



TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI

LA CONQUISTA DELL'AMERICA E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

Padova, Venezia 5-8 Ottobre 1992

Membri della Giuria

FRANÇOIS RIGAUX (Belgio), Presidente
PERFECTO ANDRÉS IBÁÑEZ (Spagna)
MADJID BENCHIKH (Algeria)
SUZY CASTOR (Haiti)
MONIQUE CHEMILLIER-GENDREAU (Francia)
DALMO DE ABREU DALLARI (Brasile)
JOSÉ ECHEVERRÍA (Cile)
RICHARD FALK (Stati Uniti)
LUIGI FERRAIOLI (Italia)
EDUARDO GALEANO (Uruguay)
GIULIO GIRARDI (Italia)
FRANÇOIS HOUTART (Belgio)
RANIERO LA VALLE (Italia)
FABIOLA LETELIER (Cile)
ANTONIO PAPISCA (Italia)
SALVATORE SENESE (Italia)
EDUARDO UMAÑA MENDOZA (Colombia)

Procedimento

Il Tribunale Permanente dei Popoli

si è riunito nei giorni 5 - 8 ottobre 1992 nella Sessione speciale dedicata a: "La Conquista dell'America e il Diritto internazionale".

Sono stati ascoltati i seguenti relatori:

- Peter Haggemacher (Università di Ginevra): Sur les origines du droit international au XVI et XVII siècle
- Joe Verhoeven (Università Cattolica di Lovanio): Les grandes étapes de l'évolution du droit de la guerre
- Anna Badia Martí - Antoni Pigrau Solé (Università di Barcellona): Virtualidades de la Carta de las Naciones Unidas

Unidas

- Charalambos Apostolidis (Università di Digione): Rationalité juridique et idéologie
- Jean Bart (Università di Digione): Où l'on apprend que l'on peut servir deux maîtres
- Monique Chemillier-Gendreau (Università di Parigi VII): Le Droit du développement, dernière version de la rationalité occidentale
- Jean Claude Fritz (Università di Digione): Echanges économiques et possession du monde
- Armando Córdova (Università del Zulia, Venezuela): América Latina y el Nuevo Orden Internacional
- Stefano Rodotà (Università di Roma): Note su sovranità e proprietà
- Luigi Ferrajoli (Università di Camerino): La conquista delle Americhe e la dottrina della sovranità esterna degli Stati

Stati

- Hans Jürgen Prien (Università di Marburg): El contexto teológico e histórico de la Conquista y el desafío de relaciones entre la sociedad cristiana occidental-ibérica y sociedades no-cristianas de América

Sono stati utilizzati come base di lavoro:

Strumenti giuridici internazionali:

- Carta delle Nazioni Unite (1945)
- Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948)
- Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (1966)
- Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966) Dichiarazione Universale dei Diritti dei

Popoli (1976)

- Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)
- Sentenze del Tribunale Permanente dei Popoli, in particolare:
 - Guatemala (1983)
 - Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale (1988) Amazzonia (1990)
 - America Latina: processo contro l'impunità dei crimini di lesa umanità (1991)

Documenti dei popoli indigeni:

- Declaración del Primer Congreso de Pueblos Indígenas de Mexico (1975)
- Declaración del Encuentro de Organizaciones Indígenas de Mexico y Centroamérica (1980)
- Declaración Del Primer Congreso Indígena Nacional de Colombia (1981)
- Resoluciones sobre Derechos Humanos concernientes a las Poblaciones Indígenas del Noveno
- Congreso Indio Interamericano (1985)
- Declaración Del Primer Congreso Nacional Indio de Venezuela (1989)
- Acuerdo sobre Derecho Territorial con el Estado Ecuatoriano (1990)
- Declaración De Quito y Resolución del Encuentro Continental de Pueblos Indígenas (1990)

Documenti della "Campaña 500 años de resistencia indígena, negra y popular":

- Declaración del Primer Encuentro continental de la Campaña, Bogotá, Colombia, 7 - 12 de octubre de 1989
- Actas del Segundo Encuentro continental Quetzaltenango, Guatemala, 7 - 12 de octubre de 1991

1. INTRODUZIONE

È necessario definire chiaramente l'oggetto di questa sessione, sia in rapporto alle sessioni precedenti, sia in rapporto a ciò che questa sentenza avrebbe potuto, ma si è deciso non dovesse essere. Una definizione chiara degli obiettivi è essenziale per la qualità del risultato.

Bisogna innanzitutto circoscrivere chiaramente i termini del problema, cioè la conquista dell'America e il diritto internazionale. La conquista dell'America non è solo un avvenimento storico particolare; nella storia delle relazioni umane essa apre un'era nuova che non è ancora conclusa: uno degli obiettivi della presente sentenza era quello di dimostrare che i meccanismi della conquista e della dominazione messi in moto nel 1492, non hanno a tutt'oggi cessato di funzionare e di perfezionarsi secondo la razionalità che è loro propria. Applicata a questo fenomeno enorme, la disciplina storica non può limitarsi a farci capire meglio ciò che è accaduto e che non si ripeterà più con la violenza iniziale: deve farci entrare nelle realtà economiche e politiche attuali, aiutandoci a riconoscere nel presente la continuità del passato.

L'obiettivo di questa sessione non è stato perciò quello di emettere un giudizio di condanna, né su una conquista coloniale particolare, emblematica per il suo significato, né a maggior ragione sugli attori di questa conquista, colpevoli di violenze già ben documentate dai testimoni contemporanei e causa di numerosi genocidi.

Non è neanche il caso di ricercare se l'una o l'altra delle ingiustizie commesse può essere oggi riparata e con quali mezzi. In considerazione del ruolo assegnato al diritto internazionale nella giustificazione della conquista dell'America, l'oggetto di questa sentenza è di analizzare i tratti fondamentali del diritto internazionale contemporaneo, alla luce della sua origine coloniale e dei suoi sviluppi successivi, e di interrogarsi sulla giustizia che esso consente ai diritti fondamentali dei popoli.

Il Tribunale verrebbe tuttavia meno alla missione che gli è propria se si limitasse a formulare un giudizio puramente negativo che constata l'ingiustizia del sistema mondiale attuale, che denuncia le ambiguità dell'ordine giuridico internazionale oggi in vigore, e che avalla il dominio delle leggi economiche e delle regole giuridiche che organizzano il mercato generalizzato di scambio sul rispetto dei diritti fondamentali, di cui peraltro afferma le esigenze. Era logico porsi nella prospettiva di formulare proposte per un cambiamento dell'ordinamento mondiale attuale, proposte che sono formulate nella quarta ed ultima parte della sentenza.

Ciò che le celebrazioni ufficiali del quinto centenario chiamano "la scoperta dell'America" è stato in realtà

una conquista, un'impresa di soggiogamento di popoli da parte di Stati e delle forze economiche ad essi collegate e da essi sostenute. È stata una conquista che si distingueva radicalmente da tutte le precedenti: quelle che avevano permesso la costituzione dei grandi imperi, l'impero cinese, l'impero di Alessandro, l'impero romano; o le tante forme, ancor più antiche o contemporanee di estensione di uno Stato al di là delle sue frontiere originali, l'Egitto, la Babilonia, la Persia, esempio quest'ultimo penetrato particolarmente a fondo nell'immaginario occidentale grazie alla presenza della resistenza greca nell'umanesimo europeo come simbolo della lotta tra un popolo libero ed i suoi conquistatori, della vittoria della democrazia sulla forza armata del re dei re.

Anche se il fenomeno non era stato totalmente assente nel caso di alcuni grandi imperi dell'Antichità, in particolare nell'Impero romano, l'originalità della prima conquista coloniale moderna è stata lo sforzo di trovare nel diritto una giustificazione razionale dell'esercizio della forza, appoggiandosi ad un giudizio di valore che permetteva di separare la civiltà dalla barbarie, e diveniva così fonte e spiegazione dell'ineguaglianza tra i popoli. Inoltre, il movimento fino ad allora limitato ad una parte del mondo, per quanto esteso - la consistenza dell'Impero cinese e dell'Impero romano ne è un esempio -, si è per la prima volta esteso all'universo intero.

Perché la conquista dell'America e il diritto internazionale? L'era moderna che si è aperta intorno al 1492 è caratterizzata non solo da una riformulazione dei modelli di razionalità antica, dal decollo delle scoperte scientifiche e delle loro applicazioni tecnologiche, ma anche dall'emergere di una nuova teoria dello Stato (che si affermerà tra la fine del XVI e l'inizio del XVII secolo), e dall'autonomia di una disciplina giuridica nuova, il diritto internazionale.

Non solo la conquista dell'America è l'occasione per un primo abbozzo di diritto internazionale secolarizzato, nelle lezioni svolte a Salamanca all'inizio del XVI secolo da un teologo spagnolo, Francisco de Vitoria, ma uno degli elementi essenziali di queste lezioni consiste nel proporre come giustificazione della conquista un argomento nuovo, derivato dal diritto naturale, lo *jus communicationis*. Contrariamente a Vitoria, Francisco Ginés de Sepúlveda aveva dichiarato giuste le guerre contro gli abitanti delle Indie in nome di un dovere superiore, la propagazione della fede cristiana.

Il pensiero di Vitoria, che elabora una dottrina giuridica circa quarant'anni dopo l'inizio della conquista, è caratterizzato da tre elementi:

a) il fatto che le società umane intrattengano relazioni pacifiche di scambio è conforme al diritto naturale. - nessun sovrano può dunque impedire ai suoi sudditi di commerciare con stranieri che sbarcano sul suo territorio;

b) un altro argomento, che viene tuttavia formulato solo in seconda battuta (cosa abbastanza curiosa per un teologo) ha per oggetto la libertà di diffondere la fede cristiana: così come non possono opporsi alle relazioni di scambio economico, i principi non cristiani non possono vietare ai missionari di evangelizzare i loro sudditi;

c) logica conseguenza dei primi due, il terzo elemento del pensiero di Vitoria è la dottrina della guerra giusta (*bellum iustum*). Già presente nella patristica, in particolare in Sant'Agostino e Isidoro di Siviglia, questa dottrina considera come illecita una guerra che non mira a prevenire una minaccia di male per il principe (è la legittima difesa) o a riparare un'ingiustizia (iniuria) di cui il principe o i suoi sudditi sono rimasti vittime.

Ora, secondo Vitoria, il rifiuto di aprire il proprio territorio alla penetrazione pacifica dei commercianti stranieri o la proibizione di permettere l'evangelizzazione, sono un'ingiustizia poiché contraddicono lo *jus communicationis* fondato sul diritto naturale. È perciò lecito riparare l'ingiustizia con la conquista del territorio ingiustamente sottratto alla libertà di comunicazione.

Questa giustificazione della conquista dell'America solleva due serie di obiezioni.

Da una parte Vitoria include immediatamente nello *jus communicationis*, che suppone il riconoscimento della identità e la parità di diritti di tutti i soggetti che entrano in comunicazione, i diritti costruiti a misura dei conquistatori, e che di fatto gli Spagnoli avevano esercitato indiscriminatamente a danno degli indigeni nei decenni successivi alla conquista: il diritto di insediamento, e cioè di invasione; il diritto di appropriazione, a cominciare dall'oro e dall'argento considerati *res nullius*; il diritto di commercio, equivalente all'obbligo degli indigeni di lasciarsi spogliare; il diritto alla propagazione della fede, corrispondente all'obbligo degli indigeni di non ostacolarla. Il rifiuto dei "barbari" di offrirsi come vittime all'esercizio di tali diritti è assunto da Vitoria come causa di guerra.

In tal modo la "giusta causa" richiesta dalla dottrina medievale della guerra giusta viene smisuratamente allargata e sottratta a ogni criterio oggettivo; una volta stabilito il diritto asimmetrico alla conquista,

all'appropriazione, al commercio e alla propagazione della fede, la guerra per imporlo viene considerata legittima difesa del diritto, restaurazione della sicurezza e riparazione dell'ingiuria. Così la guerra, finalizzata in realtà ai soddisfacimento degli appetiti, viene posta al centro del sistema dei diritti umani e assunta al rango di un giudizio, mediante il quale il principe si trasforma in giusto giudice della sua stessa causa, legittimato a ristabilire il diritto leso dall'ingiuria patita "uccidendo gli autori" di essa. Identificazione della "giusta causa" con la causa del principe, e in definitiva con la causa del più forte, destinata a perpetuarsi nel tempo e giunta fino ad oggi.

Inoltre, l'applicazione della dottrina della guerra giusta alla conquista è possibile solo se si può documentare che, di fatto, gli invasori si sono presentati in modo sufficientemente pacifico, e che esistevano perciò le condizioni necessarie perché si verificasse la violazione del principio di diritto naturale che sottende lo *jus communicationis*. È anche necessario che la reazione violenta sia proporzionale alla gravità dell'ingiustizia che essa intende riparare e che i mezzi utilizzati siano limitati a ciò che è strettamente necessario. Anche se Vitoria dichiara di aderire a questo principio di proporzionalità e di avere dei dubbi sui criteri di applicazione della doppia valutazione ai fatti reali, sembra che concluda per la legittimità della conquista. Inoltre, insegnando quaranta anni dopo i fatti, l'autore considera che la situazione di fatto è irreversibile. Il sovrano dell'epoca, Carlo V, nipote d'Isabella la Cattolica, non potrebbe più rinunciare all'amministrazione dei territori conquistati. Si incontra così quella che sarà una costante del diritto internazionale, e cioè l'impatto della effettività per difendere la legittimità di una situazione originariamente ingiusta.

D'altra parte, il carattere esclusivo delle prerogative che derivano dalla conquista coloniale instaura una contraddizione tra lo *jus communicationis*, che lo ha già giustificato, e lo sfruttamento commerciale che ne è seguito. Già nel 1493, la bolla *Inter cetera* di papa Alessandro VI Borgia traccia sull'Atlantico una linea di demarcazione che divide tra la Spagna e il Portogallo il monopolio di navigazione nelle acque che uniscono l'Europa all'America e, l'anno seguente, il trattato concluso a Tordesillas tra la Spagna e il Portogallo delimita le due zone di colonizzazione, di cui la seconda riguarda l'attuale Brasile. Le due nuove potenze coloniali, come tutte quelle che verranno in seguito, in America e in altre parti del mondo, decidono immediatamente che ognuna eserciti un monopolio per l'istituzione di relazioni commerciali tra il Vecchio e il Nuovo Mondo. Lo *jus communicationis*, invocato per giustificare la conquista, sarà rifiutato nelle relazioni che ogni impero coloniale intrattiene con gli altri Stati. Mentre gli Spagnoli se ne erano avvalsi per giustificare la loro conquista (e lo stesso Vitoria fondava su questo diritto la libertà dei Francesi di commerciare con gli Spagnoli in Spagna e viceversa), le province d'America sono sottratte a questo apparente liberalismo e la libertà di commercio è rifiutata ai navigatori inglesi e francesi.

Già espressa da Vitoria e rafforzata dai suoi successori, in particolare da Grozio, la secolarizzazione del diritto internazionale ha due caratteristiche.

Vitoria non riconosce al papa un potere sovrano in materia temporale. Le bolle del 1493 non hanno quindi potuto avere come effetto la legittimazione della conquista di nuovi territori, ma solo quello di riconoscere ad ognuno dei due sovrani un monopolio per l'evangelizzazione degli abitanti delle Indie. L'esclusivismo commerciale sostenuto dal diritto della potenza coloniale e la legittimità dell'evangelizzazione dichiarata dal papa si sostengono a vicenda: i profitti procurati dallo sfruttamento delle risorse naturali e dalla mano d'opera indigena incoraggeranno l'evangelizzazione, che a sua volta conferisce un ulteriore titolo di legittimità al diritto di commercio. Si trova così tracciato, fin dall'origine, lo schema di ogni impresa coloniale. Essa dà accesso alle materie prime di cui l'Europa è priva, mette a disposizione dei conquistatori forze di lavoro sempre ridotte in condizioni di dipendenza servile e talvolta di schiavitù, apre territori di popolamento i cui occupanti originali sono espulsi o sterminati, ma si presenta anche come "missione sacra di civiltà", evocata in modo esplicito nel preambolo e nell'articolo 6 dell'Atto generale della Conferenza di Berlino del 25 febbraio 1885 e nell'articolo 22, paragrafo 1 del Patto della Società delle Nazioni. In un'epoca in cui la secolarizzazione ha preso il sopravvento sul predominio di una data religione, la missione di civilizzazione ha sostituito il dovere di evangelizzazione.

In entrambe le sue forme, la pretesa civilizzatrice che accompagna le conquiste coloniali si fonda sulla convinzione della disuguaglianza dei popoli. Fondato sulla chiamata di tutti gli uomini a condividere la salvezza di Cristo, e ripreso negli strumenti di protezione dei diritti dell'uomo, il principio della pari dignità di tutti gli esseri umani non è giudicato incompatibile con il valore diseguale attribuito alle culture e alle istituzioni politiche. Le società convinte di esprimere una civiltà superiore non esitano a distruggere, con forme diverse di

violenza, le istituzioni di altre società, qualificate come barbare o primitive. Poiché queste istituzioni disprezzate esprimono l'animo profondo del popolo che le ha concepite ed adattate ai suoi bisogni, è il popolo che di fatto è "annullato" (anche se ciò non coincide sempre con la eliminazione fisica dei suoi membri), secondo la definizione contemporanea di genocidio. La pretesa missione di civilizzazione permette di conciliare la distruzione dell'anima collettiva di un popolo con il rispetto ostentato per la dignità degli individui che lo compongono. Si arriva addirittura al paradosso che il bene di questi individui e la volontà di condurli ad uno stato superiore di civilizzazione sono invocati come giustificazione razionale della distruzione delle istituzioni da loro espresse come forma di governo.

La qualifica di "barbari" con la quale i Greci designavano coloro che non parlavano la loro lingua e non condividevano le loro istituzioni è ripresa da Vitoria per designare gli Indiani, e per dichiarare che essi non hanno raggiunto il livello di civiltà degli Spagnoli e soprattutto che non sono stati ancora istruiti alla sola vera religione.

Una simile consapevolezza della superiorità della civilizzazione portata dai conquistatori è già evidente nell'espressione utilizzata per designare l'evento di cui il quinto centenario è stato celebrato con grande clamore. Parlare di "scoperta" dell'America rivela fino in fondo l'eurocentrismo che ha accompagnato queste celebrazioni. Il termine "scoperta" pone i popoli dell'America nella situazione passiva di coloro che sono scoperti e - il seguito della scoperta lo dimostrerà - la cui cultura sarà negata e distrutta, i tesori religiosi e gli emblemi civici saccheggianti e fusi, e le risorse naturali drenate verso i mercati europei. Appare in questo contesto anche un insieme di nuove pratiche che segnano la censura tra il mondo del passato e quello del futuro, cioè del nostro presente.

Un primo fenomeno contemporaneo della conquista dell'America è costituito dal nuovo atteggiamento nei confronti della natura. Mentre tutte le società tradizionali, senza escludere quelle che avevano raggiunto un grado elevato di concentrazione del potere (come l'impero romano), avevano rispettato l'equilibrio naturale, limitandosi a far fruttare le risorse riproducibili ed a sottomettere ad una appropriazione limitata le ricchezze del sottosuolo, a partire dal XVI secolo inizia uno sfruttamento intenso e sregolato dell'ambiente naturale. Il fatto che questo sfruttamento abbia interessato anzitutto i territori coloniali ha facilitato l'alienazione di una natura apparsa come terra *nullius*. È tuttavia con modalità ancor più profonde che si capovolge il rapporto tra l'uomo e la natura.

Il capovolgimento si iscrive infatti in un nuovo modello di razionalità, che è quello dello scambio mercantile. Alle ristrette relazioni commerciali che avevano conosciuto le società tradizionali si oppone ormai il sistema di scambio universale, caratterizzato dall'inclusione delle risorse naturali e delle relazioni di lavoro in un sistema universale che trasforma ogni bene e ogni attività in un equivalente monetario. L'*homo oeconomicus* nasce a partire dalla conquista dell'America. Ancora una volta è necessario però diffidare di analogie superficiali; tutti i conquistatori avevano depredato i popoli soggiogati, avevano talvolta ridotto i vinti ad uno stato di schiavitù: ciò che è nuovo è la razionalità che guida i modelli di sfruttamento coloniale.

Ci furono certo proteste contro gli eccessi di sfruttamento della conquista, e ci furono voci che si levarono in difesa degli Indiani. Bartolomeo de las Casas, Pedro de Córdoba, Antonio de Montesinos giudicano in modo molto critico i primi anni della colonizzazione; ma non arrivarono mai a metterne in discussione la legittimità. La loro era una critica etica, toccava gli abusi del sistema, non il principio dell'ordine coloniale.

La tratta degli schiavi stabilisce un legame tra l'Africa, che entra per questa strada d'orrore nella storia della colonizzazione, e l'America, alla quale era destinata la manodopera servile. Anche l'antichità aveva conosciuto i mercati di schiavi ma il fatto nuovo è la produzione della schiavitù tramite un commercio regolato, che obbedisce alla razionalità economica del tempo. Mentre secondo la legge naturale tutti gli uomini sono liberi, la schiavitù non è contraria al diritto naturale derivato, cioè a quella versione del diritto naturale che si ricava dall'osservazione delle istituzioni politiche esistenti. Secondo San Tommaso d'Aquino, Vitoria o Suarez, la schiavitù è, come la proprietà, compatibile con il diritto naturale derivato, fino a che non sono dei cristiani ad esserne le vittime.

L'*homo oeconomicus* ha rotto il legame che univa le società tradizionali alla natura, e le conquiste coloniali hanno distrutto con la violenza quei legami, là dove ancora esistevano.

Ma un terzo fenomeno caratterizza la cultura dell'epoca moderna: la sua pretesa all'universalità. Questa deve essere intesa in un duplice senso: geografica innanzitutto, perché le conquiste coloniali che iniziano nel

1492 hanno condotto cinque secoli più tardi all'estensione all'universo intero, progressivamente "scoperto" dagli Europei, di un modello economico progressivamente liberato, in nome della sua stessa razionalità, dall'alibi iniziale: l'evangelizzazione degli Indiani o la cosiddetta missione di civilizzazione.

Ma l'universalità fa parte soprattutto dell'ordine del discorso: è la formulazione di regole che valgano per tutte le società umane. Alle pretese delle "religioni della salvezza" il cui messaggio si indirizzava a tutti gli esseri umani, si sostituisce un discorso autoritario che ha saputo adattare l'insegnamento di Vitoria alla nuova concezione di universo secolarizzato: libertà di commercio e sviluppo economico da una parte, democrazia e diritti dell'uomo dall'altra.

Non è sufficiente aver constatato il peccato originale che sta all'origine del diritto internazionale, inventato per introdurre la conquista violenta dell'America nei canoni della guerra giusta. Resta da verificare, ed è il punto centrale di questa sentenza, se il diritto internazionale si sia depurato, nel corso della sua storia, dal suo vizio di origine.

2. CINQUE SECOLI DI SCAMBIO MERCANTILE.

È possibile distinguere tre fasi nella storia delle relazioni economiche che hanno per radice lo *jus communicationis*. Queste tre fasi hanno in comune il fatto che sia le persone che i beni sono stati introdotti nel mercato.

a) *Lo scambio - prelievo (XV-XVII secolo)*

A partire dal 1492 ciascuna delle tre parti del mondo noneuropeo sono state sottomesse a tipi diversi di prelievo.

Dopo che si fu dissolta l'illusione di raggiungere l'Asia attraverso l'Atlantico, i primi conquistatori dell'America furono abbagliati dai tesori d'oro e d'argento del sottosuolo di quel continente. Lo sfruttamento delle miniere fu intenso e le condizioni di lavoro di coloro che si è insistito nel chiamare "Indiani" hanno contribuito, ancor più della violenza della conquista, all'estinzione della maggior parte dei popoli ridotti in schiavitù. L'oro e l'argento estratti dalle miniere sono in grandissima parte transitati per la Spagna e per il Portogallo e hanno permesso lo sviluppo economico delle città commerciali del Nord Europa.

Gli Olandesi e gli inglesi che sbarcano nell'America del Nord a partire dal XVII secolo vi fondano delle colonie che progressivamente espellono e distruggono i popoli indigeni.

Le bolle "*Romanus Pontifex*" e "*Dum diversas*", indirizzate già nel 1454 dal papa Nicola V ad Enrico il Navigatore e al Re Alfonso, attribuiscono al sovrano portoghese il possesso delle zone costiere dell'Africa con il dovere di diffondere la fede cristiana. I bisogni di manodopera delle due parti dell'America sono all'origine della tratta degli schiavi che sarà oggetto di un regolare commercio tra Africa e America, che durerà fino al XIX secolo, e che comporterà la deportazione di intere popolazioni in condizioni tali da determinarne un'enorme mortalità diretta.

Attivo con l'Asia fin dall'Antichità, il mercato delle spezie, della seta e, a partire dall'età moderna, dei mobili e delle porcellane si è intensificato grazie ai centri di scambio stabiliti dai commercianti europei; ma in questo contesto le regole rispondevano meglio che nelle altre due parti del mondo ai principi dello scambio mercantile.

Nelle tre parti del mondo, l'attività economica è stata condotta da commercianti privati, talvolta organizzati in "compagnie" che avevano ottenuto dai sovrani europei il monopolio del commercio e spesso dei diritti territoriali. Il principale regolatore di questo commercio è il mercato europeo.

b) *La generalizzazione dello scambio (fine del XVIII - inizio del XX sec.)*

L'economia politica della seconda metà del XVIII secolo ha tracciato una prima teoria dello scambio mercantile governato dalla "mano invisibile" del mercato, che contribuirà, più delle dottrine mercantiliste messe in pratica da alcuni stati, a diffondere il benessere universale.

Contemporanee della filosofia illuminista, le nuove teorie economiche paiono fondarsi sullo stesso ideale di libertà. Le lotte di indipendenza delle colonie spagnole e la separazione del Brasile dal Portogallo sembrano poter far coincidere questi due aspetti dell'ideale di libertà, ma favoriscono anche la conquista dei mercati di questa parte del mondo da parte dei commercianti inglesi. Parallelamente si susseguono le ultime conquiste

coloniali, quella delle Indie da parte dell'Inghilterra, la suddivisione dell'Africa, ratificata nel Congresso di Berlino (1885).

La rivalità tra le grandi potenze europee non è stata priva di influenza sulle conquiste coloniali tra il 1870 e il 1914. L'espansione coloniale della Francia, che si consolidava durante questo periodo, è favorita da Bismarck che vi individua una compensazione per la perdita dell'Alsazia-Lorena e le possibilità di una rinuncia da parte della Terza Repubblica alla pretesa di restituzione delle province perdute. Parallelamente, la crisi del 1914 non è scollegata dalla frustrazione risentita dall'Impero tedesco per i suoi scarsi possedimenti coloniali: la Germania era sul punto di diventare la prima potenza economica e commerciale del mondo, ma i suoi dirigenti insistevano nel collegare al dominio di spazi coloniali più consistenti la qualifica di reale potenza mondiale (*Weltmacht*).

Al di là dell'estensione della sovranità territoriale che per lo Stato si configurava come dominio su un impero coloniale, si delinea così ciò che all'epoca parve un elemento-chiave del sistema capitalistico gestito da imprenditori privati.

c) *Le relazioni economiche internazionali dopo il 1945*

La riorganizzazione del mondo intrapresa dalle potenze vincitrici a partire dal 1945, ha posto in prima linea l'estensione universale di un mercato di scambio generalizzato, ispirata da americani e inglesi. Il disegno politico proposto consisteva nell'eliminazione delle cause economiche della Seconda e più ancora della Prima guerra mondiale.

L'internazionalizzazione di una economia privatizzata e lo smantellamento delle protezioni nazionali avrebbero dovuto prevenire il ritorno delle cause che avevano portato ai conflitti internazionali.

Tre istituzioni furono concepite a questo scopo: due istituzioni finanziarie create dagli accordi di Bretton Woods, entrati in vigore il 27 dicembre 1945: il Fondo monetario internazionale (FMI) che doveva assicurare la stabilità delle parità monetarie, e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRD), alla quale era in parte affidato il compito di aiutare i paesi devastati dalla guerra a restaurare la propria economia. Una terza istituzione, che apparteneva al piano iniziale, cioè l'organizzazione internazionale del commercio (OIC), la cui Carta fu firmata a L'Avana e gli statuti approvati nel marzo del 1948. Questi strumenti non furono mai ratificati in seguito al loro rigetto da parte del Senato americano. Di fronte a questo scacco, fu deciso di staccare il capitolo IV della Carta dell'Avana e, dopo averla rimaneggiata, di farne uno strumento separato, intitolato Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). La filosofia del GATT era la libertà degli scambi economici internazionali (*Free Trade*), senza le clausole limitanti che ne avrebbero accompagnato l'inserimento nell'OIC. Inoltre il sistema di Bretton Woods fu, per ciò che riguarda i suoi aspetti monetari, gravemente perturbato, se non distrutto, dalla crisi monetaria del 1971 e dalla decisione di sospendere la convertibilità del dollaro (in oro), presa il 15 agosto dello stesso anno dal presidente Nixon. Da allora, le turbolenze monetarie non sono cessate, come attesta il corso del dollaro, principale moneta di riferimento degli scambi monetari.

In un sistema di libertà degli scambi, gli attori del commercio mondiale possono sembrare molto numerosi, la categoria sarebbe perfino illimitata se si dovessero includere i consumatori in possesso di risorse sufficienti per avere accesso al mercato. In realtà il numero degli attori significativi è molto ridotto, conferendo un carattere oligarchico al sistema economico mondiale. Le due grandi istituzioni finanziarie, il FMI e la Banca mondiale, sono stati istituiti sul modello di società di capitali, nelle quali il diritto di voto degli azionisti è proporzionale alle azioni possedute. Ne è risultato che i paesi industrializzati ad economia di mercato hanno fin dall'origine detenuto il potere all'interno delle due istituzioni e ne hanno orientato la politica in favore dei loro interessi, con una netta predominanza degli Stati Uniti. Al direttorio delle grandi potenze che caratterizzava le relazioni internazionali nel XIX secolo è succeduto il direttorio delle tre grandi componenti della potenza economica e finanziaria di questo fine del secolo XX, gli Stati Uniti, il Giappone e la CEE, cioè un gruppo di paesi che rappresentano all'incirca il 15% della popolazione mondiale.

Dal lato degli attori privati si può osservare una analoga concentrazione di potere. Un numero molto ristretto di imprese transnazionali hanno il controllo della tecnologia avanzata, del *know-how* industriale e commerciale, delle vie e delle modalità di scambio commerciale, delle tecniche di comunicazione. La grande maggioranza di queste imprese ha la propria sede principale in uno dei paesi che figurano nel direttorio delle

istituzioni monetarie e finanziarie internazionali. I gruppi transnazionali delle società si compongono di entità giuridiche distinte e sottomesse, in via di principio, alla legge del paese in cui sono stabilite. Una parte apprezzabile degli scambi qualificati come internazionali si svolge tra le diverse società del gruppo e sono considerate come commercio internazionale chiuso. Più che di multilocalizzazione del gruppo, si deve parlare di delocalizzazione, in quanto le diverse entità sono sostanzialmente sottratte al potere effettivo dello Stato territoriale, soprattutto per ciò che riguarda le strategie dei gruppi ed il potere di prendere le grandi decisioni economiche.

Un altro settore importante del commercio internazionale è considerato illecito: si tratta del traffico di stupefacenti gestito, tra i produttori e i paesi consumatori, da organizzazioni criminali che sperano anch'esse in condizioni di estrema concentrazione di potere. Il traffico di stupefacenti si ricollega alla problematica del commercio internazionale per due motivi. Da una parte nei paesi produttori c'è il degrado delle attività produttive lecite che provoca una conversione dell'agricoltura locale verso culture più remunerative, stabilendosi così una connessione tra i contadini poveri del Sud e i consumatori del Nord. D'altra parte i grandi profitti dei baroni della droga sono stati riciclati *nel e dal* sistema bancario transnazionale. Le recenti leggi che in diversi paesi industrializzati si sono sforzate di lottare contro il riciclaggio del denaro sporco, non hanno ancora raggiunto alcun risultato significativo.

Prima di analizzare le linee di forza del mercato di scambio generalizzato che prevale oggi, conviene indicare come si è evoluta la strategia degli attori dominanti.

Se fino alla prima guerra mondiale, il capitalismo europeo ha operato lungo due direttive, l'investimento diretto e il finanziamento, il primo nei territori coloniali, il secondo nei rapporti con i paesi del centro le cui risorse non erano sfruttabili con l'aiuto di capitali locali (l'esempio dell'impero zarista è tra i più significativi al riguardo), dal 1945 la partecipazione dei paesi ricchi al commercio mondiale ha seguito tre vie successive e, parzialmente, parallele.

a) Durante il periodo che ha seguito immediatamente la fine della guerra, ha prevalso l'investimento diretto. Esso ha seguito la via aperta nel corso del periodo precedente, sviluppando l'industria estrattiva delle materie prime non rinnovabili. Il sistema seguito era quello delle concessioni che conferivano al concessionario privilegi importanti, spesso un vero e proprio diritto di proprietà sulle risorse naturali del paese.

b) In un secondo periodo, l'abbondanza di liquidità ha incoraggiato i banchieri a finanziare lo sviluppo economico delle imprese locali ma anche il deficit dei bilanci degli stati. Il movimento è culminato nel 1982, con la cosiddetta crisi del debito estero dei paesi del Terzo Mondo. Alcune modalità di quadrature contabili del debito hanno portato ad una sua conversione con attribuzione di quote nelle imprese nazionali, ciò che significa una forma di ritorno all'investimento diretto.

c) A partire dagli anni '60 numerosi paesi del Sud hanno nazionalizzato le imprese straniere concessionarie (particolarmente nel settore petrolifero). Ma oltre ad essere state pagate indennità considerevoli, gli originari primi concessionari hanno concluso dei contratti vantaggiosi per i quali essi si impegnavano a controllare la tecnologia delle industrie estrattive ed a commercializzarne i prodotti, grazie ai circuiti nei quali occupavano una posizione dominante. Questi cambiamenti hanno fatto parte del processo più globale di trasferimento di tecnologia.

Tre elementi caratterizzano la situazione attuale del mercato mondiale: la sua internazionalizzazione, la privatizzazione, la *deregulation*. L'accesso a questo mercato è presentato come preconditione per un buon andamento dell'economia. Come documentato nella sessione del Tribunale Permanente dei Popoli sul FMI, il servizio del debito estero ha costretto gli stati ad aumentare i loro introiti per esportazione a scapito di produzioni necessarie alla sopravvivenza della popolazione del Paese. Come conseguenza, dal 1982, malgrado il leggero correttivo dell'aiuto allo sviluppo, i flussi finanziari tra il Nord e il Sud registrano un saldo netto considerevole a profitto delle economie dei paesi industrializzati, finanziati in questo modo dai paesi del Sud, secondo il modello instaurato dopo la conquista dell'America. Dal 1982 al 1990, il debito estero dei paesi del Sud nei confronti dei banchieri del Nord è aumentato del 60%. I pagamenti effettuati durante lo stesso periodo eccedono i flussi finanziari procurati grazie all'aiuto pubblico allo sviluppo per un importo di 418 miliardi, cioè sei volte l'ammontare degli aiuti del piano Marshall alla ricostruzione dell'Europa dopo il 1945.

L'internazionalizzazione ha inciso molto sul mondo del lavoro. Si possono identificare due politiche concorrenti ma spesso complementari: da una parte la politica dell'immigrazione dei lavoratori stranieri alla

quale non è sfuggito alcun Paese industrializzato dal 1945, d'altra parte il trasferimento delle industrie verso i paesi del Sud per diminuire i costi di produzione. Le due politiche hanno avuto effetti negativi sulla condizione dei lavoratori manuali non sufficientemente qualificati, con la conseguenza di una doppia scissione tra i lavoratori, geografica e gerarchica.

Da una parte, la politica di immigrazione successiva alla fine della prima guerra mondiale ha frenato l'aumento dei salari e diviso la classe operaia mantenendone una parte apprezzabile nella condizione precaria di lavoratori immigrati.

Presentato all'inizio come una forma di aiuto allo sviluppo, il trasferimento di una parte del settore manifatturiero e industriale verso i paesi del Sud ha permesso alle imprese transnazionali di beneficiare di salari molto più bassi ed anche, grazie alla moltiplicazione di centri di produzione diversificati e complementari, di mantenere l'insieme delle attività in una situazione di dipendenza dal centro decisionale del gruppo transnazionale.

D'altra parte la distinzione tra mano d'opera qualificata, adattata alle tecnologie di punta, e i lavoratori non qualificati si è accentuata ed ha interessato praticamente tutte le aree geografiche.

Una delle conseguenze di questa doppia scissione è stata la diminuzione dell'influenza del movimento sindacale che ha perso la spinta unitaria che ne aveva caratterizzato lo sviluppo nel XIX secolo e che aveva permesso alle democrazie liberali di trasformarsi in democrazie sociali.

Così come al tempo della conquista si sviluppò una critica etica su base religiosa, di fronte alla penetrazione del neo-liberismo, le Chiese giudicano in modo severo le situazioni sociali che ne derivano. E' il caso specifico della dottrina sociale della Chiesa cattolica, la cui critica etica mira particolarmente ai comportamenti interpersonali, ma rifiuta la mediazione di una analisi dei rapporti sociali, finendo così per rinforzare il sistema, mentre ne tenta la moralizzazione. Non solo: le autorità ecclesiastiche delegittimano la teologia della liberazione che formula i suoi giudizi su una base fortemente analitica.

Alla internazionalizzazione si aggiungono la privatizzazione e la *deregulation*, che è bene esaminare nella prospettiva del degrado delle funzioni dello Stato.

d) *Il degrado delle funzioni dello Stato*

Dallo Stato monarchico del XVI secolo e del XVII secolo, che ha ispirato la teoria dello Stato moderno, a quello liberale dei primi anni del XIX, gli elementi di continuità prevalgono sulla rottura che sembra essere introdotta dal discorso liberale. La funzione dello Stato rimane quella tradizionale: assicurare il mantenimento dell'ordine e della sicurezza dei cittadini, offrire alla proprietà privata la garanzia di istituzioni statali solide.

Nel corso del XIX secolo e della prima metà del XX, lo Stato ha acquisito due nuove funzioni: favorire una più equa distribuzione del reddito nazionale sotto la pressione del movimento sindacale (si tratta dello Stato assistenziale), e sottoporre l'economia alle proprie leggi.

Per ciò che riguarda il secondo punto, è apparso sin dalla fine del XIX secolo che la potenza di alcuni attori economici doveva essere controllata, ciò che è stato all'origine delle prime leggi americane sulle concentrazioni delle imprese (Sherman Act, 1890) e gli abusi di posizione dominante (Clayton Act, 1914). Tuttavia è significativo che i tribunali americani abbiano applicato queste leggi per la sola protezione del mercato nazionale, senza estenderne l'applicazione agli abusi commessi dalle stesse imprese nei paesi stranieri: *American Banana C., United Fruit C.*, 213 U.S. 347, 357 (1909).

La necessità di mettere l'industria al servizio della difesa nazionale durante la prima guerra mondiale ha in seguito contribuito alla pianificazione dell'economia con una tendenza che si è prolungata anche al di là della presenza delle cause che l'avevano determinata.

La privatizzazione e la *deregulation* che sono i termini cardine della nuova economia liberale rappresentano oggi due forme di aggressione, sia contro lo Stato assistenziale sia contro lo Stato regolatore dell'economia.

L'indebolimento della funzione dello Stato si è espresso anche nella adesione degli Stati a nuove organizzazioni internazionali di cui la CEE è il paradigma. I principi che le ispirano, libertà di circolazione dei lavoratori, dei servizi e dei capitali, mirano a creare un mercato comune e quindi un mercato interno, governati dal principio fondamentale del liberalismo economico. Non solo l'Europa sociale è rimasta in ritardo sull'Europa economica, ma gli Stati nazionali sono stati progressivamente privati dei loro mezzi di azione nei settori già

trasferiti alle istituzioni comunitarie.

Non si può tuttavia concludere che le regole del libero scambio siano effettivamente rispettate. Sono molte le misure protezioniste sopravvissute, che hanno come protagonisti principali proprio gli Stati Uniti, il Giappone e la CEE, e che sono dirette contro le economie più deboli delle altre aree geografiche.

Privatizzazione e *deregulation* sono anche parole chiave della politica economica imposta dal FMI e dalla Banca mondiale ad alcuni Stati debitori. Come dimostrato in modo specifico dalla sentenza del Tribunale Permanente dei Popoli sul FMI e la BM, le due istituzioni finanziarie dell'ONU hanno gestito il problema del debito dei paesi del Sud nell'interesse dei creditori. La rinegoziazione del debito, subordinata a politiche di aggiustamento imposte agli Stati debitori ha avuto come conseguenza il degrado catastrofico dei pubblici servizi, in particolare nei settori dell'educazione, della sanità e della politica sociale.

E non è certo irrilevante che lo Stato che ha accumulato un debito estero molto più elevato della somma di quello di tutti gli altri Paesi, grazie alla sua influenza preponderante all'interno delle istituzioni finanziarie dell'ONU, sia sfuggito a qualsiasi ammonimento.

3. LE ISTITUZIONI GIURIDICHE DEL SISTEMA ECONOMICO MONDIALE

a) *Il diritto di proprietà*

Contrariamente ad una opinione generalmente condivisa, la concezione moderna del diritto di proprietà non è un'eredità diretta del diritto romano. Sono stati i romanisti della fine del Medio Evo e dell'inizio dell'era moderna che hanno elaborato una nuova nozione giuridica che ingloba, sotto un unico concetto, le molteplici forme di appropriazione dei beni del mondo materiale, riconosciute dalle società antiche. Ci si limiterà ad evocare i momenti più significativi di questo percorso storico del diritto di proprietà.

Secondo la dottrina classica, ben rappresentata dal pensiero di Sant'Ambrogio (IV secolo), all'origine regnava il comunismo primitivo. La proprietà è una istituzione civile creata dalle prime società organizzate. San Tommaso d'Aquino (XIII secolo) vi applica la sua distinzione tra diritto naturale (*lex natura*), che ignora il diritto di proprietà, e il diritto naturale derivato (*ius gentium*) che lo instaura. Secondo la legge naturale primitiva, tutti gli uomini sono liberi e la proprietà è comune o collettiva. La proprietà è, allo stesso titolo della schiavitù, una istituzione che deve essere rispettata in virtù del diritto naturale derivato. Il primo grande teorico del diritto internazionale, Grozio, riprende su questo punto la dottrina tomista. I testi del diritto romano ai quali egli fa riferimento sono quelli che reprimono il furto.

È a John Locke che è lecito attribuire la concezione moderna del diritto di proprietà: l'originalità di Locke consiste nell'aver associato libertà e proprietà. La libertà che rende l'uomo padrone del suo corpo e delle sue azioni gli permette anche di appropriarsi dei beni che ha acquisito con il suo lavoro. Inversamente, la proprietà garantita contro ogni intromissione del sovrano, ricrea attorno al cittadino un'area di libertà. La moneta e il "potere di tesaurizzazione" che essa conferisce, hanno un ruolo chiave nel sistema di Locke. La moneta è anche un elemento di accumulazione del capitale, indispensabile allo sviluppo dello scambio mercantile.

Nella seconda metà del XVIII secolo, David Hume applicherà la sua filosofia utilitarista a giustificazione della proprietà privata: essa è il motore della produzione dei beni utili alla società, ciò che si ricollega alle coeve teorie dell'economia politica.

Dopo aver lottato senza successo contro il liberalismo durante la prima metà del XIX secolo, la dottrina sociale della Chiesa cattolica della fine dello stesso secolo, aderirà alla giustificazione della proprietà nella sua battaglia contro il socialismo, ma perdendo di vista la distinzione tradizionale tra la legge naturale e il diritto naturale derivato.

La garanzia del diritto di proprietà è la pietra angolare delle dichiarazioni di diritto della fine del XVIII secolo ed essa sarà più tardi incorporata negli strumenti di protezione dei diritti dell'uomo. Il binomio libertà-proprietà immaginato da Locke è definitivamente adottato insieme con la giustificazione utilitarista del diritto di proprietà. Un trionfo così totale impone tre interrogativi.

Il primo ha per oggetto il legame tra la libertà e la proprietà: se la seconda è necessaria al pieno sviluppo della prima, qual è la situazione di tutti coloro che non hanno accesso alla proprietà? La questione è tanto più pertinente in quanto interi popoli sono privati di qualsiasi proprietà e conseguentemente, dell'accesso al mercato. In tutti i paesi, ma con una violenza molto maggiore nei paesi del Sud e dell'Est, si stabilisce una separazione tra

due categorie della popolazione, a seconda che i loro membri abbiano o meno accesso al mercato in qualità di consumatori. La differenza significativa è che in un gruppo di paesi è la minoranza ad essere esclusa dall'acquisizione dei beni di consumo primari, mentre nell'altro gruppo è la maggioranza che si ritrova in questa condizione.

Se la libertà è effettivamente indissociabile dalla proprietà, non è dovere dello Stato assumere le misure adeguate ad assicurare un minimo di uguaglianza economica tra tutti i cittadini?

L'attuale evoluzione del mercato di scambio generalizzato non smentisce la giustificazione utilitarista che continua a prevalere? Da strumento di misura degli scambi, la moneta, è diventata un bene in sé. La fonte principale di arricchimento ha cessato di essere il lavoro produttivo per trasferirsi nella speculazione, creando ciò che alcuni economisti hanno chiamato "la società del casinò". Una evoluzione di questo tipo scuote gli stessi fondamenti razionali della giustificazione utilitarista della proprietà. Se si tiene poi presente che il potere economico è concentrato in un numero molto ristretto di grandi imprese che si pone agli antipodi della società di piccoli produttori indipendenti, che era il modello ideale di Adam Smith e di Ricardo, ci si trova in una situazione che tende a riprendere quei caratteri feudali che gli economisti liberali intendevano distruggere.

Fin dalle sue origini l'appropriazione privata dei beni del mondo materiale ha lasciato fuori dalle sue pretese le cose comuni (*res communes*), l'aria, l'acqua, la biosfera. Ne è risultato uno sfruttamento smodato di queste risorse naturali: non appartenendo a nessuno, esse non costavano nulla e potevano essere impunemente utilizzate. La recente "scoperta" dei problemi ecologici, ai quali ci si è proposto di dar risposta con rimedi puramente tecnologici, che generano a loro volta una nuova industria, non lascia sufficientemente trasparire il loro legame con il modello di sviluppo economico instaurato nel corso degli ultimi cinque secoli.

Il diritto di proprietà definito dai romanisti è stato ritenuto universalmente valido per esprimere il dominio esercitato dall'uomo sulla natura. All'epoca delle imprese coloniali i conquistatori sono entrati in relazione con popoli che rispettavano l'ambiente naturale e che praticavano forme diverse e collettive di sfruttamento del suolo. Poiché queste ultime non rientravano nel concetto di proprietà privata individuale, elaborato durante il Rinascimento, i conquistatori negarono ai popoli colonizzati l'esistenza di un sistema di regole di occupazione del suolo. Le loro terre furono considerate come *terra nullius*, disponibili per l'appropriazione da parte del primo occupante. La proprietà di immensi territori fu così riconosciuta alle compagnie, sulla semplice base della concessione di sfruttamento da parte di un sovrano europeo. Si stabilì un sistema europeo di catasto e di lottizzazione del suolo secondo il modello del Torrens Act in Australia: il diritto di proprietà originario fu attribuito al primo acquirente, nel totale disconoscimento dei diritti collettivi preesistenti.

Al binomio libertà-proprietà si aggiunge la libertà contrattuale. Nel corso del XIX secolo, lo Stato liberale in evoluzione verso lo Stato assistenziale si è sforzato di contrastare questa libertà imponendo ai contraenti disposizioni imperative. Il diritto del lavoro e più recentemente la protezione dei consumatori sono stati i settori principali di intervento degli Stati nella libertà contrattuale.

L'azione dello Stato è stata necessariamente confinata nei limiti del suo territorio. I contratti che incidono sugli scambi internazionali sono stati sostanzialmente esenti da questo intervento. Tre esempi possono essere sufficientemente dimostrativi:

- l'istituzione di un mercato monetario di valute localizzato in un paese diverso da quello in cui esse hanno corso legale (curo-dollari o più generalmente monete straniere), mercato interamente retto da consuetudini bancarie transnazionali e sottratto al potere di controllo degli istituti di emissione;
- le regole seguite all'interno dei gruppi transnazionali di società;
- l'estensione dell'arbitrato internazionale e la soluzione delle controversie in base a principi generali talvolta qualificati come *lex mercatoria*.

Queste tre espressioni della libertà contrattuale e che arrecano un contributo essenziale all'organizzazione del mercato di scambio generalizzato si sono liberate dalle norme di diritto imposte dagli Stati.

b) *Il diritto internazionale*

I. La storia del diritto Internazionale fino alla Carta delle Nazioni Unite.

La storia delle dottrine del diritto internazionale ha seguito un andamento parallelo a quello delle relazioni economiche internazionali (*sopra, I*). Così come è stato indicato nell'Introduzione, i primi teorici del diritto internazionale, Vitoria e Grozio, si appoggiano largamente al diritto naturale trasmesso dalla scolastica.

All'origine gli uomini vivono nello stato di natura, che non è un'età idilliaca ma, secondo l'espressione di Hobbes, *bellum omnium in omnes*. L'istituzione delle prime società civili ha instaurato la pace all'interno delle collettività organizzate. All'inizio del XVI secolo, gli stati nazionali hanno reagito con un diritto che è loro proprio e di cui una delle funzioni è il regolamento giurisdizionale delle controversie tra i cittadini.

Secondo Hobbes e Spinoza, le relazioni mutue degli Stati non sono uscite dallo stato di natura. Uno dei meriti di Grozio è quello di avervi associato la nozione di diritto naturale: gli Stati formano tra di loro una società necessaria che essi accettano di organizzare nel loro comune interesse. Ma il pensiero di Grozio e dei suoi principali successori non è esente da ambiguità.

Uno dei punti cruciali del diritto internazionale nascente è il rispetto dell'intoccabilità dei trattati: *Pacta sunt servanda*. Ma si tratta di un obbligo fondamentale che fa parte della legge naturale o bisogna individuare in esso un effetto dell'adesione implicita degli Stati? Stando alle teorie contemporanee sulla sovranità dello Stato, il diritto internazionale acquisirebbe la sua forza obbligatoria dal consenso degli Stati ed essi sarebbero tenuti soltanto alle norme a cui hanno dato il loro assenso.

Una delle ragioni che giustificano il rispetto da parte degli stati di alcune norme fondamentali in tempo di pace è lo *ius communicationis*: l'istituzione di un mercato di scambi internazionale esige la stabilità di un ordine internazionale embrionale, la protezione della persona e dei beni di quelli che si trasferiscono sul territorio di un altro stato. La condizione degli stranieri è, in questa prospettiva, parte essenziale del diritto di pace.

Diventa così evidente la connessione tra privato e pubblico: regolando le reciproche relazioni degli Stati, il diritto internazionale appartiene senza dubbio al diritto pubblico, ma è inseparabile dallo sviluppo delle relazioni private tra i commercianti delle diverse nazioni. Se si riconsidera la giustificazione principale della conquista dell'America sostenuta da Vitoria, si può anzi dire che il pubblico ha seguito il privato: la conquista dei nuovi territori è legittima perché permette agli Spagnoli di esercitarvi il commercio, e in via accessoria, di propagarvi la fede cristiana.

Alla fine del XVIII secolo, la dottrina del diritto internazionale sembra divisa tra una corrente idealista e una corrente realista o positivista. La prima si esprime nel progetto di pace perpetua dell'abate Saint Pierre (1713), commentato da Jacques Rousseau e che ha ispirato Kant (*Zum Ewigen Frieden*, 1795) e la Dichiarazione del diritto delle genti (1793-1795) dell'abate Grégoire. Ma è la corrente realista che prevarrà nella dottrina giuridica del XIX secolo; questa corrente è positivista in duplice senso: il diritto internazionale non è una versione del diritto naturale ma si compone di regole effettivamente in vigore e queste regole sono quelle che gli Stati hanno accettato di osservare nelle loro relazioni mutue.

L'ordine giuridico internazionale che si è consolidato nel XIX secolo include un elemento che è essenziale per l'oggetto di questa sessione. Si tratta di un sistema chiuso, di origine europea, che si è in seguito esteso alle nazioni indipendenti d'America ma che ha per unici soggetti le "nazioni cristiane" o le "nazioni civilizzate". L'ordine giuridico internazionale raggruppa secondo l'espressione di Sir Thomas Holland la "famiglia delle nazioni" (*the Family of Nations*), cioè un "cerchio incantato" (*a charmed circle*), da cui sono escluse la Cina, la Persia, il Siam e, fino al 1899, il Giappone.

In questa logica, le conquiste coloniali del XIX secolo non furono sottomesse alle usuali norme del diritto internazionale: non esisteva il diritto di pace tra le nazioni civilizzate e i popoli esposti ad una conquista coloniale. Le giustificazioni elaborate da Vitoria, al di là della loro insufficienza hanno anche cessato di essere necessarie: le nazioni civilizzate non devono più motivare l'inclusione con la forza di popoli non civilizzati nel mercato dello scambio generalizzato. Ancora recentemente in un'occasione come quella della guerra di Abissinia (1935) fu possibile adottare sanzioni contro l'Italia da parte del Consiglio della Società delle Nazioni solo perché lo Stato aggredito era membro della Società.

II. La Carta delle Nazioni Unite

Pur non escludendo la sopravvivenza delle colonie esistenti, la Carta delle Nazioni Unite contiene principi nuovi. Oltre al principio di uguaglianza sovrana di tutti gli Stati e l'aspirazione all'universalità del titolo di membro dell'Organizzazione, molte disposizioni della Carta ed alcuni *considerando* del Preambolo mettono l'accento sulla protezione senza discriminazione dei diritti dell'uomo e sul dovere dell'Organizzazione di promuovere lo sviluppo economico e sociale di tutti i popoli.

La risoluzione 1514-X-V dell'Assemblea generale delle N.U. del 14 dicembre 1960 (Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali) ha enunciato dei principi nuovi. La Dichiarazione è

inseparabile dalle lotte di liberazione nazionale, anteriori e contemporanee a cui ha conferito quella legittimità giuridica di cui erano fino ad allora sprovviste. La portata giuridica della Dichiarazione è stata confermata dal parere consultivo emesso il 16 ottobre 1975 dalla Corte Internazionale di Giustizia nell'affare del Sahara Occidentale.

c) *Il diritto internazionale economico*

È apparso ben presto che l'accesso dei popoli coloniali all'indipendenza non era sufficiente a conferire ai nuovi Stati il controllo della loro economia. Del resto, l'esperienza dell'indipendenza delle colonie spagnole e portoghesi d'America avrebbe dovuto essere più che istruttiva al riguardo.

Si è così sviluppata a partire dal 1972, l'idea di instaurare un nuovo ordine economico internazionale. Nel corso della VI sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (9 aprile - 2 maggio 1974) furono adottate due risoluzioni: la risoluzione 3201 (S-VI), intitolata "Dichiarazione riguardante l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale", e la risoluzione 3202 (S-VI) intitolata "Programma di azione per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale". La "Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati" fu adottata il 12 dicembre 1974 dall'Assemblea generale ordinaria (ris. 3281/XXIX).

Parallelamente al tentativo d'instaurare un nuovo ordine economico internazionale è stata lanciata l'idea di un nuovo "diritto dell'uomo", il diritto allo sviluppo, che è stato a sua volta l'oggetto di numerose risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Qual è lo stato attuale del "nuovo ordine economico internazionale"?

È vano pronunciarsi sulla forza obbligatoria delle risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU. Ad alcune, come la Dichiarazione 1514-X-V una simile forza deve essere evidentemente riconosciuta. Per le risoluzioni che hanno avuto per oggetto il nuovo ordine economico internazionale e il diritto allo sviluppo, conviene piuttosto chiedersi qual è il loro statuto attuale e qual è il modello di sviluppo proposto.

Più che di un'idea generosa, la volontà di ridurre lo scarto tra i paesi che si qualificano come "sviluppati" e tutti gli altri, è stata una rivendicazione degli uomini politici che parlavano in nome di questi ultimi.

Dopo due decenni, lo scarto tra gli "Haves" e gli "Have-nots" non solo non si è ridotto ma è aumentato. La constatazione di un grado così ovvio di inefficacia di testi peraltro molto suggestivi non è tuttavia l'osservazione più importante. Conviene piuttosto interrogarsi sul concetto stesso di sviluppo e sul modello che lo ispira.

Nella classificazione dei paesi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'indicatore di sviluppo è puramente economico: si tratta di uno strumento di misura della crescita cioè del prodotto interno lordo (PIL). Il calcolo consiste nel dividere il PIL totale del paese con il numero di abitanti, assumendo il risultato come indicativo del reddito medio per abitante. L'indicatore è chiaramente fuorviante perché non esprime le ineguaglianze di reddito all'interno di un paese. La crescita del PIL può essere anzi accompagnata da un tale aumento delle ineguaglianze, che la situazione economica della maggioranza della popolazione risulta peggiorata in un periodo definito di crescita.

È proprio qui che gioca un ruolo il modello di sviluppo. Inspirato dall'integrazione di tutti i paesi nel mercato di scambio generalizzato, questo modello tende a favorire le attività produttrici di introiti provenienti dall'esportazione, a scapito di quelle che migliorano le condizioni di vita della popolazione locale, che stimolano l'importazione di beni di consumo troppo costosi per la maggioranza della popolazione. Si accentuano così le disuguaglianze interne e si produce un'immagine falsa dei progressi economici che si attribuiscono ad un paese. Non pochi economisti o sociologi esprimono la loro soddisfazione di fronte all'allargamento di una classe media di consumatori, in Brasile, in Messico, in alcuni paesi del Sud-Est asiatico, in India, in Indonesia, e ci si aspetta lo stesso miracolo dal passaggio dei Paesi dell'Est ad una economia di mercato.

Che il venti o il trenta per cento della popolazione di un paese (cifra troppo ottimista in certi casi) abbia accesso ad un mercato concepito sul modello degli Stati Uniti o della CEE, soddisfa pienamente al bisogno di espansione delle industrie produttrici. Che senso ha tuttavia riconoscere come positivo un modello di sviluppo che include il degrado delle condizioni reali (e non solo comparative) di vita del resto della popolazione di quel Paese?

Le modalità di produzione e di consumo dei paesi più ricchi si sono propagate solo ad una parte della popolazione dei Paesi del Sud del mondo. Questo modello di consumo non potrebbe essere esteso a tutti gli

esseri umani: il suo mantenimento, ad esclusivo vantaggio di un quinto della popolazione mondiale, esige l'utilizzazione di più dei tre quarti delle risorse naturali e della produzione industriale. A questo ostacolo di natura economica s'aggiunge la minaccia della distruzione dell'ambiente la cui ampiezza si rivelerebbe incommensurabile se (ignorando per un momento l'impossibilità legata alla relativa scarsità delle risorse) tutti gli abitanti del pianeta condividessero il modello di vita dei più ricchi.

Così, la nozione di sviluppo non tende al miglioramento delle condizioni di vita della maggioranza degli esseri umani, ma piuttosto all'espansione del mercato della produzione e dello scambio gestito da un pugno di attori pubblici e privati. Il termine "sviluppo" è corretto se definisce lo sviluppo del mercato e non quello dei popoli. Questa interpretazione è in perfetta armonia con il progetto di "nuovo ordine mondiale" lanciato dal presidente Bush alla fine della guerra del Golfo. L'espressione è doppiamente un equivoco: lungi dall'essere innovativo, questo ordine regna dalla conquista dell'America, ma ha saputo assumere forme nuove nel corso dei secoli, senza nessuna flessione rispetto al modello predatorio iniziale. L'ambiguità nasce anche da una analogia verbale con il nuovo ordine economico internazionale degli anni 1972-1975. Ma mentre quest'ultimo mirava a creare più uguaglianza tra i popoli, il nuovo ordine mondiale del 1991 intende mantenere una dominazione cinque volte secolare.

d) *Il diritto di guerra*

Opera di circostanza, le lezioni di Vitoria si dividono in due parti: *De Indis recenter inventis e De iure belli*. Queste due parti sono intimamente legate: la "scoperta" dei territori nuovi offerti allo *jus communicationis* è indissolubilmente legata alla violenza giudicata necessaria per vincere la resistenza dei popoli d'America. Il titolo della celebre opera di Grozio capovolge i termini, *De iure belli ac pacis*, ma mantiene una distinzione che resterà tradizionale nel diritto internazionale, diritto della guerra e diritto della pace. Il diritto della guerra è rimasto a lungo la parte essenziale del diritto internazionale.

L'idea stessa di un diritto della guerra sembrava implicare che la violenza tra gli stati e i popoli potesse essere regolata nello stesso modo in cui lo Stato è riuscito, grazie alle sue istituzioni coercitive, a stabilire relazioni pacifiche tra i suoi soggetti.

Il diritto della guerra si divide a sua volta in due parti, lo *jus ad bellum* che intende regolare il ricorso alla forza armata e lo *ius in bello* che cerca di limitarne l'esercizio ai soli mezzi considerati leciti.

Lo stato di natura che ha preceduto l'istituzione delle prime società organizzate autorizza ogni violenza o, più esattamente, è caratterizzato rispetto a quelle società, dall'assenza di legge. L'apparizione all'inizio del XVI secolo di una nuova branca del diritto, il diritto internazionale, consiste nel sottomettere le relazioni tra gli Stati a norme ed istituzioni giuridiche analoghe a quelle che hanno permesso il consolidamento degli stessi stati.

I progressi del diritto della guerra sono stati molto lenti e ciò ha fatto a lungo dubitare della natura giuridica del diritto internazionale: in effetti, l'esercizio di una costituzione regolata è considerato l'elemento essenziale per la definizione di ordine giuridico, o ordine di costrizione (*Zwangsortung*). Ma un sistema normativo che non riesce a regolare l'esercizio della violenza tra i suoi membri merita la qualificazione di ordine giuridico?

Prima di compiere progressi decisivi dopo la prima guerra mondiale, la dottrina dello *jus ad bellum* aveva conosciuto una vera e propria eclissi.

La teoria della guerra giusta aveva delle radici teologiche o morali: la secolarizzazione del diritto naturale e, nel XIX secolo, l'influenza del positivismo contribuiscono al suo declino. Alla fine di questo secolo, la dottrina dominante aderisce all'opinione attribuita ad un teorico militare, ossia che "la guerra è solo la continuazione della politica condotta con altri mezzi". Tra gli Stati regna la legge della natura, nel senso di una natura spietata, che permette l'annientamento dei deboli ad opera dei più forti.

Inoltre, lo *ius ad bellum* reggeva solo le relazioni tra le nazioni cristiane o civilizzate e già su questo punto questa normativa era arretrata perfino rispetto all'applicazione che ne aveva fatta Vitoria.

E' evidente che la dottrina teologica o giusnaturalista della guerra giusta non era esente da critiche. Essa includeva due elementi, l'uno apparentemente molto saldo, il diritto di legittima difesa, e l'altro molto più fragile, il diritto di porre rimedio con la guerra ad un'ingiustizia subita (*iniuria*).

Si è già vista la critica a questa seconda applicazione della dottrina della guerra giusta, avanzata da Vitoria. Il teologo spagnolo è tuttavia sensibile ad una lacuna della sua dottrina, all'assenza cioè di una autorità

superiore agli Stati, capace di decidere se una guerra è giusta o meno. Da qui l'idea che prevarrà nel XIX secolo, secondo la quale entrambi i belligeranti possono essere convinti di condurre una guerra giusta.

Un'altra pecca di questa dottrina è evidente nel fatto che in ogni caso, sono le armi che decidono l'esito del conflitto. La dottrina della guerra giusta si avvicina allora al giudizio di Dio delle ordalie medievali. Come il diritto internazionale consolida situazioni già acquisite, quale che sia la forza delle ragioni del conquistatore, la dottrina conferisce alla forza delle armi una pura apparenza di legittimità.

Durante la seconda metà del XIX secolo, lo *jus in bello* fece progressi più evidenti, incorporati nelle tre convenzioni annesse all'Atto finale della Conferenza di Pace dell'Aja del 1899, e le tredici convenzioni annesse all'Atto finale della Conferenza di Pace dell'Aia del 1907.

È solo in seguito alla prima guerra mondiale che lo *jus ad bellum* rende operativi i principi idealisti della pace perpetua elaborati nel XVIII secolo. Non c'è dubbio che le riparazioni imposte al Reich tedesco dal trattato di Versailles, possano essere considerate come una legge imposta dai vincitori al vinto; esse proponevano però un'idea nuova, cioè che la guerra di aggressione era illecita. In un parere formulato da Hermann Kantorowicz per il governo della Repubblica di Weimar, ma pubblicato solo nel 1967, l'autore tedesco applica alla questione che gli era stata posta (*Die Klegssebuldfrage*) la sua dottrina della *Freirechtslehre*. Questa dottrina, che aveva analogie importanti con il diritto dei popoli, intendeva dimostrare che, molto prima del 1914, l'opinione pubblica non era d'accordo con la dottrina classica, secondo la quale una guerra di aggressione non era contraria al diritto internazionale. Nello stesso periodo Hans Kelsen costruisce la sua teoria del diritto internazionale sulla dottrina della guerra giusta: la guerra può essere solo un delitto, o il mezzo lecito per rimediare ad una ingiustizia.

Il 26 agosto 1928, quindici Stati firmano il trattato Briand-Kellog con il quale “dichiarano solennemente che condannano il ricorso alla guerra per regolare le controversie internazionali e che rinunciano ad utilizzarla come strumento di politica internazionale, nelle loro relazioni mutue” (art. 1). Numerosi altri stati aderiscono al Patto, ciò che autorizza a riconoscergli il valore di principio consuetudinario di diritto internazionale.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il divieto di ricorrere in modo unilaterale alla forza armata è iscritto nell'articolo 2, paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite: “I Membri dell'Organizzazione si astengono nelle loro relazioni internazionali dal ricorrere alla minaccia o all'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di ogni Stato, sia in ogni altra maniera incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite”.

Uno dei principi fondamentali che emerge dall'articolo 2, paragrafo 4 appena citato, è l'illegittimità della conquista di un territorio con la forza armata, che rappresenta una rottura rispetto al diritto internazionale fino ad allora vigente. Nonostante i termini formali dell'articolo 2, paragrafo 4 della Carta, numerosi conflitti armati si sono succeduti dal 1945. L'opinione pubblica europea vi è stata a lungo poco attenta, perché le grandi potenze che avevano partecipato ai due conflitti mondiali, coinvolgendovi anche i loro possedimenti coloniali, vivevano ormai in pace.

Fino agli anni più recenti, questi conflitti si sono svolti nei paesi del Sud del mondo. La guerra tra le diverse repubbliche della Jugoslavia e le minacce che interessano alcune parti di quella che era l'Unione Sovietica hanno per la prima volta dal 1945 (sé si eccettua la situazione dell'Irlanda del Nord) riportato la guerra all'interno dell'Europa.

Secondo un rapporto presentato da Dan Smith alla XLII Pugwash Conference on Science and World Affairs (Berlino, 17 settembre 1992) sotto il titolo di *Market, Development, Conflict*, è importante sottolineare gli elementi che caratterizzano gli attuali e numerosi conflitti armati. Si tratta per lo più di guerre civili o di conflitti interni. Ma benché assumano a tratti colorazioni etniche o nazionali, le rivolte di alcuni popoli hanno come radice un ineguale accesso alla ricchezza e al potere.

Lo stesso rapporto cita ventuno paesi nei quali, tra il 1975 e il 1985, violenze di natura politica hanno avuto come origine le misure di austerità imposte al governo da parte del FMI e della Banca mondiale.

Dopo le lotte di liberazione nazionale, non tutte concluse, numerosi paesi resistono dunque all'integrazione nel mercato di scambio generalizzato che non offre risposte soddisfacenti ai loro bisogni essenziali. Mentre in passato le guerre erano imputate al mercantilismo delle grandi potenze economiche ed alla competizione delle loro politiche di espansione, i conflitti attuali trovano la loro ragione d'essere nell'ordine economico mondiale che le grandi potenze (che si sono protette dalle guerre interne e si limitano provvisoriamente ad una rivalità puramente economica) sono riuscite ad imporre al resto del mondo.

Denominati talvolta “conflitti a bassa intensità”, in quanto non mettono in pericolo la pace mondiale,

questi conflitti armati sono giudicati trascurabili perché necessari all'instaurazione di un nuovo ordine mondiale.

Il principio posto dall'articolo 2, paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite è stato finora rispettato dalle grandi potenze.

All'epoca in cui la Carta fu adottata, il principio giuridico dell'uguaglianza sovrana degli Stati si accompagnava ad una duplice censura all'interno del sistema delle Nazioni Unite: da una parte la rivalità tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, rafforzata dall'adesione a due sistemi economici differenti e, dall'altra, il contrasto tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo. L'immagine geografica utilizzata - un doppio asse Est-Ovest, Nord-Sud - era di fatto fuorviante nella sua localizzazione dei Paesi coinvolti. Inoltre, i due assi di riferimento coincidevano solo parzialmente, essendo i Paesi del Sud a loro volta divisi dalla linea Est-Ovest.

All'epoca della "guerra fredda", le due superpotenze non si sono mai lasciate coinvolgere in un conflitto aperto, ma hanno sostenuto i belligeranti del Sud in numerosi conflitti armati o hanno direttamente condotto operazioni militari contro un paese del Sud.

La dissoluzione dell'Unione Sovietica e l'adesione delle nuove repubbliche europee all'economia di mercato hanno radicalmente modificato il sistema delle Nazioni Unite. Non solo la Russia e le altre repubbliche derivate dall'URSS hanno aderito all'economia di mercato, ma la prima ha abbandonato la posizione di antagonista che aveva occupato in seno al Consiglio di Sicurezza.

Mentre l'esercizio del diritto di veto da parte di uno dei due principali membri permanenti del Consiglio di Sicurezza aveva paralizzato l'azione dell'organo delle Nazioni Unite, specificamente responsabile del mantenimento della pace, la guerra del Golfo ha dimostrato in modo eclatante l'estensione dei cambiamenti intervenuti nel sistema delle Nazioni Unite: il 1991 rimarrà in questo senso un anno-chiave quasi quanto il 1492.

Sono molti gli argomenti avanzati per giustificare l'azione collettiva intrapresa dagli Stati Uniti e dai loro alleati contro l'Iraq.

a) Il primo può essere ricollegato alla dottrina della guerra giusta. L'aggressione e l'occupazione del territorio del Kuwait da parte dell'Iraq, violavano certamente l'articolo 2, paragrafo 4 della Carta, che permetteva di qualificare in termini di diritto internazionale positivo la valutazione giuridica dell'ingiustizia (*iniuria*) commessa dal governo dell'Iraq. Tuttavia, affinché una guerra sia giusta, mentre mira a raddrizzare un fatto internazionale illecito, è necessario sia soddisfatto il principio di proporzionalità: se per ristabilire la pace e riparare l'ingiustizia iniziale, sono sufficienti mezzi meno drastici della guerra, è d'obbligo adottarli. La decisione di costringere l'Iraq con la forza delle armi è stata invece presa senza una valutazione seria dell'efficacia delle sanzioni economiche decretate in precedenza dal Consiglio di Sicurezza.

b) Le operazioni militari scatenate contro l'Iraq, non risparmiandone la popolazione civile, avrebbero potuto essere condotte in applicazione del capitolo VII della Carta, che prevede l'organizzazione di una forza armata internazionale sotto il comando del Segretario generale delle Nazioni Unite. Tale competenza, mai esercitata prima di allora, non è stata attivata neanche nel 1990.

c) L'azione degli Stati Uniti e dei loro alleati ha trovato una giustificazione formale nella redazione sibillina della risoluzione n. 678 (1990) del Consiglio di Sicurezza del 29 novembre 1990, che autorizzava gli stati membri dell'ONU, cooperanti con il governo kuwaitiano, ad "usare tutti i mezzi necessari" per far rispettare le risoluzioni precedenti che ordinavano all'Iraq di evacuare il territorio del Kuwait.

L'autorizzazione così concessa dal Consiglio di Sicurezza si iscrive senza dubbio nell'eccezione della legittima difesa collettiva, che permette ad uno stato di farsi assistere da altri stati per ristabilire la sua integrità territoriale.

Prescindendo dal formalismo giuridico che ha permesso di dare una legittimità almeno apparente alla guerra del Golfo, è più che lecito mettere in dubbio l'affermazione secondo cui questa guerra è stata, come hanno sostenuto gli stessi protagonisti, una giusta battaglia per il diritto.

L'accostamento delle date - 1492-1991 - non è casuale. A cinque secoli di distanza tra la conquista dell'America e la guerra del Golfo sono evidenti le seguenti analogie:

- il ricorso al formalismo giuridico, *a posteriori* nel primo caso, *a priori* nel secondo senza una valutazione seria delle condizioni di fatto alle quali applicare norme invocate e senza considerazione del principio di proporzionalità;

- la dissimulazione di interessi economici - la febbre dell'oro degli Spagnoli ed il controllo delle risorse petrolifere del Medio Oriente - dietro una causa plausibile: lo *jus communicationis* e la liberazione del territorio

del Kuwait;

- in entrambi i casi, a distanza di cinque secoli, una guerra del Nord contro il Sud.

4. L'ORDINAMENTO GIURIDICO INTERNAZIONALE TRA IDEALISMO E REALISMO

a) Dottrina, diritto positivo ed effettività

Negli strumenti di diritto internazionale si può facilmente riconoscere la consistenza di due correnti dottrinarie, l'una di ispirazione idealista, l'altra d'impronta realista. Appartengono alla prima categoria: il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati; il divieto di ogni uso unilaterale della forza armata da parte di uno Stato contro un altro Stato; le competenze del Consiglio di Sicurezza e, soprattutto, il capitolo VII della Carta dell'ONU che riguarda l'organizzazione di un'azione armata delle Nazioni Unite; gli strumenti internazionali di protezione dei diritti dell'uomo e dei diritti dei popoli, nella fattispecie la Dichiarazione 1514-XV dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; le disposizioni che hanno avuto come oggetto l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale.

Sono invece ispirate dal realismo: lo status privilegiato dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza; le disposizioni che limitano la competenza della Corte internazionale di giustizia ai soli Stati che hanno accettato la giurisdizione della Corte; lo statuto delle istituzioni finanziarie delle Nazioni Unite, che deroga al principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati per far prevalere le rispettive capacità contributive.

Occorre distinguere bene le nozioni di realismo e di positivismo. Tutte le regole enunciate nel numero precedente e, comunque, la loro maggior parte, appartengono al diritto internazionale positivo. L'epiteto "realista" si riferisce al contenuto materiale delle norme. Per enunciarle si è tenuto conto di alcune realtà: la posizione preponderante delle cinque potenze vittoriose alla fine della Seconda guerra mondiale e la speranza che una risoluzione che ha ricevuto il consenso delle due superpotenze possa essere rispettata ed attuata; o ancora il rifiuto degli Stati di accettare la giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia; la potenza economica degli Stati che contribuiscono in modo importante al capitale del FMI e della Banca mondiale.

La maggior parte dei principi e delle disposizioni qualificabili come idealisti, appartiene sicuramente al diritto positivo. Il loro contenuto è per lo più prospettico, enuncia un progetto di futuro che non è ancora realizzato o che è solo nella fase preliminare della sua realizzazione. Se si tralascia la considerazione dei rapporti di forza economici e politici, si può dire che tali norme permettono di tracciare il profilo di quelle che dovrebbero essere le relazioni tra gli Stati e i popoli.

Tra le norme idealiste il cui elenco non vuol essere limitativo, ce n'è una che si colloca tra quelle che hanno avuto una grande effettività. Le lotte di liberazione nazionale hanno reso effettiva la Dichiarazione 1514-X-V, anche se alcune di queste lotte sulle quali si è pronunciato il Tribunale Permanente dei Popoli, specificatamente quella del popolo Sahraoui e quella del popolo del Timor-est, non hanno ancora raggiunto il loro obiettivo. Ma anche in altri casi, il diritto dei popoli si è esaurito nell'autodeterminazione esterna senza che sia stato conquistato il diritto dei popoli di scegliere le proprie istituzioni politiche e di esercitare la loro sovranità in materia economica e sociale.

È facile comprendere che regole, il cui contenuto è la risultante di un rapporto di forza e che consolidano il potere dei soggetti dominanti, saranno dotate di un'effettività che mancherà a quelle che propongono un ideale per il futuro, soprattutto quando la messa in atto di tali regole richiede un riequilibrio dei rapporti di forza esistenti. Se si pensa in particolare alle numerose risoluzioni dell'assemblea generale delle Nazioni Unite sul nuovo ordine economico internazionale o sul diritto allo sviluppo, la questione essenziale non è di sapere se una risoluzione dell'Assemblea generale ha forza obbligatoria ma, ammesso che una tale forza possa essere riconosciuta, di valutarne l'effettività.

Le due categorie di regole di diritto internazionale si differenziano per la loro disuguale effettività. Quelle che si è potuto qualificare come realiste hanno un'effettività decisamente maggiore rispetto alla più parte delle norme di natura idealista.

L'insufficiente effettività di numerose regole di diritto internazionale ha molteplici cause. Le due principali sono la carenza delle istituzioni competenti per imporne il rispetto e la contraddizione tra una tale norma e altre regole dotate di una migliore effettività.

L'art. 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite è un buon esempio della prima ipotesi. I numerosi conflitti armati successivi alla fine della seconda guerra mondiale hanno, per lo più, comportato da parte del capo di uno o più Stati una trasgressione del divieto di ricorso unilaterale alla forza armata. La paralisi del Consiglio di Sicurezza, per non aver potuto adottare la risoluzione appropriata, o per aver reiterato risoluzioni non seguite da attuazione, ha avuto come conseguenza che questo organo delle Nazioni Unite è stato incapace di assicurare il mantenimento della pace.

Non solo avrebbe dovuto essere possibile indicare l'aggressore e adottare le misure necessarie al ristabilimento della pace, ma la trasgressione di una norma fondamentale del diritto internazionale positivo non avrebbe dovuto essere contraddetta dal contenuto di un precetto derogatorio o concorrente.

La situazione è completamente diversa quando esiste un conflitto di norme. Lungi dall'essere tipico dell'ordinamento giuridico internazionale, il conflitto di norme è familiare ai giuristi di diritto interno. È particolarmente evidente a proposito delle norme costituzionali, concepite in termini così generali che è facile identificare zone grigie ai confini di norme diverse. Tale è il conflitto tra la garanzia costituzionale del diritto di proprietà e il diritto alla casa, oppure il conflitto tra la libertà contrattuale dell'imprenditore e il diritto al lavoro.

Quando il legislatore ordinario non ha precisato la rispettiva estensione della libertà o dei diritti convenuti, è il giudice, e nella fattispecie il giudice costituzionale che deve regolarne il conflitto.

Gli esempi improntati agli ordinamenti giuridici interni suggeriscono tuttavia che alcuni diritti individuali sono più effettivi di altri. Eccetto il caso in cui una legge particolare ha conferito diritti precisi al locatario, questi non riuscirà facilmente a far prevalere il suo diritto all'alloggio sul diritto di proprietà del locatore che vuole farlo espellere dalla sua abitazione. Il primo diritto deriva da una norma programmatica, il secondo attribuisce al suo titolare tutte le prerogative di cui la legge non l'ha privato.

Il diritto internazionale economico è una delle migliori illustrazioni della evizione di norme più deboli da parte di altre che concernono lo stesso campo materiale e sono più o addirittura le sole effettive.

Per convincersene è sufficiente contrapporre alle regole che governano lo scambio commerciale - che sottopongono il debitore alla legge del creditore e conferiscono al diritto di proprietà garantito dal diritto dello Stato e, in certa misura, dal diritto internazionale, il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali - il diritto dei popoli all'autodeterminazione, il tentativo fallito di instaurare un nuovo ordine economico internazionale, il diritto allo sviluppo.

Se il diritto allo sviluppo fosse correttamente inteso, non si limiterebbe a promuovere l'integrazione delle economie del Sud al mercato di scambio, così come esiste attualmente, dominato dai poteri economici del Nord, sostenuti dall'influenza degli Stati rispettivi. Implicherebbe necessariamente una redistribuzione dei centri di decisione, una migliore allocazione delle risorse, trasferimenti finanziari netti dal Nord al Sud, una modificazione radicale del "modello" di sfruttamento della natura e di consumo deregolato che è attualmente presentato come il solo mezzo per elevare il livello di vita di tutti i popoli. Metterebbe in conto con lo stesso peso la prosperità dominatrice degli uni e il degrado crescente del livello di vita degli altri. Cercherebbe i mezzi per ridurre le disuguaglianze che il diritto economico effettivamente in vigore non cessa di aggravare.

In breve, imporrebbe una revisione completa del modello che è stato seguito fino ad oggi, provocando una modificazione profonda del funzionamento delle economie dominanti. Anche gli spiriti più aperti alla prospettiva di un diritto allo sviluppo effettivo sono restii a cambiamenti così radicali. Mantengono l'illusione che il mercato di scambio generalizzato arriverà a rinnovare, su scala universale, il passaggio indolore dallo Stato liberale del XIX secolo allo Stato sociale del XX: ampi diritti sono stati riconosciuti ai lavoratori senza che le classi possidenti tradizionali perdessero nulla dei loro privilegi e del loro prestigio.

L'accesso al mercato di nuove categorie di consumatori ha invece rinforzato la posizione dei produttori. Ma non ci si è voluti rendere conto che lo Stato del benessere (*Welfare State*) ricavava la parte essenziale delle sue risorse da un prelievo eccessivo sul patrimonio comune dell'umanità e che questo modello predatorio non era aperto ad una generalizzazione universale.

Si potrebbe anche mostrare che alcuni punti di effettività del diritto internazionale contemporaneo, che corrispondono a rivendicazioni legittime dei popoli, hanno favorito l'universalizzazione del mercato di scambio.

Questo è stato vero specificatamente per il processo di decolonizzazione che è andato a vantaggio anche delle antiche potenze coloniali liberate dagli impegni amministrativi e di mantenimento dell'ordine nei territori d'oltremare. La "missione di civilizzazione" era compiuta dal momento in cui, al di là della concessione

dell'indipendenza, i popoli coloniali erano integrati al mercato di scambio. La decolonizzazione ha avuto anche come effetto l'apertura più completa del mercato alla dimensione universale, anche se l'influenza economica e politica dell'antica potenza coloniale è spesso restata preponderante nei paesi che avevano ottenuto l'indipendenza.

Nello stesso modo, la restituzione a numerosi Stati del dominio sulle loro risorse naturali è stata accompagnata da nuove strategie di imprese transnazionali la cui attività si basa oggi sul trasferimento di tecnologia e sul controllo dei circuiti di commercializzazione e di distribuzione delle risorse naturali sulle quali gli Stati sono riusciti a far riconoscere la loro sovranità permanente.

Le stesse imprese hanno anche sfruttato la concorrenza dei paesi produttori per conservare il controllo della fissazione dei prezzi delle materie prime, negoziate sulle piazze commerciali del Nord.

I mercati finanziari offrono un altro esempio della facoltà di adattamento del sistema bancario transnazionale.

Prima della Prima guerra mondiale, la sicurezza dei creditori era garantita dalla stipulazione nei contratti di scambio di una clausola-oro o di una clausola di riferimento ad una moneta forte.

La clausola-oro è stata sostituita dalla conclusione di contratti di breve durata il cui interesse variabile è determinato a Londra (London-Interbank, Offered Rate, LIBOR) e le cui fluttuazioni hanno notevolmente contribuito alla crisi del debito; nello stesso tempo il servizio di interessi elevati determinati in funzione della solvibilità del debitore, ha avuto come conseguenza che il pagamento di interessi usurari ha in numerosi casi fatto sì che il debito fosse di fatto rimborsato senza che il debitore ne fosse liberato.

Le pressioni esercitate sui paesi debitori dal FMI e dalla Banca mondiale hanno rimpiazzato la "politica delle cannoniere" con la, quale fino ai primi anni del XX secolo un pugno di Stati aveva cercato di obbligare i debitori ad assolvere il loro debito.

Se si ritorna alle origini dello *jus communicationis*, il sistema attuale è riuscito a liberarsi dalla contraddizione introdotta nel principio di diritto naturale dai monopoli coloniali.

Si presenta come più razionale: il pretesto dell'evangelizzazione o della missione di civilizzazione ha perso la sua utilità: il mercato di scambio generalizzato ha conquistato una razionalità propria, può essere presentato come il rimedio-miracolo del sottosviluppo: in una prospettiva utilitaristica rinnovata, deve bastare a giustificare il trionfo dell'economia di libero scambio.

L'analisi del modello di razionalità sottesa al sistema economico mondiale comporta due serie di sviluppi, che hanno rispettivamente per oggetto gli strumenti giuridici della costrizione (*infra*, B) e la distinzione tra il contenuto materiale delle regole di diritto internazionale e il modello di razionalità formale che le sostiene (*infra*, C).

b) *Gli strumenti giuridici della costrizione*

Si può partire dalla definizione classica di diritto, che lo concepisce come un ordine di costrizione (*Zwangsordnung*). L'errore di una dottrina giuridica dominante è consistito nel concepire una sola forma di coercizione, quella il cui uso regolato assicura il rispetto di una obbligazione giuridica, sia per mezzo della sanzione imposta a colui che vi contravviene, sia per l'effetto dissuasivo di una tale sanzione.

Poiché lo Stato ha sul suo territorio il monopolio dell'esecuzione forzata, si è a lungo rifiutato il riconoscimento di qualità giuridica ad altri ordinamenti, nella fattispecie all'ordinamento giuridico internazionale, che era privo di ogni esercizio centralizzato di costrizione.

Poiché lo Stato è all'origine dei meccanismi di esecuzione forzata, bisogna considerare innanzitutto come essi funzionano all'interno di un ordinamento giuridico statale.

Seguiamo la distinzione tra il diritto penale e il diritto privato: o i tribunali di Stato comminano una pena a colui che ha commesso un'infrazione (la pena di morte che esclude il condannato dalla comunità dei vivi, o una pena detentiva che lo priva della sua libertà, o un'ammenda che lo priva del godimento di una parte dei suoi beni), oppure una decisione civile condanna il debitore all'adempimento di un'obbligazione, a un trasferimento di proprietà, al pagamento di un debito.

Soprattutto nel diritto economico, le relazioni tra il diritto penale e il diritto privato sono molto strette: molte violazioni delle norme di diritto economico sono sanzionate penalmente e spesso si accompagnano alla condanna ad una riparazione civile a favore della vittima del danno; viceversa, le pene d'ammenda e le condanne

civili hanno un effetto comune, vale a dire intaccano il patrimonio della persona che vi incorre.

Lo Stato e le sue istituzioni sono dunque i garanti delle regole preposte al funzionamento del mercato.

Nella misura in cui lo Stato non controlla la scelta di una politica economica ma si limita a inscrivere nel suo ordine giuridico interno le esigenze del mercato di scambio generalizzato, vale a dire il rispetto del diritto di proprietà e delle obbligazioni contrattuali, si trasforma in agente spesso impotente di regolazione di un mercato sulle cui regole non ha potuto pronunciarsi. Lo Stato liberale e chi è costretto ad aderire alla legge del mercato mettono dunque le proprie istituzioni al servizio dell'economia di mercato generalizzata. La sovranità formale dello Stato è rispettata per il fatto che lo Stato accetta di compiere sul proprio territorio gli atti di esecuzione forzata di cui ha il monopolio.

Le relazioni economiche internazionali sono sostanzialmente sottratte al potere coercitivo dello Stato. Molte di esse sono decentrate, sia perché riguardano le relazioni interne di un gruppo transnazionale di società, sia perché le parti sono convocate ad un arbitrato che si può qualificare come transnazionale, e nel quale viene scartata ogni applicazione delle disposizioni imperative del diritto statale, per dare la preferenza ai principi generali del diritto, che fanno prevalere la santità dei contratti sulle eccezioni apportate all'autonomia delle parti dalle disposizioni protettive dell'uno o dell'altro diritto statale.

L'arbitrato transnazionale è particolarmente significativo per il fatto che vi si fa generalmente ricorso in una ipotesi particolare di contratto, quello che è stato concluso tra uno Stato e una impresa avente la nazionalità di un altro Stato (contratto di Stato o *State Contract*). Quando aderisce ad una tale clausola, che gli è generalmente imposta dall'altro contraente, lo Stato rinuncia all'esercizio della competenza dei suoi tribunali.

Le operazioni finanziarie internazionali, nella fattispecie quelle che si svolgono sul mercato delle monete straniere, sono completamente sottratte alla competenza dei tribunali statali. Le regole di questo mercato sono state stabilite dalle banche private transnazionali: lo Stato che richiede un credito è costretto ad aderirvi se vuole avere accesso a questa fonte di finanziamento, e nella prassi non si riscontrano casi nei quali le giurisdizioni statali siano state chiamate a far rispettare le obbligazioni assunte dal debitore.

Bisogna interrogarsi sulla natura della costrizione tipica dei diversi sistemi transnazionali.

a) Il problema più semplice è quello del potere esercitato dal centro decisionale di un gruppo transnazionale di società. C'è come un divorzio tra l'autonomia giuridica delle singole entità del gruppo e il potere che la società madre esercita sulle attività delle sue filiali. Questo controllo non ha una connotazione giuridica precisa, ma deriva dal controllo economico che si esercita nell'interesse corporativo dell'insieme del gruppo, secondo una pianificazione privata decisa dagli organi dirigenti del gruppo.

b) il potere bancario transnazionale regola in maniera unilaterale le condizioni di concessione del credito. Le caratteristiche di contratto che si danno ai prestiti sono puramente formali: il mutuatario non può che piegarsi alle condizioni del mercato.

c) Le clausole contrattuali che attribuiscono competenze ad arbitri transnazionali hanno una natura più complessa.

Salvo che nel caso di un arbitrato *ad hoc*, le parti si riferiscono abitualmente al regolamento di un centro transnazionale d'arbitrato, come la Camera di commercio internazionale (CCI), che ha sede a Parigi. Se la parte condannata non sottostà al giudizio rischia di essere esclusa dall'ambito degli operatori del commercio internazionale.

Non solo le principali operazioni di commercio internazionale sono sottratte ad ogni controllo effettivo degli Stati e confermano di conseguenza il deperimento della funzione statale, ma il diritto che le regola si discosta sensibilmente dal modello di costrizione di cui lo Stato ha il monopolio sul suo territorio. Alcuni hanno parlato a questo riguardo di diritto affievolito (*soft law*) perché si tratta di regole accettate dai loro destinatari e che non richiedono il concorso delle autorità statali per essere dotate di effettività. In verità, la nozione di diritto affievolito contrapposto al diritto propriamente detto (*hard law*), che sarebbe di monopolio statale, è fuorviante perché suggerisce il dubbio sulla natura giuridica di tali ordinamenti e sulla loro forza effettiva.

Esistono numerosi altri esempi di ordinamenti giuridici indipendenti dallo Stato, quali il diritto canonico e il diritto sportivo. La costrizione esercitata dalle istituzioni di tali ordinamenti giuridici è diversa dall'esecuzione forzata, monopolio dello Stato. Si basa infatti sulla esclusione del membro ribelle ed è assicurata dalla volontà dei soggetti giuridici che vi si sono sottomessi, di non perdere i vantaggi che loro procura l'appartenenza al sistema.

Sui due punti che sono stati appena menzionati il diritto economico transnazionale presenta una stretta analogia con l'ordinamento giuridico internazionale: anche questo si è formato attraverso l'adesione dei suoi destinatari principali, gli Stati, che non obbediscono ad altre regole che quelle accettate nelle loro relazioni mutue e non comporta altre "sanzioni" al di fuori di misure obbligatorie non coercitive.

Il primo aspetto è già stato trattato. Vediamo ora il secondo.

Anche quando una giurisdizione internazionale ha condannato uno Stato a riparare le conseguenze di un fatto illecito internazionale, lo Stato attore ha un titolo esecutivo senza che esista un sistema organizzato di esecuzione forzata. Tutte le decisioni della Corte internazionale di giustizia non sono state eseguite come avrebbero dovuto, ma lo Stato condannato garantirà un'esecuzione per lo meno parziale dalle sue obbligazioni.

In ogni caso la sola condanna costituisce già una forma di soddisfazione per lo Stato attore. La stessa osservazione può essere fatta a proposito delle giurisdizioni internazionali specializzate, quali la Corte europea dei diritti dell'uomo o la Corte di giustizia della Comunità Europea.

L'art. 192 del trattato CEE al quale rinvia l'art. 187 si limita a dare forza esecutiva alle sentenze della Corte di giustizia "che comportano a carico di persone che non siano Stati un'obbligazione pecuniaria". Allo stato attuale di sviluppo del diritto comunitario, né gli Stati né la Commissione potrebbero essere sottomessi ad un atto di coercizione materiale.

Il modo di agire del diritto economico internazionale, e nella fattispecie la gestione del debito, è quello della persuasione; non è più necessario ricorrere alla pura forza.

Quando nel XIX secolo la gestione del debito dell'Impero ottomano ne aveva posto le finanze e l'amministrazione sotto la tutela di un pugno di grandi potenze europee, le istituzioni finanziarie internazionali hanno avvolto di velluto il loro pugno di ferro, ma soprattutto hanno rivestito la forza della loro coercizione del prestigio dell'Organizzazione internazionale di appartenenza.

Il principale modo di coercizione oggi utilizzato è l'esclusione o la minaccia dell'esclusione. Generalmente preceduta da una misura meno radicale, la sospensione, la legge dell'esclusione appare nei testi di numerose organizzazioni internazionali, in particolare negli art. 5 e 6 della Carta delle Nazioni Unite e negli artt. 7 e 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa.

Gli stati membri del Consiglio d'Europa finiscono per dare alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo l'esecuzione richiesta perché vogliono conservare la rispettabilità che deriva dalla qualità di membro di questa organizzazione internazionale. Il braccio dell'esecuzione forzata non è necessario neppure per gli Stati membri della CEE, che eseguono le decisioni della Corte di giustizia, anche se la condanna deve a volte essere reiterata. A più forte ragione, la Commissione si piega alle decisioni della Corte quando questa le ha dato torto.

Quando l'esclusione non è espressa in un testo formale, è sufficiente il bisogno degli Stati e degli operatori economici privati di non rompere i loro legami con il mercato, nel quale sono necessariamente integrati. La volontà di ripudiare il debito, dimostrando che era già stato pagato attraverso il pagamento di interessi usurari, è rimasta solo una velleità, perché lo Stato che avesse adottato questa misura radicale si sarebbe precluso ogni accesso al mercato dei crediti gestito dalle banche private. La legge del mercato è una legge ferrea: non è permesso non aderirvi e non la si può rifiutare.

La sovranità dello Stato appare allora come una nozione puramente formale quanto quella della uguaglianza tra gli Stati.

La concorrenza che si instaura tra gli Stati e che è una conseguenza della natura concorrenziale del mercato, impedisce di fatto la possibilità di un coordinamento efficace delle loro azioni, come si è visto nella fattispecie per i negoziati in ordine sparso che gli Stati debitori hanno aperto con i loro creditori.

Il diritto allo sviluppo si è limitato a dare una legittimità apparente all'adesione degli Stati al modello di sviluppo dominante che è loro imposto.

Ogni ordinamento giuridico, con diversa intensità, fa appello all'adesione dei suoi destinatari e sottomette alla coercizione coloro che vorrebbero ripudiarne le leggi. Lo Stato nazionale tradizionale è un caso esemplare di questa coniugazione di consenso e di imposizione. Nessun essere umano ha scelto il luogo dove è nato né la nazionalità d'origine che gli è attribuita.

Può essere qualificata come democratica la società nella quale la partecipazione di cittadini alla gestione degli affari pubblici permette loro di scegliere le istituzioni politiche e di eleggere i propri governanti e, di conseguenza, di far prevalere il consenso sull'obbligo.

Sotto un regime autoritario o dittatoriale l'imposizione prende il sopravvento sul consenso. Questa è una delle cause ben note di esilio per cittadini innamorati della libertà, e quando lo Stato nazionale reprime alcuni dei suoi popoli, si espone al pericolo di smembramento come conseguenza della rivendicazione di autonomia interna o di indipendenza nazionale dei popoli oppressi.

A tutt'oggi, il diritto internazionale non è ancora riuscito a determinare le regole alle quali dovrebbe obbedire la protezione delle minoranze, né ha identificato le cause legittime di secessione. La forza delle armi ha continuato ad essere l'elemento decisivo.

L'appartenenza al mercato di scambio generalizzato è la conseguenza di una imposizione che si può definire economica e che può essere osservata a due livelli: il solo modello di sviluppo attualmente offerto ai popoli del Sud è dato dalla loro integrazione sempre più stretta al mercato, secondo regole che sotto il falso sembiante di leggi oggettive formulate dalla scienza economica dominante, sono decise dagli operatori più potenti e sostenute dalle organizzazioni internazionali, nella fattispecie dalle istituzioni finanziarie dell'ONU.

Al di là delle convergenze del pubblico e del privato già sottolineate dall'analogia dei modelli di imposizione elaborati rispettivamente dagli operatori privati e dalle organizzazioni internazionali, è gioco forza constatare la preponderanza del privato sul pubblico: l'ordinamento giuridico internazionale contribuisce alla stabilità del mercato, ed è riuscito finora ad evitare il verificarsi di predizioni catastrofiche, quali il timore del crollo del mercato finanziario per la crisi del debito. Ulteriore conferma questa del progressivo deperimento della funzione dello Stato e della degradazione dei servizi pubblici non mercantili che ne è la conseguenza.

La maggior parte dei conflitti armati, delle guerre civili e dei disordini sociali spesso violenti che hanno insanguinato i paesi del Sud nel corso dell'ultimo mezzo secolo hanno avuto come causa la difficoltà di questi Stati ad adeguarsi alle esigenze del mercato e la violazione dei diritti fondamentali di certe minoranze, e a volte anche della maggior parte della popolazione. Ma non solo, la Guerra del Golfo, alla quale non sono certo estranee cause economiche, ha ottenuto il sostegno formale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia i procedimenti seguiti per ottenere l'adesione dei governi all'integrazione della loro economia nel mercato di scambio generalizzato sono, apparentemente, più pacifici di quelli che lo *jus communicationis*, sostenuto dalla dottrina della guerra giusta, aveva instaurato cinque secoli fa.

Il modello attuale è infinitamente più raffinato perché ha dosato con maggior abilità il consenso e la coercizione.

c) *La distinzione tra il contenuto materiale delle regole di diritto internazionale e la loro razionalità formale.*

E' noto l'orientamento teologico e filosofico dei primi scrittori che, a partire dalla conquista dell'America, "scoprono" il diritto internazionale. Vitoria, Suarez, Grozio, Hobbes, Spinoza: tre teologi e due filosofi. Senza dubbio lo studio del diritto canonico aveva contribuito alla cultura giuridica dei teologi. Tuttavia è a volte difficile scoprire nei loro scritti gli elementi propriamente giuridici, nel senso contemporaneo di una epistemologia rigorosa, da quelli che derivano piuttosto dalla teologia, dall'interpretazione delle scritture, o dalla filosofia.

Sarebbe anche utile dedicarsi allo studio semantico dei termini con i quali il diritto internazionale è stato via via designato.

Il termine originale è una espressione, familiare ai giuristi romani e ben documentata in Cicerone, *jus gentium*, che designava le istituzioni private comuni a diversi popoli, e le distingueva dal diritto dei cittadini (*jus civile*).

Nella sua citazione di un testo delle Istituzioni, Vitoria ha sostituito ai termini *inter homines* quelli di *inter gentes*, per sottolineare la differenza tra la prima nozione che si riferiva tradizionalmente alle relazioni private e il concetto nuovo che mirava ad esprimere una relazione di diritto pubblico tra gli Stati e tra gli Stati e i popoli.

L'innovazione terminologica di Vitoria non è stata raccolta dai suoi successori, mentre ne è stata percepita l'evoluzione semantica che egli ha surrettiziamente introdotto in un testo dell'Antichità.

Sarà proprio l'antica, espressione *ius gentium* a rimanere nell'uso ma rivestita di un significato nuovo.

Ne sono espressione le traduzioni che ne sono state fatte diritto delle genti, *law of nations*, *Volkerrecht*. Soltanto alla fine del XVIII secolo un filosofo utilitarista, Jeremy Bentham, forgerà l'espressione diritto "internazionale" (*international law*). Nel XIX secolo, alcuni chiamano "diritto pubblico europeo" un settore del

diritto che si caratterizza specificamente sia per la sua origine europea sia per l'attribuzione della qualità di soggetti di diritto internazionale alle sole nazioni cristiane o nazioni civilizzate.

Nella dottrina americana e inglese della fine del XVIII secolo e della prima metà del XIX il diritto internazionale ingloba due categorie di rapporti giuridici, le relazioni fra Stati e le operazioni commerciali tra i soggetti degli stessi Stati. Blackstone, Joseph Story, Phillimore e Lorimer sono i rappresentanti più conosciuti di questa corrente dottrinale. La *law of nations* comprende entrambe le categorie di rapporti giuridici. Il doppio fondamento del diritto internazionale inaugurato da Vitoria è ancora accettato da Story, giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti, quando attribuisce lo sviluppo della *law of nations* a “*the combined influence of Christianity and Commerce*”. Solo le nazioni cristiane sono sottomesse alla *law of nations* e solo le persone che appartengono alla loro giurisdizione possono fruire delle relazioni commerciali da esse regolate.

Le prime sintesi di diritto internazionale erano impregnate di concetti di diritto naturale, presi a prestito dal diritto romano, dalla filosofia greca e dalla scolastica medioevale. La nozione di diritto naturale derivato (*jus gentium*) ha permesso di conferire alle istituzioni politiche esistenti o a quelle che sembravano auspicabili una legittimità che il solo esercizio della forza armata o l'effettività del diritto creato dallo Stato conquistatore non sarebbe stato capace di assicurare.

Le due principali dottrine per mezzo delle quali Vitoria giustifica la conquista dell'America (delle Indie secondo il suo vocabolario) sono lo *jus communicationis* e la teoria della guerra giusta (*bellum iustum*). Coniugata l'una con l'altra, favoriscono splendidamente la formazione di una nuova società mercantile nei centri commerciali dell'Europa ed assicureranno anche ai futuri colonizzatori una giustificazione permanente.

Più tradizionale e di ispirazione più teologica o etica, la dottrina della guerra giusta, le cui debolezze sono già state indicate, ha completato l'argomentazione fondata sullo *jus communicationis*. La libertà di commercio è così pregnante che permette di vincere, anche con operazioni militari, la resistenza dei popoli ai quali più logicamente avrebbe dovuto essere riconosciuta la libertà di non stringere relazioni, anche pacifiche, con i loro invasori. Una simile utilizzazione della violenza per mettere in atto una libertà è a priori sospetta.

Prima di indicare la funzione ideologica che ha assunto nel caso specifico il diritto naturale, conviene tenere presente la sorte della seconda giustificazione della conquista, la propagazione della fede cristiana. Esiste sicuramente un'argomentazione teologica della conquista, che i successori di Vitoria hanno spesso evidenziato più di quanto lui abbia fatto. Secondo l'opinione dei conquistatori, Cristoforo Colombo e Fernando Cortez, il discorso religioso è preponderante perché si tratta di uomini poco formati alle sottigliezze teologiche e perché l'argomento dell'evangelizzazione offriva una giustificazione facile della conquista, più adatta dello *jus communicationis* a dissimulare le motivazioni reali dell'invasione.

Cortez diede credito anche ad un'accusa scagliata contro gli Aztechi del Messico e, in seguito, estesa ad altri popoli dell'America: i sacrifici umani ai quali questi si dedicavano giustificavano la missione civilizzatrice degli Spagnoli. Un'opera pubblicata nel 1992 da un etnologo svizzero (Peter Hassler, *Menschenopfer bei den Azteken? Eine quellen und ideologiekritische Studie*) dimostra il valore debole delle fonti di riferimento e gli errori di interpretazione che hanno suscitato. Nella stessa epoca, nelle province d'America e nei territori europei riconquistati ai Mori, i tribunali dell'Inquisizione strapparono con la tortura testimonianze sui sacrifici umani commessi nel nome di religioni che il potere voleva eliminare.

L'idea di una cristianità armata, che riunisca guerrieri, commercianti e missionari, resterà una responsabilità gravissima della Chiesa cattolica. Non si può nemmeno dimenticare la coincidenza temporale dei due avvenimenti: il 1492 è anche l'anno della conquista di Granada, che pose fine all'ultimo regno musulmano in Europa e segnò l'inizio di una politica sistematica di persecuzione, di conversione forzata e di espulsione dei musulmani e degli ebrei.

Sarebbe tuttavia inesatto considerare la missione di evangelizzazione come causa principale della conquista. La giustificazione secolare della stessa, messa in primo piano dallo stesso Vitoria, è presto diventata predominante, ed essa solo avrebbe potuto sopravvivere alla secolarizzazione del diritto internazionale ed assicurarne la continuità negli ultimi cinque secoli. Quando invoca la seconda giustificazione della conquista, l'evangelizzazione degli Indiani, l'imbarazzo di Vitoria è abbastanza evidente.

Francisco Vitoria considera come empio e addirittura sacrilego il ricorso alla costrizione per convertire gli infedeli. Ammette solo che i guerrieri spagnoli abbiano aperto la via ai missionari e che il re di Spagna faccia ora regnare l'ordine nei territori conquistati e reclami per il clero spagnolo il monopolio dell'evangelizzazione

conferito dal Papa Alessandro VI.

Il ricorso alla forza armata per aprire i territori conquistati ai commercianti spagnoli comporta minori difficoltà che non convertire per mezzo della costrizione. La coercizione fisica è una sanzione tipica del diritto statale e, dopo che la dottrina della guerra giusta ha legittimato la conquista, anche senza una tale giustificazione, dopo che il potere del re di Spagna si è consolidato nelle province di oltre mare, si è instaurata una effettività nuova, che conferisce all'entrata in vigore del diritto del sovrano una legittimità assoluta.

Così, il diritto naturale è stato uno strumento comodo di giustificazione della conquista e dell'instaurazione di un ordine coloniale.

Allo *jus communicationis* il diritto naturale conferisce la legittimazione di pensiero razionale, normativo e oggettivo. Vitoria intravede l'esistenza di una società universale retta da un principio oggettivo, la libera circolazione degli uomini e dei beni. Non ha nessuna importanza che i conquistatori abbiano fatto poco commercio nel senso in cui lo si intendeva nelle città mercantili d'Europa, che la loro attività principale sia stata il saccheggio dei tesori ed uno sfruttamento selvaggio delle miniere d'oro e d'argento in seguito alla riduzione in schiavitù degli Indiani.

Mai lo sfasamento tra l'ordine del discorso e la realtà dei fatti è apparso così stridente. Il modello predatore introdotto e mantenuto per secoli nelle province d'America non aveva niente in comune con lo *jus communicationis* che pretendeva di rifarsi alle relazioni di scambio tra eguali ispirate agli usi commerciali diffusi in Europa dalla fine del Medio Evo.

In verità lo sfasamento è continuato per molto più tempo di quanto molti vorrebbero far credere. Ma prima di indicare le molteplici contraddizioni del sistema attuale, conviene fare qualche riflessione sulle forme giuridiche che il diritto internazionale ha mutuato dal diritto interno dell'Europa occidentale, cioè dal diritto *tout court*.

La nozione di "principi generali del diritto" è senza dubbio una di quelle che denotano nel modo migliore la natura occidentale del diritto internazionale contemporaneo. Essa figura nell'art. 38.1.c dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, che, enumerando le fonti di diritto che questa giurisdizione deve considerare, accoglie la formulazione seguente: "I principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili".

La nozione di principi generali è tanto più significativa in quanto ad essi è fatto riferimento in numerosi contratti economici transnazionali e in quanto gli arbitri internazionali li hanno spesso applicati. Ora, questi principi generali sono quelli che derivano dalla convergenza dei sistemi giuridici delle grandi nazioni commerciali: si tratta di una forma di *jus gentium* moderno ma la cui elaborazione è però ristretta ad un'area geografica determinata.

Il modello giuridico ispiratore è quello dello Stato di diritto: i primi lineamenti sono già evidenti in Vitoria e in altri teologi dell'occidente cristiano. Anche il monarca assoluto è sottomesso a leggi, non è *solutus legibus*. Ha il dovere di vigilare sul bene dei suoi popoli e ne è responsabile dinanzi a Dio.

Sono stabilite alcune norme che recepiscono un sovrappiù di legittimazione dalla loro conformità alla legge naturale (ad es. le regole del matrimonio o del rapporto sessuale) o al diritto naturale derivato (la proprietà o la schiavitù, la forza obbligatoria dei contratti).

I tratti principali dello Stato di diritto sono stati chiaramente posti da Hobbes e da Locke. Anche se sembrano aderire a filosofie politiche diverse, la monarchia assoluta il primo, la pratica costituzionale inglese consolidata dalla "gloriosa rivoluzione" (1688-1689) il secondo, le analogie sono più profonde delle differenze.

Esistono leggi che i detentori del potere devono rispettare, alcune libertà sono concesse ai cittadini, il modello ideale di ordinamento giuridico è un normativismo che aspira all'universalità, alla prevedibilità (il diritto dispone solo per il futuro sotto il controllo di tribunali indipendenti e imparziali) e la cui validità alla fine dell'evoluzione, e cioè in Kelsen o in Hart, è ridotta al rispetto dei riti che hanno accompagnato la sua stessa produzione.

Il diritto sarebbe così liberato da ogni modello assiologico, e ricondotto ai meccanismi della sua stessa positività. All'inizio del XIX secolo, John Austin è un buon testimone dell'evoluzione del formalismo giuridico che va da Hobbes a Kelsen e se, ritoccando il primo, afferma ancora l'esistenza di leggi divine, ne sminuisce tuttavia il rigore sotto l'influenza dell'utilitarismo.

Il parallelismo tra l'evoluzione del modello giuridico occidentale e l'estensione dell'economia mercantile a tutto l'universo può essere osservato nel corso delle loro successive fasi. La razionalità del diritto economico

ha un duplice significato: i suoi strumenti formali hanno procurato allo scambio mercantile la sicurezza e la prevedibilità di cui aveva bisogno ma i “progressi” del diritto occidentale sono caratterizzati anche dall’economia dei mezzi messi in atto. In questa fine del XX secolo, le società occidentali sembrano più dolci, più civili, più umane di quanto non fossero mai state.

Le punizioni crudeli e spettacolari sono sparite, la guerra è stata mantenuta all’esterno delle frontiere degli Stati egemoni, il rispetto dei diritti dell’uomo costituisce l’oggetto di strumenti internazionali efficaci, il consenso dei cittadini ha preso il sopravvento sull’imposizione. Tuttavia questa immagine potrebbe essere giudicata troppo idilliaca se si evocasse la crisi interna che minaccia le società occidentali, crisi economica ma anche crisi delle istituzioni, crisi morale, di cui una delle cause è l’introduzione nel mercato di attività che erano state fino a quel momento bandite (la droga, lo sfruttamento economico dell’erotismo e della sessualità), perdita di fiducia dei cittadini nei loro dirigenti politici. Ma l’immagine positiva sotto la quale le società occidentali si presentano può essere considerata globalmente corretta se la si paragona alla situazione degli altri paesi: infatti esse non hanno perduto nulla della loro forza di attrazione, come testimoniano i flussi immigratori.

Uno degli attributi del modello giuridico occidentale, di cui non si è ancora parlato fino ad ora, è la sua pretesa di essere coerente. Il modello deve essere concepito in modo tale da eliminare ogni contraddizione interna. È bene procedere adesso all’esame di alcune di queste contraddizioni.

Dopo la rivoluzione americana e la rivoluzione inglese, lo Stato ha acquisito una nuova legittimità. Il popolo non è più solamente il destinatario della bontà del principe, ma ormai la sovranità emana dalla nazione e si stabilisce una equazione tra lo Stato e il diritto (*Rechtsstaat*) e tra lo Stato e il popolo (*Staatsvolk*). Secondo Hegel, lo Stato incorpora l’idea etica suprema. Considerata l’emanazione della volontà popolare, la legge acquisisce una sacralità nuova, ma questa volta puramente secolare.

Nell’ordinamento interno innanzi tutto, lo Stato di diritto è lontano dall’aver riconosciuto le proprie contraddizioni. Nel 1857, la Corte Suprema degli Stati Uniti decide che i neri non appartengono alla categoria dei cittadini protetti dalla Costituzione del 1791 e dal Bill of Rights che vi è annesso. Anche se il preambolo della Dichiarazione di Indipendenza afferma che, in punto di diritto, tutti gli uomini sono nati liberi ed uguali e che le libertà garantite dal Bill of Rights sono enunciate in termini universali (*No person shall be ...*), la maggioranza della Corte Suprema (sette giudici su nove) ha fatto riferimento alle circostanze in cui questi strumenti sono stati adottati dai tredici Stati fondatori, la maggioranza dei quali praticava lo schiavismo, affinché i concetti costituzionali ricevessero una interpretazione restrittiva: a questo fine basta decidere che il nero non è una persona ai sensi della Costituzione.

Ma anche lo Stato è un Giano bifronte. Alla sovranità popolare che lo legittima nell’ordinamento interno corrisponde la sua sovranità come soggetto di diritto internazionale. Le due nozioni di sovranità soffrono distorsioni straordinarie. I progressi dello Stato di diritto e della democrazia nei paesi dell’Europa occidentale non sono stati giudicati incompatibili con la continuazione delle conquiste coloniali. Bisogna, al riguardo, andare oltre lo stretto orizzonte del 1492 e la situazione della Spagna e del Portogallo, la cui “età dell’oro” era già in ritardo rispetto agli altri paesi europei.

L’Inghilterra e i Paesi Bassi, culla della democrazia in Europa, sono stati grandi nazioni colonizzatrici. Nel XIX secolo, la Francia e il Belgio erano Stati di diritto, ma la IV Repubblica ha condotto guerre coloniali, nella fattispecie in Algeria e in Indocina. Non diversamente dai neri americani che nel 1857 non erano considerati persone ai sensi della Costituzione americana, i popoli coloniali non avevano diritto alla democrazia della quale si valevano nei loro ordinamenti interni le principali potenze coloniali. Ancora oggi, il principio della libera circolazione delle persone è improntato alla stessa ambiguità.

Numerosi strumenti internazionali e le dichiarazioni politiche dei governi occidentali affermano il diritto di ogni persona di lasciare il paese della propria residenza o della propria nazionalità.

Ma gli stessi Paesi chiudono le loro frontiere ai lavoratori migranti e a coloro che chiedono asilo anche se costoro soddisfano ai criteri della Convenzione di Ginevra del 18 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati.

Fondamentale secondo la Carta delle Nazioni Unite, il principio di uguaglianza degli Stati non sopravvive ad un’analisi seria dei loro rapporti reciproci e non è che un’espressione del formalismo giuridico. Non solo tutti gli Stati non hanno lo stesso peso politico e le loro rispettive economie ottengono profitti molto diversi dall’economia di mercato, ma a queste differenze di fatto si aggiungono le disuguaglianze giuridiche già segnalate. Senza dubbio bisognerebbe stabilire una gerarchia tra le norme in conflitto: il rispetto dei diritti

fondamentali dei popoli e degli individui dovrebbe prevalere sull'applicazione di regole puramente tecniche, quale lo Statuto delle istituzioni finanziarie internazionali, le quali non costituiscono un fine in sé ma sono semplici strumenti che dovrebbero essere messi al servizio del miglioramento del tenore di vita della maggioranza degli esseri umani.

Tuttavia queste regole tecniche non sono solo l'espressione di un potere o di una effettività; la loro stessa tecnicità autorizza un'applicazione cieca, deviata rispetto ai fini globali dell'ordinamento al quale appartengono.

Un altro principio non meno fondamentale allo stato attuale del diritto internazionale, quello della sovranità degli Stati, deve essere giudicato ambivalente.

Da un lato, il principio dovrebbe permettere agli Stati di valersene nell'ordinamento giuridico internazionale per far rispettare gli interessi economici, sociali e culturali dei popoli che rappresentano. Una simile azione positiva degli Stati è di ostacolo alla loro subordinazione alle leggi del mercato presentate come fatali ed ineluttabili.

D'altra parte, numerosi Stati sono distolti da un atteggiamento più combattivo perché le loro istituzioni politiche non sono l'espressione di una vera sovranità popolare nell'ordinamento interno.

Poiché solo gli Stati e non i popoli sono i soggetti del diritto internazionale, e poiché, secondo una finzione persistente, essi sono gli unici rappresentanti qualificati dei loro popoli, l'alienazione del potere dello Stato nell'ordinamento interno (cosa che alcuni hanno chiamato il "Leviatano creolo") ha spezzato ogni comunicazione tra questi popoli e le istanze internazionali.

Così, sotto i suoi due aspetti, esterno e interno, la dottrina della sovranità è un concetto puramente formale che appartiene al mondo delle parole.

Benché presentate come partecipazione ad un mercato dello scambio generalizzato, le relazioni economiche sono a tal punto asimmetriche che si vantano a torto della vigenza del principio della libertà contrattuale: il preteso mercato non è un vero sistema di scambio e non apre uno spazio che possa diventare universale.

a) Contratti liberamente conclusi dovrebbero costituire la pietra angolare dello scambio di mercato. La disuguaglianza delle parti e la debolezza della posizione degli Stati del Sud e delle loro imprese rispetto agli operatori principali del commercio internazionale contraddicono il modello contrattuale. All'epoca del lancio del nuovo ordine economico internazionale, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha istituito la Commissione delle Società transnazionali, e l'UNCTAD si è sforzata di regolare il trasferimento della tecnologia. Non solo questi lavori non hanno ancora portato a risultati, ma in entrambi i casi lo strumento giuridico progettato era un codice di comportamento senza forza obbligatoria.

L'argomentazione avanzata fu che sarebbe non realista imporre alle imprese transnazionali regole obbligatorie o sottomettere a tali regole il trasferimento di tecnologie, perché se gli operatori economici avessero dovuto essere vincolati da obbligazioni imperative, si sarebbero allontanati dai paesi in cui tali obbligazioni fossero loro imposte.

La supremazia dei circuiti commerciali, della tecnologia e *del know-how* permette infatti a coloro che la detengono di fissare le condizioni alle quali consentono di contrattare. Ma che cosa resta allora della libertà contrattuale?

b) A partire dagli anni '60 si è molto parlato di termini disuguali di scambio. La nozione di scambio disuguale è senza dubbio troppo debole per qualificare un mercato in cui partecipanti occupano funzioni sotto questo profilo asimmetriche.

Già indicato a proposito dell'attuazione dello *jus communicationis*, il carattere illusorio della trasposizione alle relazioni economiche tra Nord e Sud delle regole di scambio commerciale praticate nelle città mercantili dell'Europa non ha, in seguito, cessato di verificarsi. L'espressione "scambio disuguale" è un eufemismo che designa una assenza di scambio, dal momento che la nozione di scambio implica un minimo di uguaglianza tra le parti e un minimo di equivalenza tra le loro rispettive prestazioni.

c) il progetto dello sviluppo preserva l'illusione della trasformazione del mercato attuale in mercato universale. I più lucidi sanno già che una simile estrapolazione del modello di sviluppo occidentale sarebbe intollerabile, considerando l'insufficienza delle risorse naturali disponibili, quali che siano i progressi della tecnologia, e che avrebbe delle conseguenze catastrofiche su un ambiente già molto degradato.

Ma si profila anche un discorso più cinico, secondo il quale i tre grandi gruppi economici mondiali

dovrebbero rinforzare le loro relazioni reciproche, abbandonando al loro destino i popoli che non avrebbero le capacità di accedere a questo mercato e quindi la maggioranza della popolazione dei paesi del Sud.

Tre scenari catastrofici sono già stati prospettati: la concorrenza delle grandi potenze economiche potrebbe di nuovo essere la causa di un conflitto armato, i popoli del Sud potrebbero rivoltarsi contro le condizioni alle quali sono sottomessi e le potenze militari del Nord schiacciare questa rivolta con la forza delle armi. Il sistema economico mondiale è riuscito fino ad ora a gestire le sue contraddizioni, ma per quanti anni ancora?

5. I DIRITTI DEI POPOLI

Prima rilevante impresa coloniale dei tempi moderni, la conquista dell'America ha aperto un nuovo spazio culturale. Ma, mentre i Paesi europei hanno creato delle istituzioni loro proprie, come lo Stato sovrano e un embrione di ordine internazionale, hanno cominciato a dominare nuove tecniche e hanno intrapreso per la prima volta nella storia uno sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali dei loro possedimenti d'oltre mare, i popoli colonizzati hanno subito con la forza delle armi il sovvertimento delle loro istituzioni e, per ciò che riguarda gli Indiani d'America, sono stati vittime del più grande genocidio della storia.

Il ricorso alla dottrina della guerra giusta ha autorizzato una legittimazione della conquista, senza tener conto dei massacri che l'avevano accompagnata.

Cinque secoli più tardi, il modello di dominio inaugurato nel 1492 non ha perso nulla della sua forza, anche se ha adottato dei mezzi di azione talvolta più lontani dalla violenza iniziale. I centri del potere economico e del potere politico si sono moltiplicati, includendo oggi gli Stati Uniti, il Giappone e la CEE. Gli Stati più potenti dominano le posizioni di potere all'interno dell'ONU, principalmente nelle istituzioni finanziarie internazionali e nel Consiglio di Sicurezza, come ha dimostrato l'appoggio che questi ha dato alla Guerra del Golfo. Il 1991 non è una data meno significativa del 1492, dato che questa guerra è stata, anch'essa, una manifestazione della forza armata dei Paesi del Nord, diretta contro un Paese del Sud.

Il mercato di scambio generalizzato di cui lo *jus communicationis* di Vitoria è la prefigurazione, obbedisce alle leggi imposte da una manciata di operatori economici, e le promesse di un diritto allo sviluppo si sono ridotte all'inserimento dei Paesi del Sud in un sistema che è stato loro imposto. L'instaurazione di questo mercato è stata accompagnata da un sovvertimento dello spazio pubblico da parte dello spazio privato: quello che si chiama diritto economico internazionale è un insieme di regole poste dai medesimi operatori economici e la cui forza di costrizione è l'esclusione o la minaccia di esclusione degli Stati o delle imprese che si ribellano a tali regole.

Il servizio del debito estero dei Paesi del Sud ha convogliato somme considerevoli di questi Paesi verso i banchieri del Nord, rafforzando il finanziamento dello sviluppo economico dei Paesi ricchi, seguendo un modello analogo a quello del trasferimento dell'oro e dell'argento dall'America coloniale verso le piazze finanziarie dell'Europa del XVI e XVII secolo.

Il Tribunale non può certo limitare il suo verdetto a una constatazione così negativa. Perciò propone una linea di interpretazione e di lettura del processo che si è andato svolgendo a partire dalla Conquista e alcuni orientamenti per un mutamento radicale nell'organizzazione dei rapporti tra i popoli.

La conquista dell'America e la sua legittimazione come paradigma della modernità

La Conquista non è stata solo un evento politico e militare, limitato all'occupazione di un territorio; ha voluto essere una conquista altresì culturale e religiosa, e come tale è stato anche un evento generatore di una complessa elaborazione ideologica, volta a legittimarla e a interpretarla. In forza di questa elaborazione, sviluppatasi poi nei secoli successivi, questa impresa, nel complesso dei suoi significati, non solo ha segnato l'inizio dell'era moderna, ma si è posta anche come paradigma della modernità.

Ciò non sarebbe avvenuto se la Conquista fosse stata giustificata solo facendo ricorso alle vecchie concezioni medioevali relative al potere universale dell'imperatore o del Papa. Ma così non è stato. La riflessione avviata dai teologi e giuristi spagnoli del XVI secolo è andata ben oltre. Vitoria, in particolare, respingendo le giustificazioni avanzate in base alle categorie allora tradizionali, compie una ben più raffinata operazione ideologica - cioè di rappresentazione illusoria della realtà - avanzando un altro ordine di ragioni e

fornendo un modello di legittimazione fondato sulla mistificazione degli specifici interessi dei conquistatori come diritti universali. Tre gli elementi essenziali della sua costruzione: una concezione dell'umanità come società di Stati sovrani ugualmente liberi e indipendenti; la teorizzazione di una serie di diritti naturali attribuiti a tutti i popoli e a tutti gli Stati, tra i quali, fondamentale, il diritto di ciascun essere umano o popolo di entrare in contatto, comunicare e commerciare con qualsiasi altro popolo e di trasferirsi in qualsiasi parte del mondo; l'affermazione, infine, della liceità della guerra come giusta sanzione verso quanti, opponendosi all'esercizio di tali fondamentali diritti, violano l'ordine mondiale che su di essi riposa. Le violenze esercitate contro gli indigeni d'America e la loro sottomissione con la forza sarebbero appunto giustificate, secondo Vitoria, dalla resistenza opposta all'esercizio del diritto di comunicazione e commercio da parte degli Spagnoli. I tratti essenziali del paradigma che ancor oggi presiede al mondo, in cui viviamo sono così disegnati. Il pianeta come spazio aperto alla appropriazione delle risorse e unificato dal commercio e dai traffici, mercato generalizzato fondato sullo scambio; l'universalità puramente formale di diritti asimmetrici, tali cioè da poter essere di fatto esercitati solo da alcuni e dall'essere ineluttabilmente preclusi agli altri (il diritto di migrare o di comunicare annettendosi terre o appropriandosi ricchezze rappresentano un non senso per gli indigeni); la implicita ma univoca traduzione della diversità in inferiorità del diverso, destinato ad essere assimilato o distrutto da chi possiede una più sviluppata tecnologia di dominio; gli Stati sovrani come soggetti esclusivi del diritto internazionale, la cui formale uguaglianza nasconde rapporti di forza e di sopraffazione degli uni sugli altri; la guerra, infine, come sanzione ultima e fondamento di un ordine così costruito, costituzione materiale di un mondo unificato dallo scambio ineguale.

La costruzione di un sistema di Stati avente a suo fondamento la guerra

Questo paradigma è venuto svolgendosi e affinandosi, a partire dalle idee forza di Vitoria, in una travagliata vicenda storica snodatasi attraverso quasi cinque secoli, durante i quali sono state sviluppate in senso regressivo le ambivalenze del pensiero del teologo spagnolo. In questo arco temporale si è consumato il processo di secolarizzazione, il diritto si è separato dalla morale e si è costituito come diritto positivo, si è compiuta la costruzione dello Stato nazionale e questo si è progressivamente affermato come forma universale di organizzazione del potere politico, non sottoposta ad altra regola che a quella che il suo interesse gli detta. In questa vicenda si collocano il sorgere ed il dilagare dei nazionalismi e degli imperialismi, ma anche la nascita dello Stato di diritto in Europa, delle moderne democrazie occidentali, delle dichiarazioni dei diritti e del costituzionalismo. E tuttavia la limitazione dei poteri, e dunque della sovranità dello Stato, nell'ordine interno e la sua sottoposizione alla legge a garanzia dei diritti dei cittadini, si sono accompagnate ad una progressiva assolutizzazione della sovranità esterna dello Stato: quanto più questo si veniva giuridicizzando all'interno, tanto più si affermava come soggetto *legibus solutus* nei rapporti esterni, nei confronti degli altri Stati, e soprattutto del mondo ritenuto "incivile". I secoli nei quali si sviluppa lo Stato di diritto, sono infatti anche i secoli dell'espansione coloniale, della dominazione di interi continenti da parte dei moderni Stati di diritto. I diritti dell'uomo, proclamati come universali nelle Dichiarazioni, Costituzioni e Carte del XVIII e XIX secolo, recano il segno della parzialità statualista, non si estendono ai non cittadini e ignorano i popoli di altre culture, nei confronti dei quali l'Occidente può avere solo una "missione civilizzatrice". Lo "stato di natura", superato all'interno dei singoli Paesi dell'Occidente, si riproduce nella società internazionale, nella quale gli Stati si presentano come "lupi artificiali", ancor più feroci e distruttivi di quanto gli uomini allo stato di natura apparivano ad Hobbes. Di questa società la guerra è la condizione naturale. Per questa via essa diventa il fondamento costitutivo della politica, al punto che in questo secolo, al culmine della vicenda, Carl Schmitt individua nella contrapposizione amico-nemico l'essenza e il "criterio" del politico, collocandolo così irrimediabilmente in una dimensione di dominio e di guerra, e quindi restituendo i rapporti pubblici tra gli uomini allo stato selvaggio. La tragedia del secondo conflitto mondiale, al cui confronto impallidiscono gli orrori del primo, rappresenta l'epilogo di questo sviluppo.

L'inversione di tendenza manifestatasi con la fondazione dell'ONU e l'affermazione dei diritti universali dell'uomo

È a questo punto che si genera un sussulto di coscienza sul piano mondiale. La Carta dell'ONU e la fondazione delle Nazioni Unite esprimono e interpretano questo sussulto. Per la prima volta si gettano le basi di

una autentica organizzazione mondiale; si vincola la legittimità degli Stati al rispetto dei diritti universali dell'uomo ed alla promozione delle condizioni materiali necessarie per renderli effettivi; si afferma il dovere della solidarietà internazionale per la realizzazione della giustizia tra le nazioni; e infine, fatto del tutto nuovo nella storia, si interdice la guerra.

Il ripudio della guerra si pone come norma fondamentale del nuovo ordine giuridico mondiale e sua condizione; la pace diventa il fine supremo della comunità internazionale.

A partire da questi principi si sviluppa un corpo organico di norme sovrastatali di protezione dei diritti umani, riconosciuti a ciascuna persona anche nei confronti dello Stato di appartenenza. Da questo momento la sovranità degli Stati cessa di essere assoluta e gli Stati diventano titolari di obblighi di diritto internazionale nei confronti della comunità mondiale e dei propri cittadini.

Si delinea insomma l'abbozzo di una Costituzione mondiale in forza della quale la comunità internazionale passa, almeno sul piano normativo, dallo stato di natura allo stato civile. E insieme si afferma e si sviluppa, tra gli uomini di tutti i continenti, una coscienza sempre più diffusa del valore inderogabile dei principi da essa consacrati e dell'orizzonte etico-politico cui essi rimandano.

E' di questa dimensione etico-politica che il Tribunale intende farsi interprete per giudicare la situazione di fatto nella quale versa oggi il mondo, così raccogliendo le istanze provenienti dai popoli e dagli individui oppressi.

La persistenza dei limiti e delle prevaricazioni del vecchio mondo

Non si può innanzitutto ignorare che del diritto internazionale fanno tuttora parte molte norme ancora ispirate alla vecchia logica: la persistenza del riconoscimento agli Stati della qualità di soggetti privilegiati e di fatto quasi esclusivi del diritto internazionale; la posizione di assoluta preminenza riservata alle grandi potenze, in contraddizione con la proclamata uguaglianza degli Stati.

Si aggiunga che la rottura dell'alleanza antifascista e l'insorgere della guerra fredda ha provocato per oltre un trentennio una sostanziale paralisi dell'ONU, impedendo la disciplina dell'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza ai fini del mantenimento della pace.

Ma un ancor più pesante retaggio del passato ha pesato sul progetto emancipatore delle Nazioni Unite.

Quando gli alleati vincitori della Seconda guerra mondiale hanno proclamato l'ideologia dei diritti umani, dietro questa ideologia non v'era l'individuo nella concretezza delle sue determinazioni storiche e quindi delle differenze che lo contraddistinguono. V'era piuttosto un uomo astratto e indifferenziato, modellato in realtà, ancora una volta, sull'individuo formatosi nei Paesi forti dell'occidente, i cui bisogni, le cui aspirazioni, le cui rappresentazioni collettive, le cui concezioni economiche, sociali e culturali, venivano affermate come inerenti a tutti gli uomini della terra.

E vi era altresì il riflesso di concezioni politiche e sociali che, a partire dalla fine del XIX secolo, si erano affermate nella cultura progressista europea e che avevano ispirato le esperienze delle democrazie occidentali, in particolare in Inghilterra e in Francia.

Attraverso questa astrazione si proclamava l'improbabile avvento di una storia universale che avrebbe coinvolto tutti i popoli della terra nella conquista dello stesso futuro materiale, degli stessi diritti, nel solco di una stessa idea di progresso.

Questa concezione ottimistica e lineare della storia, sottostante all'ideologia dei diritti umani, finiva così per additare illusoriamente a tutti i popoli della terra il modello delle democrazie occidentali e i risultati da esse raggiunti, mettendo tra parentesi la specificità del processo storico attraverso cui il modello si è formato, i costi che ha comportato, le condizioni che lo hanno permesso, le lotte che lo hanno segnato, e non ponendosi il problema della concreta realizzabilità di quei risultati in assenza delle condizioni specifiche che li hanno consentiti. Insieme a quel modello e a quei risultati, d'altro canto, le democrazie occidentali hanno imposto come modelli universali e criteri di valutazione degli altri popoli anche il proprio stile di vita e, soprattutto, la propria organizzazione economica e sociale.

Ancora una volta, insomma, le società occidentali si sono imposte come parametro del progresso.

L'ideologia dello sviluppo come fattore di impoverimento e retrocessione della maggior parte dei popoli e strumento di autoconservazione delle minoranze privilegiate

Ben presto i problemi della povertà e dello sfruttamento della maggior parte del mondo vengono così iscritti nello schema dello “sviluppo”: tutto dipende dal fatto che la maggior parte dell’umanità non ha ancora percorso la strada dello sviluppo occidentale; tutto si risolverà conducendo i popoli del mondo allo stadio della società dei consumi. La teoria degli stadi dello sviluppo economico di Rostow celebra questa ideologia, impegnando una gran parte dell’umanità in una corsa verso obiettivi impossibili da raggiungere; se infatti lo sperpero non fosse un privilegio, e l’ottanta per cento dell’umanità potesse consumare con la voracità del venti per cento, la terra dei viventi non potrebbe sussistere.

Così, nel momento in cui lo si concepisce come universale, il modello istituzionale e culturale delle società occidentali esprime il progetto di autoconservazione di una parte minoritaria della società internazionale, e serve da base alla perpetuazione della sua egemonia economica e dello sfruttamento dei popoli non ancora “sviluppati”. I risultati di questa egemonia sono visibili a tutti: il decollo economico dei Paesi non industrializzati si è realizzato solo in alcune sporadiche aree. E anche là dove ha avuto luogo, non ha quasi mai comportato un miglioramento delle condizioni di vita della maggioranza dei popoli interessati. In ogni caso, i governi dei Paesi impegnati a perseguire lo “sviluppo”, hanno assai spesso considerato la crescita economica come una priorità rispetto alla tutela dei diritti delle persone e dei popoli da loro governati, ed hanno pertanto espresso regimi che opprimono larghe fasce della società, finendo col tradire le aspirazioni più profonde del popolo ed il suo bisogno di una autentica emancipazione.

In particolare in America Latina non solo si sono insediati per lunghi periodi regimi dittatoriali che hanno eretto perfino gli eccidi e le torture a metodo di governo, ma le stesse democrazie instaurate in forza di strenue lotte popolari, si sono risolte in democrazie di carattere formale, forti nell’imporre al popolo le privazioni e i sacrifici derivanti dal mercato, e deboli nella difesa della sua sovranità e nella resistenza alle pretese e ai vincoli imposti dai poteri economici e politici esterni; questi ultimi, d’altra parte, per rendere comunque impossibile tale resistenza, spesso si sono avvalsi delle azioni illegali dei servizi segreti, in particolare della CIA, di interventi militari diretti e indiretti, e delle pressioni esercitate attraverso l’innescò e l’alimentazione di guerre intestine.

Assai spesso inoltre la crescita economica si è tradotta nella distruzione di tessuti di vita comunitaria tradizionali, non sostituiti da altre forme di aggregazione, e quindi ha comportato la disgregazione pura e semplice della condizione umana delle popolazioni. E questo fenomeno si è manifestato in maniera ancor più distruttiva nelle regioni nelle quali nessun decollo economico ha avuto luogo.

Il meccanismo predicato dall’Occidente, che avrebbe dovuto sostenere lo sviluppo, ha pertanto determinato sul piano economico l’accumulazione di un debito colossale a carico dei Paesi del terzo mondo nei confronti delle banche dei Paesi industrializzati e delle istituzioni finanziarie internazionali, così come la sentenza del Tribunale permanente dei popoli ha documentato nel 1988. Al tempo stesso, sul piano del rapporto tra l’uomo e la natura questo stesso meccanismo ha comportato alterazioni gravi dell’ecosistema terrestre che rappresentano per la sopravvivenza dell’umanità una minaccia non meno temibile, secondo gli esperti, di una guerra nucleare. Il miraggio del raggiungimento delle condizioni di vita dell’Occidente è divenuto sempre più lontano, con l’accrescersi dello scarto tra la parte ricca dell’umanità e il resto del mondo. Nei Paesi che si è convenuto di chiamare “in via di sviluppo” esistono ormai masse di popolazioni che vivono in condizioni di vita disumane, e sono inesorabilmente escluse da ogni processo di sviluppo, come riconoscevano già quindici anni fa i rapporti di competenti istituzioni internazionali, quale la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo.

Il nuovo imperativo della modernizzazione e l’esclusione dei più deboli dal mondo e dalla vita

Di fronte a questi risultati, già da alcuni anni l’Occidente ha abbandonato, anche sul piano ideologico, il proprio messaggio di “progresso universale”, sostituendolo con un generico imperativo di “modernizzazione” e con l’esaltazione del mercato come luogo di competizione e di naturale selezione dei “migliori”. La dissoluzione del blocco dell’Est ha aperto nuovi spazi a questa ventata neoliberista. Ma ciò che viene presentato come un processo di modernizzazione dell’economia mondiale, orizzontale e verticale, è in realtà un processo di esclusione strutturale della grande maggioranza della popolazione del mondo. Il progresso tecnologico, quale si realizza con la robotizzazione e la creazione di nuovi materiali sostitutivi delle materie prime tradizionali, giova infatti ai soli detentori del potere economico, mentre si risolve in un ulteriore impoverimento della periferia, escludendo dal mercato il lavoro umano e le vecchie risorse naturali. Secondo i dati forniti nel 1991 dal

Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, il 20% della popolazione mondiale percepisce il 73% del reddito globale, mentre il 20% più povero ne percepisce solo l'1,4%. Solo venti anni fa quest'ultima percentuale era del 2,8%: in due decenni, dunque, il reddito della parte più povera della popolazione mondiale si è dimezzato.

Questo processo tocca anche le masse lavoratrici dei paesi del Nord: nei paesi della CEE i disoccupati, considerevolmente cresciuti negli ultimi vent'anni, ammontano ormai a 30 milioni di persone. Ma è il Sud del mondo il luogo in cui l'esclusione si manifesta in forme drammatiche: se in Africa il crollo delle condizioni di vita attinge livelli ormai tragici, basterà ricordare che in America Latina la contrazione delle esportazioni indotta dalla rivoluzione tecnologica, il trasferimento di una parte considerevole del suo eccedente economico verso i paesi sviluppati (374 milioni di dollari nei soli anni Ottanta per il pagamento degli interessi sul debito), e gli ingenti capitali trasferiti al Nord, hanno avuto come effetto il dimezzamento del reddito medio per abitante dell'intero continente rispetto ai livelli già poveri di venti anni fa. I disoccupati e i sottoccupati del subcontinente sono passati da 136 milioni di lavoratori nel 1970 (41% della popolazione attiva) a 184 milioni nel 1990 (45% della popolazione attiva).

Il risultato di questa situazione di crescente impoverimento collettivo è la sempre maggiore instabilità economica, sociale e politica del mondo. L'esclusione genera conflitti e tensioni che si esprimono in processi di degradazione della vita collettiva tanto al Sud quanto al Nord del pianeta. Ne sono un segno eloquente le crescenti ondate migratorie, legali e illegali, dall'Africa, dall'America Latina e ora anche dai paesi dell'Est europeo verso gli Stati Uniti e la CEE. Queste ondate migratorie, per difendersi dalle quali i paesi sviluppati sono impegnati con ogni mezzo, dimentichi dello *jus migrandi* affermato ai tempi della conquista, causano instabilità sociale e politica nei paesi di destinazione, e insieme impoveriscono le risorse dei paesi di provenienza, poiché coinvolgono innanzitutto le fasce di lavoratori più qualificate.

Le magiche virtù attribuite al mercato mondiale rivelano dunque tutto il loro inganno. Non soltanto il mercato non è generalizzato pur avendo attratto nella propria sfera il mondo intero; non soltanto esso esclude la libera circolazione degli uomini, ma sempre più si presenta come limitato ai soli poli sviluppati del pianeta rispetto ai quali il resto del mondo costituisce solo un'appendice subordinata da abbandonare al proprio destino dopo averne saccheggiato le risorse e distrutto le culture. In alcuni casi il meccanismo comporta la distruzione di intere popolazioni: emblematico il caso dei popoli indios della foresta amazzonica la cui distruzione come conseguenza dello sconvolgimento del loro habitat a seguito dello sfruttamento selvaggio dei loro territori, documentato dalla sentenza di questo Tribunale sull'Amazzonia (Parigi, ottobre 1989) rappresenta l'epilogo del genocidio inaugurato con la conquista. Una violenza oggettiva si dispiega in tal modo su scala planetaria, smentendo l'illusione delle capacità regolatrici ed equilibratrici del mercato.

La gravità della crisi non preclude le possibilità del riscatto

Lo stesso ideale democratico risulta in queste condizioni sempre meno realizzabile. Non meno negativo è il bilancio relativo alla promessa della pace. Questa è stata salvaguardata solo tra i Paesi ricchi del Nord e tra le grandi potenze. Ma dalla fine della guerra mondiale il terribile flagello non è stato risparmiato al resto del mondo: si calcola che i conflitti da allora siano stati quasi 200 con un bilancio di oltre 20 milioni di vittime. La dottrina della "sicurezza nazionale", e i "conflitti a bassa intensità" sono rivelatori di un atteggiamento di assuefazione, di banalizzazione della guerra e della sua inclusione tra gli strumenti correnti del rapporto internazionale. Con il conflitto del Golfo la guerra, vistosamente riportata alla massima intensità, è stata anche formalmente rilegittimata. Ed oggi essa imperversa nel cuore stesso dell'Europa.

Si conclude così la parabola della modernità. L'Occidente abbandona le prospettive di salvezza laica che ne avevano accompagnato l'affermazione egemonica. I centri del potere imperiale sono tentati di ripiegare su se stessi o addirittura di entrare in una guerra economica tra loro. Il mondo, che con la fine dei blocchi, la crescente interdipendenza e la rapidità delle comunicazioni è diventato un villaggio globale, si presenta più che mai in preda a spinte di disgregazione non più controllabili ove perduri l'attuale condizione.

E tuttavia a fronte di questo scenario non è consentito abbandonarsi a una pessimistica rassegnazione. Un tratto profondo della modernità, al di là delle sue contraddizioni, è la coscienza che questo mondo è costruito dagli uomini che hanno la responsabilità del suo destino. I processi economici e sociali non sono sottratti all'azione cosciente e volontaria degli esseri umani. La situazione fin qui descritta non è immodificabile. Se essa

contrasta, come contrasta, col sentimento diffuso di gran parte dell'umanità, con i principi etico-politici in cui questa si è riconosciuta e che sono alla base degli elementi di novità racchiusi nella Carta delle Nazioni Unite, in molte Costituzioni moderne e, esemplarmente, nelle convenzioni internazionali di protezione dei diritti umani e dei popoli che costituiscono le fonti del nuovo diritto della comunità umana. È su questo sentimento che occorre far leva per un processo di liberazione e di riscatto.

Viviamo oggi una crisi epocale non meno radicale di quella attraversata dal mondo al tempo della Conquista. L'insostenibilità oggettiva di un sistema asimmetrico e diseguale di relazioni internazionali, fondato sul dominio di una o di poche potenze, e l'intensificarsi della comunicazione universale, rendono oggi più attendibile che in qualunque altro momento del passato il disegno di una integrazione mondiale basata sul diritto. E lo rendono attendibile proprio perché l'immediatezza e l'intensità di questa comunicazione, unicamente alle promesse non mantenute del diritto internazionale - l'uguaglianza, la giustizia economica, i diritti universali degli uomini e dei popoli, la pace - hanno per effetto una generale crisi di legittimazione che non sembra, nei tempi lunghi, tollerabile dagli stessi sistemi politici dominanti, che proprio sulla legittimazione democratica basano, bene o male, la loro identità e la loro sopravvivenza.

Rifondare la legittimità degli ordinamenti statuali e internazionali

Questa crisi di legittimità investe oggi alle fondamenta la figura stessa dello Stato moderno, che per cinque secoli ha dominato e modellato la politica orientandola alla guerra, e in questo secolo è stato esportato in tutto il mondo. Lo Stato nazionale come soggetto sovrano è oggi messo in crisi sia dall'alto che dal basso: dall'alto, a causa dei processi di privatizzazione, internazionalizzazione e deregolazione dell'economia e per altro verso dal massiccio trasferimento a sedi sovrastatali di gran parte delle funzioni - difesa militare, governo dell'economia, politica monetaria - che in passato ne avevano motivato la nascita e lo sviluppo; dal basso, per le spinte centrifughe e i processi di disgregazione innestati, in forma spesso violenta, dallo stesso sviluppo della comunicazione mondiale e che ne rendono sempre più difficile e precaria l'altra grande funzione da esso storicamente svolta: quella della pacificazione e dell'unificazione interna. Una simile crisi può essere oggi superata solo attraverso la valorizzazione della soggettività dei popoli o delle diverse comunità umane che oggi vivono all'interno di ciascuno Stato nazionale, riconoscendone ed esaltandone le diverse identità, nella consapevolezza che le differenze arricchiscono l'umanità.

Il Tribunale ritiene che un'alternativa a questo disordine mondiale è realmente possibile e si fonda appunto sulla nuova coscienza dei popoli oppressi che stanno emergendo faticosamente come soggetti storici. Questi, infatti, contestano radicalmente l'organizzazione attuale del mondo, che calpesta i loro diritti fondamentali alla vita, alla libertà e a uno sviluppo non alienato; affermano vigorosamente il loro diritto ad autodeterminarsi, che considerano inseparabile dal diritto all'identità e si mobilitano per difenderlo in forme sempre più unitarie ed organizzate. Il riconoscimento teorico e pratico del diritto di autodeterminazione di tutti popoli, e in particolare di quelli che, come i popoli indigeni, non hanno l'appoggio di un'organizzazione statale, deve diventare oggi il fondamento del nuovo ordine mondiale. L'importanza basilare di questo diritto si manifesta più chiaramente nelle lotte dei popoli che ne fanno valere le molteplici implicazioni concrete: diritto all'autonomia politica, diritto d'intervenire (a livello interno e internazionale) come protagonisti nella elaborazione delle leggi che li riguardano, diritto all'autogestione economica e quindi alla terra e al controllo delle risorse naturali, diritto all'identità culturale, etnica e religiosa, e quindi all'autonomia educativa.

Il riconoscimento di questi diritti porta con sé, da parte dei poteri pubblici e della comunità internazionale, l'obbligo di invertire la tendenza storica sino ad oggi dominante. Implica, in particolare, il dovere di restituire ai popoli originari, almeno parzialmente, le terre che sono state loro sottratte. Implica inoltre il dovere di fermare, nei confronti di quei popoli, ogni processo orientato a sottometterli politicamente, economicamente, culturalmente e religiosamente, sia pure nelle forme dell'integrazione o della "evangelizzazione". E comporta un mutamento radicale nelle relazioni tra tutti i popoli, fondato sul reciproco rispetto in quanto tutti parte di una medesima famiglia umana, e quindi su di una loro più autentica uguaglianza e comunicazione.

In questa prospettiva, quasi per una rivincita della storia, le stesse indicazioni di Francisco de Vitoria, assumono paradossalmente un significato opposto, e possono essere rovesciate contro l'attuale sistema di dominio e di privilegio. Innanzitutto l'ipotesi della *comunitas orbis*, cioè dell'umanità come soggetto di diritto, che oggi può essere realizzata attraverso la elaborazione di un costituzionalismo mondiale, capace di offrire

garanzie giurisdizionali e prima ancora politiche e sociali, alle Carte dei diritti fondamentali. In secondo luogo, molti dei diritti dei popoli enunciati da Vittoria a beneficio dei conquistatori contro tanti popoli inermi depredati e distrutti, ed ai quali oggi l'Occidente dovrebbe ispirare la sua politica: lo *jus societatis et communicationis*, lo *jus peregrinandi*, lo *jus migrandi*, che Vittoria affermava in forza del semplice titolo che tutti siamo uomini. In terzo luogo il divieto delle guerre quando siano "dannose per la intera umanità", come sono ormai per dimensione e potenza distruttiva (l'Iraq insegna) tutte le guerre.

C'è poi una quarta lezione che ci viene da Vittoria come del resto da tutti i grandi classici della filosofia giuridica e politica moderna: la dimensione normativa della scienza giuridica e in particolare di quella internazionalistica, legata al carattere artificiale e positivo del diritto moderno; ciò significa elaborare oggi, non diversamente da quanto fu fatto in passato per lo Stato di diritto, modelli e categorie idonei a garantire i diritti fondamentali e la pace, tuttora privi di effettività.

Questa prospettiva può essere perseguita recuperando gli elementi alternativi dell'attuale diritto internazionale, organizzandoli in una corrente trama normativa e colmando le lacune che ne impediscono l'attuazione. A tal fine è necessaria una radicalità scientifica e politica. Solo in tal modo può realizzarsi quel rovesciamento di prospettiva che assegna ai popoli il ruolo di soggetti di diritto, sottraendoli alla posizione di subordinazione in cui la concezione dello Stato moderno li colloca. E' questa del resto l'ispirazione della Dichiarazione universale dei diritti dei popoli, adottata ad Algeri il 4 luglio 1976.

La Cultura occidentale deve contribuire a questo rovesciamento di prospettiva. Un tratto caratteristico di questa cultura, come di tutte le culture che si propongono "Universali", è infatti l'ambivalenza, della quale è parte anche la capacità di produrre pensiero critico. Le certezze dell'occidente sono sempre accompagnate dal dubbio, che la cultura dominante emargina o reprime ma che resta pur sempre come risorsa per quanti intendono contestare i valori dominanti. Il dubbio ha accompagnato fin dall'inizio le categorie etnocentriche della conquista: da Erasmo da Rotterdam a Bartolomeo de Las Casas, da Montaigne a Giordano Bruno, la rimessa in questione delle false universalizzazioni dell'uomo occidentale, che oggi è largamente acquisita dall'antropologia, ha avuto illustri precedenti. Sulla base di questo pensiero critico è oggi possibile depurare la categoria dei diritti umani dai suoi connotati etnocentrici e troppo spesso mistificatori e in coerenza con l'evoluzione che la nozione ha conosciuto nelle istanze dopo il 1948 sotto l'impulso dei paesi non occidentali, fare di tale categoria uno strumento essenziale di protezione della dignità degli esseri umani in carne ed ossa, che non sono separabili da loro contesti culturali e storici e dalle loro appartenenze collettive.

Diritti umani e diritti dei popoli appaiono così come forme di un'unica protezione della dignità umana. E quest'ultima d'altro canto, risulta minacciata non soltanto dalle condotte e dai comportamenti tradizionalmente riconosciuti come lesivi, ma anche da decisioni e strategie economiche che l'opinione corrente del mondo occidentale considera non rilevanti ai fini della protezione dei diritti umani.

E' compito dei giuristi elaborare le tecniche più appropriate di protezione a fronte di più gravi minacce ai diritti fondamentali dell'essere umano. Così come, più in generale, è compito dei giuristi impegnarsi per sviluppare gli elementi progressisti del diritto internazionale, colmare le lacune che privano di effettività le più innovative disposizioni della Carta dell'ONU, superare le pesanti ipoteche che il vecchio ordine fa ancora gravare sul sistema delle relazioni internazionali.

6. ALCUNE PROPOSTE

In questa direzione occorre:

1) Democratizzare gli organi dell'ONU, attraverso la soppressione della posizione di privilegio dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, il rafforzamento dei poteri dell'Assemblea Generale rappresentativa dei popoli e delle minoranze, nella quale abbiano voce i rappresentanti dei popoli indigeni che oggi lottano per la loro sopravvivenza e autonomia.

2) Assegnare il rango di norme di diritto generale inderogabile e gerarchicamente sovraordinato (*jus cogens*) al ripudio della guerra e di tutte le espressioni normative dei diritti fondamentali, cioè a quelle che proteggono la comunità umana (l'umanità) nel suo insieme e in tutte le sue componenti, individuali e di gruppo, nonché nel suo rapporto con la natura; sicché tali norme costituiscano il parametro di validità materiale di tutti gli atti normativi e di tutte le decisioni prodotte da qualunque organo interno o internazionale, nonché dei

contratti privati internazionali. Solo in questo modo si potrà evitare che il Consiglio di Sicurezza deliberi una guerra o la decisione di una istituzione finanziaria internazionale possa attentare ai beni essenziali di interesse collettivo.

3) Estendere l'ambito delle norme di *jus cogens*, includendo accanto al diritto all'autodeterminazione e ai principi contenuti nella risoluzione 2625 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, i diritti all'ambiente e le disposizioni relative alla instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale, tra le quali dovrebbe collocarsi una norma sanzionatrice dell'ingiustificato arricchimento, affermando la regola che le norme sui diritti fondamentali delle persone e dei popoli devono essere interpretate alla luce del principio della loro interdipendenza e indivisibilità.

4) Adottare, anche sulla scorta dei principi di Norimberga, un codice penale internazionale con la previsione delle relative sanzioni per le violazioni dei diritti fondamentali commesse da quanti agiscono per conto degli Stati o delle organizzazioni internazionali.

5) Senza contraddire il principio tradizionale che vieta ogni ingerenza di uno Stato o di un gruppo di Stati negli affari interni di un altro Stato, affermare l'esistenza di un dovere di solidarietà alle seguenti condizioni: a) che sia giustificato dalla necessità di proteggere i diritti fondamentali degli individui e dei popoli; b) che le procedure ed i mezzi impiegati siano di natura pacifica; c) che l'esercizio del dovere di solidarietà si eserciti esclusivamente sotto il controllo degli organismi internazionali competenti, dopo la loro riforma in senso democratico.

6) Rendere obbligatoria e attivabile anche da soggetti diversi dallo Stato - individui, popoli e minoranze - la giurisdizione della Corte internazionale di giustizia, la cui competenza dovrebbe riguardare l'invalidazione di norme o decisioni contrarie alle disposizioni di *jus cogens* e in particolare ai diritti fondamentali e al principio della pace, nonché il giudizio sui crimini internazionali e l'applicazione delle relative sanzioni ai governanti.

7) Dare attuazione al capitolo VII della Carta dell'ONU istituendo e disciplinando gli organismi ivi previsti quali detentori esclusivi della forza legittimamente utilizzabile nelle crisi internazionali, e prevedendo che il ricorso alle misure in esso previste sia necessariamente preceduto da un effettivo espletamento delle procedure pacifiche di cui al capo VI.

8) Promuovere il disarmo degli Stati a partire dall'immediata distruzione di tutte le armi nucleari.

9) Vietare la produzione di armi da guerra fuori dal controllo dell'ONU, nonché il loro commercio e la loro detenzione.

10) Cancellare, in occasione di questo V centenario della conquista, a titolo di simbolico risarcimento dell'espropriazione colonialista nei confronti dei Paesi del Nuovo mondo, l'intero debito pubblico dei Paesi del terzo mondo, a cominciare da quelli dell'America Latina e dell'Africa, come già richiesto nella sentenza di questo Tribunale del 29 settembre 1988 nel giudizio sulle politiche del Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale. Il Tribunale è consapevole che le misure sopra indicate non intaccano l'ordine dei rapporti materiali che determinano lo stato del mondo qui denunciato. Di più: probabilmente l'adozione di tali misure troverà nei rapporti materiali attualmente dominanti un ostacolo insormontabile. Tuttavia ciò non rende tali misure meno necessarie e l'impegno per la loro adozione meno doveroso.

L'oggetto di questa sessione del Tribunale era l'indagine del rapporto tra la Conquista e il diritto internazionale. Nel corso della sessione sono stati documentati i nessi tra questo e quella. Ma è stato anche accertato quanta parte le ideologie, il diritto e le istituzioni abbiano avuto ed ancora abbiano nella fondazione e nel consolidamento dei rapporti materiali. Sviluppare un impegno sul terreno della cultura, della politica e del diritto è dunque un modo per contribuire alla difesa della comunità umana che gli attuali rapporti materiali e il loro ordinamento minacciano. Ed è per questa ragione che, al fine di realizzare le misure ora proposte, il Tribunale Permanente dei Popoli fa appello, oltre che ai giuristi e al mondo della cultura, ai popoli ed a quanti soffrono e lottano contro le molteplici oppressioni del nostro tempo.

CINQUECENTO ANNI DI SOLITUDINE

Eduardo Galeano

Fine del secolo, fine del millennio, festa di compleanno. Il mondo del nostro tempo - mondo trasformato in mercato, tempo dell'uomo ridotto a mercanzia - celebra i suoi cinquecento anni. Il 12 ottobre del 1492 nacque la realtà che oggi viviamo su scala universale: un ordine naturale nemico della natura, e una società umana che chiama "umanità" il venti per cento dell'umanità.

Nella loro lettera pastorale, i vescovi della chiesa cattolica del Guatemala hanno chiesto perdono al popolo maya e hanno reso omaggio alla religione indigena "che vedeva nella natura una manifestazione di Dio". Ma il Vaticano festeggia i cinquecento anni dell'arrivo della fede al continente americano". Ma la fede non esisteva in America prima di Colombo? La conquista impose la sua fede come unica verità possibile, e così calunniò il Dio dei cristiani riducendolo al ruolo di Capo Universale di Polizia e attribuendogli l'ordine di invasione delle terre infedeli. In quei tempi profeticamente si cominciò a chiamare libertà di comunicazione il diritto dell'invasore, signore della parola, contro i conquistati senza voce.

Gli indios furono condannati per il fatto di essere "indios", o perché continuavano ad esserlo. I barbari che non si lasciavano civilizzare meritavano la schiavitù. Quanti bruciarono sui roghi per il delitto di credere che ogni terra è sacra? Adorando la natura gli indios pagani praticavano l'idolatria e offendevano Dio. Offendevano Dio o il capitalismo nascente? Da allora è nata l'identificazione della proprietà privata con la libertà: libertà di usare il mondo come fonte di guadagno e oggetto di consumo. Da Carlo V alla dittatura elettronica: cinque secoli dopo, il pianeta è terra bruciata.

E cinque secoli dopo l'Europa non riesce a guarire da un'antica malattia chiamata razzismo. Missione di evangelizzazione, dovere di civilizzazione, orrore della diversità, negazione della realtà: il razzismo era ed è un salvacondotto efficace per fuggire dalla storia. I vincitori sono nati per vincere, i perdenti sono nati per perdere. Se il destino è iscritto nei geni, la ricchezza dei ricchi è innocente di cinque secoli di delitti e saccheggio e la povertà dei poveri non è un prodotto della storia ma una maledizione della biologia. Se i vincitori non hanno di che pentirsi, i perdenti non hanno di che lamentarsi.

Fine del secolo, fine del millennio, tempo del disprezzo. Pochi possidenti, molti posseduti; pochi giudicano, molti sono giudicati; pochi quelli che consumano, molti sono consumati; pochi gli sviluppati, molti i travolti. E i pochi, sempre meno, i molti sempre più: in ogni paese e nel mondo. Lungo questo secolo, il divario che separa i paesi poveri dai paesi ricchi si è moltiplicato per cinque. Il mondo dei nostri giorni è il capolavoro di una scuola che potremmo chiamare il realismo capitalista. Nella sua infinita generosità il sistema concede a noi tutti la libertà di scegliere tra il capitalismo e il capitalismo, ma all'ottanta per cento dell'umanità è proibito l'ingresso nella società del consumo. La si può guardare in televisione, questo sì: chi non consuma cose, consumi fantasie di consumo.

Il mondo assomiglia ora a una qualunque delle metropoli latino-americane: immense periferie assediano le fortezze inespugnabili dei quartieri di lusso. Non restano ormai neppure le macerie del passeggero muro di Berlino; ma è ogni giorno più alto e più massiccio il muro mondiale che da cinque secoli separa coloro che hanno da quelli che vorrebbero avere. Quanti sono caduti, e quanti cadono ogni giorno per volerlo saltare? Nessuno li ha contati, nessuno li racconta.

Fine del secolo, fine del millennio, tempo della paura. Il Nord è in panico al solo pensiero che il Sud possa prendere sul serio le promesse della sua pubblicità, così come l'Est ha creduto all'invito in Paradiso. Un sogno impossibile: se l'ottanta per cento dell'umanità potesse consumare con la voracità del venti per cento, il nostro povero pianeta, già moribondo, morirebbe. Se lo sperpero non fosse un privilegio, non esisterebbe. L'ordine internazionale che predica la giustizia, si fonda sull'ingiustizia e ne dipende. Non è per caso che l'industria della paura garantisce oggi gli affari più redditizi: il commercio delle armi e il traffico della droga. Le armi, prodotti della paura di morire; e le droghe, prodotti della paura di vivere.

Tempo della paura: grandi buchi nella fascia di ozono, buchi ancora più grandi nell'anima.

Cinque secoli fa nacque questo sistema che ha mondializzato lo scambio ineguale e ha fissato un prezzo al pianeta e al genere umano. Da allora trasforma in fame e denaro tutto ciò che tocca. Per vivere, per sopravvivere ha bisogno della organizzazione diseguale del mondo così come i polmoni hanno bisogno dell'aria.

Oggigiorno la debolezza dei deboli, persone deboli, paesi deboli, è motivo di scherno o di pena. La solidarietà è passata di moda. Però, quanto è forte la fortezza dei forti? Il potere, ciglio della violazione, è pieno di violenza, è pieno di paura. Corpo muscoloso spaventato dalla sua stessa ombra, corpo senz'anima, società disanimata. Corpo cieco di sé, smarrito da sé: proprietario di tutto, non è ormai padrone di sé. Non può più permettersi altra passione se non la passione del consumo. Ha sacrificato il diritto alla vita, la sua propria vita sugli altari del diritto di proprietà; e già ha cominciato a consumare se stesso.

Donne e uomini del Sud e del Nord ci siamo riuniti a Padova, questa settimana, per una nuova tappa del Tribunale dei Popoli. Abbiamo discusso il diritto internazionale.

Alla luce dei cinquecento anni dalla conquista dell'America, perché il diritto internazionale è figlio del diritto di conquista ed è segnato sulla fronte da quello che François Rigaux chiama "il suo peccato originale".

Ci hanno abituato a dimenticare ciò che merita memoria e a ricordare ciò che merita oblio: ma ci siamo riuniti nella certezza che il mondo non è "questo" mondo, né il diritto è "questo" diritto. Ci hanno abituato a ignorare la storia per obbligarci ad accettare il tempo presente come destino; ma ci siamo riuniti nella certezza che il mondo può e deve essere. la casa di tutti, e nella certezza che c'è un altro diritto possibile, che non è quello che legittima l'ingiustizia e garantisce l'impunità di coloro che comandano, servendo da alibi a un sistema che mai dice quello che fa né fa quello che dice.

Questo è il nostro minuscolo contributo a un compito immenso: la riconquista della pienezza mutuata e della umana dignità della condizione umana.

Un nuovo secolo nasce, nasce un nuovo millennio. Tempo di speranza. In viaggio per l'Italia sono passato per l'Andalusia. E là ho ascoltato il ritornello di un canto flamenco, el canto jondo, il canto profondo che in tre brevissimi versi risponde nel modo più vero alla civiltà che confonde l'essere con l'avere. Il ritornello mi è rimasto dentro, e ancora canta dentro di me. In questi giorni, durante le sedute del Tribunale, l'ho risentito varie volte, e ogni volta pensavo: a Lelio sarebbe piaciuto. E ho pensato: a Sergio, a Antonis sarebbe piaciuto. E adesso, pensando a loro, e sentendo con loro, lo dico a voi:

*Ho le mani vuote,
tanto ho dato senza avere,
ma le mani sono mie.*