

Guerra giusta e interventi umanitari: un approccio moderatamente consequenzialista

[Just war and humanitarian intervention: a moderately consequentialist approach]

Published in *Teoria Politica* 22 (1), 2006, pp. 81–98.

Abstract: There is a widely held belief that in situations of state failure marked by large-scale loss of life, military intervention can be justified as a lesser evil, when compared to the prospect of ongoing suffering and destruction. However, I argue that advocates of humanitarian military intervention often reason in excessively deontological terms. This has forestalled an adequate reflection on: (a) the dilemmas of actually taking sides to coerce local parties into peace; (b) the likely consequences of military intervention on the local balance of power; and (c) the need to subsequently commit adequate resources to (re)build a viable state. Drawing on the principles of classic just war thinking, this article outlines a moderately consequentialist theory of humanitarian military intervention. Without denying the existence of a duty to act in the face of mass atrocities, I argue, military intervention can be justified only if there is a well-grounded expectation that the consequences for human rights will indeed be beneficial on balance, and if those who intervene are committed to help build an inclusive, self-sustaining state.

GUERRA GIUSTA E INTERVENTI UMANITARI:
UN APPROCCIO MODERATAMENTE CONSEQUENZIALISTA

di Stefano Recchia

Di fronte alla quantità degli orrori recenti — con massacri e pulizia etnica in Bosnia e Kosovo; in Ruanda, Sudan, Sierra Leone, Congo e Liberia; a Timor est — sono pian piano divenuto più propenso a richiedere l'intervento militare. ... E di fronte alla reiterata esperienza del fallimento dei tentativi di intervento, ... sono più disposto a difendere le occupazioni militari a lungo termine, sotto forma di protettorati e amministrazioni fiduciarie, e a pensare alla costruzione delle nazioni come una parte necessaria della politica da attuare una volta conclusa la guerra.

Michael Walzer, *Sulla guerra*¹

Il ricorso alla guerra come strumento della politica estera sarà sempre un male. Tuttavia in determinate circostanze la guerra potrà risultare il *male minore*, e sarà dunque giustificabile dal punto di vista etico. Questo è il ragionamento fondamentale alla base della dottrina della «guerra giusta». L'intervento umanitario in Kosovo nel 1999, la guerra di «autodifesa» contro il regime dei Talebani in Afghanistan nel 2001, e poi ancora la guerra contro l'Iraq di Saddam Hussein nel 2003 hanno nuovamente imposto all'attenzione delle opinioni pubbliche occidentali la riflessione etico-politica sull'uso della forza a livello internazionale. A quali condizioni potrà legittimamente violarsi la sovranità nazionale per mezzo della forza armata? E ammesso che si possa effettivamente giustificare l'utilizzo della forza a scopo umanitario, quanto potrà legittimamente protrarsi nel tempo l'ingerenza straniera?

L'occupazione militare del territorio iracheno ad opera della coalizione a guida Usa ha recentemente sollevato un nuovo e più ampio dibattito relativo alla giustizia *post bellum*. Le questioni affrontate nel contesto dell'occupazione irachena potranno fornire una serie di validi spunti di riflessione anche per quanto riguarda gli interventi umanitari di stampo classico: quando si interviene per far cessare gravi violazioni dei diritti umani dopo il collasso dell'autorità statale (*state failure*) come in Somalia, Bosnia, Congo o Sierra Leone, le questioni relative allo *jus post bellum* saranno per molti versi paragonabili a quelle affrontate oggi dagli Stati Uniti in Iraq². Non basterà intervenire militarmente a breve termine, ma vi sarà altresì l'obbligo morale di contribuire alla ricostruzione di un'autorità statale inclusiva e almeno tendenzialmente democratica, che possa favorire la stabilizzazione politica a lungo termine. Appare comunque evidente che anche una ricostruzione dello stato (*state-building*) accettabile

dal punto di vista etico non potrà mai giustificare retrospettivamente una guerra ingiusta. Allo stesso modo, si potrà «combattere una guerra giusta, e combatterla in modo giusto, ma creare un bel pasticcio morale nei suoi strascichi»³. Risulta pertanto necessario un approccio complessivo ai dilemmi etici sollevati dall'ingerenza straniera, che sia in grado di considerare in maniera integrata le varie fasi dell'intervento coercitivo.

Un approccio globale ai dilemmi etici relativi alla guerra nel contesto internazionalistico attuale non potrà sottrarsi a talune fondamentali considerazioni di natura consequenzialista. Qualsiasi etica pratica delle relazioni internazionali — e la « guerra giusta » è un'etica pratica per eccellenza — deve sempre bilanciare gli *imperativi deontologici* derivanti dal rispetto di taluni principi fondamentali con le *conseguenze prevedibili* delle proprie azioni. Occorrerà tenere presente ad esempio che l'intervento militare volto a salvare vite umane in un contesto di grave repressione governativa comporterà sempre un indebolimento del regime politico esistente, e potrà talvolta provocarne un'implosione diretta. Ecco dunque che affrontando in maniera complessiva i dilemmi relativi all'etica dell'intervento militare, non ci si potrà limitare a ragionare soltanto sull'ammissibilità dello stesso in linea di principio, ma si dovrà altresì riflettere sulle conseguenze probabili dell'uso della forza in un determinato contesto, tenendo bene a mente gli obiettivi a lungo termine da perseguire.

L'articolo si propone di analizzare in maniera approfondita il recente dibattito sugli «interventi umanitari», concentrandosi sulle questioni indicate qui sopra. In particolare l'articolo è strutturato come segue: sarà innanzi tutto difesa l'opportunità del ragionamento etico sulla guerra, inteso come un approccio mediano tra le posizioni estreme del pacifismo assoluto e del realismo politico amorale. In secondo luogo saranno ricordati e analizzati in chiave evolutiva i principi classici della guerra giusta, ponendone in risalto l'immutata attualità. Si focalizzerà poi l'attenzione sul nuovo idealismo post-guerra fredda relativo all'«ingerenza umanitaria» e si metteranno in evidenza i limiti di un discorso eccessivamente deontologico e moralistico in materia. Nella parte finale dell'articolo si insisterà sull'opportunità di considerare in maniera integrata le varie fasi dell'ingerenza straniera, dagli inizi dell'intervento militare sino al completamento della ricostruzione post-conflitto. Saranno così tratteggiate le linee-guida di una teoria politica il più possibile organica dell'intervento umanitario.

1. *Il giudizio etico sulla guerra: possibile, opportuno, inevitabile*

Nel dibattito pubblico sulle relazioni internazionali ci troviamo ad affrontare quasi quotidianamente un insieme di dilemmi etici estremamente complessi. Si tratta per lo più di questioni di *filosofia politica applicata*, che per essere affrontate in modo sistematico richiedono tuttavia a monte un ragionamento teorico e concettuale approfondito. Per quanto riguarda l'utilizzo della forza come strumento della politica estera, la teoria politica contemporanea può avvalersi di una lunga tradizione di pensiero di origine medievale e cristiana; la cosiddetta dottrina della « guerra giusta ».

Quando utilizziamo concetti come l'autodifesa, la giusta causa, la proporzionalità, o l'immunità per i noncombattenti, facciamo spesso inconsapevolmente ricorso ai principi sedimentati della guerra giusta. Eppure qualcuno potrebbe sostenere — ispi-

randosi alla «teoria critica» d'ispirazione marxiana — che un reale giudizio etico sulla guerra è sostanzialmente impossibile. La dottrina della guerra giusta non sarebbe altro che uno strumento ideologico volto a legittimare le guerre dei potenti, finalizzate vale a dire all'aumento della propria influenza a livello mondiale e al controllo di territori stranieri con le rispettive risorse. Dunque anche gli interventi cosiddetti «umanitari» varrebbero soltanto a mascherare le tendenze egemoniche dei *global players* di turno⁴. La guerra del 2003 contro l'Iraq di Saddam Hussein — che invero vide talune strumentalizzazioni poco sincere dell'ideale umanitario — sembra avere favorito ulteriormente la fioritura di simili interpretazioni critiche⁵. La guerra contro il regime di Saddam Hussein sicuramente non fu una guerra umanitaria: nonostante il tiranno iracheno si fosse in passato macchiato di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani fondamentali delle popolazioni kurde e sciite, tali violazioni nel 2003 erano ormai venute meno da quasi un decennio.

L'evidenza di strumentalizzazioni politiche dell'ideale umanitario ci dovrebbe a maggior ragione convincere della necessità di uno scrutinio etico rigoroso, basato su solide basi teoriche. Il pericolo di manipolazioni fraudolente non va in ogni modo esagerato: in primo luogo, inevitabilmente le crisi che otterranno l'attenzione maggiore a livello internazionale saranno quelle che per vari motivi (inclusa la pressione mirata da parte di settori organizzati dell'opinione pubblica) toccheranno direttamente l'interesse nazionale delle principali potenze mondiali. In secondo luogo, nel mondo realmente esistente i motivi di chi interviene militarmente saranno quasi certamente «impuri». Anche le guerre giuste hanno cioè ragioni sia politiche che morali; la loro motivazione sarà soltanto parzialmente umanitaria, e per il resto sarà essenzialmente dettata da un calcolo degli interessi di natura materiale e reputazionale. In tal senso andrà abbandonata una volta per tutte l'illusione dell'intervento armato ispirato a motivi puramente ed esclusivamente umanitari⁶.

Prima di denunciare l'utilizzo fraudolento del termine «umanitario», andrà valutato innanzi tutto il rispetto di determinati principi fondamentali, a cui dovrà poi aggiungersi un continuo monitoraggio dell'intervento perchè esso produca effettivamente delle conseguenze desiderabili dal punto di vista etico. Ciò che dovrebbe importare maggiormente è che l'intervento possa essere giustificato mediante il ricorso a criteri morali esigenti. Esso dovrà cioè contribuire in maniera efficace e diretta alla protezione di quei diritti umani fondamentali la cui violazione massiccia e sistematica avrà costituito la giustificazione primaria dell'intervento. Il giudizio etico sulla guerra pertanto non soltanto è possibile, ma la teoria politica liberale potrà contribuire in maniera determinante a rendere maggiormente coerente e rigoroso il dibattito democratico in merito. Come ha scritto John Rawls, i principi della guerra giusta dovrebbero entrare a far parte della *cultura politica* di una qualsiasi società liberal-democratica⁷. Ciò ridurrebbe in maniera significativa anche la probabilità che l'ideale umanitario venga strumentalizzato a fini politici.

Le relazioni internazionali, come qualsiasi attività politica, sono caratterizzate dall'impiego di determinati mezzi per il conseguimento delle finalità prescelte, in un contesto spesso contraddistinto da importanti costrizioni sistemiche⁸. Sia i fini della politica estera, sia i mezzi impiegati per raggiungere tali fini andranno dunque sottoposti ad uno scrutinio morale rigoroso. E poiché la guerra non è altro che uno strumento

particolarmente problematico della politica estera, a maggior ragione essa non potrà sottrarsi al giudizio morale. Questo punto di vista, che oggi potrà apparire incontrovertibile, fu a lungo ritenuto inaccettabile o quantomeno irrilevante: durante il periodo della guerra fredda ai più pareva che non vi fosse alcuno spazio per la riflessione etica sull'impiego della forza a livello internazionale. Nei decenni caratterizzati dallo scontro bipolare si assistette al trionfo di un realismo politico pessimistico e sostanzialmente amorale: secondo la teoria dominante del «realismo sistemico» o neorealismo sviluppata da Kenneth Waltz, gli stati erano visti come degli attori unitari e perfettamente razionali, che competevano per l'approvvigionamento di risorse scarse in un sistema internazionale anarchico. In un contesto siffatto e nell'assenza di un arbitro supremo, il ricorso alla guerra era ritenuto inevitabile (e pertanto non soggetto a giudizio morale) ogni qualvolta gli interessi degli stati si fossero scontrati in maniera irrimediabile⁹.

Durante i decenni iniziali della guerra fredda la riflessione etica sulla guerra, e poi sulla deterrenza nucleare con il suo rischio implicito di «distruzione reciproca assicurata» (*mutually assured destruction; Mad*), rimase confinata ad un ristretto ambito accademico e sostanzialmente a pensatori di ispirazione cattolica¹⁰. Fu soltanto con la guerra americana in Vietnam e l'emergere di una vasta protesta popolare in merito che nelle società anglosassoni si assistette ad un lento ma significativo revival del dibattito sulla guerra giusta - sia a livello universitario che in ambito più prettamente politico e militare. Con la pubblicazione dell'ormai famoso *Just and Unjust Wars* nel 1977, il filosofo Michael Walzer riuscì ad innovare sostanzialmente il ragionamento teorico sulla guerra giusta, trasferendolo altresì su solide basi laiche e liberali¹¹.

In Italia il dibattito etico-politico sull'uso della forza nelle relazioni internazionali è rimasto a tutt'oggi estremamente marginale, per non dire del tutto inesistente. Questo scarsissimo interesse per la riflessione etica sulla guerra potrà sostanzialmente ricondursi alle particolari circostanze politiche e sociali dell'Italia post-1945: il paese, sconfitto, era entrato in una nuova fase di forte polarizzazione ideologica che costrinse il suo debole esecutivo a continui giri di valzer tra la lealtà atlantica e le simpatie filosovietiche di ampi settori dell'opinione pubblica. Al pacifismo costituzionalmente sancito si aggiunse pertanto una passività sostanziale della politica estera italiana. Durante il periodo della guerra fredda si ebbero numerosi interventi militari da parte delle due superpotenze nelle rispettive aree di influenza, condotti sia in modo diretto che per mezzo di interposti alleati. Tali interventi tuttavia poterono inserirsi con relativa facilità nella logica dello scontro bipolare, nel dibattito pubblico italiano forse ancor più che nella maggior parte degli altri stati occidentali.

La situazione mutò in maniera sostanziale soltanto con la fine della guerra fredda e la parziale distensione ideologica che ne conseguì all'interno del panorama politico e sociale italiano. Di fronte all'emergere di nuove crisi umanitarie, anche le forze armate italiane hanno contribuito nel corso degli ultimi quindici anni a numerosi interventi di *peace enforcement* — dunque esplicitamente basati sull'uso della forza — in ambito multilaterale (Iraq durante la prima guerra del Golfo, Somalia, Bosnia, Kosovo, e infine Afghanistan in ambito Isaf). Il notevole ritardo del dibattito italiano sull'etica dell'intervento tuttavia si è fatto sentire ogni qualvolta si sia richiesto al paese uno sforzo militare superiore oppure uno schieramento netto a favore dell'intervento umanitario, con il rifiorire di vecchie e spesso astruse posizioni ideologiche. Il

riemergere di un violento scontro ideologico in occasione dell'intervento in Kosovo nel 1999, ad esempio, difficilmente potrà aver giovato alla credibilità dell'Italia come partner multilaterale affidabile.

Ad un pacifismo popolare spesso assoluto e senza alcun riguardo per le conseguenze probabili della propria intransigenza (secondo la massima «*fiat iustitia, pereat mundus*») continua a contrapporsi tra gli internazionalisti «di professione» un realismo politico di costume, che esclude aprioristicamente qualsiasi riferimento all'etica nelle relazioni internazionali. Come ha efficacemente riassunto Roberto Toscano, il realismo politico «ha il sottile fascino di un cinismo capace in apparenza di andare contro i luoghi comuni e la retorica del moralismo. Eppure si tratta di un'impostazione sterile, basata com'è su una consunta sequela di tautologie sul potere e sulla forza»¹². Il realismo politico — particolarmente nella sua recente versione sistemica — risulta caratterizzato da una sbalorditiva ingenuità concettuale. L'approccio materialistico e razionalista su cui esso in ultima analisi si fonda implica inoltre un grave riduzionismo analitico, dato che elementi «ideazionali» come l'etica e i valori condivisi influiscono spesso in maniera decisiva sulle preferenze comportamentali degli stati in politica estera.

Il giudizio etico sulla guerra appare dunque possibile e opportuno all'interno di una prospettiva liberale che si pone a metà strada tra il pacifismo più intransigente e un realismo politico ormai per molti versi obsoleto. L'utilizzo della forza a livello internazionale non andrà escluso in maniera preconcetta, ma dovrà pur sempre giustificarsi per mezzo di criteri morali esigenti e tenendo in debito conto le probabili conseguenze dell'intervento stesso. Poiché le guerre non piombano sull'umanità come delle catastrofi naturali inevitabili, ma sono sempre la conseguenza di scelte politiche ben precise, il giudizio etico sulla guerra (come anche sulle politiche che la determinano) risulta in ultima analisi necessario. Ad esso, insomma, non si potrà sfuggire¹³.

2. *Origini e principi della guerra giusta*

La dottrina della guerra giusta sostanzialmente non è altro che un insieme di principi di massima sull'uso della forza, venutisi a sedimentare nel corso dei secoli. Tali principi tradizionalmente riguardano sia l'ammissibilità della guerra come strumento della politica estera (*ius ad bellum*), sia la condotta dei militari in guerra (*ius in bello*). Il concetto di «guerra giusta» risale all'antichità e si trova già nella *Politica* di Aristotele. Secondo Aristotele, la guerra dovrà sempre perseguire la pace come obiettivo e non potrà mai, ad esempio, avere come scopo quello di assoggettare altri popoli alla schiavitù¹⁴. Tuttavia l'elaborazione sistematica della dottrina avviene nel medioevo cristiano, ad opera di Agostino e Tommaso d'Aquino. Per Agostino il paradigma della guerra giusta ha una funzione essenzialmente anti-pacifista: con la cristianizzazione dell'Impero romano dopo Costantino e l'inizio delle invasioni barbariche, vi fu una nuova necessità di scendere a patti con la realtà; il pacifismo radicale caratteristico del cristianesimo delle origini era ormai divenuto poco plausibile. La guerra giusta, secondo Agostino, andava paragonata alla sanzione penale nel diritto privato e poteva soltanto essere finalizzata alla riparazione di un torto subito. Il fine della guerra doveva pertanto essere il raggiungimento di una *pace giusta*. Con Tommaso d'Aquino si

assistette ad un'ulteriore e per molti versi definitiva sistematizzazione della dottrina: in particolare, grazie a Tommaso si affermò il concetto dell'*autorità appropriata*, secondo cui soltanto il sovrano legittimo poteva dichiarare la guerra. Fu così dichiarata illegittima qualsiasi forma di guerra civile, incluse le guerre feudali tipiche del periodo medievale¹⁵.

La dottrina medievale della guerra giusta si cristallizzò gradualmente attorno a sei principi fondamentali, sui quali si fonda ancora oggi il dibattito etico-politico riguardante l'uso della forza nelle relazioni internazionali: *giusta causa; autorità appropriata; intenzione retta; ultima ratio; proporzionalità dei mezzi; e ragionevoli prospettive di successo*.

(1) *Giusta causa*: tale concetto esprime appunto la causa o le finalità il cui perseguimento potrà giustificare il ricorso alla guerra. Secondo la dottrina tradizionale, la giusta causa può consistere nella riparazione di un torto subito, nella riappropriazione di un bene indebitamente sottratto, oppure nella legittima difesa in presenza di un atto di aggressione. In tempi più recenti il principio della giusta causa ha subito una progressiva evoluzione che ha portato ad una sempre maggiore attenzione per le violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani fondamentali. Appare così oggi largamente consensuale, almeno tra i paesi liberaldemocratici, il punto di vista secondo cui la perdita di vite umane su larga scala o la pulizia etnica, reali ma anche soltanto anticipate, possano giustificare l'intervento militare a scopo umanitario¹⁶.

L'attuale consenso internazionale in materia si ritrova chiaramente espresso in un recente rapporto, significativamente intitolato « La responsabilità di proteggere » (*The Responsibility to protect*)¹⁷. Nel rapporto si sottolinea come in prima istanza, la responsabilità di tutelare le persone viventi sul proprio territorio appartenga ai governi di tutti gli stati sovrani. Soltanto qualora lo stato in questione non fosse in grado o non avesse la volontà di assumersi tale responsabilità, dovrà subentrare al suo posto la comunità internazionale. Il cambiamento di prospettiva implicito nel concetto della « responsabilità di proteggere » va ben oltre la mera innovazione semantica e contiene in nuce una nuova teoria della sovranità statale: la sovranità non va intesa soltanto come un diritto, ma essa implica anche delle responsabilità sostanziali. E qualora uno stato venisse meno alla responsabilità fondamentale di tutelare la propria popolazione, la sua stessa sovranità potrà essere rimessa in discussione¹⁸.

(2) *Autorità appropriata*: la guerra può essere dichiarata soltanto da chi è in possesso dell'autorità appropriata a tale riguardo. Secondo la dottrina medievale tale autorità appartiene esclusivamente al sovrano legittimo detentore del potere temporale. Nel contesto attuale si ritiene solitamente che l'autorità appropriata risieda nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Come ha scritto Michael Walzer, dietro a questa preferenza per l'Onu c'è « un argomento simile a quello di Rousseau sulla volontà generale »¹⁹. Si presuppone in altre parole che nel corso di una procedura decisionale democratica, o quantomeno tendenzialmente rappresentativa, gli interessi particolari dei vari partiti si relativizzino a vicenda.

Il concetto tomistico dell'autorità appropriata in realtà non riguarda tanto la *giustificazione* dell'intervento, quanto una maggiore *legittimazione* dello stesso. Nell'ambito di una recente riflessione sull'intervento militare in Iraq, Sebastiano Maffettone ha sottolineato come la giustificazione dipende sempre da un punto di vista esterno al processo esaminato ed è dunque di natura intrinsecamente teorica, mentre la legittima-

zione dipende da un punto di vista interno al processo e ha un aspetto tipicamente empirico²⁰. In un contesto di intervento umanitario, la legittimazione procedurale dovrebbe pertanto «sostituire empiricamente quel consenso del genere umano, che è di fatto ovviamente impossibile, sulle violazioni estreme dei diritti umani»²¹. Appare questo un elemento della teoria della guerra giusta su cui varrà la pena di insistere maggiormente in futuro, anche nell'ambito di un dibattito transatlantico allargato.

(3) *Intenzione retta*: essa implica non soltanto il perseguimento di obiettivi appropriati (già implicito peraltro nel concetto di giusta causa), ma comprende anche un'attenzione sostanziale verso i motivi che stanno alla base dell'intervento. Ad esempio, la dottrina classica della guerra giusta esclude l'odio o il rancore come motivi ammissibili della guerra. Nella dottrina di ispirazione cattolica, questa particolare attenzione per i motivi su cui si basa l'intervento appare ispirata ad una comprensibile preoccupazione per il destino ultraterreno delle anime. Nel contesto di un ragionamento laico o quantomeno non-teologico, invece, si tende oggi ad accettare più facilmente la presenza di motivazioni varie e spesso «impure» sulle quali può prevalere l'esistenza di una giusta causa.

(4) *Ultima ratio* (ultima risorsa): tale concetto implica che alla guerra si potrà ricorrere soltanto quando risulti chiaro che qualsiasi strumento alternativo di persuasione o coercizione nonviolenta sarebbe inefficace. L'ultima risorsa non richiede che si sia fatto anche effettivamente ricorso a tutte le possibili misure alternative, nell'assenza di ragionevoli probabilità di successo. Come ha scritto Michael Walzer, ragionando in senso letterale, risulta impossibile raggiungere l'ultima ratio, o comunque «non possiamo mai sapere che l'abbiamo raggiunta»²². La razionalizzazione necessaria per appurare se effettivamente si sia raggiunta l'ultima risorsa consentirà dunque di ricorrere sempre a strumentalizzazioni di vario tipo, sia da parte di chi volesse ricorrere affrettatamente all'uso della forza, sia da parte di chi volesse rinviarlo sistematicamente per guadagnare tempo a fini tattici. L'ultima risorsa risulta pertanto un principio cautelativo per eccellenza e dovrà comunque sempre rimanere sussidiario nei confronti degli altri principi della dottrina.

(5) *Proporzionalità dei mezzi*: la dottrina tradizionalmente affermava che i mezzi impiegati non potessero mai risultare sproporzionati rispetto al torto subito. Oggi invece si ritiene che l'intervento militare non possa andare oltre l'impiego della forza «minima necessaria» per assicurare il raggiungimento del fine prefissato²³. Come ha fatto notare il filosofo di ispirazione cattolica James Childress, sostanzialmente «noi formuliamo e utilizziamo criteri analoghi a quelli che determinano se una guerra può considerarsi giusta ogni qualvolta ci troviamo ad affrontare degli obblighi morali contrastanti» e *prima facie* altrettanto validi²⁴. Come individui chiaramente abbiamo un obbligo *prima facie* di non infliggere alcun danno fisico o morale ad altri esseri umani. Pertanto qualsiasi azione che possa infliggere simili danni necessita di una giustificazione assai rigorosa. Nel contesto della guerra giusta l'obbligo *prima facie* di non uccidere potrà essere scavalcato soltanto in presenza di una valida e sostanziale giusta causa. Anche l'obbligo *prima facie* che sia stato legittimamente scavalcato, tuttavia, dovrà continuare ad influenzare il comportamento degli attori in guerra: da ciò discendono i moderni criteri dello *ius in bello*, e in particolare il concetto di proporzionalità con il relativo obbligo di tutelare i civili non combattenti e il divieto di

impiegare armi indiscriminate.

(6) *Ragionevoli prospettive di successo*: una guerra senza ragionevoli prospettive di successo sarebbe chiaramente imprudente. Tuttavia il concetto implica assai più di un semplice ragionamento prudenziale; si deve cioè ritenere altamente probabile che l'uso della forza possa risultare efficace nel raggiungimento della giusta causa. Ci troviamo qui di fronte all'obbligo esplicito di ragionare attentamente sulle *conseguenze* probabili o prevedibili dell'uso della forza. La dottrina classica della guerra giusta si basa dunque su un attento bilanciamento tra alcuni importanti principi deontologici (giusta causa, intenzione retta) e talune fondamentali considerazioni di natura consequenzialista (proporzionalità, ragionevoli prospettive di successo).

A questo punto potremmo chiederci a quali condizioni una guerra possa ritenersi effettivamente giustificata. Basterà allora che l'insieme dei principi poc' anzi illustrati sia tendenzialmente rispettato, senza che nessun principio individualmente inteso risulti assolutamente necessario? In tal caso, sarebbe sufficiente che una maggioranza dei criteri fosse rispettata per poter definire giusta la guerra. O dovranno invece essere rispettati tutti i principi individualmente intesi, in modo che anche solo la violazione di uno di essi renderà la guerra *ipso facto* ingiusta? Per rispondere a tale quesito, si dovrà tener presente innanzi tutto come il concetto di una guerra « giusta » vada sempre inteso nel senso meno risoluto di giustificabile, difendibile, e mai nel senso di una giustizia forte, come la troviamo per esempio nelle moderne teorie della giustizia che hanno per oggetto la vita civile all'interno degli stati. Perché una guerra risulti *pienamente* giustificata, va da sé che si dovranno rispettare *tutti* i principi singolarmente intesi. Varrà inoltre la pena stabilire un ordine di rilevanza tra i vari principi, in modo che taluni di essi dovranno essere sempre e necessariamente rispettati prima che se ne possano anche soltanto considerare degli altri. La presenza di una giusta causa, ad esempio, appare assolutamente indispensabile; dunque fintanto che tale criterio non sia stato soddisfatto non si potrà nemmeno pensare all'autorità appropriata o alla proporzionalità. La giusta causa appare insomma come il criterio primario e fondamentale: alcuni teorici della guerra giusta hanno addirittura difeso una nozione allargata del concetto di giusta causa, che includerebbe direttamente taluni principi sussidiari come l'ultima risorsa, la proporzionalità, e le ragionevoli prospettive di successo²⁵.

3. *Dalla guerra giusta all'ingerenza umanitaria: il nuovo idealismo post-guerra fredda*

Dopo essere stata elaborata e sistematizzata durante il periodo medievale, la teoria della guerra giusta perse progressivamente gran parte della sua importanza con l'emergere dello stato sovrano nell'epoca moderna. A partire dal diciottesimo secolo si affermò il presupposto che la guerra fosse uno strumento perfettamente legittimo a cui gli stati sovrani potevano ricorrere in qualsiasi momento per difendere i propri interessi. Le questioni della guerra giusta, e particolarmente dello *ius ad bellum*, sparirono dunque dalla riflessione etico-politica, sostanzialmente sino agli inizi del ventesimo secolo²⁶. L'unica eccezione di un qualche rilievo fu rappresentata, nel diciannovesimo secolo, dal dibattito creatosi attorno ai cosiddetti « interventi d'umanità » finalizzati alla tutela delle minoranze cristiane nell'ormai vacillante Impero ottomano (v. gli

interventi occidentali in Grecia, Bulgaria, e soprattutto l'intervento francese a tutela della minoranza maronita in Siria nel 1860).

Durante i decenni a cavallo tra la fine del diciannovesimo e gli inizi del ventesimo secolo si assistette alla codificazione progressiva di taluni principi fondamentali dello *ius in bello*, con l'affermarsi del diritto internazionale umanitario per mezzo delle convenzioni dell'Aia e di Ginevra. In tal modo alcuni principi fondamentali della dottrina agostiniano-tomistica, come la tutela del personale non combattente e il divieto di ricorrere a strumenti di combattimento particolarmente crudeli (oggi si parlerebbe di «armi di distruzione di massa» o *Wmd*) entrarono a far parte del diritto internazionale positivo. Ci vollero tuttavia gli orrori di due guerre mondiali e l'esperienza dell'espansionismo nazi-fascista perchè il diritto internazionale giungesse finalmente ad occuparsi dell'ammissibilità della guerra in quanto tale. Già dopo la prima guerra mondiale si era assistito a diversi tentativi di regolare o addirittura bandire il ricorso alla guerra, tra cui il più famoso rimane il patto Briand-Kellog per la «pace perpetua» siglato nel 1928, al quale aderirono ad un certo punto 60 paesi tra cui l'Italia. Soltanto alla fine del secondo conflitto mondiale, tuttavia, poté emergere un nuovo ordine internazionale basato su un equilibrio delle forze radicalmente mutato: la creazione delle Nazioni Unite nel 1945 sostanzialmente ratificò tale nuovo ordine e così facendo dichiarò esplicitamente illegittima la guerra d'aggressione.

La Carta delle Nazioni Unite precisa all'art. 2.4. che i membri dovranno «astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza», con la sola eccezione dell'autodifesa individuale o collettiva (art. 51). Qualora tale obbligo non fosse rispettato il Consiglio di sicurezza, organo anteposto al mantenimento della sicurezza internazionale, potrà decidere «ogni azione che sia necessaria» in base ai poteri attribuitigli dal Cap. VII della Carta. Si riconobbe pertanto la necessità di dotare la nuova organizzazione internazionale dell'autorità necessaria a prevenire ed eventualmente punire qualsiasi guerra di aggressione. La Carta dell'Onu non prefigura invece nessuna ipotesi esplicita di «ingerenza umanitaria». Si ribadisce anzi all'art. 2.1. l'uguale sovranità degli stati membri, da cui discende (art.2.7.) un esplicito obbligo di non-interferenza negli affari interni di altri stati. L'ordine internazionale emerso in seguito alla seconda guerra mondiale appare fondato su due categorie di principi diametralmente opposti: da un lato, con la Dichiarazione Universale del 1948 ed i relativi protocolli aggiuntivi, si afferma un nuovo regime internazionale dei diritti umani, che sembra anteporre la dignità della persona umana alla sovranità nazionale. Gli stati si impegnano a sottoporre la propria legislazione interna e le proprie politiche ad uno scrutinio internazionale reale, seppure altamente imperfetto²⁷. Dall'altro lato si ribadisce e per certi versi si rafforza ulteriormente la sovranità formale degli stati, attraverso l'affermazione esplicita dell'obbligo di non-interferenza negli affari interni. Per tutto il periodo della guerra fredda il principio di sovranità prevalse nettamente sulla tutela transfrontaliera dei diritti umani.

Si dovette aspettare la fine dell'opposizione bipolare perchè la tutela transfrontaliera dei diritti umani potesse relativizzare il principio della sovranità statale assoluta. Già nel 1987 Bernard Kouchner, fondatore dell'organizzazione umanitaria «Medici Senza Frontiere» (Msf) aveva dichiarato l'esistenza di un *devoir d'ingérence* — un diritto/dovere all'ingerenza umanitaria che potesse scavalcare la sovranità nazionale

in presenza di gravi violazioni dei diritti umani²⁸. Il Consiglio di sicurezza dell'Onu approvò per la prima volta un intervento coercitivo adducendo motivazioni esplicitamente umanitarie nel 1991: con la risoluzione 688 si autorizzava una sostanziale ingerenza umanitaria in Iraq, al fine di portare aiuto alla popolazione kurda gravemente oppressa. In tale occasione il Consiglio di sicurezza stabilì inoltre un precedente fortemente innovativo, a cui si sarebbe più volte fatto ricorso negli anni successivi: senza giungere ad un'esplicita modifica della Carta dell'Onu, si affermò il punto di vista secondo cui fenomeni di grave repressione interna possono essere considerati a tutti gli effetti delle « minacce alla pace e alla sicurezza internazionale ». Come ha fatto rilevare Stanley Hoffmann, questa nuova interpretazione liberale a favore dell'intervento presuppone da parte delle massime potenze mondiali una definizione allargata e più lungimirante del proprio interesse nazionale, che non può prescindere da talune importanti preferenze di tipo valoriale²⁹. Qualcuno ha addirittura sostenuto che avremmo assistito nel corso dell'ultimo decennio alla « costruzione sociale » di una norma d'ingerenza umanitaria in ambito multilaterale³⁰.

Negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra fredda si vagheggiò, come già nel 1945, la creazione di un « nuovo ordine mondiale » basato su ideali di pace, giustizia, e democrazia. Da un lato, negli anni successivi al 1989 conobbe uno straordinario successo l'ipotesi di ispirazione kantiana della cosiddetta « pace democratica », secondo cui le democrazie consolidate non si fanno la guerra tra di loro. La logica conseguenza di tale teoria fu, a livello di *policy-making*, un interesse mai visto prima per la promozione internazionale della democrazia, intesa appunto come un efficace strumento per la pacificazione a lungo termine delle relazioni internazionali³¹. Dall'altro lato si ritenne che venute meno le costrizioni dell'opposizione bipolare, finalmente la sovranità nazionale avrebbe cessato di fornire un valido scudo dietro al quale potevano celarsi gravissime violazioni dei diritti umani: sotto la spinta delle immagini di sofferenza trasmesse dai nuovi canali televisivi satellitari (il cosiddetto *Cnn effect*) e di un'emergente « società civile transnazionale » si sarebbe intervenuti ovunque — con strumenti militari laddove necessario — per porre fine alla sofferenza di individui e minoranze oppresse.

La nuova euforia umanitaria post-guerra fredda si basava su un approccio deontologico che inquadrava il ricorso alla forza in termini alquanto idealistici ed astratti: per qualche tempo ci si cullò nell'illusione che sarebbe semplicemente bastato adottare la logica neutralista del « peacekeeping » per i nuovi conflitti di matrice etnica e identitaria, senza che si dovesse effettivamente sostenere una delle parti locali in conflitto attraverso un intervento propriamente *coercitivo*. Tale illusione si arenò brutalmente nei pantani umanitari della Somalia e della ex-Jugoslavia, i quali inflissero anche un durissimo colpo alla credibilità delle Nazioni Unite. Per anni durante il conflitto jugoslavo si era insistito su un'azione umanitaria di tipo neutralista, sostanzialmente limitata alla fornitura di cibo e medicinali alle popolazioni afflitte. Oggi sappiamo, anche grazie alla drammatica esperienza jugoslava, che quando i militari si limitano a scortare i convogli umanitari, non soltanto non si contribuisce minimamente alla risoluzione del conflitto, ma anzi la manipolazione e l'accaparramento di aiuti umanitari diviene spesso un elemento centrale del conflitto stesso. Il fallimento dell'idealismo umanitario post-guerra fredda insegnò innanzitutto all'occidente come qualsiasi dibattito

sull'etica dell'intervento militare non possa prescindere da un ragionamento approfondito sulle probabili *conseguenze* dell'intervento stesso. Inoltre ci si dovette rendere conto come l'intervento militare in situazioni di guerra etnica o tribale, e dinanzi al collasso dell'autorità statale, sia lontano anni-luce dal «peacekeeping» tradizionale, basato sul principio dell'interposizione neutrale tra le parti. Soltanto nel 2000, dopo un lungo e sofferto periodo di gestazione, le Nazioni Unite riconobbero che l'imparzialità non significa necessariamente «un uguale trattamento di tutte le parti in qualsiasi situazione» e che talvolta è necessario compiere l'ovvia distinzione tra vittime e aggressori³².

4. *La ricostruzione post-conflitto come elemento necessario del dibattito*

Concettualmente parlando, l'intervento armato negli affari interni di altri stati appare giustificato in due diverse circostanze: primo, nel caso di guerre civili con conseguente collasso dell'autorità statale, fenomeni che si ritiene possano mettere direttamente a rischio la pace e la sicurezza internazionale; secondo, nel caso di gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, come il massacro sistematico o la pulizia etnica su larga scala. La prima ipotesi di intervento potrà ricondursi con relativa facilità alla fattispecie prevista dal Cap. VII della Carta dell'Onu, riguardante appunto gli interventi coercitivi per il mantenimento della pace e la sicurezza internazionale. Soltanto la seconda tipologia di intervento, finalizzata esplicitamente alla tutela dei diritti umani, sembrerebbe invece prefigurare un'ingerenza tipicamente umanitaria.

Ad un più attento scrutinio tuttavia la distinzione tra interventi finalizzati al mantenimento della sicurezza internazionale da un lato, e interventi prettamente umanitari dall'altro lato, si rivela di assai dubbia validità empirica: nel contesto internazionalistico attuale le violazioni più massicce dei diritti umani fondamentali si riscontrano solitamente in situazioni di guerra interna con fallimento dell'autorità statale (*state failure*); situazioni che mettono anche direttamente a rischio la sicurezza internazionale. I cosiddetti «stati falliti» (*failed states*) sono tipicamente caratterizzati da alti livelli di violenza al proprio interno, con truppe governative che combattono la rivolta armata di una o più organizzazioni ribelli. In contesti simili, il controllo della popolazione, ma anche del territorio statale con le sue risorse, sono fortemente contesi tra le varie fazioni in lotta. Gli stati falliti di solito non sono in grado di fornire alle persone che vivono sul loro territorio i servizi pubblici essenziali, come la sicurezza, la protezione dei diritti umani, l'educazione e l'assistenza sanitaria.

Dieci anni fa si contavano tra gli stati falliti «soltanto» la Bosnia, il Libano, la Nigeria, e la Somalia. Oggi, dopo che la fine dei finanziamenti strategici riconducibili al conflitto bipolare ha avuto tempo e modo di manifestare pienamente i suoi effetti, il numero degli stati falliti è aumentato sensibilmente: tra di essi si possono ricordare l'Afghanistan, l'Iraq post-Saddam Hussein, Haiti, ancora la Somalia, e numerosi stati dell'Africa sub-sahariana quali Liberia, Sierra Leone, Ciad, Repubblica Democratica del Congo (Rdc), Ruanda, e Zimbabwe³³. Appare ormai un fatto assodato che il fallimento dell'autorità statale può avere effetti profondamente destabilizzanti ben oltre i confini delle comunità direttamente coinvolte: gli stati falliti potranno risultare un

utile punto d'approdo per organizzazioni terroristiche e reti criminali transnazionali di vario genere; essi costituiscono dunque un «virus» che potrà mettere a repentaglio la sicurezza internazionale in senso lato.

L'intervento militare inteso a porre fine a fenomeni di guerra intestina, che minano ulteriormente la capacità politico-amministrativa di stati già di per sé estremamente deboli, non dovrà necessariamente avere una motivazione prettamente «umanitaria» alla propria base. Indipendentemente da quali siano le effettive motivazioni di un intervento internazionale in simili situazioni, esso potrà avere delle conseguenze auspicabili anche sotto il profilo umanitario. Come ha scritto a riguardo Michael Ignatieff, «il dibattito attuale sull'intervento umanitario continua a presentare l'intervento come un atto di coscienza, quando in realtà ... l'intervento è ormai spesso un'urgente questione di interesse nazionale»³⁴. Potranno dunque essere considerati «umanitari» anche taluni interventi squisitamente autointeressati, a patto che si possa identificare una giusta causa e che l'intervento rispetti comunque i criteri cautelativi della guerra giusta, quali l'ultima ratio e la proporzionalità dei mezzi. Inoltre l'intervento dovrà promuovere a medio termine una stabilizzazione accettabile sotto il profilo etico, che sia cioè caratterizzata dall'inclusione di tutti i maggiori gruppi locali nelle responsabilità di governo e tenda ad una progressiva liberalizzazione politica.

Nel corso degli ultimi anni si sono avuti diversi fenomeni di significativo coinvolgimento internazionale nella ricostruzione degli stati successivamente alla fine dei conflitti armati (*post-conflict statebuilding*). I massimi livelli di autorità straniera sopra un territorio in fase di transizione si sono raggiunti in occasione dell'amministrazione fiduciaria diretta da parte di organismi internazionali, come in Kosovo o a Timor Est. Questo insieme di fenomeni ha prodotto in breve tempo una vasta letteratura comparativa e analitica concentrata sulle difficoltà prettamente tecniche relative alla ricostruzione dell'autorità statale³⁵. Si è invece riflettuto assai poco sulle implicazioni più specificamente *etiche* di una presenza straniera prolungata nel tempo, con una gestione spesso altamente invasiva di taluni aspetti prettamente politici del processo di ricostruzione³⁶.

La ricostruzione politico-istituzionale dello stato, successiva ad una prima pacificazione del territorio in questione, dovrà assumere una collocazione adeguata all'interno di qualsiasi dibattito etico sull'intervento. Nel corso del decennio appena trascorso la riflessione etico-politica sull'ingerenza umanitaria, con la sua chiara impostazione deontologica, non si è concentrata abbastanza sulle *finalità ultime dell'intervento*. Negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra fredda, si pensava che al verificarsi di gravi crisi umanitarie si dovesse anzitutto «fare qualcosa». Poi in presenza di difficoltà spesso oggettivamente considerevoli, si ritenne per un certo periodo che l'intervento militare in contesti di guerra civile potesse limitarsi a scortare gli aiuti umanitari destinati alle popolazioni civili. Soltanto dopo il fallimento palestinese di tale approccio, a cui si è precedentemente accennato, è venuta gradualmente a maturare negli ambienti di *policy-making* la convinzione che il fine ultimo dell'intervento debba essere definito in termini assai più ambiziosi: non basterà infatti scortare i convogli umanitari, e non basterà nemmeno la — pur spesso fondamentale — azione coercitiva finalizzata al raggiungimento di un cessate il fuoco tra le parti in conflitto; si potrà ritenere che l'intervento internazionale abbia avuto pienamente successo sol-

tanto quando sia stata raggiunta una reale pacificazione del territorio, basata fondamentalmente sulla ricostruzione di un'autorità statale sufficientemente forte e imparziale. Ecco perchè qualsiasi intervento militare che lasci inalterate le condizioni di fondo le quali hanno determinato la necessità di un intervento in quanto tali dovrà considerarsi incompleto³⁷.

Soltanto in un periodo assai recente — sostanzialmente dopo l'intervento militare in Iraq nel 2003 — si sono avuti dei primi e timidi tentativi di estendere la dottrina della guerra giusta, per includervi non soltanto l'immediata stabilizzazione militare, ma anche la ricostruzione politico-istituzionale nel medio e lungo periodo. In tale contesto è stato coniato il concetto innovativo dello *jus post bellum*, che però considera l'etica della ricostruzione post-conflitto in modo nettamente distinto dalla giustificabilità dell'intervento stesso. Secondo Michael Walzer, principale artefice di questa innovazione dottrinale, la giustificabilità o meno della gestione internazionale del processo di ricostruzione dipenderebbe dal rispetto di taluni principi fondamentali: lo *jus post bellum* finisce così per allinearsi su posizioni liberal-democratiche standard e comprende concetti a lungo noti quali l'autodeterminazione, la legittimazione popolare, i diritti civili e l'idea del «bene comune»³⁸.

In linea di principio, qualsiasi processo internazionale di ricostruzione dell'autorità statale può ritenersi pienamente giustificato soltanto a condizione che esso faciliti un'adeguata rappresentazione dei principali attori locali in tutti i processi decisionali che li riguardano direttamente. Il livello di autorità straniera sopra il territorio in questione dovrà essere limitato al minimo necessario per garantire la stabilità politica, e andrà progressivamente ridotto man mano che gli attori locali riacquisteranno un'effettiva capacità di autogoverno³⁹. Gli attori internazionali dovranno astenersi dall'imporre un qualsiasi assetto costituzionale specifico, e potranno tutt'al più facilitare un'autonoma deliberazione tra le parti locali⁴⁰. La presenza internazionale dovrà, insomma, tendere a ristabilire quanto prima un legittimo sistema di autogoverno locale e nazionale che sia capace di fornire in maniera il più possibile imparziale i servizi pubblici essenziali.

L'approccio di Walzer, che vede lo *jus post bellum* in modo distinto da qualsiasi considerazione sulla giustificabilità dell'intervento stesso, appare in larga misura determinato dalle circostanze specifiche della ricostruzione in Iraq. L'obiettivo dichiarato è quello di riflettere sulle possibilità di ricostruire «un dignitoso ordine politico postbellico» nonostante si sia combattuta a monte «una guerra ingiusta»⁴¹. L'interpretazione classica della guerra giusta ha invece sempre concepito la dottrina come un insieme organico di principi tra di loro interconnessi: al fine di preservare l'unità della dottrina e con essa tutta la sua forza normativa, varrà dunque la pena di collocare anche i principi dello *jus post bellum* all'interno della più ampia riflessione etica sull'intervento. Sempre con riferimento all'Iraq, Noah Feldman ha scritto in un influente saggio recente che chi interviene avrà poi l'*obbligo* di ricostruire «stati al tempo stesso stabili e legittimi»⁴². Nel contesto della dottrina della guerra giusta, l'obbligo alla ricostruzione post-conflitto potrà ricondursi direttamente alla protezione dei diritti umani fondamentali, che avrà costituito un'essenziale «giusta causa» dell'intervento stesso. In altri termini, senza un'adeguata ricostruzione politico-istituzionale dello stato, si dovranno avere seri dubbi circa la protezione dei diritti umani

fondamentali nel medio e lungo periodo. L'obbligo alla ricostruzione post-conflitto potrà dunque discendere da un ragionamento moderatamente consequenzialista: a talune fondamentali considerazioni deontologiche (l'obbligo di tutelare i diritti umani fondamentali) dovrà unirsi un'attenta riflessione relativa alle *conseguenze* probabili dell'intervento e le misure necessarie a lungo termine perché qualsiasi ingerenza umanitaria possa propriamente considerarsi un successo.

5. *Uno spazio per il consequenzialismo (pensare l'intervento nella sua complessità)*

Nel dibattito contemporaneo attorno alla filosofia politica liberale il *consequenzialismo* è stato immeritatamente screditato dalla sua sostanziale equiparazione con l'*utilitarismo*. L'utilitarismo classico proposto da pensatori come Bentham o Sidgwick puntava alla massimizzazione del bene collettivo, definito solitamente in termini di piacere o felicità. Come hanno sostenuto numerosi critici tra cui John Rawls, il principale limite di tale approccio utilitarista è che il modo in cui la somma delle soddisfazioni è distribuita tra gli individui finisce per non contare affatto⁴³. L'utilitarismo trascura le relazioni personali in cui si trovano gli individui, ed è dunque difficilmente difendibile all'interno di qualsiasi prospettiva ispirata all'egalitarismo liberale. L'equiparazione del consequenzialismo all'utilitarismo si fonda tuttavia su un equivoco: l'utilitarismo è soltanto una forma di consequenzialismo, e quest'ultimo costituisce dunque la categoria più ampia.

Il consequenzialismo, nella sua forma più pura e semplice, è «una dottrina morale secondo cui l'atto giusto in qualsiasi data situazione è quello che, giudicato da un punto di vista impersonale, produrrà il miglior risultato generale possibile e attribuirà un peso uguale agli interessi di ciascuno»⁴⁴. Evidentemente possono esserci tante teorie di questo tipo quanti sono i criteri per valutare i risultati raggiunti. Il consequenzialismo etico rappresenta dunque un approccio alquanto flessibile e propone semplicemente che si massimizzi ciò che è desiderato, senza pronunciarsi a priori né sul contenuto del bene desiderato, né sulla distribuzione dello stesso. Si distinguono generalmente due categorie di consequenzialismo nella teoria politica contemporanea: da un lato, il consequenzialismo cosiddetto «delle regole» (*rule-consequentialism*), in cui la massima consequenzialista si applica a talune regole generali, le quali dovranno essere scrupolosamente rispettate una volta appurato che ciò genera delle conseguenze desiderabili secondo i criteri prescelti; dall'altro lato il consequenzialismo cosiddetto «degli atti» (*act-consequentialism*), il quale prevede che il calcolo dei benefici si applichi a ciascuna azione singolarmente intesa⁴⁵.

Con particolare riferimento agli interventi umanitari, secondo il consequenzialismo «delle regole» la giustificabilità di uno specifico intervento dipenderebbe non tanto dalle sue effettive conseguenze, quanto dall'ammissibilità dello stesso in base a determinate regole o principi, i quali se applicati universalmente produrrebbero le migliori conseguenze possibili⁴⁶. In una prima approssimazione, si potrà affermare che l'applicazione scrupolosa dei principi della guerra giusta produrrà certamente le conseguenze migliori dal punto di vista liberale. Tuttavia, applicato in questo senso, il criterio consequenzialista non ci porterà oltre quanto già affermato dalla dottrina

classica della guerra giusta, la quale peraltro risulta assai carente per quanto riguarda la ricostruzione post-conflitto e la durata dell'ingerenza straniera. Potrebbe dunque valere la pena di cominciare a pensare ad una revisione della dottrina della guerra giusta, limitata al contenuto di taluni suoi principi: il concetto centrale della «giusta causa», ad esempio, esprime tradizionalmente le finalità il cui perseguimento giustifica l'intervento (la pace, la riparazione di un torto subito, e più di recente la tutela dei diritti umani fondamentali). Sappiamo ormai che sia per garantire la pace, sia per assicurare un'adeguata protezione dei diritti umani nel medio e lungo periodo, la ricostruzione di un'autorità statale funzionante rappresenta un requisito fondamentale.

Si potrà ritenere dunque giustificato un intervento internazionale che intenda porre fine alle ostilità nell'immediato, ma non si preoccupi minimamente di ristabilire un contesto politico-istituzionale che favorisca la pacificazione a lungo termine? La risposta dovrà essere quasi certamente negativa, soprattutto laddove si tenga presente che l'intervento militare internazionale potrà cambiare radicalmente i rapporti di forza sul terreno. Ad esempio, qualora una delle parti in conflitto esca significativamente rafforzata dall'intervento internazionale (si pensi agli albanesi del Kosovo o ai kurdi in Iraq), essa potrà rivedere la propria posizione negoziale e così porre in dubbio la validità di qualsiasi accordo precedentemente raggiunto. Nella peggiore delle ipotesi, la «vittima» divenuta ormai parte vincente potrà riprendere le ostilità alla prima occasione per sfruttare appieno una situazione ad essa particolarmente favorevole. Qualsiasi «mezzo intervento» che non tenga adeguatamente presenti le probabili conseguenze a medio e lungo termine dovrà dunque in ultima analisi considerarsi ingiusto. L'obbligo alla ricostruzione *post-bellum* di un'adeguata autorità statale andrà pertanto concepito come parte integrante del diritto alla guerra: la «regola» consequenzialista da inserire nella dottrina della guerra giusta consiste nella ricostruzione dello stato (*state-building*) come *finalità necessaria* dell'intervento. La guerra umanitaria potrà ritenersi giustificata soltanto quando essa sia finalizzata alla protezione dei diritti umani fondamentali. Per un'adeguata protezione di tali diritti nel medio e lungo periodo, com'è stato ormai più volte ripetuto, risulterà imprescindibile un prolungato impegno internazionale finalizzato alla ricostruzione di un assetto politico-istituzionale che sia esso stesso eticamente accettabile.

Il consequenzialismo in quanto tale non può certo risolvere i numerosi dilemmi etici sollevati dall'intervento militare in situazioni di fallimento dell'autorità statale con gravi violazioni dei diritti umani fondamentali. Le considerazioni relative a qualsiasi intervento umanitario saranno inevitabilmente e innanzitutto di natura deontologica. Tuttavia una moderata dose di consequenzialismo potrà integrare in modo assai valido l'attuale dibattito sull'etica degli interventi militari: da un lato, come si è cercato di argomentare poco sopra, una prospettiva ispirata al consequenzialismo «delle regole» potrà contribuire ad aggiornare i principi stessi della dottrina della guerra giusta. La giustificabilità dell'intervento dipenderà in altre parole dalla disponibilità a concepire la ricostruzione dello stato come il fine ultimo dell'intervento stesso. In secondo luogo, tra i principi classici della guerra giusta ve ne sono alcuni che suggeriscono, con riferimento a qualsiasi intervento specifico, un consequenzialismo cosiddetto «degli atti»: in particolare, il criterio della proporzionalità e l'obbligo di valutare le ragione-

voli prospettive di successo impongono un'attenta riflessione sulle conseguenze probabili in qualsiasi fase dell'intervento.

La dottrina della guerra giusta rappresenta un approccio tipicamente etico-politico alle relazioni internazionali. Pur ispirandosi sempre a taluni principi deontologici ben definiti, essa non può pertanto prescindere da un'attenzione meticolosa per le conseguenze probabili dell'uso della forza come strumento della politica estera. Una moderata dose di consequenzialismo potrà ritenersi opportuna per valutare appieno la giustificabilità del ricorso alla forza in politica estera, sia in termini generali (consequenzialismo « delle regole ») sia con riferimento a casi più specifici e concreti (consequenzialismo « degli atti »). In ultima analisi, l'apporto del consequenzialismo renderà maggiormente esigente la giustificazione dell'intervento umanitario. Soltanto al termine di una simile attenta valutazione l'intervento militare, con i suoi inevitabili costi in termini umani e materiali, potrà effettivamente considerarsi il *male minore* rispetto ad altri mali a cui esso intende porre rimedio.

Note

1. M. Walzer, *Sulla guerra*, trad. it. Laterza, Bari 2004, pp. XIV-XV.
2. Si veda a tale proposito N. Feldman, *What We Owe Iraq: War and the Ethics of Nation Building*, Princeton University Press, Princeton 2004.
3. M. Walzer, *op. cit.*, p. 162.
4. Per un esempio classico si veda N. Chomsky, *The New Military Humanism*, Pluto Press, Londra 1999.
5. Si veda ad esempio David Rieff, *At the Point of a Gun: Democratic Dreams and Armed Intervention*, Simon and Schuster, New York 2005.
6. Si veda C. Brown, « Humanitarian Intervention and International Political Theory », in *Human Rights and Military Intervention*, a cura di R. Norman e A. Moseley, Ashgate Publishers, Aldershot 2002.
7. J. Rawls, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, Ma 1999, p. 102 (trad. it. *Il Diritto dei Popoli*, Comunità, Torino 2001).
8. S. Hoffmann, « The Political Ethics of International Relations », in *Ethics & International Affairs: A Reader*, 2ª ediz., a cura di J.H. Rosenthal, Georgetown University Press, Washington, D.C. 1999, p. 29.
9. K. Waltz, *Man, the State, and War. A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York 1959.
10. Si veda ad esempio P. Ramsey, *The Just War: Force and Political Responsibility*, Scribner's, New York 1968.
11. M. Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument With Historical Illustrations*, Basic Books, New York 1977 (trad. it. *Guerre giuste e ingiuste*, Liguori, Napoli 1990).
12. R. Toscano, *Il volto del nemico. La sfida dell'etica nelle relazioni internazionali*, Guerini, Milano 2000, p. 17.
13. Luigi Bonanate ritiene che sarà innanzi tutto la politica *ante bellum* a dover essere giudicata

- dal punto di vista etico. Si veda L. Bonanate, *La politica internazionale fra terrorismo e guerra*, Laterza, Bari 2004, pp. 139-159.
14. Aristotele, *Politica*, Laterza, Bari 1997, libro settimo, cap. 14, pp. 252-3.
 15. F.H. Russell, *The Just War in the Middle Ages*, Cambridge University Press, Cambridge 1975, pp. 16-29.
 16. G. Evans e M. Sahnoun, *The Responsibility to Protect*, «Foreign Affairs», 81 (6), novembre/dicembre 2002.
 17. International Commission on Intervention and State Sovereignty [Iciss], *The Responsibility to Protect*, rapporto finale, Ottawa 2001; disponibile online al sito: <http://www.iciss.ca>. Per un ulteriore aggiornamento si veda G. Evans, *When is it Right to Fight?*, «Survival», 46 (3), 2004.
 18. *Ibidem*, pp. 13-18.
 19. Walzer, *Sulla guerra*, cit. p. 77.
 20. S. Maffettone, «Guerra giusta e intervento armato in Iraq», minuta di un intervento pubblico alla Boston University, dicembre 2004.
 21. *Ibidem*, p. 13.
 22. M. Walzer, *Sulla guerra*, cit., p. 86.
 23. Evans e Sahnoun, cit., p. 105.
 24. J. Childress, *Just-War Theories: The Bases, Interrelations, Priorities, and Functions of Their Criteria*, «Theological Studies», 2, 1978, p. 429.
 25. Si veda Childress, *op. cit.*, p. 443.
 26. N. Rengger, *On the just war tradition in the twenty-first century*, «International Affairs», 78 (2), 2002, p. 354.
 27. La composizione della Commissione Onu per i diritti umani, in cui siedono abitualmente stati colpevoli di gravi violazioni in materia, è un esempio palese di quest'ambigua volontà politica.
 28. Per una successiva elaborazione teorica si veda M. Bettati, *Le droit d'ingérence: sens et portée*, «Le débat», 67, novembre-dicembre 1991.
 29. S. Hoffmann, «The Politics and Ethics of Military Intervention», in (id.), *World Disorders: Troubled Peace in the Post-Cold War Era*, Rowman & Littlefield, Oxford 1998, p. 160.
 30. N. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford 2000; si veda anche M. Finnemore, «Constructing Norms of Humanitarian Intervention», in *The Culture of National Security*, a cura di P. Katzenstein, Columbia University Press, New York 1996.
 31. Si veda a proposito il mio «Kant, la pace democratica, e la governance mondiale federale», in *Etica delle relazioni internazionali*, a cura di S. Maffettone e G. Pellegrino, Marco editore, Cosenza 2004.
 32. Nazioni Unite, *Report of the Panel on Un Peace Operations* («Rapporto Brahimi»), A/55/305, 2000, p. 9.
 33. R. Rotberg, «The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair», in *When States Fail: Causes and Consequences*, a cura di R. Rotberg, Princeton University Press, Princeton, NJ 2004, pp.10-11. Si veda anche l'eccellente *Failed States Index* pubblicato sul numero di luglio/agosto 2005 della rivista «Foreign Policy»; disponibile online al sito: <http://www.foreignpolicy.com>.
 34. M. Ignatieff, *Intervention and State Failure*, «Dissent», inverno 2002, p. 115.
 35. Si vedano a titolo d'esempio R. Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 2004; F. Fukuyama, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2004; S. Chesterman et al. (a cura di) *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, United Nations University Press, Tokyo 2005. Sull'amministrazione fiduciaria si vedano in particolare M.W. Doyle, «Strategy and Transitional Authority», in *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, a cura di S.J. Stedman et al., Lynne Rienner,

- Boulder, CO 2002; e R. Caplan, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford University Press, Oxford 2005.
36. Per una parziale eccezione si veda M. Ignatieff, *Empire lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. Vintage, Londra 2003.
 37. W. Maley, *Twelve Theses on the Impact of Humanitarian Intervention*, «Security Dialogue», 33 (3), 2002, p. 266.
 38. M. Walzer, *Sulla guerra*, cit., p. 163.
 39. Per una valida inquadratura teorica dell'argomento si veda R.O. Keohane, «Political authority after intervention: gradations in sovereignty», in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, a cura di J.L. Holzgrefe and R.O. Keohane, Cambridge University Press, Cambridge 2003. Si veda anche S.D. Krasner, *Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States*, «International Security» 29 (2), 2004, pp. 85-120.
 40. Si veda Noah Feldman, *Imposed Constitutionalism*, «Connecticut Law Review», 37, autunno 2005.
 41. Walzer, *Sulla guerra*, cit., p. 162.
 42. Feldman, *What We Owe Iraq*, cit., p. 8.
 43. J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, ediz. it. a cura di S. Maffettone, Feltrinelli, Milano 1982, p. 38.
 44. S. Scheffler, «Introduction», in *Consequentialism and Its Critics*, a cura di S. Scheffler, Oxford University Press, Oxford 1988, p. 1.
 45. Si veda K.-G. Giesen, *L'éthique des relations internationales: Les théories anglo-américaines contemporaines*, Emile Bruylant, Bruxelles 1992, pp.102-103.
 46. J.L. Holzgrefe, «The humanitarian intervention debate», in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, cit, p. 23.