



legittimata a pronunciarsi, e ad agire di conseguenza (ad intervenire, se necessario e possibile sulla base delle norme internazionali vigenti) sui mezzi cui gruppi di ogni genere fanno ricorso nel perseguire la finalità di costituire – o *mantenere* – un proprio Stato-nazione. Non possiamo addentrarci, ad esempio, negli aggrovigliati meandri della storia e della configurazione etnica dei Balcani, ma dobbiamo reagire ad aggressione e “pulizia etnica” quali che siano le giustificazioni addotte da chi le pratica

– La comunità internazionale dovrebbe ispirare il proprio comportamento, in tema di autodeterminazione (e di riconoscimento di nuove entità) al senso di responsabilità piuttosto che alla adesione a principi astratti la cui applicazione può comportare vere e proprie tragedie. E l’etica della responsabilità comporta mettere lucidamente in conto le prevedibili conseguenze di un atto che di per sé può anche essere in astratto “giusto” (dovremmo guardarci dalla terribile logica del *fiat justitia, pe-*

reat mundus)

Ma la questione dello Stato-nazione è al centro del discorso sul conflitto soprattutto sotto un altro profilo: quello della sovranità. È questo principio (di grande peso politico, spessore storico, robustezza giuridica) che sembra costituire un limite difficilmente valicabile al possibile farsi carico da parte della comunità internazionale di una azione tesa a prevenire, regolare, arrestare i conflitti

Senza addentrarci in questo contesto in un’analisi di tipo storico e giuridico, ci limiteremo ad osservare che sotto il profilo politico (e il discorso non è diverso da quello appena svolto in tema di autodeterminazione) sarebbe altrettanto assurdo abbandonare questo cardine dei rapporti fra Stati, che fra l’altro costituisce una garanzia contro un incontrastato predominio dei forti sui deboli, quanto erigerlo oggi a principio indiscutibile ed assoluto. Sarebbe poi assurdo e concettualmente grossolano ritenere che, siccome la sovranità limitata imposta da uno Stato su un altro è male, la sovranità illimitata sia un bene. È invece la limitazione della sovranità degli Stati a fronte di principi e regole essenziali per la convivenza a dovere necessariamente caratterizzare qualsiasi ipotesi di prevenzione, limitazione, superamento dei conflitti. Non si dovrebbe dimenticare, a questo proposito, l’Art 11 della Costituzione della Repubblica italiana: «L’Italia () consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Un approccio di grande apertura, di grande e non dogmatica modernità. Il nazionalismo minaccia di comportare la morte dello Stato-nazione attraverso una sua dissennata proliferazione (e la inevitabile sequela di conflitti cui tale proliferazione non può che dare origine). Al contrario, proprio una visione di

Stati), invece di essere sottoposto a una lettura incrociata simultanea

– Perché, nella nuova ortodossia nazionalista che ha sostituito in troppi paesi quella di stampo marxista-leninista, il principio nazionale viene affermato senza tenere conto delle conseguenze, dei prezzi, degli effetti obiettivi della sua realizzazione

– Perché, infine, il vero paradosso è che l’universalizzazione della pretesa alla costituzione di un proprio Stato-nazione può portare alla fine dello Stato-nazione, in una sorta di fatale *overdose* di nazionalismo, e quindi il principio, se affermato in modo assoluto e generalizzato è intrinsecamente fonte di crisi e instabilità dell’intero sistema internazionale

Gli effetti della rivendicazione di un principio che prende le mosse da aspirazioni in sé legittime, ma che nel non definire criteri e limiti produce effetti dirompenti, sono evidenti, ai nostri giorni, in tutta una serie di casi concreti, i più gravi dei quali sono collegati al disfacimento di due aggregazioni plurinazionali: Urss e Jugoslavia

Non si tratta certo di negare l’autodeterminazione e di affermare in modo assoluto e incondizionato il principio opposto, quello del mantenimento ad ogni costo degli attuali assetti politico-territoriali, dello status quo. Se vogliamo togliere una delle più importanti legittimazioni al conflitto, dobbiamo invece continuare ad annoverare il principio di autodeterminazione fra quelli che regolano le relazioni internazionali, ma nello stesso tempo concepirlo in modo relativo, e non assoluto. In particolare:

– La comunità internazionale non ha né gli strumenti né il titolo per pronunciarsi sui fondamenti (storici, etnici, politici) delle controverse e contrapposte tesi in tema di autodeterminazione, di esistenza o meno di un “popolo”. Essa è invece

sovranità non assoluta costituisce l'unica via per garantire che lo Stato-nazione possa continuare ad essere anche nel Terzo Millennio ormai alle porte la forma prevalente della vita dell'uomo in società

Una visione non assoluta della sovranità, infatti, rende lo Stato-nazione compatibile (e si tratta della fondamentale intuizione su cui si è costruita l'Europa comunitaria, oggi Unione Europea) sia con le necessarie aggregazioni sovranazionali che con le articolazioni a livello federale, regionale, locale.

Solo in questo modo si potrà evitare che la ricerca di identità che costituisce il nucleo legittimo delle attuali spinte centrifughe si indirizzi verso una patologica e conflittuale spinta a negare l'altro, a separarsene rinchiudendosi assieme alla propria tribù nei confini di un proprio Stato-nazione.

E solo in questo modo si potrà anche diluire, attenuare, compensare con l'introduzione di diritti legati a persona e comunità, quella ossessione territoriale che è alla base di tanta parte dei conflitti armati

Dobbiamo in sostanza dimostrare ai gruppi che esigono una propria identità che esistono altre e più promettenti strade, diverse da quella dell'autodeterminazione, per avere propri spazi istituzionali, politici, economici, culturali

I limiti dell'intervento

Ma fin qui siamo sul terreno dei presupposti politici ed istituzionali che permettono di evitare i conflitti armati. Il problema però è quello se sia possibile, nel sistema internazionale contemporaneo, intervenire dall'esterno sui conflitti, esercitare un'opera di "pacificazione"

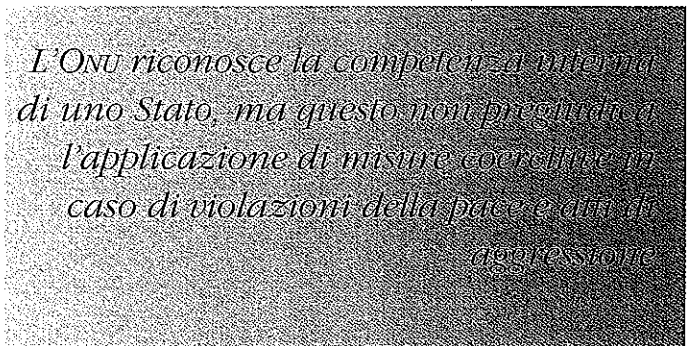
Come abbiamo accennato, va tenuto ben chiaro che il *peace-keeping* non è un intervento (17). La natura consensuale che lo contraddistingue costituisce nello stesso tempo la sua forza ma anche il suo limite, soprattutto quando si cerca (e l'attuale situazione in Bosnia ne è una tragica conferma) di "mantenere la pace" dove non c'è alcuna pace da mantenere. E soprattutto dove le regole e la logica del *peace-keeping* si trovano a dovere coesistere, in modo precario e talora disastroso, con quelle proprie del *peace enforcement*, una ipotesi che rientra invece nella fattispecie dell'intervento.

I limiti all'intervento non derivano soltanto dal diritto internazionale classico (centrato sul principio della sovranità degli Stati), ma sono recepiti dallo stesso sistema-ONU. Anche nella Carta delle Nazioni Unite, infatti, la sovranità degli Stati figura come perno e premessa essenziale. L'"interstatualità" del sistema varato cinquant'anni fa a San Francisco non può certo essere messa in dubbio: un sistema in cui gli Stati hanno inserito numerose e solide garanzie contro ogni ipotesi di perdita di sovranità e emergere di un "governo mondiale".

Eppure nella Carta la sovranità degli Stati ha un limite su cui è di grande importanza soffermarsi ai fini di una riflessione

sull'intervento. Si legga l'Art. 2, laddove si afferma, certo, che «Nulla di quanto contiene il presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato», però si aggiunge subito dopo: «ma questo principio non pregiudicherà l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII». In altri termini, la competenza interna (*domestic jurisdiction*), che della sovranità è il più tangibile corollario, non può rendere illegittimo un intervento deciso sulla base del Capitolo VII della Carta.

Si tratta di un limite alla sovranità così poco teorico ed astratto che lo troviamo incorporato in tutte le azioni di



natura coercitiva intraprese dalle Nazioni Unite o con la legittimazione fornita da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Anzi, va osservato che il Consiglio di Sicurezza ha, nella sua prassi più recente, inserito questo richiamo al Capitolo VII anche in risoluzioni concernenti situazioni che è dubbio possano effettivamente configurare, come recita il titolo del Capitolo VII, «violazioni della pace e atti di aggressione». In concreto, si tratti di proteggere dalla repressione una minoranza (curdi e sciiti in Iraq), fare del *peace-keeping* ai limiti del *peace-enforcement* (UNPROFOR), istituire un tribunale per perseguire crimini di guerra (il Tribunale sulla ex Jugoslavia), garantire la protezione di aiuti umanitari (UNOSOM II in Somalia), il Consiglio di Sicurezza ha usato in questi ultimi anni il richiamo al Capitolo VII (un richiamo che neutralizza il limite della sovranità nazionale) in un modo che è eufemistico definire estensivo. Ora, è vero che sulla base della Carta il Consiglio di Sicurezza ha "la competenza delle proprie competenze", ma resta difficile accettare che la repressione contro i curdi nel Nord Iraq o il saccheggio di aiuti umanitari alle popolazioni somale possa davvero costituire una minaccia alla pace mondiale, *ratio* della applicazione del Capitolo VII della Carta.

Quello che è evidente è che negli ultimi tempi lo strumento che permette di superare il limite della sovranità degli Stati (il Capitolo VII della Carta) è stato in più occasioni esteso, di fatto, dal campo della pace e della sicurezza mondiali ad altri campi. In concreto, a situazioni di conflitto interno, di violazione dei diritti umani o di quello umanitario che si



Pablo Picasso, Donna piangente, 1937

evidenziano sia fra le cause che fra le conseguenze dei conflitti

Ma è solo questa la porta stretta che può essere più o meno forzata per una legittimazione dell'intervento? Va detto al contrario che anche prima e al di fuori della Carta delle Nazioni Unite l'intervento può essere legittimo. La stessa Carta, all'Art. 51, prende atto del fatto che l'autodifesa individuale e collettiva (che può comportare atti di intervento) rimane un diritto, pur nel nuovo contesto e con le nuove "regole del gioco" stabilite nella Carta stessa. In secondo luogo, resta chiaro che la protezione dei connazionali anche nel territorio di altri Stati legittima in alcuni casi azioni condotte senza il consenso dello Stato territoriale. Gli esempi sono numerosi, anche in tempi recenti (basti pensare alle operazioni svolte in Africa, a questo fine, da francesi e belgi): quello che è particolarmente interessante è che in alcuni casi tali azioni di protezione armata sono state svolte anche a beneficio di soggetti diversi dai connazionali del paese che interviene. È evidente che si entra qui nel campo di una azione umanitaria che prescinde dal vincolo di appartenenza di una persona ad un determinato Stato, ma che cionondimeno viene legittimata dal diritto internazionale anche se comporta una violazione di sovranità. Ma non possiamo limitarci ad esempi recenti. Basti soffermarci sulla radicalità (e sulla indiscussa accettazione) di ipotesi di intervento – coercitivo e sistematico, e in palese violazione del principio di sovranità – quali quelle comprese

nella lunga lotta della comunità internazionale contro la pirateria o la tratta degli schiavi. È in questi esempi che va ricercata la possibilità di estendere la legittimazione dell'intervento anche senza dovere estendere – in modi che sollevano certe perplessità e che comunque sono subordinati ad una problematica convergenza fra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza – l'"ombrello" costituito dal Capitolo VII della Carta.

L'intervento è dunque possibile. La sovranità degli Stati, entro certi limiti, non costituisce un limite invalicabile. La comunità internazionale ha gli strumenti per "farsi carico" dei conflitti. Non dobbiamo quindi credere che il problema sia quello della legittimazione, né quello delle istituzioni, degli strumenti. Il problema reale è quello della volontà politica.

Nel giro di soli tre anni, l'ottimismo che si rifletteva in un documento cautamente coraggioso, la *Agenda per la pace*, di Boutros Ghali, si è scontrato con alcune devastanti "repliche": Somalia, Bosnia, Ruanda. Si è visto che non basta brandire il Capitolo VII, definire mandati, inviare contingenti militari. Si è visto che la possibilità di intervento resterà teorica, o – ancora peggio – porterà a false partenze, ripiegamenti, disastri operativi, se, invece di attardarci sul relativamente facile problema della legittimazione dell'intervento, non saremo capaci di fare i conti con il ben più difficile problema delle modalità politiche e operative concrete. In pratica:

1. È evidente che esistono differenze nel potere dei singoli Stati, e che esistono differenze nella capacità dei singoli Stati di contribuire alla definizione e alla imposizione delle regole (basti pensare allo status conferito dalla qualità di membro permanente del Consiglio di Sicurezza). Anzi, va detto che nessun sistema di "governabilità" mondiale – e in particolare di prevenzione, limitazione e superamento dei conflitti – può prescindere dal "potere realmente esistente". Quello che invece non è accettabile è che, quale che sia il processo attraverso il quale si perviene alla fissazione delle regole (un processo che oggi sarebbe utopistico pretendere "democratico"), è che vi siano differenze nel rispetto delle medesime, specialmente quando sono in gioco questioni vitali come la sovranità degli Stati e le sue limitazioni. "La legge è uguale per tutti", requisito fondamentale di giuridicità, non significa che tutti contribuiscono nello stesso modo alla formazione della legge (né in campo internazionale né in quello interno). Deve però dire che il "potere realmente esistente" deve sottomettersi alle norme che, pure, esso ha contribuito in modo più che proporzionale a determinare. La coerenza, in questo campo, è di estrema importanza: nessun sistema di intervento che si caratterizzi con la formula "Forte con i deboli, deboli con i forti", può risultare alla lunga credibile e operativo.

2. La proporzionalità è un altro criterio di estrema importanza. Agire, tramite l'intervento, contro il principio di sovranità degli Stati rimane un fatto di elevata gravità, cui la comunità internazionale dovrebbe ricorrere unicamente come *extrema ratio*, e contro veri e propri trasgressori di norme internazionali, e non semplicemente elementi provocatori, "battitori liberi". Inoltre, l'intervento dovrebbe estendersi solo nella misura in cui risulti indispensabile per il raggiun-

gimento di precise finalità: bisogna escludere l'obiettivo della *debellatio* (sarebbe paradossale se la comunità internazionale intendesse il conflitto come *polemos* e non *stasis*) e anche astenersi dall'*overkill*.

3 Le ipotesi di intervento vanno commisurate alla disponibilità di sostenerne i relativi costi, incluso il costo eventuale in vite umane per i reparti impiegati. È evidente che, di fronte a situazioni altamente conflittuali e in presenza di gruppi armati e bellicosi, porre come premessa un "costo zero" in termini di perdite significherebbe di fatto propugnare una dottrina del non intervento. In Somalia la "faccia feroce" del richiamo al Capitolo VII, compreso il mandato di disarmare le bande (certo non configurabile come rientrando in una missione di "mantenimento della pace"), non ha retto ai primi caduti, con le conseguenze che conosciamo: gran parte della iniziale passività di fronte alla crisi in Ruanda è da attribuire al modo in cui da parte della comunità internazionale è stata interpretata la devastante "lezione della Somalia".

4 Ogni ipotesi di intervento va preventivamente esaminata cercando di valutarne le possibilità di successo. Va soprattutto evitato che la retorica dell'intervento vada al di là della capacità di realizzarlo.

5. Ogni ipotesi di intervento va preventivamente valutata alla luce delle probabili conseguenze che esso comporterà anche in caso di "successo". Può darsi infatti che l'intervento, pur riuscendo a perseguire le finalità che si propone, finisca per produrre mali peggiori.

6 I mezzi a disposizione dei singoli paesi e delle varie organizzazioni internazionali (a partire dalle Nazioni Unite) sono palesemente limitati, anche se forse in senso politico più che economico o militare.

È quindi indispensabile operare una selezione razionale fra le diverse esigenze. Non si può fare tutto – ma d'altra parte sarebbe assurdo sostenere che, visto che non si può fare tutto, è opportuno non fare niente.

7 In situazioni di conflitto interno, disgregazione di unità statuali, separatismo, lotta di gruppi su base etnica, i possibili obiettivi di azione internazionale (coercitiva e non) sono inevitabilmente molteplici: dal rispetto di un cessate il fuoco agli aiuti umanitari, dal perseguimento dei criminali di guerra alla costruzione di un quadro di sicurezza nel cui ambito le parti possano ricercare un compromesso politico (il *peace-making*).

Non dobbiamo dimenticare, d'altra parte, che si tratta di obiettivi che spesso risultano in contraddizione, a volte addirittura incompatibili:

– Come si fa a identificare esplicitamente un aggressore, disporre nei suoi confronti misure coercitive sulla base del Capitolo VII e allo stesso tempo portare avanti operazioni di mantenimento della pace o umanitarie che implichino il suo consenso? (18)

– Come si fa a mantenere in zone di guerra reparti di "soldati della pace" che non possono mantenere una pace che non c'è, ma non possono nemmeno imporla, per carenza non tanto di mandato quanto di adeguata capacità bellica, e soprattutto di volontà politica?

– Come si fa a gestire una situazione marcata da un vero e proprio genocidio (che esige l'individuazione e la punizione dei responsabili) impegnandosi in modo quasi esclusivo sul terreno umanitario – che invece esige per definizione l'indiscriminata protezione di qualsiasi essere umano, senza chiedergli e senza chiedersi se si tratti di una vittima o di un carnefice? (19) Come si fa, nella ricerca di una soluzione politica, a negoziare con un interlocutore che per altri versi si definisce e si persegue (o si dovrebbe perseguire) come "pulisce etnico" o genocida? (20).

– E soprattutto: come si fa ad aumentare i compiti affidati alle Nazioni Unite (dal *peace-keeping* al campo umanitario) e nello stesso tempo insistere per una crescita zero del bilancio ONU, e addirittura, come fa oggi il Congresso Usa, per una significativa riduzione dei contributi dei singoli Stati?

Sono dilemmi reali, di difficilissima soluzione. Quello che importa è non occultarli sotto un velo di retorica. Non rifugiarsi nel

grande alibi dell'umanitario: parte importantissima della azione internazionale nei confronti dei conflitti armati e delle loro conseguenze, ma con una propria logica che non può essere estrapolata arbitrariamente. Non eludere il problema dell'uso della forza da parte della comunità internazionale: non solo della sua legittimazione (possibile), ma dei suoi costi politici, economici, umani. Costi, in particolare questi ultimi, che sono difficilmente accettabili da chi ricava una spinta morale e politica all'intervento proprio da una ribellione contro la violenza e la morte. Eppure costi non eludibili, a meno di non volere rinunciare a mettere un freno, se non un termine globale, a



Pablo Picasso, Celebrazione della pace, 1934

quella proliferazione di conflitti che oggi sempre più pericolosamente intacca il tessuto stesso della convivenza fra gli Stati e fra gli uomini

Le valutazioni formulate nell'articolo sono dell'Autore e non devono essere interpretate come espressione di analisi o posizioni del Governo italiano.

NOTE

(1) Reimund Seidelmann ha osservato a questo proposito che il problema della violenza è un problema «complesso e dinamico» che va oltre «la questione violenza-si/violenza-no» per diventare «la questione di che tipo, quanta, quando, quale violenza si verifichi e quale contro-violenza sia efficace, e come possa essere legittimata» («Conflicts and Peace Theory: Concepts, Approaches, and Methods», *Quaderni del Forum per i problemi della pace e della guerra*, anno VIII, n 1, p 13)

(2) Vedi **Bernard-Henri Lévy**, *La pureté dangereuse*, Grasset, Parigi 1994 Secondo Lévy (p 93) per comprendere il mondo di oggi si deve accantonare il concetto di totalitarismo, indispensabile a capire il secolo che sta per concludersi, e sostituirlo con quello di integralismo

(3) La definizione è di Hedley Bull, citato in **Geoffrey Best**, *War and Law since 1945*, Clarendon Press, Oxford 1994, p 4

(4) «A me sembra che come ci sono questi due nomi, guerra (*polemos*) e lotta intestina (*stasis*), così ci sono due cose diverse, in due diversi tipi di conflitti. E intendo per queste due cose l'elemento familiare ed affine, e quello estraneo e straniero. Quando dunque c'è inimicizia con il familiare, si chiama lotta intestina, quando con lo straniero, guerra» Secondo Platone, mentre nel secondo caso è legittima la distruzione di campi e case del nemico – nonché la sua riduzione a schiavitù –, nel primo i contendenti devono condurre il conflitto «considerandosi come destinati a riconciliarsi e non a farsi la guerra in perpetuo» (*La Repubblica*, Libro V, 1135-1205 Trad. Francesco Gabrieli, Rizzoli, Milano 1992, p 190 ss) Parlando della guerra nell'antichità, Best osserva: «Le limitazioni applicate, e addirittura imposte, quando si aveva a che fare con un nemico rispettato e con cui si aveva una connessione sul piano culturale (*culturally related foe*), non avevano di solito niente in comune con quello che ci si attendeva nel conflitto con chi viene visto come barbaro, selvaggio, infedele, subumano, e così via» (*op cit*, p 15) La diversa configurazione di due tipi di conflitto, retti da diversi principi, è ben presente nella Roma pagana e successivamente nel mondo cristiano Sant'Agostino scrive che nei confronti dei barbari si può combattere un *bellum justum*, «e non limitarsi a partecipare ad una lotta in cui entrambi i contendenti abbiano pari ragioni, siano *hostes aequaliter justis*» (Vedi **Remo Bodei**, *Ordo amoris*, Il Mulino, Bologna 1991, p 196).

Questa differenziazione fra due tipi di conflitto viene ripresa da **Massimo Cacciari** (*Geo-filosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano 1994), che mette al centro della sua riflessione la possibilità del pluralismo, della diversità, dell'esistenza dell'Altro senza che ciò implichi l'inevitabilità del conflitto violento

(5) Van Creveld parla di una "guerra non-clausewitziana", che definisce «*war for existence*» (**Martin van Creveld**, *The Transformation of War*, The Free Press, New York 1991, p. 142 ss)

Sarebbe un grave errore attribuire le origini di questa guerra "senza regole" alle ideologie moderne, allo Stato-nazione organizzato e tecnologicamente attrezzato per l'annientamento del nemico: per fare un solo esempio, l'Antico Testamento descrive la *milchemet mitzvah* come una vera e propria guerra di sterminio contro i nemici del Dio di Israele (*ibid*, pp 134-135)

(6) Agli inizi della Guerra Civile, il Governo dell'Unione affidò a un giurista tedesco immigrato, Franz Lieber, il compito di elaborare una codificazione dei principi fondamentali applicabili alla guerra: il "codice Lieber", base delle elaborazioni che successivamente portarono alle Convenzioni dell'Aja del 1899 (Best, *op cit*, pp 40-41)

(7) **Assane N'Diaye**, «Rwanda-Burundi Qu'est-ce qui me commande

de parler?», *Africa International*, Sett.-Nov 1994, p. 7 N'Diaye parla di «paranoia bilaterale hutu-tutsi» (*ibid*, p. 9). Sul sistematico lavoro ideologico per costruire l'identità di gruppo sulla base di una "differenziazione ostile" nei confronti di un "Altro" con cui si è a lungo convissuto, vedi **Guido Rampoldi**, «Il Grande fratello a Zagabria», *La Repubblica*, 1 maggio 1995: un caso classico del "narcisismo delle piccole differenze" tipico del nazionalismo più estremo (**Michael Ignatieff**, *Blood and Belonging*, Londra 1993)

(8) **Robert D. Kaplan**, «The Coming Anarchy», *Atlantic Monthly*, February 1994, p. 44 Kaplan traccia un quadro apocalittico, purtroppo difficile da contestare, di «malattie, sovrappopolazione, criminalità, scarsità di risorse, movimenti di rifugiati, crescente erosione degli Stati-nazione e delle frontiere internazionali, e la crescita del potere di eserciti privati, guardie private e cartelli internazionali della droga»

(9) Vedi **Eric Hobsbawm** e **Terence Ranger**, *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge 1983 e **Benedict Anderson**, *Imagined Communities*, London 1983

(10) Destexhe parla di «tribalismo senza tribù», «etnicità senza etnia» (**Alain Destexhe**, *Rwanda. Essai sur le genocide*, Editions Complexe, Bruxelles 1994, p. 58) «Gli hutu e i tutsi hanno sempre parlato la stessa lingua, usato gli stessi nomi, hanno condiviso la stessa religione (cattolica) e a volte si sono uniti in matrimoni misti. Molti ruandesi sostengono che le divisioni nella loro società non sono di tipo etnico, bensì quelle che intercorrono fra allevatori di bestiame e servi dediti all'agricoltura, come del resto si riscontrava nelle società di tipo monarchico in Tanzania, Uganda e Zaire. Dicono anche che un hutu ricco può diventare tutsi dopo una speciale cerimonia» (**Julian Bedford**, «The Roots of Rwanda's Strife», *Reuters*, 25 maggio 1995).

(11) N'Diaye, *op cit*, p. 7

(12) Riferendosi alla lotta di classe, Simone Weil scriveva: «La lotta di classe ha certamente un senso, ma è una lotta, non una guerra, ed è efficace solo nella misura in cui non è una guerra. Quando, abbagliati dal miraggio di entità vuote, si crede di doverla trasformare in guerra, quando si ha di mira l'annientamento dell'avversario considerato come il male assoluto, la lotta di classe, dopo disordini sanguinosi, non raggiunge che risultati illusori. È invece efficace solo se è una lotta permanente, che si limita a ristabilire un equilibrio continuamente spezzato» (Citato in **Simone Petrement**, *La vita di Simone Weil*, Adelphi, Milano 1994, p. 393)

(13) «Dove si delibera al tutto della salute della patria, non vi debbe cadere alcuna considerazione né di giusto né di ingiusto, né di piatoso né di crudele, né di laudabile né d'ignominioso; anzi, posposto ogni altro rispetto, seguire al tutto quel partito che le salvi la vita e mantenga la libertà» (*Discorsi*, III, 41) **Isaiah Berlin**, «The Originality of Machiavelli», in: *Against the Current. Essays in the History of Ideas*, The Hogarth Press, Londra 1980, pp. 25-79.

Un testimone oculare del conflitto in Bosnia ha scritto: «Il solo senso dei valori che io abbia potuto identificare fino a questo punto è quello della violenza, della sopravvivenza ad ogni prezzo, ovvero distruggere l'altro per sopravvivere e garantire la sopravvivenza della nazione attraverso l'eliminazione o l'espulsione totale degli altri» (**Michèle Mercier**, *Crimes sans chatiment. L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-93*, Bruylant, Bruxelles 1994, p. 201) Questa "sindrome della sopravvivenza" deve essere interpretata non solo a livelli socio-economici e politico-ideologici, ma anche in chiave psicologica: «Si può distruggere o uccidere in quella che è psicologicamente, e in un certo senso, letteralmente "difesa del sé" (*self-defense*) – ovvero difesa dell'onore o dell'esistenza dell'io. () Quando l'io si disgrega, la sua capacità di empatia va perduta () così assorbito nel suo sforzo di mantenere una propria coesione, l'io che si disgrega è incapace di preoccuparsi degli altri» (**Robert Jay Lifton**, *The Protean Self*, Basic Books, New York 1993, p. 206)

Per converso, l'unica etica compatibile con la pace è quella che parte dalla "realtà degli altri", e cerca di affermare la giustizia «per tutti, non in modo selettivo per la gente che la tua parte, la tua cultura, la tua nazione definisce come O K» (**Edward W. Said**, *Representations of the Intellectual*, Pantheon Books, New York 1994, in particolare pp. 82 e 93). In altri termini, un'etica la cui funzione principale sia quella di eliminare o quanto meno contenere la violenza comincia là dove finisce la pretesa di sovranità assoluta, si tratti dello Stato o dell'individuo (Vedi **Daniel Warner**, *An Ethic of Responsibility in International*

Relations, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London 1991, in particolare pp 45-48) Fa riflettere il fatto che negli Stati Uniti i più radicali e violenti sostenitori dell'individualismo rivendichino per il singolo una illimitata "sovranità armata" simile a quella che è propria della concezione tradizionale dello Stato-nazione

(14) **Edward C. Banfield**, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Chicago 1958

(15) Fra le possibili definizioni politiche di intervento, la seguente ci sembra fra le più adeguate: «Per intervento internazionale () si intendono soltanto quelle azioni coercitive (sanzioni economiche e militari) adottate dalla comunità degli Stati al fine di influire sugli affari interni, il comportamento o le opzioni politiche di un governo o un gruppo di insorti che violano le norme internazionali e fanno resistenza contro la volontà espressa dalla comunità internazionale». (**Thomas G. Weiss**, «Intervention: Whither the United Nations?», *The Washington Quarterly*, Winter 1994, p. 110) È una definizione che coincide con la seguente definizione giuridica, secondo cui l'intervento è «ogni pressione autoritaria esercitata onde piegare la volontà di un soggetto internazionale in modo da ottenere il compimento o non compimento di un determinato atto» (**G. Balladore Pallieri**, *Diritto Internazionale Pubblico*, Milano 1962, p. 257) Vedi anche **Roberto Toscano**, «Sovranità e intervento», *Delta*, settembre-ottobre 1994, p. 2

(16) Vedi in particolare la «Dichiarazione sugli standards umanitari minimi», un documento adottato da un gruppo di esperti a Turku, Finlandia, nel dicembre 1990, (pubblicato in *International Review of the Red Cross*, May-June 1991) in cui si cerca di superare la fin qui rigida distinzione fra diritti umani e diritto umanitario, una distinzione cui peraltro sia gli Stati che gli esperti ed «operatori» nei due settori rimangono piuttosto vincolati Sul rapporto diritti umani/diritto umanitario e sugli «standard minimi» vedi anche Best, *op cit*, p. 67-79

Come sempre, è tuttavia la pratica a risolvere i nodi della teoria: di fronte al conflitto in Cecenia gli organismi internazionali (dalle Nazioni Unite all'Unione Europea) hanno preso posizione con risoluzioni e dichiarazioni in cui diritti umani e diritto umanitario vengono presi come punti di riferimento congiunti e simultanei.

(17) Per una definizione di *peace-keeping*, *peace enforcement*, *peace-making*, diplomazia preventiva, *peace-building*, vedi il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, (Documento ONU A/47/277 17 giugno 1992)

(18) In sintesi, gli obiettivi della pace e della giustizia possono risultare, nella realtà delle situazioni di conflitto, incompatibili: «Se la pace dovesse avere la precedenza, l'intervento dovrebbe appoggiare il più forte fra i due contendenti, quale che sia la loro rispettiva legittimità. Se le Nazioni Unite avessero fatto pendere la bilancia dalla parte dei serbi, o avessero aiutato Aidid a prendere il controllo di Mogadiscio invece di cercare di arrestarlo, forse da tempo ci sarebbe la pace in Bosnia e in Somalia. Se invece è la giustizia a prendere la precedenza, un intervento limitato può darsi che faccia prolungare il conflitto. Può essere che mettere termine alle uccisioni non debba essere la priorità numero uno nella ricerca della pace: comunque chi interviene deve ammettere che l'intervento comporta la necessità di fare una scelta del genere» (**Richard K. Betts**, «The Delusion of Impartial Intervention», *Foreign Affairs*, November-December 1994, p. 32). Betts enuncia le seguenti «regole» per evitare che l'intervento sbocchi in situazioni confuse e controproducenti: riconoscere che fare la pace significa decidere chi comanda; evitare le mezze misure; non confondere la pace con la giustizia; non confondere l'equilibrio con la pace o la giustizia; far sì che l'intervento umanitario sia razionale sotto il profilo militare

Va detto che su questo dilemma si è giunti ultimamente a un vero punto morto, e a contraddizioni come quella contenuta nella seguente affermazione: «L'impiego della forza è autorizzato in virtù del Capitolo VII della Carta, ma l'ONU resta neutra ed imparziale fra le parti in causa, e non ha per mandato per fermare l'aggressore (qualora possa essere identificato) né per imporre la cessazione delle ostilità» (Rapporto del Segretario Generale alla 50a Sessione della Assemblea Generale dell'ONU: *Supplemento all'Agenda per la pace*, A/50/60, 3 gennaio 1995) Imparzialità fra vittima e aggressore? Ma allora perché non fermarsi più coerentemente al Capitolo VI, quello della prevenzione, della mediazione, del dialogo, del consenso?

(19) Di fronte a questo dilemma, «Médecins sans frontières» ha preso, in Ruanda, una posizione molto ferma, sottolineando che «non si ferma il genocidio con i medici», e che quindi la situazione non poteva essere affrontata in chiave umanitaria (Destexhe, *op cit*, p. 79) Lo stesso autore, che pure è un «umanitario di professione», articola nel suo libro una denuncia che dovrebbe fare riflettere: «In un mondo in cui ha conquistato una specie di quasi-monopolio della azione internazionale, l'aiuto umanitario, che non vuole e non può fare distinzione fra le vittime, presenta l'inconveniente di ridurre le catastrofi al loro più piccolo denominatore comune: la compassione. Tutte le vittime sono uguali e meritano le nostre attente cure: i tutsi che subiscono il genocidio così come l'assassino rifugiato in un campo profughi e colpito dal colera. Tale è la servitù dell'azione umanitaria che, di fronte alla vittima, non vuole prendere partito, ma solamente curare e nutrire. Questa nobiltà del gesto si trova tuttavia condannata al fallimento se, contemporaneamente, non vi sono né giustizia né azione politica () Il male che corrode l'azione umanitaria si chiama ormai apoliticità forsenata con il suo corollario, la neutralità. Essa è diventata un comodo rifugio per giustificare le politiche peggiori. Il concetto di neutralità non ha alcun senso in una guerra di aggressione o un genocidio perpetrato sistematicamente, casi in cui finisce per favorire il più forte. Il mondo umanitario non ha bisogno di più di una organizzazione neutrale: il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), indispensabile, è più che sufficiente. Le altre organizzazioni, se si trincerano dietro questo concetto diventato perverso, se rifiutano di distinguere fra aggressori e aggrediti, fra le vittime e i colpevoli, partecipano alla confusione generale e in un certo modo se ne rendono complici» (ibid., pp. 85-87)

(20) Il problema è particolarmente acuto nel caso del Tribunale sui crimini nella ex Jugoslavia, che in aprile ha deciso di muovere verso la possibile incriminazione dei dirigenti serbo-bosniaci Karadzic e Mladic. Annunciando la decisione, il giudice Goldstone, Pubblico Ministero del Tribunale, ha dimostrato di avere ben presente questo problema, ma ha anche affermato che la giustizia non può essere deviata da considerazioni politiche: «Posso assicurarvi che noi non risponderemo alle conseguenze politiche né di quello che facciamo né dei tempi adottati», aggiungendo che anche se un eventuale accordo di pace sulla Bosnia dovesse comprendere l'immunità per Karadzic e Mladic, il Tribunale dovrebbe continuare a portare avanti la causa, in quanto «l'immunità è una decisione politica cui noi non saremmo vincolati». (**Roger Cohen**, «Dilemma on Bosnia puts UN in a Bind», *International Herald Tribune*, 25 aprile 1995) Non si può certo chiedere a chi ha il mandato di applicare la giustizia di accettare la logica del compromesso politico, così come non si può chiedere a chi persegue finalità umanitarie di mettere in primo piano la giustizia o la politica. Ma se questo è vero, chi opererà una scelta di priorità fra logiche incompatibili?

Roberto Toscano
è Ministro Consigliere alla Rappresentanza
permanente d'Italia presso le Nazioni Unite