

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Diritto e politica

Vi sono fatti della storia recente che potrebbero indurre a pensare che la fine della guerra fredda abbia dato inizio ad una fase dei rapporti internazionali caratterizzata dalla progressiva estensione della sfera del diritto rispetto a quella della politica, e quindi dalla prevalenza, anche se lenta e faticosa, di comportamenti ispirati ai principi della giustizia su quelli dettati dalle esigenze della ragion di Stato. I contesti in cui questa apparente tendenza si sta manifestando sono molteplici. Sono stati creati, sulla scia del lontano precedente del Tribunale di Norimberga, tribunali penali per la ex-Jugoslavia e per il Rwanda, e verrà costituito in un futuro non lontano, non appena l'accordo istitutivo stipulato a Roma nel luglio 1998 avrà ottenuto il necessario numero di ratifiche, un Tribunale penale internazionale, la cui giurisdizione non sarà più limitata a fatti accaduti in una particolare regione, ma si estenderà a tutti i reati di genocidio, a tutti i crimini di guerra e a tutti i crimini contro l'umanità, dovunque essi siano stati commessi. In attesa della nascita e dell'entrata in funzione del Tribunale penale internazionale, si sta diffondendo il principio della cosiddetta giurisdizione universale, in forza del quale gli autori di quegli stessi crimini possono essere giudicati da qualunque tribunale nazionale, indipendentemente dalla cittadinanza degli accusati, da quella delle vittime e dal luogo nel quale i fatti su cui si fonda l'accusa sono stati commessi. Contemporaneamente si rafforza la tendenza da parte di alcuni governi a richiamarsi al mancato rispetto, da parte di altri, dei diritti umani per giustificare propri comportamenti ostili nei loro confronti e per dare a questi ultimi il carattere apparentemente giuridico di sanzioni di un illecito. Nei casi più gravi si ritiene che sia legittimo giungere fino all'intervento armato, sulla base del cosiddetto «diritto di ingerenza umanitaria». Anche in questi casi l'intervento

armato non avrebbe carattere politico, ma avrebbe la natura giuridica del ripristino del rispetto di norme violate da gravi atti criminosi commessi dal governo o da una parte della popolazione di un paese nei confronti di un'altra sua parte.

Tutti questi eventi e tendenze sono indubbiamente il segnale di una crescente sensibilizzazione di una parte dell'opinione pubblica dei paesi dell'Occidente industrializzato all'esigenza di dare una dimensione internazionale alla giustizia. Ma essi presentano anche un aspetto oscuro, che introduce nei rapporti tra gli Stati un elemento ulteriore di ipocrisia e di ambiguità. Si tratta di un elemento che emerge già dalla circostanza che la giustizia su cui vengono puntati i riflettori è una giustizia esclusivamente retributiva, in forza della quale cioè si reclama la punizione di crimini commessi da uomini politici o da militari, mentre la giustizia distributiva, cioè l'esigenza di una più equa ripartizione della ricchezza nel mondo, che non di rado è all'origine dei reati di cui si chiede la punizione, non viene rivendicata che da poche e deboli voci, che rimangono per lo più inascoltate.

I tentativi di mettere un freno alla violenza e alla sopraffazione nei rapporti tra gli Stati attraverso qualche forma di surrogato del diritto non sono certo nuovi nella storia dell'umanità. Il diritto internazionale classico è stato elaborato con questo intento. Ciò non significa che esso sia nato in opposizione alla politica. È vero il contrario. A partire dalla nascita dello Stato moderno, l'esistenza e l'osservanza di certe regole ha sempre corrisposto, quantomeno in condizioni normali, ad un preciso interesse dei governi. L'interesse preminente degli Stati sta nel perseguimento dei propri interessi e nella conservazione o nell'aumento del proprio potere senza ricorrere alla guerra. E a questo scopo l'esistenza di trattati, di convenzioni e di consuetudini che stabiliscono o fissano certe regole di comportamento consente un grado di prevedibilità della condotta di ciascuno di essi che, in condizioni normali, va a beneficio di tutti.

Ma è evidente che si tratta di un grado di prevedibilità del tutto insufficiente ad evitare il ripresentarsi periodico del fenomeno tragico della guerra, perché il diritto internazionale non è un vero diritto. L'assenza di un potere superiore che garantisca una interpretazione relativamente uniforme di un complesso di norme e una sanzione relativamente sicura della loro violazione

affida l'osservanza delle sue regole alla buona volontà degli Stati che, quando sono in gioco interessi vitali e il negoziato si rivela impossibile o non produce risultati, non possono che ricorrere alla violenza come strumento estremo per la soluzione delle loro controversie.

Nel corso della prima metà del secolo XX, sulla spinta dell'orrore suscitato dagli stermini e dalle distruzioni provocati dalle due guerre mondiali, è nata e si è diffusa, in due brevi momenti successivi alla conclusione di ciascuna di esse, la speranza di rendere vincolante il diritto internazionale attraverso la creazione di organizzazioni internazionali a vocazione politica e di dimensione mondiale. La Società delle Nazioni prima e l'Onu poi avrebbero dovuto, dando voce all'opinione pubblica mondiale e traendo forza e autorità dall'aspirazione universale alla pace, sottrarre l'osservanza delle regole del diritto internazionale all'arbitrio degli Stati coinvolti, e far prevalere le ragioni della giustizia sulla logica degli interessi nazionali. Ma in entrambi i casi l'illusione ha avuto breve durata. La Società delle Nazioni è nata incompleta e si è presto disgregata. L'Onu è stata per gran parte della sua vita il teatro del confronto di potenza tra Stati Uniti e Unione Sovietica e, dopo la caduta del muro di Berlino, ha riflesso le vicende della precaria egemonia americana sul resto del mondo. Entrambe quindi non hanno fatto che esprimere, nel loro funzionamento e nelle loro decisioni, i rapporti di forza esistenti. E si sono servite, per eseguire le decisioni prese, degli strumenti militari messi a loro disposizione dagli Stati che ne facevano e ne fanno parte. Esse sono cadute nella tragica contraddizione, denunciata da Einaudi fin dal 1919, di dover tentare di imporre la pace attraverso lo strumento della guerra. Esse quindi – pur avendo avuto ed avendo, date le circostanze della loro nascita, un importante significato simbolico – non hanno cambiato la natura dei rapporti internazionali. Il diritto internazionale è rimasto quello che era, cioè uno strumento della ragion di Stato.

I tribunali penali internazionali, e in particolare quello che nascerà in forza dell'accordo di Roma (del quale la cosiddetta giurisdizione universale, che alcuni tribunali nazionali si sono arrogati, non intende essere che un surrogato provvisorio) dovrebbero dare un altro tipo di risposta alla stessa esigenza di rendere in qualche modo vincolanti certe norme e certi principi di validità

universale. La loro introduzione ha fatto addirittura pensare alla nascita di un primo embrione di diritto cosmopolitico perché essi giudicano e giudicheranno, e all'occorrenza condannano e condanneranno, non Stati, ma individui sulla base di norme la cui validità travalica i confini tra gli Stati. È quindi comprensibile che la loro creazione, già avvenuta o futura, susciti speranze e mobilità energie.

La verità è però che l'attività dei vari tribunali internazionali non ha modificato né modificherà le linee fondamentali del quadro. Va da sé che gli atti che essi sono e saranno chiamati a giudicare (reati di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, così come erano stati definiti dall'atto istitutivo del Tribunale di Norimberga e successivamente codificati dalla Convenzione dell'Aja del 1948 e dalle Convenzioni di Ginevra del 1949) sono così esecrabili da rivoltare la coscienza di ogni uomo civile. Ma non è questo il punto. Il punto è che comunque il «diritto» sulla base del quale quei tribunali hanno emesso ed emetteranno le loro sentenze non è un diritto, ma uno strumento di potere. Gli atti dei quali essi devono valutare la rilevanza penale sono crimini sanzionabili soltanto quando gli accusatori sono i vincitori e gli accusati i vinti, o comunque quando gli accusatori sono forti e gli accusati deboli. La prima conferma storica della verità di questa affermazione è stato proprio il processo di Norimberga. Il Tribunale di Norimberga non è stato – ovviamente – chiamato a giudicare i responsabili di stermini di massa come il bombardamento di Dresda o lo sganciamento delle bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki. Questi atti, essendo stati compiuti dai vincitori, non potevano che essere considerati come legittimi atti di guerra.

Con questo non si vuol certo dire che il senso storico profondo delle atrocità commesse dai nazisti nel corso della seconda guerra mondiale debba essere messo sullo stesso piano di quello delle atrocità commesse dagli alleati. Significa soltanto che le sentenze di Norimberga non traggono la loro legittimità da norme giuridiche, che per essere tali avrebbero dovuto essere uguali per tutti, ma dalla storia. Il confronto tra le forze della democrazia e quelle del totalitarismo nazista nella seconda guerra mondiale aveva messo in campo concezioni dell'uomo, della convivenza civile e del futuro dell'umanità radicalmente incompatibili. La vittoria della coalizione delle democrazie (e dell'Unione Sovietica) non poteva quindi avere come epilogo che l'annienta-

mento del regime nazista e dei suoi principali esponenti. E il fatto di avere accordato a questi ultimi la possibilità di difendersi in un processo, e di non averli sottoposti ad un atto di giustizia sommaria, è stato una prova di civiltà. Ma ciò non ha nulla a che fare con il diritto. Il diritto non può prendere in considerazione il contesto storico globale in cui certi atti vengono compiuti. Un ipotetico giudice imparziale, usando gli stessi criteri seguiti per condannare i criminali di guerra nazisti, non avrebbe potuto non mettere sotto accusa e condannare coloro che avevano ordinato e materialmente eseguito le azioni di guerra di Dresda, Hiroshima e Nagasaki.

A conclusioni non dissimili si giunge prendendo in considerazione l'uso che viene abitualmente fatto dell'argomento del mancato rispetto dei diritti umani come strumento di politica estera. Si tratta di un uso che fino ad oggi è servito soltanto a difendere precisi interessi corporativi ed ha avuto come effetto quello di esasperare i contrasti tra gli Stati, senza influire di fatto sulla promozione di questo o quel valore della convivenza civile nei paesi di volta in volta messi sotto accusa. La principale causa di tutto ciò va ricercata nella circostanza che, al grado di evoluzione cui è giunto oggi il processo di emancipazione del genere umano, una concezione universalmente accettata della giustizia e dell'ordine di priorità tra i valori politico-sociali non esiste ancora. E ciò sia a causa della persistenza di profonde differenze radicate nella diversità tra le culture sia a causa del fatto che, in paesi che si trovano ad un grado di sviluppo economico diverso rispetto a quello dei paesi dell'Occidente industrializzato, l'osservanza di quelli che in quest'ultimo vengono chiamati «diritti umani» deve necessariamente essere subordinata agli imperativi dello sviluppo e del mantenimento di una pace sociale spesso precaria. Da queste radicali differenze discende l'impossibilità che a livello mondiale si formi un potere, sostenuto da un consenso universale, che sappia imporre all'intera umanità l'osservanza delle stesse norme e degli stessi principi, e quindi quella di dare un contenuto univoco ai «diritti umani» nel contesto internazionale. È perciò di capitale importanza distinguere con rigore la rivendicazione dei diritti umani fatta da un popolo nei confronti del proprio governo nel corso di una lotta rivoluzionaria da quella avanzata da un governo nei confronti di un altro per giustificare una politica ostile nei suoi

confronti. Nel primo caso i diritti di cui si chiede il riconoscimento sono la formulazione in termini giuridici di valori generalmente condivisi: e ciò è destinato a tradursi, se il movimento rivoluzionario si afferma, in una legislazione e in una giurisprudenza sufficientemente precise e ragionevolmente uguali per tutti. Lo stesso non accade invece nei rapporti tra Stati. Per questo il tentativo da parte di uno Stato di imporre ad un altro l'osservanza dei diritti umani manca sempre il suo obiettivo, e si risolve in operazioni di potere o di propaganda, quando non si conclude, a causa delle reazioni ostili che provoca, con clamorosi fallimenti, come è accaduto nel caso dell'intervento dell'Onu in Somalia negli anni 1992-1995.

Anche in questo caso, come nel precedente, non si tratta di abbracciare una visione relativistica dei valori della convivenza civile e di rinunciare a battersi per la prevalenza di quelli in cui si crede. Questa rivista in particolare è sempre stata guidata dalla convinzione che i valori «occidentali» della libertà, della democrazia, della giustizia, dell'uguaglianza tra i sessi, del rispetto dell'ambiente, ecc. abbiano una validità assoluta. Ma il fatto di credere fermamente nel carattere universale di certi valori non deve impedirci di vedere che molti di essi oggi non sono di fatto riconosciuti da intere società organizzate in Stati, che seguono regole di comportamento diverse da quelle alle quali noi ci ispiriamo. Ciò ci deve spingere a concludere che il solo modo per diffondere una particolare concezione dei diritti umani è quello di diffondere il modo di vivere di cui essa è l'espressione. E a questo scopo si deve evitare di usare l'argomento della violazione dei diritti umani come strumento di minaccia e di pressione e confidare nella capacità dei valori occidentali di affermarsi anche fuori dall'Occidente mediante la collaborazione, il dialogo ed il confronto portati avanti grazie ad un disegno politico globale; e riconoscere che, quando l'incompatibilità tra diverse concezioni della convivenza diventa così radicale da rompere gli equilibri preesistenti nei rapporti tra gli Stati e rende inevitabile il ricorso alla violenza, l'esercizio di quest'ultima non è la sanzione quasi automatica di comportamenti antigiuridici, ma è un atto eminentemente politico, che comporta una valutazione complessiva di tutti i valori e di tutti gli interessi in gioco, nonché della situazione di potere che ne rende possibile la promozione, con l'assunzione di tutte le responsabilità e di tutti i rischi che ogni scelta politica comporta.

Arriviamo così al «diritto di ingerenza umanitaria». Esso si pone in antitesi al cosiddetto «principio di non ingerenza», considerato come uno dei fondamenti del diritto internazionale classico, anche se nella pratica delle relazioni internazionali esso viene sistematicamente violato. In ogni caso il «principio di non ingerenza» si collega al riconoscimento da parte di ogni Stato della sovranità degli altri, e quindi del diritto di ciascuno di prendere le misure necessarie alla promozione del tipo di convivenza caratteristico della propria società. A partire dalla guerra del Golfo ha invece cominciato a farsi strada l'idea che esistano alcune norme giuridiche fondamentali che tutelano valori universalmente riconosciuti come intangibili, la cui validità va al di là della sfera di sovranità di ogni singolo Stato e la cui osservanza può essere imposta agli Stati che le violano da qualunque altro Stato, anche con le armi, in spregio al principio di non ingerenza. Ma anche in questo caso la contraddizione di fondo insita nella natura del diritto internazionale riaffiora sistematicamente, in quanto 1) la constatazione che uno Stato ha violato alcuni essenziali diritti umani è sempre fatta non già da un'istanza superiore e neutrale, ma dallo Stato che decide di ingerirsi negli affari interni di un altro (possibilmente, quando gli schieramenti lo consentono, con l'avallo dell'Onu), 2) lo Stato che esercita il «diritto di ingerenza umanitaria» è sempre stato finora una potenza occidentale – grande o media – mentre il colpevole delle violazioni dei diritti umani che hanno dato luogo alla «sanzione» è sempre stato un paese povero e indebolito da gravi fratture interne e 3) l'«ingerenza umanitaria» si è spesso manifestata attraverso massicce azioni di guerra che hanno avuto sulla popolazione civile effetti altrettanto – o più – devastatori di quelli delle azioni che si intendevano punire. Anche a questo proposito si deve sottolineare che non si tratta di negare che alcune delle azioni che sono state compiute in nome del «diritto di ingerenza umanitaria» fossero giustificate dal tentativo di arginare spaventose catastrofi sociali. Ma sarebbe essenziale, per giustificare il carattere fortemente selettivo della sua applicazione (dalla quale, per esempio, paesi come la Russia e la Cina sono a priori esclusi) parlare, anziché di applicazione di un diritto, dell'esercizio responsabile di un potere. Se si adottasse questa prospettiva, sarebbe assai più facile, tra l'altro, mettere in luce le enormi responsabilità che i paesi occidentali hanno avuto in tutte le catastrofi umanitarie che si sono verificate

nella storia recente. Essi, con il loro sistematico rifiuto di destinare agli aiuti allo sviluppo una frazione non del tutto irrisoria del loro prodotto nazionale, hanno sempre contribuito in modo determinante a provocare, nei paesi poveri, quegli stessi eventi traumatici che poi, a cose fatte, hanno cercato di tamponare, in genere senza risultati, invocando il diritto di ingerenza umanitaria.

La verità sta nell'insegnamento kantiano secondo il quale c'è diritto soltanto là dove c'è Stato, e dove non c'è Stato regna l'anarchia. Per questo non vi è altra via per dare al diritto internazionale gli attributi dell'uguaglianza e della certezza che quella di trasformarlo nel diritto costituzionale di uno Stato mondiale. Fino a che questo obiettivo non sarà in vista – ed oggi non è in vista – qualsiasi espediente inteso a far credere che sia possibile rendere vincolante il diritto internazionale in un mondo di Stati sovrani rimarrà soltanto un'ipocrisia. I rapporti internazionali continueranno ad essere regolati dalla politica. E la politica mostrerà sempre il suo doppio volto di impegno per il perseguimento del bene comune e di arte della conquista e della gestione del potere. Il potere, a sua volta, sarà sempre lo strumento indispensabile per la realizzazione di quell'imperfetto bene comune che è possibile conseguire in un mondo diviso. Esso continuerà a garantire, pur con tutto il suo carico di ambiguità, il rispetto del diritto all'interno degli Stati e ad addossarsi la responsabilità di assicurare un ragionevole grado di stabilità e di equità nei rapporti internazionali, e quindi di garantire un minimo di giustizia internazionale effettiva. Ma i detentori del potere, per perseguire questi fini e per promuovere i valori condivisi dal popolo che rappresentano in una situazione di anarchia internazionale, sono costretti a ricorrere a compromessi, a commettere ingiustizie, a servirsi dell'inganno, a ricorrere alla violenza o alla minaccia della violenza e comunque a commettere o tollerare atti che dal proprio ordinamento giuridico interno sarebbero considerati come reati. Nessun uomo di Stato – e in particolare coloro che devono gestire importanti responsabilità internazionali –, se fosse giudicato per le proprie azioni ed omissioni nella conduzione della politica estera del proprio governo da un tribunale imparziale sulla base dei criteri che valgono per l'applicazione dell'ordinamento giuridico interno, potrebbe sfuggire ad una condanna. Ma la condizione del perseguimento del bene comune in politica estera non è certo l'applicazione dogmatica di norme predeterminate, bensì la scelta

– spesso drammatica – tra alternative ognuna delle quali contiene in sé una parte di male e di ingiustizia; e l'assunzione della relativa responsabilità di fronte al proprio popolo e all'intera umanità.

Oggi la politica ha due grandi compiti davanti a sé, e l'Europa è la regione del mondo nella quale essi possono essere perseguiti. Il primo è quello di allargare l'orbita del diritto allargando quella dello Stato. Il cammino verso la definitiva trasformazione del diritto internazionale in diritto interno ha come suo lontano traguardo istituzionale la fondazione di uno Stato federale mondiale. Peraltro come l'area del diritto si è enormemente estesa in Europa grazie al superamento dell'anarchia medievale con la fondazione dello Stato moderno e l'impressionante accelerazione dello sviluppo civile che ne è conseguito, così essa può oggi essere estesa dalla dimensione nazionale a quella continentale attraverso l'unificazione federale dell'Europa. L'Europa si trova oggi di fronte alla scelta tra la sua unificazione federale e il suo ingresso in un secondo Medioevo, che molti prevedono e qualcuno auspica: cioè tra un grande rilancio dell'ideale dello Stato di diritto e la caduta nell'anarchia del nazionalismo o del tribalismo localistico. Scegliendo la prima strada essa darebbe, con il suo esempio, anche un decisivo impulso ad altre unificazioni regionali, cioè all'allargamento dell'orbita del diritto in America latina, Asia e Africa, e quindi all'accelerazione del cammino verso l'unificazione mondiale.

Il secondo è quello della promozione di un «diritto» internazionale più equo e di un maggiore rispetto delle sue regole. L'unificazione dell'Europa non cambierebbe la natura del «diritto» internazionale, la cui osservanza rimarrebbe comunque affidata alla buona volontà – cioè all'interesse – degli Stati. Ma in particolari circostanze – caratterizzate dall'equilibrio o da un'egemonia che corrisponda anche ad un interesse obiettivo degli Stati che vi sono sottoposti – i rapporti internazionali sono caratterizzati da una maggiore stabilità e i governi sono indotti a fare una politica estera orientata alla conclusione di accordi più equi e ad un più rigoroso rispetto degli impegni assunti. Ciò non accade nell'attuale congiuntura internazionale. La superpotenza americana, rimasta sola a dover garantire una parvenza di ordine mondiale, è costretta ad assumere responsabilità superiori alle proprie forze. Questo la porta a violare con sempre maggior frequenza e

in modo sempre più palese i principi fondamentali della giustizia internazionale, ad affermare con arroganza la propria sovranità violando quella altrui, a boicottare il funzionamento e l'esistenza stessa di quelle tra le organizzazioni internazionali che non è in grado di controllare. Per contro gli Stati europei sono costretti dalla loro divisione a rinunciare ad ogni responsabilità internazionale. Per questo lo Stato oggi è in crisi sia negli Stati Uniti che in Europa: nei primi per il peso eccessivo delle responsabilità cui devono far fronte; nei secondi per la loro incapacità di assumere quelle cui sono chiamati.

Deve essere ben chiaro che il cambiamento non può essere atteso dagli Stati Uniti. La sola area del mondo dalla quale può provenire una radicale – e positiva – alterazione dell'attuale situazione mondiale del potere è l'Europa. Sono gli europei ad avere la singolare opportunità di avere nelle proprie mani non soltanto la possibilità di dare un fondamento solido alla propria convivenza e ai valori che la ispirano, ma anche quella di scaricare gli americani di una parte delle loro responsabilità nei confronti del resto del mondo, e di restituire così un carattere aperto e progressivo al loro ruolo internazionale ridando fiato alla loro stessa democrazia. Questa è la sola strada che permetterebbe di creare un equilibrio mondiale più stabile, sul cui fondamento possano essere concordate regole internazionali più eque e possa essere ragionevolmente garantito il loro rispetto. Ma per raggiungere questi obiettivi gli europei devono fare politica, assumendo tutti i rischi del caso, e non nascondersi dietro il fragile paravento di un diritto che non c'è.

In «Il Federalista», XLIII (2001), n. 2.