

Prendere sul serio i doveri degli stati.

Dall'anarchia al governo dell'ordine internazionale¹

Por Luigi Bonanate²

I.

Che si possano «prendere sul serio i diritti» (come giustamente chiedeva un quarto di secolo fa R. Dworkin) e che nessuno si sia mai preoccupato che vengano presi sul serio anche i *doveri* mi ha sempre colpito e sconcertato: mi parrebbe che, addirittura, l'obbedienza a questi ultimi sia socialmente più rilevante che non la difesa dei primi. Quando poi lessi, in un libro di uno dei massimi e più noti teorici delle relazioni internazionali, che al di là dei confini nessuno stato può avere dei doveri (così S. Hoffmann, in *Duties beyond Borders*), percepì che non di fronte a una dimenticanza eravamo, ma a una posizione pensata e ben consolidata. Il mio dubbio era ed è invece: in quanto rappresentanti verso l'esterno di collettività di cittadini che in essi si riconoscono, gli stati (con i loro governi) hanno obblighi reciproci, del tipo di quelli che tutti riteniamo abbiano tra di loro gli individui che convivono in uno stato? Il fondamento del dubbio, poi, era: com'è possibile che le due realtà della politica interna e della politica internazionale siano tra loro tanto distinte e separate che i principi teorici che valgono per l'una non possano applicarsi all'altra? O, in termini più espliciti: perché mai i valori politici che ciascuno di noi propugna in quanto cittadino non lo riguarderebbero più se proiettati sulla scena internazionale? Il bene e il male, il buono e il cattivo, il giusto e l'ingiusto, possono avere un contenuto «interno» e uno «internazionale»? Tenendo conto che poi, negli anni più recenti, si è affermata persino la formula (tralasciamone le giustificazioni storico-politiche) dell'«intervento umanitario» che è stato sostenuto in quanto *dovere* della comunità internazionale di fronte a determinate situazioni estreme, diremo ora che finalmente il tema può almeno essere proposto.

Mentre nel passato questa problematica appariva improponibile, essa è finalmente diventata oggetto (per quanto mi riguarda, a partire dal 1994, con *I doveri degli stati*) di circospetta, ma non per questo disattenta, considerazione, tanto più oggi che il più grande stato del mondo sta imponendo, nella più assoluta buona fede, la sua concezione del mondo politico ai cittadini di un altro paese i quali, finora e per loro

¹ CIRDU. Centro Interdipartimentale sui Diritti Umani. GOVERNANCE GLOBALE E DIRITTI DELL'UOMO NEL XXI SECOLO, 17 novembre 2005

sfortuna, di tutto ciò non avevano mai potuto discutere. In altri termini — e liberi da qualunque riflesso ideologico o emotivo — perché non ammettere semplicemente che l'iniziativa statunitense in Iraq (ma considerazioni analoghe si potrebbero svolgere con riferimento alle posizioni assunte nei confronti dei vari «stati-criminali» o «falliti») consiste nella pura e semplice assunzione diretta da parte del paese che più e meglio di ogni altro è oggi attrezzato per farlo del *compito* (avrei potuto dire «dovere»; potremmo anche dire: responsabilità, fardello, onere, eccetera) di mutare le condizioni di vita di un popolo o di una parte della terra che potrebbero invece diffondere pericolosamente i semi dell'anarchia? Perché non ipotizzare che gli Stati Uniti stiano, più lungimirantemente di ciascuno di noi altri, costruendo per la prima volta nella storia (perché la prima volta possibile) un ordine internazionale fondato sulla categoria del *dovere*? Che esso consista poi nell'obbedire a ciò che gli Stati Uniti preferiscono o ad altro, si capisce, non muta la natura della novità. Considero questa linea argomentativa (che tuttavia non è la mia) come una risposta indiretta alla domanda «a che punto siamo?» che Vittorio Possenti formula (in un saggio che ho letto sul sito della Società italiana di filosofia politica) con riferimento alla difficoltà che la globalizzazione incontra nella regolazione dell'uso della forza.

Pur nella sua rarefazione, la questione può esser riportata alle due posizioni estreme ipotizzabili: una prima, genericamente realistica, esclude che agli stati possa inerire una categoria di impegni o responsabilità così pesanti e limita quindi il giudizio sulla moralità dei doveri pubblici all'interno dello stato, sorpassando i confini del quale nulla potrà più esser detto: ne discende che al fuori dei propri confini qualsiasi stato può fare qualsiasi cosa, purché gli sembri conveniente, opportuna o possibile. L'impostazione cosmopolitica rovescia la situazione, scavalcando lo stato, e proponendo che si guardi a *tutti* gli individui (tutti ugualmente soggetti morali — a differenza degli stati, che non lo sono) allo stesso titolo che se fossero cittadini di una sola e stessa *civitas*: in questo caso avrebbero tutti gli stessi diritti, e gli stati, corrispettivamente, tutti gli stessi doveri.

Tuttavia, se l'insieme delle regole morali degli stati riguardasse esclusivamente il modo di comportarsi di uno stato nei confronti di un altro, non avremmo alcun bisogno di superare la logica del codice diplomatico e sarebbe sufficiente equiparare diritto internazionale e principio di responsabilità. Tanto giuspositivismo non sarebbe scandaloso: gli stati non possono rivendicare alcun *diritto naturale*, a differenza dei

² Luigi Bonanate è ordinario di Relazioni Internazionali all'Università di Torino, dirige il Centro studi di scienza politica Paolo Farneti, è membro dell'Editorial Committee dell'European Journal of International Relations.

cittadini, dato che in natura non esistono; in quanto creazioni artificiali perché mai dovrebbero adattarsi a qualcosa di diverso dall'artificio giuridico? È evidente che questa precisazione evoca la «domestic analogy», che però non è altro che l' sperato (vanamente) rifugio di chi condanna all'anarchia strutturale la vita internazionale non trovandovi (non potrebbe essere diversamente) le stesse condizioni che nella vita interna! In realtà, il problema è molto più complesso: infatti neppure il diritto internazionale positivo può essere valutato in modo imitativo rispetto a quello interno (il diritto internazionale non è per gli stati la stessa cosa che il diritto statale per i suoi cittadini). E la ragione consiste nella circostanza che quello dell'uguaglianza (o di indifferenza) è un principio basilare del diritto interno contemporaneo; gli stati invece possono essere amici di alcuni e nemici di altri, comportarsi di conseguenza tanto con gli uni quanto con gli altri. Possono aiutare gli alleati e cercar di nuocere agli avversari: addirittura — e questo è il punto decisivo e discriminante — riconoscere ad alcuni e negare ad altri il diritto stesso all'esistenza, ciò che a nessun titolo può essere ammesso dal diritto interno. Non dico che ciò sia un bene, ma il vero realismo è proprio rendersi conto di come stiano le cose...

In effetti, diremo che ogni singolo stato ha il dovere di provvedere innanzi tutto al benessere dei suoi cittadini — ma lo fa perché sono *suoi* appunto, o in quanto esseri umani, quindi dotati di uguali diritti di nascita? La domanda può essere riformulata così: posto che lo stato abbia (prima di altri) il fine di garantire delle condizioni minime di sopravvivenza ai suoi cittadini, non c'è alcun motivo per cui questo suo dovere non debba valere per i cittadini stranieri che calcassero il suo territorio — e non c'è neppure bisogno che richiami l'attenzione sul fatto che oggi a calcare il suolo di altri paesi sono un'infinità di persone, profughi, immigrati clandestini, eccetera. E perché la loro protezione non varrebbe più se essi non hanno compiuto il fortuito passo di attraversare legalmente un confine? Sono frequentissimi i casi nei quali gli stati — quelli veri, così come la storia ce ne riferisce — intrattengono rapporti con cittadini di altri paesi senza passare attraverso la mediazione dei loro rispettivi governi (una brillante impostazione «geometrica» di tutti i possibili tipi di rapporto che si possono incrociare tra stati e tra cittadini era stata offerta già diversi anni fa da L. Brilmayer in *Justifying International Acts*).

Ora, si tratta di considerare quale sia il raggio di competenza dello stato, o addirittura quali siano i suoi doveri: se si ammette che lo stato sia chiamato a garantire quanto meno delle condizioni di sopravvivenza per i cittadini, dovremo dire che ciò non dipenderà dal fatto che siano appunto *suoi* e non appartenenti ad altri stati, ma dal fatto che a ogni essere umano senziente competono uguali diritti per

nascita (un'ampia e approfondita discussione su ciò si è svolta in Italia sulle pagine di «Teoria politica» tra il 1998 e il 2000, ed è oggi raccolta nel volume di L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*). E allora perché mai il dovere dello stato si arresterà ai suoi propri confini? *La portata del giudizio dello stato* (nel suo sforzo di conoscere il mondo, o di comprenderlo) *non può avere per limite se stesso*, come se al di là di quest'ultimo non esistesse altro che un universo di soggetti abbandonati nello stato di natura. Il problema allora sarà non tanto quello della giustificazione del dovere, ma piuttosto quello della *sconfinatezza* della portata morale dei principi, o meglio del loro valore universale. Lo stato potrà riconoscere come *altri da sé* gli altri stati — e questo è un conto. Ma tutt'altra questione è quella che riguarda la salvaguardia dell'integrità di un essere umano alieno al quale, indipendentemente dalla bandiera, compete la stessa garanzia che lo stato fornisce ai suoi residenti (l'unica eccezione a questa idea di stato nel mondo contemporaneo sembra essere quella islamica — ma in questo caso lo straniero è nemico in quanto infedele, non per essere nato sotto un altro cielo).

II.

Ne *I doveri degli stati* avevo verificato questo principio di analisi con la formula: «Abbiamo più doveri verso i più vicini?» e la mia risposta era stata che se è possibile assegnare agli stati dei doveri verso gli esseri umani, questi non si possono limitare ai soli nazionali, se non altro perché risulta materialmente impossibile allo stato, nell'ambito delle sue competenze, limitare la sua azione: dei due individui che la guardia costiera salverà dal naufragio, ributterà a mare lo straniero (o l'islamico invece che il cattolico)? Avevo poi anche fatto l'emblematico e ben più realistico esempio della differenza di trattamento che gli stati riservano alle persone e ai capitali, dato che nessuno di essi ormai pone restrizioni all'emigrazione dei propri cittadini ma ne impone all'immigrazione mentre, allo stesso tempo, impone limitazioni alla fuga dei capitali ma non alla loro importazione: come dire, i capitali possono girare liberamente (anzi, sono dovunque molto ben accolti) e le persone no. Non voglio neppure commentare l'assurdità (l'immoralità) di tale situazione, per coglierne invece soltanto una conseguenza, di valore minimo, ma che potrebbe aiutarci a scardinare i pregiudizi. Si potrebbe infatti replicare alla mia impostazione: lo stato, ogni stato, è una entità per definizione sovrana (e secondo una regola organizzativa importantissima, che — se cadesse — produrrebbe il caos), e la sovranità a sua volta si definisce in quanto capacità di disposizione incondizionata di un territorio e dei cittadini che vi sono permanentemente incardinati (ed è vero infatti che il cosiddetto «trattamento dello

straniero» è niente meno che un capitolo del diritto internazionale). E così, se ogni stato facesse per bene gli affari suoi, i problemi potrebbero essere affrontati telluricamente e ogni cosa andrebbe a posto... Più che altro, in questa impostazione rileva non tanto l'illusione che ogni stato abbia l'intenzione (e non discuto neppure se ne abbia la capacità o la possibilità) di provvedere ai suoi cittadini bisognosi, quanto l'importanza della salvaguardia del principio di sovranità, cadendo il quale lo stato non è più quel che è, senza contare che se — in un delirio di potenza — immaginassimo di abolire tutti gli stati pur di poter proclamare che apparteniamo tutti a una sola e stessa comunità, ebbene il risultato non potrebbe che essere devastante: senza principi organizzativi, il mondo cadrebbe davvero e forse per la prima volta nella sua storia, in un *bellum omnium contra omnes*. Non vedo modo migliore per illustrare quanto voglia essere ironico, *rectius* corrosivo, l'uso che propongo della sovranità che ricordare la rude affermazione di J. Maritain in proposito: «la mia tesi è che la filosofia politica deve liberarsi del termine e del concetto di sovranità. E deve liberarsene (...) non solo perché il concetto di sovranità crea difficoltà e complicazioni teoriche insormontabili nel campo del diritto internazionale; ma perché (...) tale concetto è intrinsecamente illusorio e non può che fuorviarci» (*L'uomo e lo Stato*, p 32).

Non perorerei dunque mai un passaggio diretto e immediato in uno stato di natura internazionale, ma osservo che, a) il problema dei doveri statuali non ha fatto ancora alcun progresso, b) tra le due posizioni estreme, dello stato «confinato» e della società planetaria «sconfinata», se ne possono ritrovare, nella storia, altre intermedie: ad esempio, il mondo bipolare con la sua istituzionalizzazione e l'Europa in via di unificazione, che non mi interessano per loro stessi, ma per fare osservare fino a qual punto, sia nel primo sia nel secondo caso, la sacralità della sovranità sia stata intaccata — e non so chi saprebbe dire che ciò è stato per il peggio. Durante il bipolarismo tutti i più importanti e ricchi stati del mondo (con il solo limite del rispetto della propria sfera di ingerenza) hanno potuto conculcare quanto e come hanno voluto la sovranità di quelli poveri e indifesi (in realtà, la stessa cosa era già stata fatta nei secoli passati, ma allora, almeno, si escludeva che a determinati territori e determinati individui si potesse accreditare un principio di sovranità). Tra i primi, poi, la maggior parte cedette la prerogativa più sacra di ogni stato sovrano: il diritto/dovere di difendersi; tolti Stati Uniti e Unione Sovietica, tutti i loro alleati persero così gran parte della loro sovranità — e non risulta che ciò li abbia impoveriti. Se questo è un esempio in negativo di come la sovranità abbia potuto ridursi e restringersi senza gravi danni, il secondo esempio è invece in positivo dimostrando che un processo di progressiva (sia pur lenta) e consensuale cessione di singole sovranità a una sola nuova e complessiva (sia pur non

ancora completa) è possibile — tanto più che uno degli argomenti con cui tale processo è stato sempre presentato concerne proprio la maggior prosperità che dall'unione delle forze potrebbe venire. Meno sovrani, ma più ricchi, dunque.

Sgombrato il terreno da qualsiasi forma di «sacro egoismo» che si possa far valere, e riconosciuta così l'indifferenziabilità degli esseri umani per via della loro bandiera (ho polemizzato aspramente contro il principio *Right or wrong, my country*, nel mio primo approccio alla teoria etica internazionalistica, ovvero in *Etica e politica internazionale*), applico tutto ciò a un problema non politico ma esistenziale: tutti gli stati risultano titolari del dovere di provvedere ai bisognosi, dovunque siano. Prima ancora di illustrare quella che a me pare l'unica via possibile non dico per risolvere ma almeno per formulare il programma di una effettiva lotta alla povertà (che considero uno dei marchi negativi della globalizzazione), è necessario precisare che l'uguaglianza degli stati nei confronti della cura degli esseri umani non potrà che essere commisurata a un principio di proporzionalità e di progressività: poiché non sembra proprio che corriamo il rischio che si realizzi una redistribuzione universale tale per cui tutti gli esseri umani avrebbero le stesse entrate, non vedo altri principi, tra quelli utilizzati nella storia delle finanze pubbliche, se non uno simile alla tassazione che, per cieca che sia, non lo sarà mai quanto la casualità con cui la povertà colpisce certi esseri umani e non altri. Quante volte abbiamo sentito dire che se anche i ricchi facessero grandi doni ai poveri, ebbene questi non li saprebbero utilizzare né far fruttare ma sprecherebbero tutto e subito? E quante volte gli aiuti inviati di fronte a catastrofi naturali sono andati perduti o addirittura si sono trasformati in sorgente di immensi guadagni da parte di piccole e potenti organizzazioni criminali o addirittura di dittatori o despoti locali? Lo tsunami asiatico e i recenti terremoti (purtroppo troppo frequenti per ricordare questo o quello) ne sono un'atroce testimonianza.

Prendo questa difficoltà nella massima considerazione — e facendolo sposto lo sviluppo della mia argomentazione su un terreno che tende progressivamente verso l'obiettivo che mi sono proposto. Il punto di snodo è particolarmente nitido: ipotizziamo che i donatori ci siano, e anche generosi; perché mai, allora, tanto sovente il loro soccorso si trasforma in crusca presso i riceventi? In prima approssimazione, la risposta riguarderà corruzione, arretratezza, disordine, inefficienza, ignavia; ma bisognerà subito dopo chiedersi quale sia la ragione per cui tutti questi mali affliggono i riceventi. Sia pure con riferimento a un caso più specifico, Amartya Sen ci ha già dato la risposta: l'assenza di democrazia produce le carestie — non è un paradosso, ma la sacrosanta verità: più e più volte è successo nel mondo che le carestie siano state *ignorare* per mancanza di informazione e di comunicazione, e quindi di intervento

immediato e diretto. In altri termini, possiamo concludere che l'incapacità di mettere a frutto i doni sia, più di ogni altra ragione, dovuta all'assenza di democrazia. In questo senso: che il ricevente discute come utilizzare gli aiuti e controlla come ciò avvenga soltanto se vive in un regime democratico, specie grazie all'informazione portata a conoscenza dell'opinione pubblica, interna, dapprima e poi internazionale. Scontato è poi, in questa impostazione, che almeno altrettanto democratico debba essere il donatore, perché se invece dona in vista di un successivo vantaggio la costruzione crolla.

Avendo ora spostato il discorso sulla democrazia, e sapendo bene noi tutti che questa forma di stato è oggi largamente dominante nel mondo (seppur con mille difetti), potremmo chiederci perché mai allo sviluppo della democrazia non abbia, almeno finora, fatto seguito la riduzione della povertà, un risultato che dovrebbe conseguire all'allargamento della democrazia. A quale forma di stato, d'altra parte, se non a quella democratica potremo legittimamente chiedere di impegnarsi per sanare le disuguaglianze intersoggettive? Si può capire che tale esigenza rischi di confinare la teoria democratica nella dimensione di un eroismo sterile e vano; potremmo tuttavia accettare che almeno i principi siano saldamente enunciati: inizieremo poi subito dopo la lotta per affermarli. Ciò che al tradizionale e prezioso retaggio della cultura democratica deve essere aggiunto è dunque il respiro planetario, la consapevolezza che la sua teoria non può miopemente accontentarsi di regolare la vita politica interna agli stati in un'età nella quale la singolarità statale è declinata a livelli mai altrettanto bassi. Dovremo abituarci a una concezione della democrazia come *bene*, che quindi non può essere egoisticamente posseduto o messo in cassaforte, ma *deve* poter essere diffuso ed esteso.

Dubito che una teoria del bene possa essere scissa dal suo aggettivo «comune», cioè «per tutti», e quindi da cercare di estendere al maggior numero possibile (una specie di utilitarismo al rialzo). Così, se accettiamo che la democrazia sia un *bene* per gli effetti che ha — più che all'interno del singolo stato (in fondo potremmo pur ammettere che ciascuna società decida liberamente quale vuole che sia la sua forma di stato) — sul piano internazionale (dato che essa sembra effettivamente offrire la più credibile precondizione di un ordine internazionale pacifico), ne deriva che il contenuto dell'esigenza che poniamo è quello del *dovere* della democratizzazione del mondo.

Nella teoria etica l'idea del *dovere* richiama tanto una dimensione soggettiva quanto l'indicazione di un comportamento tendente all'universalizzabilità, che in via di principio incombe su ogni essere umano: *io devo aiutare* i bisognosi, così come deve fare chiunque altro. Nella teoria giuridica, il dovere ha una posizione speculare rispetto al diritto, dovendo le due facce del rapporto giuridico necessariamente combaciare (basta ricordare che il *debere* latino implica il diritto ad *habere* qualcosa da qualcuno). A sua volta, il principio fondamentale del diritto internazionale — *Pacta sunt servanda* — impone agli stati il «dovere» di rispettare i patti (in quanto liberamente sottoscritti): si tratta di un diritto «volontario», in base al quale gli impegni assunti devono essere obbligatoriamente mantenuti. Tutto ciò è coerente con la tradizione internazionalistica: nessuna autorità sovrana, qual è quella di uno stato, può essere vincolata al di là della sua libera volontà — tant'è vero che si è potuto concepire la guerra come l'unica vera e propria forma di procedimento giudiziario internazionale, solo modo possibile (seppure in astratto) per ristabilire quel diritto dapprima prodotto consensualmente e poi unilateralmente disatteso.

La categoria soggettiva di «doveri morali» analoga a quella che facciamo valere solitamente per gli individui può essere applicata anche agli stati, non soltanto in riferimento ai loro rapporti reciproci, ma più in generale a tutto ciò che esuli dai confini del singolo stato? Lo stato ha dei doveri giuridici internazionali (*esterni*) che retroagiscono anche al suo *interno*: si pensi ad esempio a una convenzione internazionale sull'inquinamento che prescriva a uno stato di adeguare la sua legislazione interna a determinati *standard*. Ma la fonte di ciò resta pur sempre la *libera* partecipazione (lo ha ben dimostrato la posizione assunta dagli Stati Uniti nei confronti del Protocollo di Kyoto) al processo legislativo internazionale e quindi l'idea che tra gli stati esista un sistema di obblighi reciproci resterebbe difficilmente proponibile. (Non mi nascondo che lo stato ha anche *doveri interni* che si riverberano su quelli internazionali: è ammissibile che l'Italia, che ha deciso che la produzione di energia nucleare è pericolosa per gli esseri umani la acquisti serenamente dalla Francia, come se oltre frontiera lo stesso pericolo per altri esseri umani uguali agli italiani non esistesse?) Ma altrettanto — se non di più — astratta dovrà essere considerata l'idea che gli stati siano liberi da ogni vincolo. Se gli stati sono strutture organizzative sorte per coordinare i rapporti tra quegli individui che, per caso, si trovano a vivere in contiguità, e se il raggio di azione degli stati si è storicamente e progressivamente esteso anche al di là dei confini (tanto sul piano diplomatico quanto su quello economico, per non fare che due esempi), pare tutt'altro che infondata l'ipotesi secondo cui — accanto a quelli interni, che certamente hanno — agli stati

siano intitolati anche dei doveri internazionali. Non sarebbe difficile, del resto, dimostrare che, almeno in termini giuridici, la libertà degli stati, astrattamente illimitata, si sia andata progressivamente riducendo, grazie all'irrobustimento del *corpus* giuridico internazionale che essi hanno collettivamente prodotto.

Se in via di principio *un* dovere non-nazionale può essere imputato allo stato (in ipotesi: tutti gli stati hanno il dovere di rispettare la vita umana, indipendentemente da cittadinanza, etnia, ideologia, religione, eccetera), possiamo chiederci se non se ne possano ritrovare anche altri, oppure se in base a questo non ne emergano altri, la cui fonte dovrà essere ricercata in ambito extra-giuridico. Non ci si può nascondere che questa impostazione sia inconsueta, in effetti: mentre la natura e il contenuto dei *diritti* sul piano internazionale sono già regolati, quale la natura e quali i contenuti dei *doveri* internazionali? Posto che ciò che ci interessa sia il comportamento *esterno* degli stati (che si rivolge a tutto ciò che sia al di fuori dei confini nazionali), ribadita l'esistenza in capo di ciascuno di essi di una serie di diritti (al riservato dominio, alla salvaguardia delle rappresentanze esterne, ecc.), ci chiediamo se sia possibile che gli stati abbiano dei doveri (internazionali), doveri *morali* anche se non (ancora) giuridici o riconosciuti tali.

Se la natura dei rapporti internazionali fosse anarchica, tutto ciò sarebbe retorico, ma se invece un qualche tessuto coesistenziale può essere ritrovato, ne discenderanno dei principi di comportamento. Tenendo presente che gli stati sono strutture artificiali, cioè non «necessarie», i destinatari dei doveri *presi sul serio* di ciascuno stato saranno non gli altri stati (questo tipo di rapporto è sufficientemente regolato dal diritto internazionale), ma gli individui che li compongono, indipendentemente dalla loro appartenenza nazionale. Gli stati, in questo modo, si troveranno nell'inconsueta condizione di avere dei doveri (presi sul serio) senza alcun diritto come corrispettivo. La ragione è semplice: se lo stato di tutti i cittadini del mondo fosse uno solo non c'è dubbio che quello avrebbe gli stessi doveri nei confronti di tutti. (Dal dovere primario di rispettare la vita individuale e di provvedere alle sue diverse circostanze se ne potrebbero fare discendere altri, come il dovere alla pace, all'equidistribuzione della ricchezza, ecc. — ma importa piuttosto approfondire la giustificazione del principio invece che l'elencazione dei singoli doveri, che sono per natura storicamente determinati.)

Ma ha senso ribaltare tanto radicalmente una storia di «diritti» (quelli degli stati nelle loro relazioni con il mondo esterno) da farne addirittura una storia di «doveri», tanto più che la socialità di un qualsiasi sistema di doveri comporta la possibilità del conflitto — tra i doveri stessi, tra i loro titolari in riferimento all'interpretazione dei primi? A differenza che nel caso dell'individuo per il quale una *collisione di doveri* potrebbe apparire inconcepibile, per lo stato il problema dell'eventuale conflitto morale è esasperato dalla duplicità delle sfere etiche — quella che si riferisce alla politica interna e quella che si riferisce alla politica internazionale — nelle quali è coinvolto. È possibile che uno stesso stato (o la comunità internazionale, in generale) si trovi ad affrontare un conflitto tra doveri?

Sorgono conflitti (soggettivi) in capo a uno stato che scopra che due suoi doveri siano tra loro incompatibili, come quello di rispettare la pace internazionale (in base al dovere di non distruggere delle vite umane) e quello di intervenire (nel caso, anche militarmente) in un qualche paese per impedirvi la distruzione di altre vite umane. Di fronte alla notizia dello sterminio degli ebrei, il dovere di contribuire a conservare la pace resta tale? La violazione sistematica dei diritti umani nel Cile di Pinochet era meno dannosa che un intervento armato inteso a far cadere quel regime? La «pulizia etnica» fatta in Bosnia era meno grave che il turbamento della pace? La dittatura di Saddam Hussein era più o meno grave che la condizione di guerra civile semi-permanente che è discesa dall'intervento militare della «coalizione dei volenterosi» guidata dagli Stati Uniti? Accantonate le ragioni di tipo «prudenziale» (che sono ben note, e anzi sono le uniche che abbiano mai avuto peso nella prassi internazionalistica), appare in tutta chiarezza una contraddizione insanabile: quale che sia l'azione scelta a favore di uno dei doveri affrontati, l'adempimento di un dovere comporta la violazione di un altro. Ora, anche se dilemmi morali si presentano a chiunque (arricchirmi il più possibile per compiacere la mia famiglia — nel che non c'è nulla di male — o distribuire i miei guadagni tra tutti i bisognosi? Una bugia pietosa o la sincerità a tutti i costi?), essi possono essere risolti quando i singoli doveri vengano *ordinati*, se ne compili cioè una graduatoria sulla base di una scala di valori, di un'intuizione, o di una riflessione *ad hoc*, basata sulle circostanze specifiche delle varie alternative: migliori o peggiori conseguenze, danno maggiore o minore, opportunità o sconvenienza, ecc. Il problema si trasferisce così sul criterio ordinativo: quale, tra due doveri, è più importante adempiere? Posto che essi abbiano lo stesso statuto valoriale (che siano entrambi dei doveri «pieni» e tali da comportare condizioni di adempimento simili), la graduatoria non può limitarsi a una preferenza «secca» per l'uno o l'altro dovere, ma dovrà contemplare la circostanza secondo cui *una* violazione è comunque

sempre inevitabile, e l'ordine scelto sempre soggettivo. Tale confronto produce una matrice che può rivelarsi imprevedibilmente complessa: tra due beni, tra due mali, tra un bene e il male contrario e viceversa.

Liberare gli iraqueni dalla dittatura è un bene, così come consentir loro di vivere democraticamente; ma la violenza e la mortalità che sono state indotte da questa *buona* intenzione non rischiano di sopravanzare i danni di quel *cattivo* regime? Ciò significa, in sostanza, che la fonte dei due doveri è la stessa e che se non si trovassero in collisione entrambi dovrebbero essere adempiuti (ciascuno di essi continua a essere in sé obbligatorio). Ma si può forse aggirare la circolarità dell'argomento osservando che in pratica, a parte i casi nei quali una graduatoria soggettiva si forma spontaneamente (sarebbe tutt'altro che strano che un governo turco di origine bosniaco-musulmana si sentisse «obbligato» a intervenire in Bosnia — e questa applicazione ci fa anche ricordare che le scelte morali sono raramente, se mai, radicate da un contesto storico-emozionale, comunque soggettivo), il problema consiste nell'inadempienza di un dovere dovuta all'adempimento dell'altro, avvenuta non in sé, ma come conseguenza dell'aver obbedito a un altro dovere. È più grave turbare la pace *oppure* lasciar distruggere la vita? Mentre il primo dovere (difendere la pace) può, in teoria almeno, conoscere delle limitazioni nel caso si adottasse una qualche versione della dottrina della guerra giusta — quando cioè la scelta della guerra si trovasse a scontrarsi *prima facie* con altri doveri — o si dovesse altrimenti combattere per un altro valore giudicato superiore, il secondo (difendere la vita) non permette alternative. La soluzione del nostro caso starebbe, in altri termini, nella comparativa insuperabilità del dovere di rispettare la vita umana.

Nessun dovere può essere *preso più sul serio di questo*. Ed esso impone una revisione della tradizionale concezione della politica internazionale: essa non è il contenitore di mere «politiche di sicurezza», ma l'area della competizione sui valori politici più ampia e di più intensa portata che si possa immaginare: per questo non ha senso limitarne la rilevanza ai soli stati arroccati nei loro confini. Diritti e doveri non si manifestano più all'interno di società separate, ma nella reciproca apertura e «confusione» fra tutte, che non può non incidere (riducendoli) sull'idea di nazione e sul mito della sua potenza. Più che di diritti, ormai, lo stato, tutti gli stati, sono titolari di doveri, che *vanno presi sul serio*.

Non posso concludere che ringraziando chi mi ha dato l'occasione, per la prima volta dopo più di dieci anni dalla pubblicazione de *I doveri degli stati*, di esporre in pubblico le ragioni su cui credo si debba costruire il rovesciamento della teoria del diritto internazionale in vista della formulazione di una teoria dei doveri internazionali.

Bibliografia

L. Bonanate, *Etica e politica internazionale*, Einaudi, Torino 1992

L. Bonanate, *I doveri degli stati*, Laterza, Roma-Bari 1994

L. Brilmayer, *Justifying International Acts*, Cornell University Press, Ithaca 1989

R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, trad. it. Il Mulino, Bologna 1982

L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma-Bari 2001

S. Hoffmann, *Duties beyond Borders*, Syracuse University Press, Syracuse 1981

J. Maritain, *L'uomo e lo Stato*, trad. it. Marietti, Genova 2003

V. Possenti, (saggio letto sul sito della Società italiana di filosofia politica)???

A. Sen, *Democracy as a Universal Value*, «Journal of Democracy», X, n. 3, 1999