazione*.
35. Mariotti, *Tecnologie dell'informazione ed innovazione nei servizi. Il caso del settore bancario*.
36. Sapelli, *L'impresa e la democrazia: separatezza e funzione*.
37. Bechelloni, Buonanno, *Televisione e valori*.
38. Ranci, Vanoli, *Beni pubblici e virtù private*.
39. Fabbri, Muratore Fabbri, Sacco, Za, *Dall'utopia alla politica*.
40. Michelsons, Rossi, *Mercati dei capitali, social networks e piccola impresa*.
41. Fornengo, Rey, *I servizi locali tra pubblico e privato*.
42. Silva, *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*.
43. Mariotti, *Mercati verticali organizzati e tecnologie dell'informazione. L'evoluzione dei rapporti di fornitura*.
44. Santamaita, *Non di solo pane. Lo sviluppo, la società, l'educazione nel pensiero di Giorgio Ceriani Sebregondi*.
45. Fornengo, Guadagnini, *Un soffitto di cristallo? Le donne nelle posizioni decisionali in Europa*.
46. Pasquale Pasquino, *Esiste un diritto di ingerenza? L'Europa di fronte alla guerra*.

