

“La crisi del diritto internazionale e il ruolo dell’ONU”

1. Il quadro della globalizzazione

a. Globalizzazione: mito o realtà?

Le questioni che si pongono relativamente all’evidente crisi dell’Organizzazione delle Nazioni Unite e del diritto internazionale più in generale vanno ricondotte allo scenario che stiamo vivendo in questi anni e alle sue caratteristiche fondamentali.

Occorre chiedersi, a tale riguardo, se la globalizzazione sia una realtà, ovvero un mito. In altri termini, se il nuovo assetto che il mondo ha assunto negli ultimi, diciamo quindici anni, grosso modo a partire dal crollo del muro di Berlino, evento assunto come periodizzante, costituisce o no una situazione nuova rispetto a quella precedente e in quale misura tali novità siano riconducibili al fenomeno della globalizzazione.

Io direi di sì. Penso cioè che siamo di fronte a una frattura e che il mondo del dopo 1989 si presenta con caratteristiche nuove e diverse rispetto a quelle che aveva in precedenza, che possono essere riassunte con il termine “globalizzazione”.

Vengono ovviamente a maturazione processi cominciati prima, in alcuni casi molto prima. Definiamo questo fenomeno come “intensificazione dei flussi internazionali” ovvero “tendenziale unificazione della società internazionale”. Queste espressioni non sono tuttavia sufficienti. Va infatti qualificata, per precisarne la portata definitoria, l’intensità del fenomeno.

Sicuramente il mondo ha conosciuto anche altre fasi globalizzanti, in epoche precedenti. L’attuale fase di globalizzazione appare peraltro contraddistinta da un’intensità molto superiore di quella che si è registrata in queste altre.

Le radici del fenomeno sono lontane e affondano in taluni casi al momento della cosiddetta occidentalizzazione del mondo (XV-XVI secolo), che coincide peraltro con il periodo di incubazione e nascita degli Stati sovrani in Europa, formalizzato dalla pace di Westfalia del 1648 che segna come è noto la nascita del moderno sistema internazionale.

E’ negli ultimi dieci anni, tuttavia, che, sulla base di una serie di fattori che cercheremo ora di identificare, il fenomeno ha compiuto un salto di qualità senza precedenti.

b. Fattori

Alla base del salto di qualità compiuto dal processo di globalizzazione negli ultimi anni vi sono in effetti vari elementi, in parte anche apparentemente contraddittori fra di loro:

A) Fattori di ordine generale

- a) la potenza degli strumenti tecnologici; anche di quelli militari e di controllo;
- b) la grande importanza ed urgenza dei problemi globali a partire da quello ambientale;
- c) la nuova qualità delle migrazioni internazionali che trasforma la stessa base sociale degli Stati;
- d) l'omogeneizzazione culturale.

B) Fattori di ordine internazionale

- a) il fatto che praticamente tutto il territorio mondiale è diviso fra Stati formalmente indipendenti, sia pure con qualche residuo di tipo coloniale;
- b) la fine del blocco dell'Est e del socialismo reale;
- c) la supremazia politica e militare di un'unica potenza, gli Stati Uniti d'America;
- d) la coincidenza fra il gruppo dirigente di quest'ultima e quello di un settore dell'industria transnazionale.

C) Fattori di ordine transnazionale

C1. Attinenti alla struttura del potere

- a) l'estensione del mercato capitalistico che arriva praticamente a coprire tutto il globo;
- b) il crescente potere delle imprese transnazionali, delle banche e del capitale finanziario;
- c) l'attenuazione di determinati poteri di regolamentazione dell'economia e della finanza da parte degli Stati.

C2. Attinenti alla struttura dell'opposizione

- a) l'emergere, con forza ben superiore al passato, di un'opinione pubblica mondiale organizzata;
- b) la strutturazione di un movimento organizzato che tende a porre congiuntamente le varie questioni strategiche: pace, democrazia, tipo di sviluppo, diritti, ecc.

c. Caratteristiche

Non c'è ovviamente qui tempo per dedicare un'analisi specifica a ciascuno dei fattori che abbiamo elencato. E' però evidente come essi abbiano assunto, all'epoca attuale, una rilevanza ben maggiore di quella che avevano altre in

epoche, sia pure contrassegnate da una forte espansione del commercio. Ciò impone, anzitutto, di non avere della globalizzazione una visione prevalentemente o esclusivamente economica od economicista. I fattori di tipo culturale, politico ed ideologico vengono infatti ad assumere un ruolo fondamentale.

Questo insieme di fattori provoca una spettacolare riduzione delle distanze fra politica internazionale e politica interna, tendenzialmente, direi, la cancellazione delle due sfere classiche in cui vengono distinte le attività sociali. Per dirla con Bonanate, “poiché le distanze tra politica interna e politica internazionale si sono ridotte, le due metà della realtà politica – quella interna e quella internazionale – non possono più essere studiate e tanto meno comprese se le si mantengono divise: ciò significa, in pratica, che i cittadini degli stati del mondo non saranno più, come fino a ieri succedeva, tanto lontani dalle situazioni della vita politica planetaria perché, anzi, ogni giorno si troveranno a confrontarsi con queste”.¹

Il discorso è applicabile, a ben vedere, anche al fenomeno giuridico: assistiamo quindi a una crescente compenetrazione fra il diritto interno e il diritto internazionale, mediante meccanismi che solo in parte rientrano fra quelli tradizionali di interazione fra le due sfere ordinamentali.

Non possiamo tuttavia non avvertire, a questo punto, che si registra, per quanto riguarda il diritto, anche un fenomeno diverso e per molti versi inquietante: si sta cioè pervenendo, per effetto dell’azione di forze sottratte all’impero del diritto, così come del resto alla responsabilità politica, a una tendenziale degiuridicizzazione della vita economica, politica e sociale.

In altre parole, il diritto vale sempre meno e in vari casi le norme rischiano di ridursi a meri *flatus vocis*. Questo è particolarmente evidente per una serie di settori per molti versi “nuovi” dell’ordinamento giuridico internazionale, la cui nascita cioè risale più o meno al secondo dopoguerra e coincide con la creazione delle Nazioni Unite. Ci riferiamo fra l’altro all’intento di regolare l’uso della forza, sopprimendo tutte le ipotesi diverse dalla legittima difesa, ai diritti umani, al diritto di autodeterminazione, al principio di cooperazione internazionale. In tutti questi terreni fondamentali assistiamo oggi a un arretramento e si delinea in molti casi un ritorno alla situazione precedente al 1945.

Non si tratta ovviamente di un fenomeno naturale ma del risultato di precise scelte politiche e di politica economica in particolare, nonché dell’emergere di un nuovo ceto politico ancora più direttamente collegato alle transnazionali. Da questo punto di vista è emblematica l’attuale composizione del gruppo di potere dominante statunitense.

E’ bene ricordare, a tale riguardo, che la globalizzazione si è sviluppata a partire dalla sconfitta delle linee di politica economica alternative che si erano focalizzate sull’approvazione della Carta dei diritti e doveri economici degli Stati e della risoluzione per un nuovo ordine economico internazionale avvenute nel 1974. Ciò ci induce a evidenziare il segno di classe della globalizzazione: la prevalenza del capitale finanziario come esito di una fase di lotta di classe su scala

¹ Luigi Bonanate, *I doveri degli Stati*, Laterza, Bari, 1994, p. V.

interna e internazionale che si è protratta per tutti gli anni Sessanta e Settanta.

E' per questo motivo che, fra l'altro, la globalizzazione è asimmetrica: l'internazionalizzazione dell'economia riguarda in buona misura i Paesi OCSE,² la globalizzazione culturale è indotta dalla penetrazione della cultura di origine statunitense, che trova tuttavia forti anticorpi. E' innegabile inoltre che venga confermato un modello sostanzialmente tradizionale di divisione internazionale del lavoro,³ così come le istituzioni finanziarie internazionali costituiscono in fin dei conti strumenti degli Stati più potenti.⁴

Un altro elemento fondamentale è la coesenzialità tra globalizzazione e guerra. In altri termini la globalizzazione determina per certi versi un ritorno indietro della situazione internazionale con il tentativo di rilegittimare la guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali. Va indagato a tale proposito il rapporto fra globalizzazione e uso del potere militare. Sono stati conosciuti a tale proposito slogan interessanti come "bombarda e compra" (Naomi Klein) ovvero "il pugno visibile" (Samir Amin).

Il nuovo ordine internazionale che viene avanti appare basato su tre pilastri principali: guerra, neoliberismo e razzismo. Ci si può chiedere fino a che punto l'esistenza di contenuti di questo genere sia compatibile con una globalizzazione effettiva, intesa come unificazione della comunità internazionale attorno a determinati valori comuni. In realtà vi è un'opposizione fortissima fra globalizzazione egemonizzata dal capitale finanziario e universalismo.

Né può dirsi che la globalizzazione determini in qualche modo un superamento della tradizionale struttura del sistema internazionale basato sulla coesistenza fra Stati sovrani. In realtà la globalizzazione si basa su di un'interazione fra livello internazionale e livello transnazionale. Ne deriva che anche la guerra, fenomeno più che tradizionale per il primo di tali due livelli, assume una duplice natura e un duplice obiettivo: per assicurare il traballante primato statunitense (euro), ma anche per garantire la supremazia del sistema mondiale basato su Stati sovrani (compressione, non abolizione della sovranità) e mercato capitalistico (in realtà dominio delle imprese).

In ultima analisi si conferma quindi, pur con le novità determinate dalla globalizzazione, l'antico nesso funzionale fra economia capitalistica e sistema degli Stati sovrani.

d. L'essenza della globalizzazione sta nella dislocazione del potere

Dice bene David Held che "at the core of the globalist account lies a concern with power: its instrumentalities, configuration, distribution and impacts. Globalization is taken to express the expanding scale on which power is organized

2 David Held, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, in Held, McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, Polity, Cambridge, 2000, p. 20.

3 *Ibidem*, p. 21.

4 *Ibidem*, p. 22.

and exercised”.⁵

La ristrutturazione del potere che ne deriva ha due aspetti principali:

- i. Un nuovo equilibrio tra pubblico e privato, nel quale il secondo aumenta a scapito del primo.
- ii. Una centralizzazione del potere che tende anzi a riorganizzarsi in luoghi opachi ed esterni al controllo democratico.

C'è una certa diffusione del modello dello Stato sovrano tendenzialmente liberale-rappresentativo,⁶ ma come mera imitazione o scimmiettamento di modelli già di per sé in crisi anche negli Stati dove questo modello è nato e si è sviluppato, a fronte di un evidente e generalizzato indebolimento della democrazia come processo effettivo di partecipazione.

La globalizzazione quindi rimodella gli Stati, accentuandone le funzioni repressive, sia sul piano esterno che interno, e abolendo quelle di coesione sociale. In entrambi i settori aiuta l'evoluzione tecnologica, sia su quello militare (bombe a frammentazione, uranio impoverito, atomica tattica), che su quello repressivo.

Va quindi ribadito che il discorso sulla crisi dello Stato in generale non sembra corretto. Le funzioni degli Stati infatti, aumentano e diventano più complesse, quantomeno nell'area OCSE.⁷

Gli Stati più deboli, però, vivono un processo di scomposizione secondo linee etniche o tribali. In alcuni casi assistiamo addirittura a un vero e proprio svuotamento delle funzioni statali ad opera delle organizzazioni internazionali e delle forze transnazionali.

Più in generale, occorre constatare come la mobilità dei capitali ne rafforza il potere di condizionamento sulle politiche di tutti gli Stati.⁸

Il processo di destrutturazione degli Stati che sia attua nei limiti indicati provoca anche l'emersione di movimenti politici transnazionali, come quello no-global.

Più in generale si delineano nuovi attori internazionali (transnazionali, organizzazioni terroristiche, organizzazioni mafiose, movimenti, organizzazioni non governative) non riconducibili ai soggetti classici del diritto internazionale (Stati, organizzazioni internazionali).

Si struttura un ampio settore internazionale, che conta quasi 260 organizzazioni intergovernative, quasi 5.500 organizzazioni non governative internazionali, oltre quattromila conferenze intergovernative ogni anno.⁹

In ultima analisi quindi il processo di globalizzazione determina alcune significative modificazioni nel sistema delle relazioni internazionali, mettendo in crisi i paradigmi tradizionali su cui si basa il diritto internazionale.

2. Conseguenze negative della globalizzazione

⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁶ *Ibidem*, p. 10.

⁷ *Ibidem*, p. 8.

⁸ *Ibidem*, p. 13.

⁹ *Ibidem*, p. 11 s.

a. Fine delle speranze sulla globalizzazione buona

Quali le conseguenze della globalizzazione su di un piano più generale?

Lungi dal raggiungere una nuova e superiore stabilità, come pure taluni, anche in buona fede, si auguravano e speravano all'indomani del crollo del muro di Berlino, la comunità internazionale si trova di fronte a problematiche nuove e complesse. Ne risultano scossi a fondo il ruolo delle Nazioni Unite e del diritto internazionale che, nel bene o nel male, avevano garantito una certa tenuta nei tre decenni precedenti, pur senza eliminare del tutto il flagello della guerra.

Voglio qui dedicarmi ad evidenziare talune di queste problematiche ed i loro nessi reciproci.

E per la precisione:

- a) l'accentuazione delle differenze sociali ed economiche;
- b) la crisi della democrazia derivante dal rafforzamento di centri di potere sottratti ad ogni controllo;
- c) la dialettica perversa tra globalizzazione e frammentazione; la pervicacia del dato locale, in mancanza di alternative praticabili per l'opposizione ai *trend* perversi della globalizzazione, determina la riviviscenza di nazionalismi e fondamentalismi, che entrano in un rapporto simbiotico, solo apparentemente paradossale, con la stessa globalizzazione.
- d) l'emergere di un conflitto insanabile tra il disegno contenuto nella Carta delle Nazioni Unite e i disegni imperiali degli Stati Uniti.

b. Destrutturazione degli spazi pubblici

La destrutturazione degli Stati favorisce l'emersione di forze a base tribale, etnica e religiosa. Da questo punto di vista la Jugoslavia è stato un laboratorio importante. Ma lo stesso può dirsi di altri Stati che un tempo erano alla testa del movimento dei non allineati come Algeria o India. Lo stesso avviene oggi in Iraq.

Terrorismo di Stato e terrorismo di gruppi organizzati si alimentano a vicenda. Bush lavora per Bin Laden e viceversa.¹⁰ La scusa del terrorismo alimenta il terrorismo istituzionale.¹¹

All'indiscutibile persistenza degli Stati si accompagna una riconversione del loro ruolo, anche in conseguenza dell'emergere di una forte anomia strutturata su base internazionale. Vengono esaltate le funzioni repressive proprio perché vengono meno quelle di coesione sociale.

Al tempo stesso avanza un processo di degenerazione dello Stato, con

¹⁰ Chomsky, intervista a Znet del 9 aprile 2003(www.zmaz.org).

¹¹ "The over-generalized US approach to the megaterrorist challenge is dangerously serving to exempt state violence and policies from being regarded as terrorism – even when their violence is deliberately directed at civil society", Richard Falk, *The Great Terror War*, Arris Books, Moreton-in-Marsh, 2003, p. XIX, p. 9.

l'emergere di forti particolarismi anche negli Stati dominanti (dall'Italia di Berlusconi agli Stati Uniti di Bush).

c. L'erosione della funzione sociale degli apparati pubblici e dei diritti umani

Emerge la categoria degli Stati falliti, i quali, in quanto non più in grado di fornire "beni politici positivi" ai propri popoli, perdono legittimità. Si possono contare sulle dita di una mano quelli già falliti, ma varie dozzine sono quelli candidati al fallimento e a divenire preda di signori della guerra e terroristi.¹²

La globalizzazione egemonizzata dal capitale finanziario costituisce ovviamente la cornice ideale per il fallimento di un numero crescente di Stati. Non solo mediante processi economici "oggettivi", ma attraverso politiche precise, che del resto si combinano con tali processi in una efficiente interazione volta allo svuotamento della democrazia e delle funzioni di promozione della coesione sociale svolte dalle istituzioni pubbliche.

Paradigmatico da tale punto di vista appare il ruolo delle istituzioni finanziarie internazionali e del debito estero. La Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite ha rilevato in modo molto significativa l'esistenza di una contraddizione tra i piani di aggiustamento strutturale e il debito estero, da una parte, e i diritti umani, dall'altra.¹³ Le politiche di aggiustamento strutturale condotte da BM e FMI riguardano il 50% della popolazione mondiale e due terzi degli Stati esistenti.¹⁴

Va altresì sottolineato il ruolo dell'OMC nell'imporre il pensiero unico e il ridimensionamento delle funzioni statali in nome della libera circolazione delle merci (in realtà anch'essa garantita solo nella misura in cui fa comodo agli Stati più potenti ed economicamente avanzati).

Per converso vengono attenuati i poteri di intervento delle organizzazioni internazionali di ispirazione sociale, come ad esempio l'Organizzazione internazionale del lavoro, come dimostrato dalla flessibilizzazione delle norme a protezione del lavoro, come quelle relative al lavoro minorile, alla maternità e al lavoro femminile in genere.¹⁵

E' in questa cornice determinata dalla fattiva collaborazione tra meccanismi economici ed istituzionali che si attua, in modo apparentemente irresistibile, la crescita del potere delle imprese private, collegate fra di loro da reti sempre più

12 Robert I. Rotberg, *The New Nature of Nation-State Failure*, in "The Washington Quarterly", summer 2002, p. 85.

13 Vedi la risoluzione 2002/29, del 22 aprile 2002, dal titolo "Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights", nonché il Rapporto, dallo stesso titolo, presentato il 23 ottobre 2002 dall'esperto indipendente Bernards Mudho.

14 Held, op. cit., p. 30.

15 Alejandro Teitelbaum, *La crisis actual del derecho al desarrollo*, Universidad de Deusto, Instituto de derechos humanos, Bilbao, 2001, p. 66 ss,

organicamente integrate.¹⁶

Tale processo trova ovviamente alimento nella privatizzazione di industrie e servizi, ivi compresi quelli tradizionalmente e logicamente riservati all'autorità pubblica, come ad esempio sanità, istruzione, previdenza e ricerca.

L'accennato processo di svuotamento degli spazi ed apparati pubblici concorre a determinare il ritorno in auge della guerra, che è ancora prevalentemente civile, salvo trasformarsi in internazionale qualora entrino in gioco anche gli interessi di piccole, medie e grandi potenze.

Dai fattori indicati emerge altresì l'aggravamento dei processi di devastazione ambientale, la generalizzazione della miseria¹⁷ e, sul piano più propriamente dei rapporti internazionali, il revival della colonizzazione, come dimostrato, ancora una volta, dal caso dell'Iraq.

3. Che ne è del diritto internazionale?

a. L'erosione del divieto di ricorso alla forza

È il punto cardinale della crisi del diritto internazionale.

La guerra infinita è cominciata nel 1991, cioè allorché i nuovi rapporti di forza esistenti in seno alla comunità internazionale col venir meno del ruolo dell'URSS hanno innestato una nuova fase caratterizzata dal tentativo costante di rilegittimare la guerra come strumento di politica internazionale.

È interessante constatare come la dinamica perversa globalizzazione-frammentazione abbia giocato un ruolo di primo piano all'interno di questo processo. In altri termini, la disgregazione degli Stati più deboli determinata dai processi economici e istituzionali cui abbiamo fatto riferimento nel precedente paragrafo favorisce il ricorso alle armi sia sul piano interno che su quello internazionale. Su quest'ultimo si afferma del resto l'interesse degli Stati Uniti a profittare in modo adeguato della propria superiorità sul piano strategico e militare.

L'uso della forza può d'altronde ammantarsi di giustificazioni "universaliste", come la necessità di reagire a violazioni massicce dei diritti umani (Kosovo) o l'opportunità di esportare la democrazia (Iraq).

Un elemento da mettere in luce è costituito dalla sostanziale continuità fra le varie amministrazioni che si sono succedute alla guida degli Stati Uniti negli

¹⁶ Possiamo riferirci alla definizione proposta da Cynthia Day Wallace, *The Multinational Enterprise and Legal Control*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague et al., 2002, p. 9, secondo la quale l'impresa multinazionale consiste in "an aggregate of corporate entities, each having its juridical entity and national origin, but each in some way interconnected by a system of centralized management and control, normally exercised from the seat of primary ownership".

¹⁷ Fondamentale appare al riguardo Michel Chossudovsky, *La globalizzazione della povertà*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1999.

ultimi decenni. Basta far riferimento al discorso del presidente Clinton dopo la vittoria nella guerra del Kosovo, secondo il quale “era stata riportata una vittoria per un mondo più sicuro”.¹⁸ Lo stesso riferimento al mondo più sicuro ricorre nelle dichiarazioni di Bush dopo la vittoria su Saddam. Eppure la guerra si eternizza grazie al terrorismo.¹⁹ Quindi il mondo non diventa affatto più sicuro, anzi.

C'è continuità, peraltro, anche fra le varie dottrine strategiche che si sono succedute, da quella della NATO, alla guerra contro il terrorismo, fino alla più recente dottrina USA dell'autodifesa preventiva.

Alla base c'è probabilmente l'idea di uno scambio fra la sicurezza garantita dagli armamenti degli Stati Uniti al mondo e l'accettazione da parte di quest'ultimo dei modelli forniti dagli stessi USA.²⁰

La sicurezza è però quella dei relativamente pochi privilegiati al mantenimento della loro posizione di privilegio,²¹ ovvero la possibilità di un sistema distruttore dell'ambiente e delle risorse di continuare a distruggere l'uno e le altre.

Ne deriva, per contrastare la guerra, l'esigenza di evidenziare il nesso fra lotta per la pace e lotta per la trasformazione sociale, che impone anche un ripensamento strategico del ruolo e delle funzioni delle Nazioni Unite.

Abbiamo assistito, in questo quadro, a una vera e propria progressione del discorso e della prassi relativa all'uso della forza, di cui possiamo oggi ripercorrere le tappe fondamentali.

Infatti, la prima guerra della coalizione guidata dagli Stati Uniti contro l'Iraq si basava sulla motivazione, solo apparentemente irreprensibile, della legittima difesa, di fronte a un tentativo di annessione in corso. Funzionalmente più compatibile con la necessaria lettura restrittiva delle eccezioni all'uso della forza appare tuttavia, specie sulla base di un accurato esame retrospettivo degli eventi, un'interpretazione dei fatti che considerasse esaurito il diritto alla legittima difesa con la fine dell'attacco armato iracheno contro il Kuwait e con il passaggio della questione alla competenza del Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo d'altronde non avrebbe potuto determinare, sulla base della sua risoluzione 678, la reviviscenza del diritto alla legittima difesa ormai estinto. Esso avrebbe dovuto e potuto ottenere con altri mezzi, al limite l'uso della forza in termini strettamente conformi agli artt. 42 e ss. del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, la

18 Citato da Chomsky, *Il nuovo umanitarismo militare*, Asterios, Trieste, 1999, p. 183.

19 La guerra contro il terrorismo continua: il presidente Bush lo ha ribadito parlando, nel Giardino della Casa Bianca, di fronte a un gruppo di imprenditori. Come fa sempre, Bush ha collegato la guerra in Iraq, di cui ha detto che 'la vittoria è sicura, ma non completa', con la guerra contro il terrorismo avviata in Afghanistan nell'ottobre del 2001, dopo gli attacchi contro l'America dell'11 settembre. E riproponendo un altro slogan consueto nei suoi discorsi, Bush ha detto: 'Finiremo quello che abbiamo iniziato'

20 “The United States makes its power safe for the world and in return the world agrees to live within the American system”, G. John Ikerberry, *American Grand Strategy in the Age of Terror*, in “Survival”, 43, 4, winter 2001, p. 21.

21 Gabriele Polo, *Il declino americano*, ne “il manifesto” dell'11 aprile 2003, fa riferimento al “disperato bisogno di controllare vita, risorse e pensieri in un mondo in cui il 20% degli abitanti consuma l'80% delle risorse, in cui la ricchezza dei 475 individui ‘più fortunati’ è pari a quella dei 2.000.000.000 ‘più sfortunati’”.

liberazione del Kuwait. Lo stesso Saddam era alla ricerca disperata di una soluzione che gli avesse consentito di “salvare la faccia”. Gli Stati Uniti, con l’aperta complicità, in tale occasione, del Consiglio di sicurezza, hanno invece preferito il ricorso alla guerra, salvo non cogliere poi l’occasione per il rovesciamento definitivo di Saddam, aggiungendo nuove sofferenze per il popolo iracheno e in particolare per i settori kurdo e scita.

Una seconda tappa fondamentale è poi quella costituita dalla guerra contro la Jugoslavia per il Kosovo. E’ facilmente dimostrabile, e Chomsky lo ha fatto in termini del tutto condivisibili, che la crisi umanitaria è stata successiva e non precedente all’intervento, in quanto determinata in buona misura dall’intervento stesso. In secondo luogo, anche ammettendo che una vera e propria crisi umanitaria si fosse verificata prima dell’intervento, quest’ultimo si è spinto ben al di là di quanto richiesto per fermare le presunte violazioni dei diritti umani dei kossovari. *Last, but not least*, è assolutamente inaccettabile la politica del *double standard*, per cui si interviene solo in questo caso e non in tanti altri, di ben maggiore e dimostrata gravità.²²

La terza tappa è poi quella dell’Afghanistan, con la teorizzazione della guerra contro il terrorismo. E’ evidente che siamo fuori da ogni possibile invocazione della legittima difesa, che richiede un attacco armato in atto da parte di uno Stato.²³

Il problema del terrorismo, che esiste e non va sottovalutato, va affrontato e risolto in un’ottica globale, ponendo al centro degli sforzi un’effettiva collaborazione tra gli Stati ed i loro organi di *intelligence*, che richiede però previamente la definizione precisa di ciò che effettivamente si intende per terrorismo.²⁴

Altrimenti, il ricorso ai *double standards* a copertura degli interessi di potenza genera da un lato la sacralizzazione di ogni Stato e la criminalizzazione di ogni lotta per l’autodeterminazione e dall’altro la possibilità per gli Stati egemoni di avvalersi a loro volta del terrorismo, sia come prodotto diretto dell’attività dei loro apparati militari e simili, sia come sostegno a piccoli gruppi di veri e propri terroristi.²⁵

E’ interessante segnalare, in questo ambito, come anche autori i quali non risultano in principio contrari alla guerra contro il terrorismo sottolineino il fallimento delle Nazioni Unite nel porre limiti alla reazione degli USA dopo l’11 settembre.²⁶

Infine, a coronamento di un decennio e passa di violazioni del diritto

22 Cfr. Chomsky, *Il nuovo umanismismo*, cit., *passim*.

23 Cfr. Olivier Corten, François Dubuisson, *Operation “Liberté Immuable”*: Une extension abusive du concept de légitime défense, in « Revue française de droit international public », CVI, 2002, p. 51 ss.

24 Cfr. Antonio Remiro Brotóns, Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden, in “Revista española de derecho internacional”, 2001, LIII, p. 125 ss.; Joaquín Alcalde Fernández, *La “guerra contra el terrorismo”*: Una “OPA hostil” al derecho de la comunidad internacional, *ibidem*, p. 289 ss.

25 Esempio appare al riguardo il caso dei cinque agenti cubani infiltrati nelle organizzazioni terroristiche anticastriste basate a Miami, su cui cfr. Fabio Marcelli, *Il caso dei cinque patrioti cubani condannati negli Stati Uniti: terrorismo e diritti umani*, di prossima pubblicazione in “Diritti dell’uomo, cronache e battaglie”.

26 Falk, *The Great Terror War*, cit., p. 17.

internazionale è intervenuta la seconda guerra contro l'Iraq, che a detta dei settori più significativi e largamente maggioritari degli studiosi del diritto internazionale, ha rappresentato non solo una violazione palese dello stesso ma ha anche configurato il più grave dei crimini, quello della guerra di aggressione.²⁷ Si è trattato, al tempo stesso, della prima applicazione *in corpore vili* della dottrina Bush sull'autodifesa preventiva.²⁸

E' quindi forse maturo il tempo per un bilancio, purtroppo ancora provvisorio, di questi ultimi anni, contrassegnati dall'apparentemente irresistibile resurrezione del ricorso alla forza come strumento di politica internazionale, nonché dallo slittamento progressivo delle sedi decisionali (dal Consiglio di sicurezza alla NATO agli USA) e dalla sempre più cruda insostenibilità giuridica delle motivazioni addotte (dalla necessità di reagire a un'occupazione a un presunto intervento umanitario alla lotta al terrorismo come legittima difesa *sui generis* all'autodifesa preventiva), fino alla vera e propria *summa* di affermazioni incompatibili con ogni idea di diritto internazionale contenuta nella cosiddetta dottrina Bush dell'autodifesa preventiva.

Sono sotto gli occhi di tutti gli effetti davvero micidiali di questa *escalation*. Si registra quasi ovunque una spinta al riarmo. Paradossalmente la sorte per molti versi migliore riservata alla Corea del Nord nei confronti dell'Iraq ha dimostrato che il riarmo atomico costituisce la migliore garanzia anche di fronte alle pretese e alle aggressioni di Bush e Blair. La stessa logica è d'altronde destinata inevitabilmente a suscitare nuove recrudescenze nei rapporti fra le medie potenze.

Appare d'altra parte innegabile la semplice affermazione che se la minaccia alla pace mondiale viene da una Superpotenza, si tratta di una minaccia alla stessa

27 Numerose sono le prese di posizione al riguardo dei giuristi, in particolare degli studiosi di diritto internazionale, fra le quali ci limiteremo a ricordare quella partita dall'*Université libre de Bruxelles* (www.ulb.ac.be/droit/cdi/appel_irak.html). E' stata tuttavia di recente segnalata l'esistenza di un'oscillazione degli studiosi stessi fra due estremi opposti, il primo dei quali è costituito dagli studiosi europei, i quali "restano per lo più saldamente ancorati alla Carta dell'ONU, e, se non considerano ancora oggi addirittura illecite le modificazioni istituzionali affermatesi nel corpo della medesima (come, per fare un solo esempio, la stessa prassi ormai risalente delle autorizzazioni agli Stati di usare la forza per conto dell'Organizzazione), sostengono quanto meno, nella loro amplissima maggioranza, l'insanabile contrarietà alla Carta stessa di ogni ipotesi di gestione unilaterale (in assenza, cioè, di autorizzazione) dell'uso della forza da parte di uno o più Stati membri". L'altro estremo sarebbe invece occupato dagli studiosi statunitensi, i quali "non esitano attualmente a teorizzare l'incipiente se non già progredito affermarsi di un nuovo 'diritto internazionale egemonico', governato nei suoi assetti normativi essenziali dalle determinazioni degli Stati Uniti, quale unica Superpotenza" (Paolo Picone, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in "Rivista di diritto internazionale", LXXXVI, 2, 2003, p. 331). La prospettazione è suggestiva ma occorre precisare che anche svariati studiosi statunitensi hanno rilevato la violazione del diritto internazionale da parte dell'Amministrazione Bush.

28 *Contra* Picone, *La guerra*, cit., p. 368, in nota 96, il quale giudica che la mia posizione in questo senso, espressa su "Giano", 42, sia "frutto di un'indebita semplificazione", in quanto non terrebbe conto del "rilievo assunto dalle violazioni da parte dell'Iraq dei precedenti obblighi in materia di disarmo". In realtà l'articolo citato dall'amico Picone non contiene alcun diretto riferimento alla guerra contro l'Iraq. Però pare difficilmente negabile il fatto che, fra le motivazioni addotte, tutte a sproposito, dal governo statunitense, per giustificare la guerra, quelle ricollegabili all'"autodifesa preventiva" assumono un rilievo centrale. Basti richiamare al riguardo il discorso tenuto da Bush sullo stato della nazione (www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html), di cui si veda, ad esempio, il seguente passaggio: "Some have said we must not act until the threat is imminent. Since when have terrorists and tyrants announced their intentions, politely putting us on notice before they strike? If this threat is permitted to fully and suddenly emerge, all actions, all words, and all recriminations would come too late. Trusting in the sanity and restraint of Saddam Hussein is not a strategy, and it is not an option". Vedi del resto le considerazioni dello stesso Picone nelle p. 373 ss.

sopravvivenza dell'umanità.²⁹

Di fronte a un rischio e a una tematica di tale spessore occorre porsi, in termini radicali e di fondo, il problema della compatibilità tra uso della forza e diritto internazionale, al di là delle mutevoli maggioranze in sede di Consiglio di sicurezza e del ruolo positivo svolto in tale occasione da istituti altre volte criticati in quanto antidemocratici come il diritto di veto spettante ai membri permanenti.

Non è, in altri termini, il bollino apposto o meno dall'ONU che rende legittima la guerra ed occorre senz'altro occuparsi anche della "crisi sempre più grave di efficienza e credibilità del sistema di garanzia della pace costruito intorno al Consiglio di sicurezza dell'ONU, sottoposto a ricatti e pressioni di ogni genere da parte degli Stati forti del sistema (e in particolare degli Stati Uniti) ed esposto permanentemente (se non si piega alle istanze degli Stati indicati) al rischio di comportamenti unilaterali di uso della forza assunti in alternativa ad esso dai medesimi".³⁰

b. La crisi del diritto internazionale

E' diventata ormai pressoché una banalità quella di parlare, in termini a volte eccessivamente apocalittici, di crisi del diritto internazionale. Si tratta di un fenomeno complesso e in evoluzione che va attentamente analizzato.

Semplificando possiamo affermare che due sono in realtà i livelli di tale crisi, tra loro intrecciati. In un primo senso possiamo parlare di crisi dei principi enunciati dopo la seconda guerra mondiale (pace e diritti), per effetto della parallela ascesa delle multinazionali e dell'amministrazione statunitense, portatori entrambi di interessi specularmente contrapposti a quelli dei popoli.

In un secondo senso dobbiamo anche accennare, per effetto degli accennati processi di globalizzazione, che mettono in crisi il postulato della sovranità e quello dell'esclusività degli Stati come soggetti dell'ordinamento internazionale di crisi più generale del sistema westfaliano, cioè come diritto che regola rapporti fra Stati.

Mentre il primo fenomeno è assolutamente negativo, il secondo presenta profili interessanti e stimolanti, non solo dal punto di vista scientifico ma anche da quello della concreta promozione e realizzazione dei diritti degli individui e delle collettività. Possiamo anzi spingerci ad affermare che nel secondo possono essere, quantomeno sul medio e lungo periodo, rinvenuti alcuni elementi suscettibili di fungere da anticorpi del primo.

Nella sua introduzione alla grande opera collettiva "Droit international. Bilan et perspectives", il giurista algerino Mohammed Bedjaoui, già presidente della Corte internazionale di giustizia, indica la necessità di risalire alla fonte sociale del diritto internazionale e cioè la società internazionale: "c'est la société internationale qui génère le droit dont elle a besoin, est c'est la connaissance des lignes de force de cette société et de leurs brisures qui permet de mieux

²⁹ Chomsky, intervista a Znet citata.

³⁰ Picone, *La guerra*, cit., p. 333.

comprendre d'où vient ce droit et quelles peuvent être ses futures conquêtes".³¹

In forma meno articolata il legame fra struttura della società internazionale e diritto internazionale è stata enunciata, dal teorico realista Morgenthau nel senso che condizione dell'esistenza del diritto internazionale è o l'identità di interessi fra gli Stati o la capacità delle potenze di imporre le regole da esse ritenute opportune.³²

E' stata giustamente criticata la riduzione del diritto ai rapporti di forza che ne deriva, che nega un autonomo spazio del fenomeno giuridico, anche se non può essere negato il legame esistente diritto e rapporti di forza. Il diritto non costituisce una mera risultante dei rapporti di forza, ma esistono differenti ideologie giuridiche che confliggono fra di loro in uno spazio e con strumenti specifici. Il legame tra struttura sociale e sovrastruttura giuridica deve essere tuttavia approfondito.

Per effetto della globalizzazione l'assioma di Morgenthau entra in crisi. Entrano in campo nuove forze non riconducibili agli Stati e agli altri attori internazionali classici.

La norma internazionale non è più l'oggetto solo delle ristrette discussioni dei diplomatici o comunque di organi di vertice ma il processo di produzione normativa coinvolge nuovi soggetti.³³ E' stata rilevata, in questo senso, l'esistenza di un processo legale transnazionale ("transnational legal process" definito come "the theory and practice of how public and private actors – nation-states, international organizations, multinational enterprises, non-governmental organizations, and private individuals – interact in a variety of public and private, domestic and international fora to make, interpret, enforce, and ultimately, internalize rules of international law").³⁴

Si espande d'altronde l'oggetto e la sfera di intervento del diritto internazionale, a fronte dell'approfondimento dei legami di interdipendenza fra i vari Stati.³⁵

Pur a fronte di tali potenzialità, tuttavia, non possiamo fare a meno di constatare come al momento le novità per il diritto internazionale siano tutte negative, dato il prevalere, per il momento, di forze politiche e sociali reazionarie.

Gli USA si pongono fuori dal sistema in una serie di settori vitali, oltre a quello dell'uso della forza: controllo degli armamenti (mine antiuomo, militarizzazione dello spazio extra-atmosferico, rifiuto di sottostare ai controlli, ecc.); ambiente (protocollo di Kyoto); diritti umani (mancata sottoscrizione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali); giustizia internazionale (rifiuto di

31 *Introduction générale, a Droit international. Bilan et perspectives*, 1, Paris, Pedone, 1991, p. 1.

32 Gerry Simpson, *Introduction*, a Simpson (ed.), *The Nature of International Law*, Ashgate, Aldershot et al., 2001, p. XVIII.

33 Gerry Simpson, *Introduction*, cit., p. XXV.

34 Harold Hongju Koh, *Transnational Legal Process*, in "Nebraska Law Review", 75-18, 1996, p. 183 s., riprodotto in Simpson (ed.), *The Nature of International Law*, cit., p. 313 s.

35 Si tratta di un fenomeno che è stato colto da Picone, (*La guerra*, cit., p. 333 s.) il quale ha sottolineato come con il formarsi "a partire dagli inizi degli anni settanta, della categoria delle norme internazionali produttive di 'obblighi erga omnes'" abbia determinato "una modifica radicale della costituzione materiale dell'ordinamento internazionale, in quanto marca il passaggio dal diritto internazionale della coesistenza a quello dell'interdipendenza".

sottoscrivere l'Accordo di Roma sulla corte penale internazionale).

Ne deriva la negazione di una serie di principi fondamentali del diritto internazionale, oltre a quello del non ricorso all'uso della forza dobbiamo ricordare quello dell'eguaglianza sovrana, con la ricolonizzazione *de facto* che scaturisce sia direttamente dall'occupazione militare che dagli accennati piani di risanamento strutturale e simili imposti agli Stati poveri dalle istituzioni finanziarie internazionali, quello della cooperazione internazionale, frustrato e annichilito dalla reticenza degli Stati ricchi a provvedere mezzi adeguati. Tutto ciò provoca evidentemente una recessione anche sul piano dei diritti umani.

Il problema è che il diritto internazionale, in alcune sue parti fondamentali, è sempre rimasto inattuato. Basti ricordare la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia (Sahara occidentale, Nicaragua, più recentemente Armi nucleari), che non ha ricevuto adeguata applicazione per effetto del boicottaggio operato dagli Stati.

Dobbiamo dedurre che il diritto internazionale è fallito, scomparso, annientato? No, perché si tratta di un programma giuridico-politico sempre valido. Il diritto internazionale ha un valore normativo che resta intatto a dispetto della sua apparente mancanza di effettività.

Sembra necessario tornare ai principi ispiratori delle Nazioni Unite (pace, eguaglianza sovrana, divieto di ingerenza, promozione dei diritti umani e della cooperazione internazionale), ma identificando le politiche e gli strumenti per dare loro attuazione.

Il diritto internazionale, inoltre, deve fare i conti con la realtà della globalizzazione, allargando gli spazi di partecipazione e di azione per la società civile e prendendo come oggetto diretto delle proprie regolamentazioni le imprese multinazionali.³⁶

4. Quali rimedi

a. Nazioni Unite: rifondarsi o perire

Bisogna partire dalla constatazione che, ad onta della loro attuale crisi e dei continui tentativi della potenza dominante di strumentalizzarle ai suoi fini, le Nazioni Unite costituiscono un luogo necessario.

Beninteso, anche tale rilevanza oggettiva verrebbe meno se le Nazioni Unite

³⁶ Cynthia Day Wallace, *The Multinational Enterprise*, cit., p. 9, osserva che “the frequency and magnitude of transboundary operations in private direct investment carried out by such enterprises, and the resultant effects on the international flow of capital, materials, goods and technology, have caused academics as well as political and legal observers to regard this type of corporate entity as falling within the scope of international law and, concurrently, as possessing certain rights and duties under international law”.

si trasformassero completamente in istituzioni fantoccio degli USA. La resistenza verificatasi, in seno allo stesso Consiglio di sicurezza, contro tali pressioni, ha rappresentato in questo senso una condizione assolutamente indispensabile per il permanere della rilevanza dell'Organizzazione sulla scena mondiale.

Né pare raccomandabile o praticabile percorrere altre strade istituzionali, in particolare assumendo come centrali le organizzazioni che hanno il compito di disciplinare il mercato globale, come le istituzioni finanziarie internazionali e l'Organizzazione mondiale del commercio. E' infatti del tutto evidente come ciò equivarrebbe a sancire il predominio definitivo delle attuali forze egemoni.

Eppure le Nazioni Unite sono risultate inadeguate rispetto ad entrambe quelle che abbiamo individuato nelle pagine precedenti come le sfide della globalizzazione e cioè il predominio degli Stati Uniti e la loro tendenza a entrare sempre più in contrasto con il resto della comunità internazionale, da un lato, e il crescente potere delle multinazionali, dall'altro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, se si prescinde dalla resistenza registrata in occasione dell'ultima guerra contro l'Iraq, oggi sicuramente attenuata dalla risoluzione 1483 del 22 maggio 2003, che comporta una certa innegabile legittimazione della guerra, le Nazioni Unite hanno costantemente ceduto alla potenza prevalente.

Sul piano del potere delle multinazionali, d'altro canto, si è avuto un allineamento al pensiero unico, dimostrato, per limitarci a qualche esempio, dal cosiddetto *Global Compact*, e dalla liquidazione del Codice di condotta delle multinazionali.³⁷

Ciò non toglie che si registri, oggettivamente, un crescente antagonismo fra Stati Uniti e Nazioni Unite, data la divergenza dei propositi e dei programmi. Si tratta di uno scontro, sia pure in buona misura ovattato, che ha per posta in gioco quello che dovrà essere il ruolo dell'organizzazione mondiale. Dovrà trattarsi di un ruolo ancillare nei confronti degli USA ovvero autonomo, sulla base del disegno del 1945 debitamente aggiornato?

E' ovvio come l'esito di questo scontro riguardi la comunità internazionale nel suo complesso e i popoli del mondo.

b. Rivoluzione vs. status quo

L'attuale modello dominante di sviluppo si presenta come insostenibile dal punto di vista sociale ed ambientale, nonché incline a produrre guerre e la degenerazione degli Stati verso strutture autoritarie incapaci di garantire la coesione sociale.

La fase di avanzata maturità, per non dire putrescenza, del sistema capitalistico oramai egemonizzato dalle componenti finanziarie, rende purtroppo obsoleto il mito kantiano del commercio come fattore di progresso e di integrazione. Altri *Leitmotive* del pensiero del filosofo tedesco conservano

³⁷ Cfr. Teitelbaum, *La crisis*, cit., p. 42 ss.

tuttavia una loro attualità: così è ad esempio dell'idea democratica, secondo la quale secondo il quale i popoli prenderanno coscienza della necessità di contrastare le tendenze egoistiche dei rispettivi governanti e ciò porterà alla formazione di un'opinione pubblica mondiale. In realtà, però, la riunificazione della società mondiale potrà avvenire solo nella lotta contro le potenze economiche dominanti. Non esiste cioè alcun automatico, naturale o spontaneo progresso verso tale riunificazione, come risultato dell'interdipendenza, la quale può anzi determinare un rafforzamento delle già ben presenti ed operanti strutture di dominio.

Vanno invece sviluppate le strutture atte a contrastare tale dominio, attraverso il conflitto democratico. In questo senso non va ricercata nessuna omogeneizzazione forzata degli Stati esistenti su presunti modelli democratici imposti dall'esterno, ma bensì il loro rinnovamento e la loro rifondazione.

In questo senso va valorizzato l'obiettivo della democrazia e va ribadito il ruolo del principio di autodeterminazione, non in senso etnico, ma democratico, nonché l'importanza della cittadinanza, intesa come titolo alla partecipazione democratica attiva dell'insieme dei consociati alle scelte politiche.

Occorre prendere atto del fallimento del processo di decolonizzazione, dovuto all'imitazione delle Potenze coloniali da parte degli Stati di nuova indipendenza ed aprire una nuova stagione di lotta democratica sul piano interno e internazionale.

c. Programma istituzionale

Sarà necessario su questa base dare vita a nuove strutture in grado di garantire un effettivo governo della globalizzazione, che nascano sul ceppo delle Nazioni Unite, ma a condizione che si abbia previamente un vero processo di rifondazione delle stesse e degli Stati che ne costituiscono le componenti fondamentali.

Dal punto di vista istituzionale, le strutture più idonee in questo senso sono le istanze regionali che cominciano a svilupparsi in varie aree del mondo. Bisogna riconoscere che, con tutti i suoi limiti, l'Unione europea rappresenta una delle esperienze più avanzate in questo ambito.

Sembra inoltre necessario rilanciare la dialettica Nord-Sud, attorno a taluni nodi fondamentali come il commercio internazionale, il debito estero, il controllo degli armamenti, il problema delle migrazioni.

Quello della pace e della guerra costituisce sempre il nodo fondamentale. Occorre, da questo punto di vista, battere l'unilateralismo della potenza dominante, ma anche attenuare il ruolo del Consiglio di sicurezza, potenziando invece quello di organismi come l'Assemblea generale e, soprattutto, la Corte internazionale di giustizia. In altri termini, occorre ribadire con forza il primato del diritto internazionale generale cui va sottoposto anche il Consiglio di sicurezza.³⁸

³⁸ Cfr. Picone, *La guerra*, cit., p. 390 ss.

Le istituzioni finanziarie internazionali e l'Organizzazione mondiale del commercio vanno inoltre ricondotte a una logica integralmente politica (e non economico-finanziaria) che dia rilievo preminente al soddisfacimento dei diritti umani politici, economici, sociali e culturali e alla salvaguardia dell'ambiente per le generazioni future.

d. L'arma del diritto

Si tratta di una battaglia certo non facile, al cui interno il diritto deve e può svolgere un ruolo fondamentale.

Il diritto internazionale, attualmente apparentemente irriso e svilito dai fatti, può tornare ad assumere il suo valore normativo, grazie alla potenza dell'opinione pubblica mondiale, che gli studiosi più attenti della disciplina hanno sempre annoverato tra i principali fattori di stabilità e di sviluppo dell'ordinamento giuridico internazionale.

Fondamentale appare l'istanza di ridare la parola ai popoli, intesi non in senso mitico o generico, ma come concrete comunità in lotta per la difesa dei loro diritti. Appare urgente riproporre "il tentativo di riaffermare l'autorità di giudizio e di azione che costituiscono l'idea essenziale di democrazia e di sovranità popolare contro l'usurpazione della legge da parte del potere dominante (politico, economico e militare)".³⁹

Su questa base e non su altre potranno svilupparsi le indispensabili Nazioni Unite del domani.

Fabio Marcelli

³⁹ Jayan Nayar, *People's Law Programme, Presentazione*, Fondazione Internazionale Lelio Basso, gennaio 2003.