

BENEDICT KINGSBURY

GLOBALIZZAZIONE, SOVRANITÀ  
E DISUGUAGLIANZA



*giuffrè editore - 2000*

---

*Estratto dal volume:*

**ALBERICO GENTILI**  
NEL QUARTO CENTENARIO DEL  
**DE JURE BELLI**

ATTI DEL CONVEGNO

OTTAVA GIORNATA GENTILIANA

San Ginesio - Macerata, 26-27-28 Novembre 1998



BENEDICT KINGSBURY \*

*Globalizzazione, sovranità e disuguaglianza \*\**

- \* Professore, New York University, Law School, New York
- \*\* Questa relazione è basata sull'articolo "Sovereignty and Inequality", *European Journal of International Law*, 9 (1998), pp. 599-625.

Il *De Jure Belli* di Alberico Gentili <sup>1)</sup> — pubblicato nella sua integralità 400 anni fa, nel 1598 — conserva la sua importanza nella storia del diritto internazionale in parte perché esso riflette molto chiaramente i gravi problemi e le incertezze presenti al momento della transizione verso quello che si potrebbe definire, retrospettivamente, il Nuovo Ordinamento Mondiale. Ai fini del diritto internazionale, particolare importanza rivestono cinque caratteristiche dell'epoca del Gentili:

1) La profonda divisione religiosa e la disgregazione della chiesa universale nella Cristianità occidentale. Alberico Gentili subì sia l'esperienza della controriforma, costretto a fuggire da San Ginesio a causa dell'Inquisizione, sia quella delle lotte intestine tra i Protestanti, sostenendo egli stesso ad Oxford grosse battaglie con John Rainolds ed altri Puritani <sup>2)</sup>.

2) Il concetto emergente dello stato centralizzato definito da un territorio. L'autorità e il potere di controllo dello stato sulle attività si estesero da zone cir-

<sup>1)</sup> ALBERICO GENTILI, *De iure belli libri tres* (1598), Hanau, 1612. (con una traduzione di John C. Rolfe, Oxford, 1933).

<sup>2)</sup> Sulle lotte di Gentili con l'estremismo puritano di John Rainolds ed altri puritani ad Oxford si veda DIEGO PANIZZA, *Alberico Gentili: vicenda umana e intellettuale di un giurista italiano nell'Inghilterra elisabettiana*, in *Alberico Gentili: Giurista e Intellettuale Globale*, Milano (1988), p. 31.

coscritte, già sottoposte ad autorità reale, all'intero territorio. Gli individui si trovarono sempre più a dover obbedire allo stato così come al sovrano regnante. Circa le ragioni che giustificavano questo concetto emergente dello stato centralizzato, i pareri erano discordi. Il Grozio era favorevole ad un forte stato di tipo erastiano come mezzo di controllo sul potere della chiesa, soprattutto quando tale potere era in mano ad estremisti. Sembra che il Gentili abbia appoggiato lo stato centralizzato come mezzo per contenere la violenza e ridurre il numero degli attori in grado di fomentare una guerra. Diventando la tecnologia militare più brutale ed efficiente — come risultò nella Battaglia di Lepanto nel 1571 e nell'assedio di Anversa — la guerra si fece più crudele, e i potenti signori schierarono prontamente grossi eserciti che saccheggiarono altre parti dello stesso regno. La comparsa dello stato centralizzato bellicoso ed expansionista nella Francia del XVII secolo si potrebbe spiegare con la necessità di tenere sotto controllo la violenza tra gli aristocratici signori della guerra francesi e di rivolgerla all'estero.

3) La messa in discussione delle cognizioni e delle idee preesistenti, conseguente agli incontri dell'Europa con il mondo extraeuropeo. Il Gentili non era un vero 'tifoso' del nuovo sapere: non troviamo niente nei suoi scritti che possa essere paragonato alle intuizioni di Matteo Ricci circa le potenzialità degli ideogrammi cinesi come mezzo di comunicazione globale. Gentili non era anticolonialista: egli riteneva fosse legittimo combattere una guerra contro coloro che praticavano

il cannibalismo o la bestialità e contro coloro che rifiutavano assolutamente di intraprendere traffici commerciali con gente di altri paesi <sup>3)</sup>. Ma il Gentili era abbastanza tollerante e pluralistico. Egli condannava la brutalità spagnola nelle Americhe <sup>4)</sup> e considerava chiaramente la Turchia musulmana come parte del mondo del diritto e del commercio.

4) Il concetto emergente di un'associazione internazionale tra comunità politiche organizzate. Il Gentili si rendeva conto che l'organizzazione del potere nel mondo avrebbe dovuto comportare alcune istituzioni comuni, comunque fondamentali. Queste istituzioni avrebbero compreso degli accordi nel senso della comunicazione e dell'impegno: il Gentili scrisse un libro sulle ambasciate e numerosissime opere sui trattati. Anche la guerra è un'istituzione della società internazionale. Il Gentili accettava la guerra come estremo rimedio per imporre il bene e riteneva il mantenimento di un equilibrio delle forze talmente importante per l'ordine internazionale da poter giustificare una guerra contro uno stato, come la Spagna o la Turchia, il cui crescente potere minacciava l'indipendenza di altri stati.

5) Il concetto secondo cui il diritto è una delle istituzioni fondamentali della società internazionale. Il Gentili non tracciò quella netta distinzione tra lo 'jus gentium' e lo 'jus inter gentes' che in seguito avrebbe caratterizzato l'idea moderna del diritto internazionale

<sup>3)</sup> A. GENTILI, *op. cit.*, lib. I, cap. 25.

<sup>4)</sup> *Op. cit.*, lib. I, capp. 12, 25.

come diritto tra gli stati. Ma nel *De Jure Belli* si può chiaramente scorgere il concetto secondo cui il diritto è un'istituzione della società internazionale.

Gli autori moderni di opere di diritto e di politica internazionali tendono a vedere nell'opera del Gentili i segni precursori di quelle prime formule ideologiche che in seguito sarebbero diventate fondamentali: un mondo di stati territoriali sovrani separati, profondamente divisi tra loro ma che tuttavia formano una società internazionale pluralista, fondata su alcuni interessi comuni, con un ordinamento giuridico, a regolare i rapporti fra questi stati sovrani separati, creato con il loro consenso e non abbastanza forte da limitarne la sovranità laddove essi decidono di violare la legge o addirittura di ricorrere alla guerra. Questo è il mondo come viene inteso da Emer de Vattel, il cui *Droit des Gens* apparve nel 1758<sup>5)</sup>, fino a Lassa Oppenheim, il cui autorevole trattato di Diritto Internazionale fu pubblicato nel 1905<sup>6)</sup>. È il mondo di Anzilotti, e ne riconosciamo l'influsso su ogni generazione di giuristi internazionali dopo di allora.

Ma il mondo cambia. Alcuni giuristi internazionali fanno ora riferimento ad un'altra dimensione del Gentili. Essi vi scorgono non già i primi bagliori del positivismo, degli stati sovrani e del diritto che regola i rapporti fra stati, tutti concetti che in seguito avrebbero

<sup>5)</sup> EMER DE VATTEL, *Le Droit des Gens*, Londra 1758.

<sup>6)</sup> Per una definizione in profondità della sovranità dei governi statali si veda soprattutto LASSA OPPENHEIM, *International Law*, Londra 1905.

acquistato importanza, ma un mondo medioevale di rapporti complessi tra ducati, città-stato ed imperi. La figura del Gentili non è semplicemente legata ad una società di stati, ma anche ad una società umana universale, unita in Europa almeno dal 'jus gentium', dall'eredità del diritto romano, dal teismo del mondo cristiano e, tra le persone colte, dalla lingua latina, e che prende parte al commercio mondiale emergente e alle reti cosmopolitane create sulle rotte del commercio marittimo arabo o sulla Via della Seta verso la Cina. È vero che, nella mancanza di chiarezza del Gentili circa la distinzione tra il diritto creato dagli stati per regolare i rapporti reciproci e il diritto che sorge all'interno degli stati o nelle comunità transnazionali, il Gentili è più vicino al diritto internazionale, quale sarebbe stato praticato 400 anni dopo, di quanto non furono molti degli scrittori a lui successivi. Ma se la tesi secondo cui stiamo entrando in un periodo di "neomedievalismo" è affascinante, essa è anche anacronistica. Il mondo del Gentili era irrimediabilmente diverso dal nostro. Non stiamo per assistere alla sua ricomparsa e non possiamo aspettarci che il *De Jure Belli* sia una specie di guida Michelin per un nuovo mondo nel quale potremmo improvvisamente ritrovarci.

Anche se non sta per apparire un mondo medioevale di città-stato e di utenti Internet, molti credono che con la globalizzazione e la democratizzazione stiamo entrando in un'epoca di cambiamenti paragonabili per la loro portata a quelli che si trovò ad affrontare il Gentili. Scorgiamo il riflesso di questo punto di vista

in Italia, dove la politica fiscale è vincolata all'Unione Monetaria Europea, dove merci, denaro e persone provenienti da tutto il mondo passano più o meno liberamente, dove la Corte di Giustizia Europea reclama la propria supremazia ed è stato appena adottato lo statuto del Tribunale Penale Internazionale. Forse che un vecchio ordinamento è proprio ora sul punto di arrendersi ad uno nuovo? E se è così, dovremmo guardare con entusiasmo a questo cambiamento?

Non potendo trattare per intero un argomento così vasto, mi concentrerò sulle ripercussioni che la globalizzazione e la democratizzazione hanno avuto nel senso del cambiamento in un concetto fondamentale del diritto internazionale, quello della sovranità. La comparsa di stati sovrani centralizzati, che prendono parte alla società internazionale ed emanano leggi in un mondo molto variegato, è uno dei temi del Gentili. Per sostenere la tesi secondo cui molte cose sono irreversibilmente cambiate dai tempi del Gentili, comunque, esaminerò il legame che ha con la sovranità un concetto di scarsa importanza per il Gentili, ma che è fondamentale per la politica moderna, il concetto di disuguaglianza. Nella Prima Parte esaminerò il rapporto tra sovranità e disuguaglianza in quello che potremmo chiamare il periodo classico del diritto internazionale moderno, prendendo il *Diritto Internazionale* di Oppenheim (1905) come punto di riferimento; approccio, questo, che è stato largamente seguito per tutto il ventesimo secolo. Nella Seconda Parte prenderò in considerazione il forte influsso che la globalizza-



zione e la democratizzazione hanno finora esercitato sul nostro concetto di sovranità; sosterrò che l'idea comune della sovranità è stata forzata e distorta, ma non è ancora stata trasformata. Nella Terza Parte parlerò della tesi, sempre più spesso avanzata negli Stati Uniti, secondo cui bisognerebbe abbandonare del tutto il concetto normativo di sovranità per sostituirlo con quello che io chiamo approccio funzionalista. Ritengo che se ciò accadesse avrebbe delle conseguenze disastrose per l'incapacità del sistema giuridico internazionale di contenere la disuguaglianza. Nella Conclusione difenderò il concetto attuale di sovranità, non privo di difetti ma comunque migliore delle alternative.

I. *Contenimento della disuguaglianza nei testi di diritto internazionale basati sul concetto tradizionale di sovranità*

Il sistema degli stati sovrani pari tra loro rappresenta una delle idee che contraddistinguono i rapporti internazionali del XX secolo. Su di esso sono stati strutturati i progetti tradizionali moderni per un ordinamento giuridico internazionale efficiente. Questi progetti sono stati fondati sullo status: entità dello stesso status godono di diritti equivalenti e reciproci. Come affermava Oppenheim: 'Entrando nella Famiglia delle Nazioni uno Stato si pone da pari a pari di fronte agli altri stati; esso esige che si abbia un certo rispetto per la sua dignità, che la sua indipendenza e la sua supremazia territoriale e personale vengano salva-

guardate... L'uguaglianza di fronte al Diritto Internazionale di tutti gli Stati membri della famiglia delle nazioni è una caratteristica costante derivata dalla loro Personalità Internazionale' <sup>7)</sup>). Al momento dell'elaborazione dello Statuto delle Nazioni Unite, il primo principio da inserire nella sua struttura era un assioma: 'L'Organizzazione si basa sul principio dell'uguaglianza sovrana di tutti i suoi Membri' <sup>8)</sup>).

Oppenheim distingueva tre aspetti nella sovranità: indipendenza, supremazia sul territorio e supremazia sulle persone. A ciò andrebbe aggiunto un quarto elemento: la supremazia organizzativa, intendendo con ciò quelle facoltà di cui lo stato gode in appannaggio esclusivo nell'organizzazione del potere pubblico, dei servizi pubblici e dello *status* 'ufficiale'.

### 1. *Il rapporto tra sovranità e disuguaglianza nel diritto internazionale tradizionale*

La teoria della sovranità — su cui si impernia il diritto internazionale — ha liberato i giuristi internazionali dall'esigenza di una teoria generale del contenimento legale della disuguaglianza in tre modi importanti.

Primo, il concetto di sovranità sottende un principio di uguaglianza sovrana che ha raggiunto quasi una posizione ontologica nella struttura dell'ordinamento giuridico internazionale. Questo *status* ontologico

<sup>7)</sup> L. OPPENHEIM, *op. cit.*, p. 171

<sup>8)</sup> *Statuto delle Nazioni Unite*, Art. 2 (1).

cambia sufficientemente le cose nel processo del diritto internazionale e in quello della politica internazionale da giustificare in piccola parte l'importanza e l'efficienza del sistema basato sull'uguaglianza sovrana: perciò in seno alla Corte Internazionale di Giustizia gli stati molto piccoli sono, da un punto di vista procedurale, sul piede di parità con gli stati più grandi o più potenti, e si è verificato che gruppi di piccoli stati abbiano avuto un certo peso nella dinamica della contrattazione multilaterale su questioni quali l'alterazione dell'equilibrio climatico. Muovendo da uno spirito analogo, le dottrine giuridiche che attribuivano uno status speciale alle grandi potenze sono andate declinando a partire dal 1945 e la maggior parte degli scrittori giuridici affrontano argomenti quali la struttura del Trattato di Non-Proliferazione o il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite come anomalie, ancorché necessarie o stabili, nello schema dell'uguaglianza sovrana<sup>9)</sup>. Questo schema concettuale serve, anche se in modo molto incostante, ad arginare le enormi disuguaglianze la cui comparsa potremmo altrimenti aspettarci nella struttura formale dell'ordinamento giuridico.

Secondo, il concetto di sovranità dello stato permette di trattare nel diritto internazionale le questioni di disuguaglianza sociale ed economica tra le persone come fatto ricadente sotto la responsabilità degli stati

<sup>9)</sup> Si veda D. ZOLO, *Hans Kelsen: International Peace through International Law* in *European Journal of International Law*, 9 (1998), p. 315.

territoriali. Il diritto internazionale e le istituzioni giuridiche sono in grado di stimolare l'attività del mercato, ad esempio attraverso l'Organizzazione per il Commercio Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale, mentre in teoria lasciano ampiamente agli stati la responsabilità di attenuare le disuguaglianze sociali ed economiche legate ai mercati. I tentativi episodici di affrontare la disuguaglianza sociale ed economica direttamente attraverso notevoli cambiamenti non di mercato nell'ordinamento giuridico internazionale hanno avuto poco successo al di fuori dei diritti umani stabiliti e dei programmi ambientali. Mi riferisco qui ai tentativi di matrice statale di creare il Nuovo Ordinamento Economico Internazionale negli anni settanta, ai tentativi di riscrivere il diritto internazionale nello spirito della democrazia sociale europea post 1945, ai vari progetti per la creazione di un diritto internazionale dello sviluppo e ai tentativi in corso di sviluppare i diritti economici e sociali <sup>10</sup>). Malgrado il disordine economico e politico, sotto alcuni aspetti legato alla disuguaglianza — ad esempio l'agitazione politica derivante dalla sofferenza dei ceti poveri e medi in Indonesia durante l'attuale crisi economica —, le preoccupazioni per la disuguaglianza sono state sostituite dal pensiero costante di ridurre il ruolo dello stato nell'at-

<sup>10</sup>) Si vedano le seguenti fonti: K. HOSSAIN (ed.), *Legal Aspects of the New International Economic Order*, Londra 1980; R. ST. J. MACDONALD (ed.), *International Law and Policy of Human Welfare*, Alphen aan den Rijn (1978); A. CARTY (ed.), *Law and Development*, Nuova York (1992).

tività economica e nella redistribuzione egualitaria in grado di provocare distorsioni di mercato. Le istituzioni internazionali continuano a giocare ruoli importanti nello sviluppo economico, e i leader politici delle nazioni prospere, quando devono fare i conti con la povertà o gli sconvolgimenti o la cattiva distribuzione all'estero, sperano sempre di più nelle soluzioni offerte dalla Banca Mondiale e da altri organismi intergovernativi oltre che dall'assistenza bilaterale e dal tanto decantato settore del volontariato. C'è comunque una sempre maggiore incongruenza tra il crescente orientamento verso il mercato da parte del diritto internazionale e l'incapacità delle istituzioni governative internazionali, o di molti stati sovrani, ad affrontare quei problemi di disuguaglianza che il mercato da solo non risolve. La disuguaglianza intrasocietaria in alcuni paesi e l'irregolarità nella distribuzione mondiale delle risorse umane stanno acuendosi anziché attenuarsi; tutto ciò è vero se per risorse umane si intendono le capacità, come ha per molto tempo asserito il vincitore del Premio Nobel di quest'anno Amartya Sen, o il benessere, come sostengono i filosofi liberali, o l'opulenza, come la concepiscono i provvedimenti monetari nudi e crudi, o ancora l'Indice di Sviluppo Umano presentato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo <sup>11)</sup>.

<sup>11)</sup> Sulla sfida di ineguaglianza sociale e economica si vedano: L. TAYLOR e U. PIEPER, *Reconciling Economic Reform and Sustainable Human Development: Social Consequences of Neo-Liberalism*, Nuova York (1996); A. SEN, *Inequality Reexamined*, Nuova York (1992); A. SEN,

Terzo, la teoria della sovranità fornisce i mezzi con cui le persone possono manifestare, ed essere considerate come se l'avessero manifestato, il proprio consenso all'applicazione delle norme giuridiche internazionali e alle competenze istituzionali internazionali. Il consenso, sia esso espresso o tacito, gioca un ruolo fondamentale nella legittimazione delle norme giuridiche internazionali e delle attività istituzionali in situazioni dove la loro legittimità potrebbe essere messa in dubbio, come quando esse violano dei principi egualitari consolidati. Questa funzione legittimante riveste una grande importanza per l'ordinamento giuridico internazionale. Non è certo che, nelle condizioni attuali di una società internazionale eterogenea, un principio legittimante possa avere validità se non è consensuale e la sovranità sembra essere un mezzo relativamente poco costoso per organizzare il 'consenso'.

C'è quindi un rapporto di reciproco arginamento tra sovranità e disuguaglianza. Il sistema della sovranità impedisce, almeno in teoria, alcune forme di disuguaglianza, mentre contribuisce a che altre forme di disuguaglianza non siano realmente prese in considerazione. Viceversa, la disuguaglianza limita la sovranità, ad esempio laddove esistono delle gerarchie tra diverse entità politiche e giuridiche, il che nel concetto tradizionale di sovranità (ora sempre più problematico) vuol dire che le entità subordinate mancano di sovranità. Inoltre la disuguaglianza dà àdito a critiche

*Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure*, in *Economic Journal*, 108 (1998), pp. 1-26.

del principio di sovranità che indeboliscono la sovranità come concetto normativo; in ciò sono comprese le critiche legate ai diritti umani, all'autodeterminazione, alla teoria femminista e alla teoria critica.

2. *Diversità razziale, religiosa e culturale: a chi si riferisce l'uguaglianza sovrana?*

L'esistenza di differenze religiose, culturali e razziali ha rappresentato un problema costante nello sviluppo storico di quello che sarebbe diventato l'ordinamento giuridico internazionale eurocentrico. L'antica tendenza, nella tradizione europea del diritto naturale, a trattare il diritto internazionale sul piano dell'universalità e per riferimento ad una *civitas gentium maxima*<sup>12)</sup>, quantunque con importanti distinzioni tendenti a favorire gli europei e i cristiani rispetto agli altri, è stata gradualmente sostituita, a partire dal XVIII secolo, da una visione del diritto internazionale come diritto pubblico del cuore dell'Europa<sup>13)</sup>. L'Europa venne riconosciuta campo d'azione iniziale del diritto internazionale. Importante a tal fine fu il fattore geografico, in quanto molti dei problemi disciplinati dal diritto internazionale, e molta della prassi e dell'attività legislatrice ad esso collegate, ebbero origine in seno agli stati europei o tra di essi.

<sup>12)</sup> Si veda F. SUAREZ, *Tractatus de Legibus ac Deo Legislatore*, Coimbre (1612).

<sup>13)</sup> Si veda J.J. MOSER, *Grund-Sätze des Europäischen Völker-Rechts in Kriegs-Zeiten*, Tübingen (1752); G. F. VON MARTENS, *Precis du Droit des Gens Moderne de l'Europe*, Parigi (1821).

Tuttavia la relativa prassi e le relative interazioni finirono sempre più col coinvolgere, soprattutto durante il XIX secolo, stati ed entità extraeuropee; molti di questi stati ed entità accettarono ed applicarono più o meno la stessa serie di norme giuridiche, mentre altri non lo fecero. Questa interazione contribuì ad un altro evento, la promulgazione dottrinale non ufficiale di una sorta di 'test di accesso' alla società internazionale, talvolta indicato come 'standard di civiltà'. Le entità extraeuropee con gli attributi di Stato furono ammesse alla famiglia delle nazioni in base alla garanzia fornita dal loro grado di civiltà e dai loro rapporti con la famiglia delle nazioni. Il 'test di accesso' era opera della dottrina molto più che della pratica, e variava a seconda degli esperti di diritto pubblico. Scrivendo nel 1905, Oppenheim non esitava a dichiarare che il Cristianesimo non era un requisito indispensabile perché uno stato potesse essere definito civile: il concetto di civiltà si riferiva semplicemente a tutto ciò che occorreva 'per mettere il relativo Stato e i suoi cittadini in grado di giudicare ed agire conformemente ai principi del Diritto delle Nazioni <sup>14)</sup>.

L'accettazione del sistema basato sugli stati sovrani e gli interessi delle maggiori potenze erano i due elementi previsti dal 'test' per entrare nella famiglia delle nazioni. Applicando questo punto di vista, Oppenheim presentò una storia schematica del diritto internazionale, ancora oggi molto diffusa: il diritto internazionale della famiglia delle nazioni, che aveva

<sup>14)</sup> L. OPPENHEIM, *op. cit.*, p. 31.



avuto origine tra gli stati cristiani dell'Europa, venne esteso con l'indipendenza delle ex colonie europee delle Americhe e con la costituzione di altri stati cristiani quali la Liberia e Haiti; venne nuovamente esteso con l'ingresso, nel 1856, dell'Impero Ottomano a vantaggio del diritto pubblico e del Concerto Europeo, e poi nuovamente con il riconoscimento del Giappone come grande potenza dopo il 1895<sup>15</sup>). Secondo il punto di vista che Oppenheim espresse nel 1905, membri a tutti gli effetti della Famiglia delle Nazioni erano gli stati europei indipendenti (comprese Turchia e Russia), gli stati indipendenti del Nordamerica, dell'America Centrale e del Sudamerica, più la Liberia, lo Stato Libero del Congo e il Giappone. L'Egitto era sovrano soltanto a metà a causa della sovranità turca. Anche Tunisi era sovrana soltanto a metà a causa del protettorato francese. Il Marocco e l'Abissinia erano considerati da Oppenheim 'Stati Sovrani a tutti gli effetti' ma membri della Famiglia delle Nazioni solo per alcuni fini (ad esempio, diplomazia ed elaborazione di trattati), ma non per altri (ad esempio, restrizioni alla conduzione della guerra). Analogamente, Oppenheim considerava la Persia, la Cina, la Corea, il Siam e il Tibet come membri della Famiglia delle Nazioni per alcuni fini, ma non come persone giuridiche internazionali con la stessa posizione degli 'Stati Cristiani'<sup>16</sup>).

<sup>15</sup>) Su un tema simile si veda J. WESTLAKE, *International Law: Part 1. Peace*, Cambridge (1904), pp. 44-48.

<sup>16</sup>) L. OPPENHEIM, *op. cit.*, pp. 154-157.

L'insistenza su un modello europeo di Stato e di organizzazione statale e l'articolazione a livello campanilistico di uno 'standard di civiltà', anch'esso applicato in modi egoistici, contribuirono a creare e favorire un alto grado di disuguaglianza. Secondo Oppenheim, non esisteva uguaglianza per gli Stati semicivili e simili, per quelli sottoposti a sovranità o protettorato, o per gli Stati Membri di uno Stato Federale (a seconda dei casi). A suo avviso — anche se questo punto di vista fu all'epoca contestato — il diritto delle nazioni non pone restrizioni al trattamento di quegli stati o di quelle entità che si trovano completamente al di fuori della Famiglia delle Nazioni; tale trattamento era soggetto a discrezionalità e spesso era 'non solo contrario alla morale cristiana, ma addirittura arbitrario e barbaro' <sup>17)</sup>. L'ordinamento eurocentrico escludeva dalla sua sfera le entità che gli stati riconosciuti potenti non erano disposti a trattare come 'stati', o perché essi desideravano dominare o colonizzare queste entità, o perché queste ultime non somigliavano molto a 'stati' nel senso che si era inteso dare alla categoria, o ancora perché esse male accettavano le idee organizzatrici del sistema, o infine perché non sembrava probabile che potessero mantenere le obbligazioni giuridiche internazionali. Mentre un'entità più debole quale l'Abissinia avrebbe potuto essere esclusa per la sua diversità, le argomentazioni secondo cui il Giappone dell'imperatore Meiji era ancora troppo diverso furono

<sup>17)</sup> *Op. cit.*, p. 34, pp. 346-347.

eclissate dalle vittorie militari del Giappone, soprattutto la guerra russo-giapponese del 1904-1905. Sebbene il potere e gli interessi fossero di fondamentale importanza per questo sistema, essi non rappresentano l'unica spiegazione per la perpetuazione delle disuguaglianze. Il rifiuto della proposta del Giappone di inserire una clausola di uguaglianza razziale nel Patto Sociale della Società delle Nazioni era indice non solo del potere limitato che gli stati asiatici ed africani detenevano nella diplomazia di Versailles, ma anche di una più profonda resistenza all'uguaglianza razziale come principio mondiale <sup>18</sup>).

Questo criterio di appartenenza alla famiglia delle nazioni e il predominio occidentale che lo rese possibile produssero un altro importante effetto, e cioè la definizione di un livello di omogeneità strutturale tra gli stati sovrani. Il modello occidentale di stato si affermò su scala mondiale e contribuì a delegittimare le possibili alternative. Forme non europee di organizzazione politica, che avrebbero potuto ottenere un'ampia legittimazione come alternative allo stato sovrano di stile europeo, vennero messe su un piano secondario e delegittimate come modelli mondiali, situazione, questa, che per il momento è improbabile possa essere ribaltata, per quanto importanti siano tali forme nella politica contemporanea. Con la sua influenza in campo mondiale e la sua tendenza ad omologare, il sistema occidentale del diritto internazionale ha fornito un

<sup>18</sup>) R.J. VINCENT, *Racial Equality*, in H. Bull e A. Watson (eds.), *The Expansion of International Society*, Oxford (1984), p. 239.

certo fondamento per lo sviluppo di standard minimi su questioni quali il trattamento degli stranieri e la loro proprietà, il diritto marittimo, il riconoscimento dei governi e forse anche la tolleranza religiosa. Quali che siano i suoi limiti e le sue irregolarità, questa semplice struttura dell'ordinamento internazionale ha rappresentato la base su cui in seguito si è tentato di disciplinare la condotta dello stato e di fissare la responsabilità giuridica.

Le dottrine custodi del riconoscimento degli stati e della loro appartenenza alla Famiglia delle Nazioni hanno attribuito qualche importanza al tipo di regime, ma il semplice schema descritto da Oppenheim nel 1905 non ha tracciato distinzioni giuridiche tra gli stati membri riconosciuti in base alla forma di governo. La divisione del mondo in unità territoriali simili sul piano funzionale e giuridico sottintendeva che, purché l'entità venisse internazionalmente considerata stato, la sua struttura interna e la sua forma di governo non erano rilevanti <sup>19)</sup>.

Questo rimase un punto di vista ortodosso per la maggior parte del secolo, come chiarì la Corte Internazionale di Giustizia nel 1986 in *Nicaragua v. USA* <sup>20)</sup>.

<sup>19)</sup> Per una critica, si veda A. BURLEY, *Law Among Liberal States: Liberal Internationalism and the Act of State Doctrine*, in *Columbia Law Review*, 92 (1992), pp. 1923-1926.

<sup>20)</sup> Si veda *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, in *ICJ Reports*, (1986).

## II. *Minacce all'ordinamento giuridico internazionale tradizionale basato sulla sovranità e sull'uguaglianza*

Come dimostra Oppenheim, la sovranità costituisce il perno della tradizione più autorevole del diritto internazionale. Ma in questa tradizione alla sovranità si è sempre guardato in modo ambivalente. Per gli autori tradizionali, la sovranità costituisce ad un tempo la struttura dell'ordinamento giuridico internazionale presente e futuro; un ostacolo ad un più approfondito ordinamento basato sulla regola di diritto; la legittimazione di un comportamento dello stato o di consuetudini sociali di dubbia moralità; un baluardo contro le iniquità del predominio di potenti forze esterne; infine una base per l'identità e per un processo decisorio democratico.

Questa ambivalenza di vecchia data nel modo di guardare alla sovranità ha fatto sì che si potesse agevolmente sostenere che essa è fuori moda in una nuova era di globalizzazione. Sempre più spesso si afferma che il diritto internazionale dovrebbe rinunciare al concetto normativo tradizionale di sovranità e riconoscere il fascino e la realtà di una nuova era di globalizzazione e democratizzazione. Queste proposte sono supportate da quello che i loro proponenti vedono come un ordine pubblico mondiale emergente, che guida il comportamento e plasma il pensiero della gente. Dal punto di vista americano, questo ordine pubblico mondiale stimola i mercati, favorisce la società civile,

la pace liberale, la supremazia della legge, la libera comunicazione e il transnazionalismo.

Ma questo ordine pubblico mondiale ha davvero cambiato il diritto internazionale in modo così radicale? La globalizzazione ha già trasformato il modo di intendere la sovranità nel diritto internazionale? Esaminiamo alcuni effetti specifici che la globalizzazione ha prodotto sul diritto internazionale.

*Globalizzazione e mutamenti nell'emanazione di normative in campo internazionale.* Le norme promulgate dalle organizzazioni intergovernative sono sempre più approfondite ed esaurienti e tali organizzazioni stanno diventando più determinate nei confronti dei singoli stati sovrani nell'emanazione di norme e nell'applicazione di esse. La disuguaglianza tra gli stati membri è ormai cosa abbastanza comune nelle organizzazioni intergovernative, ed alcune organizzazioni, quali il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione del Commercio Mondiale, sanno essere molto esigenti nei confronti degli stati membri. Il predominio dello stato nelle organizzazioni con potere normativo sta lentamente conciliando i ruoli, divenuti più importanti, di gruppi non statali, come ad esempio gli enti privati incaricati di dettare norme in seno all'Organizzazione Internazionale per l'Emanazione di Standard, le organizzazioni di popolazioni indigene all'interno del Consiglio Artico, e l'influsso dell'industria nella gestione del regime dell'ozono stratosferico secondo il Protocollo di Montreal.

Stanno facendosi strada nuove forme di regolamentazione transnazionale o di cooperazione regolatrice, diverse dai metodi e dalle istituzioni della legislazione interstatale tradizionale. In alcune industrie le leggi nazionali stanno convergendo intorno agli standard fissati negli stati dominanti, soprattutto USA, Germania ed Unione Europea. Alcuni standard normativi vengono fissati da gruppi non governativi o da professionisti del mercato: è quanto succede, ad esempio, per le norme della gestione forestale, gli indici di lavoro per gli esportatori di calzature ed abbigliamento, le norme di contabilità, i termini utilizzati dalle assicurazioni marittime e l'interpretazione dei contratti commerciali internazionali. Forse stanno emergendo forme di 'diritto mondiale' — o per mimesi o grazie ad una cultura mondiale o alla concorrenza regolatrice — alle quali la maggior parte degli stati non sono liberi di derogare se non ad un prezzo insostenibile <sup>21)</sup>. I tribunali nazionali, gli organi amministrativi pubblici, e forse anche le legislature, agiscono come parti di reti cooperative, regolatrici e addette al controllo sull'applicazione delle norme; pensiamo, ad esempio, alla cooperazione, espletata in vari paesi, tra banche centrali o tra regolamentatori dell'attività dei titoli. In diverse zone si cominciano ad avanzare proposte di progetti privati per il controllo sull'applicazione delle norme, dalle autorizzazioni per l'emissione di CO<sub>2</sub> com-

<sup>21)</sup> Si veda G. TEUBNER (ed.), *Global Law without a State*, Brookfield (1997).

merciale agli appalti privati per il controllo sull'applicazione delle norme di proprietà intellettuale.

Alla massa di norme governative convergenti vanno aggiunte quelle fissate ed applicate da attori non statali: termini standard in industrie speciali, le norme d'arbitraggio UNCITRAL, le regole normative di avvocati ed altri professionisti nella strutturazione di transazioni sul mercato finanziario e gli accordi internazionali riguardanti rappresentanze di carte di credito ed esclusive mondiali. Tutto ciò risulta efficace nel modellare il comportamento e spesso limita le possibilità regolatrici effettivamente aperte agli stati e alle istituzioni interstatali <sup>22</sup>). L'effetto finale di questi mutamenti nell'emanaazione e nell'applicazione di norme è stato quello di trasferire il processo decisorio agli stati potenti e ai gruppi non statali, aumentando l'abisso tra i legislatori e i fruitori della legge.

*Società civile transnazionale.* Per molti tra coloro che propugnano la comparsa di una società civile transnazionale, gli stati esistono all'interno di una società civile transnazionale che penetra attraverso i loro confini <sup>23</sup>). Questa società civile trova voce ed espressione politica attraverso gli stati, ma non soltanto attraverso di essi: gli interessi degli individui e dei gruppi si esprimono anche in molti altri modi e numerose sono

<sup>22</sup>) Si vedano, per esempio, A. VERDROSS, *Völkerrecht*, Wien (1964); P.C. JESSUP, *Transnational Law*, Nuova York (1956).

<sup>23</sup>) Si veda FALK, *The World Order between Inter-State Law and the Law of Humanity: The Role of Civil Society Institutions*, in D. Archibugi and D. Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Mass (1995) p. 163.



le proposte di una riforma istituzionale che intensifichi questa rappresentanza <sup>24</sup>). Il diritto internazionale può essere visto come il diritto di questa società transnazionale: esso regola gli stati ma la sua esistenza, il suo contenuto e la sua applicazione non dipendono completamente da essi. Nelle varianti più ambiziose di questa teoria, la sovranità dello stato è sotto alcuni aspetti costituita dal diritto della società civile transnazionale, schivando la tendenza, presente nella struttura tradizionale, secondo cui il diritto internazionale diventa sovrano in quanto fatto sociale pre-legale. Le disuguaglianze nell'accesso, nella partecipazione, nel potere e nella responsabilità all'interno di questa società civile transnazionale emergente sono state scarsamente affrontate nel diritto internazionale, in parte a causa dell'impegno d'impronta liberale per un mercato aperto di idee e del sospetto con cui si guarda ai tentativi di regolamentare l'informazione.

*Democratizzazione.* Potenzialmente la democratizzazione rafforza la sovranità: la democrazia conferisce legittimità alle istituzioni statali e queste istituzioni sono, piuttosto che organismi internazionali o transnazionali, la principale espressione organizzata del volere o degli interessi del popolo, di cui la teoria democratica esige la rivendicazione. Ciò nonostante si afferma talvolta che la realizzazione della vera democrazia nel-

<sup>24</sup>) Sulla istituzione di un'assemblea popolare di questa natura nelle Nazioni Unite si veda T. FRANCK, *Fairness in International Law*, Nuova York (1995).

le forme di governo complesse può portare come conseguenza il fatto che la stessa sovranità come centro unitario di imputazione del potere statale scompare, scardinando la tesi secondo cui il fondamento dell'ordinamento giuridico internazionale è dato dall'esistenza di centri unitari di imputazione della sovranità. L'autorità e il potere sono ancora identificabili, ma la tesi è che la loro concentrazione in una particolare sede è stata così accuratamente controllata, soppesata e scomposta che non esiste una 'sovranità' tradizionale. Tutte le critiche relative all'unità e alla centralizzazione rivolte al modello di sovranità dai teorici del femminismo, dagli ecologisti radicali, dai sostenitori della decentralizzazione democratica e dai fautori del cosmopolitismo istituzionali favoriscono una vasta dispersione verticale della sovranità come mezzo per il raggiungimento di fini etici quali la pace e la sicurezza, l'attenuazione dell'oppressione, la giustizia economica mondiale e la partecipazione <sup>25</sup>). I sistemi basati sulla sovranità divisa o dispersa forniscono un possibile approccio ai problemi di rappresentanza che sono il perno della teoria politica liberale. I movimenti a favore di un maggior potere alle comunità locali, del diritto alla proprietà e al governo delle popolazioni indigene, dell'autonomia per i vari gruppi etnici o territoriali, la frammentazione dell'autorità per favorire

<sup>25</sup>) Sull'idea morale del cosmopolitismo che ogni persona possiede una statura globale perché rappresenta un'unità ultima di riguardo morale si veda T. POGGE, *Cosmopolitanism and Sovereignty*, in *Ethics*, 103 (1992), p. 49.

l'identità e la diversità e il riconoscimento legale delle organizzazioni della società civile, tutto ciò favorisce accordi di governo più pluralistici. Ma non sembra che gli stati abbiano ancora raggiunto il punto in cui il vero potere sovrano non possa essere rapidamente identificato in caso di una crisi reale.

In breve, le pressioni sul sistema tradizionale — basato sulla sovranità — del diritto internazionale hanno provocato l'indebolimento della spaccatura tra nazionale e internazionale, la filtrazione della fede nell'isonomia formale e in alcuni principi di uguaglianza effettiva, dal diritto e dalla politica nazionali al diritto internazionale, la promozione a livello internazionale di forme di uguaglianza di mercato e di disuguaglianza al di fuori del mercato legate al liberalismo economico, la graduale accettazione degli obblighi internazionali nei riguardi di gruppi non statali, l'allargamento forzato del coinvolgimento minimalista del diritto internazionale nei diritti umani e nella struttura dei sistemi di governo interni e l'offuscamento del concetto di diritto internazionale come puro e semplice sistema interstatale che privilegia lo stato. Questi adattamenti nella dottrina riflettono le inadeguatezze pratiche e normative del concetto tradizionale di diritto internazionale come diritto tra stati sovrani che sono stati per molto tempo riconosciuti nella cultura giuridica internazionale, ma durante il secolo scorso questi adattamenti sono stati conciliati attraverso la manipolazione della struttura tradizionale piuttosto che attraverso la costruzione di un'alternativa ampiamente confermata.

Il sistema tradizionale della sovranità è sotto sforzo, ma per il momento continua a scricchiolare.

III. *Ripercussioni sulla disuguaglianza della rinuncia al concetto di sovranità del diritto internazionale tradizionale*

I continui e rapidi cambiamenti spesso descritti come 'globalizzazione' e 'democratizzazione', e le nuove possibilità ed incertezze aperte dall'abolizione delle intransigenze della Guerra Fredda, hanno stimolato un'intensificazione della critica al sistema tradizionale dell'uguaglianza sovrana e la realizzazione di alternative incipienti.

È perfettamente evidente che il forte impegno del XX secolo per una uguaglianza degli stati formale ed effettivamente universale nel modello di sovranità non ha risolto molti dei problemi che stanno alla radice. Dal punto di vista della loro capacità di gestire questioni di politica nazionale economica e sociale, della loro competenza a rappresentare e regolamentare, del loro fornire un sistema basato sulla supremazia della legge e garantire i diritti di proprietà e i diritti civili fondamentali, molti cosiddetti 'stati', degli stati hanno solo i segni esteriori ma non la maggior parte delle effettive funzioni. Le attività di alcune istituzioni statali sembrano rendere la prosperità umana e l'attività economica più difficili anziché facilitarli. In alcuni casi, esse non hanno né monopolizzato l'uso della forza né raggiunto il mantenimento dell'ordine di base; in

altri casi c'è ordine, ma esso non è assicurato dalle istituzioni dello stato. Tutto ciò porta alla tesi secondo cui il sistema — basato sulla sovranità — del diritto internazionale tradizionale si è rivelato in molti casi una cattiva imitazione, dove le priorità di un buon governo e del benessere umano erano subordinate ad un impegno molto formale in strutture inefficienti.

Una possibile alternativa all'approccio tradizionale, derivante dalla teoria democratica liberale occidentale, è quello che potremmo chiamare approccio liberale. Il punto di partenza è rappresentato dagli individui, organizzati in gruppi politici per perseguire interessi collettivi attraverso le istituzioni e la politica pubblica della società civile, istituzioni locali, statali, transnazionali e internazionali <sup>26</sup>). Le istituzioni riflettono sia le decisioni passate sia gli interessi delle singole circoscrizioni elettorali che attualmente detengono il potere. L'influsso regolatore delle istituzioni si estende generalmente oltre quei gruppi che esercitano influenza all'interno di esse, ma i principi democratici esigono che tutti coloro che vengono toccati dalle decisioni regolatrici abbiano almeno la possibilità di esprimersi nella relativa istituzione. Le competenze regolatrici vengono assegnate tra le istituzioni in base a principi di tipo costituzionale che variano con gli artefici ma

<sup>26</sup>) Si vedano A. MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, in *International Organization*, 51 (1997) p. 513; R. KEOHANE, *International Liberalism Reconsidered*, in J. DUNN (ed.), *The Economic Limits of Modern Politics*, Londra (1990), p. 165.

raramente si basano semplicemente sull'efficienza <sup>27)</sup>. Questo approccio porta a vedere le istituzioni statali non come rappresentative del potere sovrano, ma semplicemente come istituzioni funzionali in concorrenza sul mercato l'una con l'altra e con altri attori per assicurare un governo efficiente al livello richiesto. La disponibilità a rispondere ai bisogni e agli interessi delle singole circoscrizioni elettorali è elemento imprescindibile per conseguire il successo su tale mercato.

Che effetto avrebbero il rifiuto generale dell'attaccamento attuale al concetto tradizionale di sovranità e la sostituzione di esso con una visione funzionalista liberale delle istituzioni di governo basate sul mercato? Gli stati non scomparirebbero; essi resterebbero i principali elementi di ordine e governo. Le norme giuridiche del rispetto reciproco e della coordinazione continuerebbero ad essere necessarie. Il cambiamento decisivo sarebbe di tipo normativo; le protezioni e lo status conferiti dal concetto di sovranità cesserebbero di essere norme fondamentali, dal mantenimento delle quali dipende la stabilità dell'ordinamento giuridico, diventando invece chiaramente contrattuali e annullabili. Proprio come l'abolizione di elaborati ordini di precedenza diplomatici, o di titoli aristocratici, ha operato un cambiamento nel contesto normativo senza

<sup>27)</sup> Come osserva Robert Boyer, l'asimmetria di potere ha le conseguenze definitive sul disegno delle istituzioni, che aumentano di rado l'efficienza. Si veda R. BOYER, *The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but Still the Century of Nations*, in S. Berger e R. Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Cambridge, Mass. (1996), p. 56.

di per se stessa ridistribuire il potere materiale, gli stati continuerebbero ad essere sedi di potere; ma senza il privilegio conferito dalla sovranità, alcuni potrebbero soffrire duramente e questa sofferenza non verrebbe distribuita in modo uniforme. Il diritto internazionale giungerebbe forse ad un concetto funzionale di sovranità come risorsa contrattuale di varia entità, simile a quella descritta da Robert Keohane: 'La sovranità non consente più agli stati di esercitare una supremazia effettiva su quello che accade nei suoi territori.... Ciò che la sovranità conferisce agli stati in condizioni di complessa interdipendenza è l'autorità legale, che può essere esercitata a danno degli interessi di altri stati o negoziata in cambio dell'influenza sulle politiche di altri e quindi di maggiori profitti derivanti dallo scambio' <sup>28</sup>).

I divieti normativi legati alla sovranità mitigano le disuguaglianze di potere esistenti tra stati, e forniscono una protezione agli stati e alle istituzioni deboli. Queste disuguaglianze diventerebbero più marcate se il modo di intendere normativo universale legato alla sovranità dovesse essere lasciato da parte e la sovranità dovesse diventare semplicemente una somma di operazioni di mercato, una risorsa contrattuale da scambiare con altre fonti di valore. Le norme specifiche attualmente legate alla sovranità continuerebbero

<sup>28</sup>) R. KEOHANE, *Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society*, in H. Holm e G. Sorensen (eds.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder (1995) pp. 176-177.

a basarsi sul contratto e sulla reciprocità, ma i termini di questi patti rivedibili rispecchierebbero disuguaglianze di potere tra stati anziché un modo comune di intendere ciò che è inerente alla condizione di stato. La sovranità legale diventerebbe, come asserisce l'aforisma sui rapporti internazionali, una variabile anziché un parametro. È opportuno esaminare ulteriormente le altre tre conseguenze specifiche che una diminuzione del potere normativo del concetto tradizionale di sovranità statale avrebbe sulla disuguaglianza.

1. *Diminuzione delle limitazioni all'intervento coercitivo*

Il concetto tradizionale di sovranità del diritto internazionale costituisce un importante ostacolo normativo all'uso della forza. Estremamente rari sono i casi di ricolonizzazione di ex colonie una volta che esse siano state riconosciute stati indipendenti. Dal 1945 non solo il tasso di mortalità degli stati sovrani è rimasto notevolmente basso <sup>29)</sup>, ma ci sono anche state poche invasioni militari destinate a porre termine all'esistenza indipendente di uno stato già costituito. Probabilmente l'intervento militare unilaterale diretto, su grande scala e senza invito, è stato alquanto limitato dal modello di sovranità e dalle norme dello Statuto delle Nazioni Unite che lo esprimono. La propugnazio-

<sup>29)</sup> Si veda K. WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, Mass. (1979).



ne della necessità di soppiantare la sovranità a favore di un ordinamento giuridico internazionale meno statocentrico e più liberale sottovaluta l'importanza di questo risultato. Questa propugnazione è stimolata dall'economia politica internazionale e da altre questioni di governo piuttosto che da questioni di sicurezza militare e di uso della forza nelle guerre tra stati. I fautori difendono il rilievo dato alla loro tesi con il fatto che l'assenza di una guerra internazionale tra stati liberali diminuisce l'importanza della sicurezza militare in un'area di pace liberale<sup>30</sup>). Ma il mondo è lungi dall'essere un'area di pace. Grande è il rischio di indebolire le argomentazioni normative, conquistate con difficoltà, contro l'intervento militare che sono state collegate, soprattutto dal 1945, al sistema universale dell'uguaglianza sovrana.

Una delle principali tesi storiche a favore dell'intervento, frequentemente utilizzata nel secolo precedente al 1945, è stata quella della riluttanza o dell'incapacità delle autorità locali ad adempiere agli obblighi internazionali. Fu questa la principale giustificazione, ad esempio, della giurisdizione consolare extraterritoriale imposta dalle potenze europee e dagli USA alla Turchia, al Giappone, alla Cina, al Siam, al Marocco e ad altre entità, e degli interventi militari collettivi in Messico nel 1861 (condotti in primo luogo dalla Francia, con l'appoggio della Gran Bretagna e della Spagna), in Cina nel 1898-1901 (repressione

<sup>30</sup>) A. SLAUGHTER, *International Law in a World of Liberal States*, in *European Journal of International Law*, 6 (1995), pp. 509- 511.

della rivolta dei Boxer da parte di un gruppo di potenze occidentali e del Giappone) e in Venezuela nel 1902 (Gran Bretagna, Germania e Italia). In Grecia, Turchia, Bulgaria, Serbia, Cina, Argentina e parecchi altri stati, uno o più stati stranieri assunsero il controllo di varie entrate pubbliche per assicurare il pagamento degli obblighi internazionali (soprattutto debiti e risarcimenti). L'atteggiamento occidentale nei confronti di questa amministrazione straniera di entità in lotta può essere valutato leggendo una relazione sull'amministrazione, da parte degli U.S.A., della dogana nella Repubblica Dominicana dopo il 1905. Secondo l'autore statunitense di questa relazione risalente al 1907, nel periodo successivo al fallimento del movimento per l'annessione di Santo Domingo agli U.S.A. nel 1869-70, il paese aveva sperimentato 'una miserabile sequela di rivoluzione ed anarchia, interrotta da dittature spietate e sanguinarie.' Dopo il 1899 il 'paese venne devastato, il popolo irreparabilmente schiacciato, l'erario lasciato in completo fallimento e un gran numero di creditori, stranieri e nazionali, dopo aver investito sul futuro divennero sempre più insistenti nel presente.' L'amministrazione degli uffici doganali impiegò quasi il 55% delle entrate nette per rifondere i debiti, mentre il resto veniva destinato alle spese pubbliche. Una volta rimessa in sesto, 'la Repubblica Dominicana assaporò una tranquillità civile e un benessere economico quali non aveva conosciuto per due generazioni.' Se le cose fossero continuate così, 'entro breve vedremo una popo-

lazione delle Indie Occidentali, che non ha mai avuto una probabilità di riuscita, trasformarsi in coloni rispettabili e benestanti' <sup>31</sup>).

La versione moderna di questa tesi sostiene che gli stati considerati non abbastanza democratici, o con società profondamente divise non veramente rappresentate dalle istituzioni statali, o incapaci o riluttanti a soddisfare la pletora di richieste internazionali di un regolamento, istituzioni e politiche adeguati, dovrebbero perdere la loro legittimità. In circostanze particolari ciò può sfociare in un intervento violento. Il caso normativo per l'aumento dell'intervento è frutto di passione e convincimento, ma è meno convincente come argomentazione per giustificare la mancanza di uniformità nelle modalità di intervento che attualmente <sup>32</sup>) si esplicano. Il ricorso alla forza può permettere il raggiungimento di obiettivi mirati e a breve termine, come la consegna di cibo o la destituzione di un dato tiranno, ma le potenze esterne che non abbiano interessi fondamentali direttamente in gioco sono in genere restie a impegnare i loro eserciti su scala o per una durata sufficienti ad avere almeno una prospettiva di istituire una democrazia a lungo termine o di portare la pace a società rigidamente divise. L'intervento multilaterale consegue notevoli risultati, ma inevitabilmen-

<sup>31</sup>) J. HOLLANDER, *The Convention of 1907 between the United States and the Dominican Republic*, in *American Journal of International Law*, 1 (1907), p. 287.

<sup>32</sup>) Si veda I. BROWNLIE, *Humanitarian Intervention*, in J.N. Moore (ed.), *Law and Civil War in the Modern World*, Baltimore (1974), p. 217.

te i calcoli e gli interessi politici degli stati che intervengono pesano molto in tutti gli aspetti delle operazioni militari, e in caso di conflitto è probabile prevalgano sui principi liberali adottati come giustificazione.

## *2. Diminuzione delle funzioni statali senza alternative effettive*

Le argomentazioni funzionaliste a favore della delegittimazione delle istituzioni statali negli stati deboli presuppongono che le funzioni dello stato siano sostituibili. Quindi laddove si ritiene che uno stato abbia 'fallito', organismi esterni o imprenditori privati possono assumere il controllo delle funzioni governative: essi possono organizzare la definizione delle controversie riguardanti gli investimenti stranieri, la rifusione dei debiti, un fondo di garanzia per le miniere di diamanti o gli oleodotti, consegne di cibo e forniture mediche, la conduzione di plebisciti e i processi ai presunti violatori dei diritti umani o ai narcotraffickanti. Oppure terzi possono essere collocati come 'istruttori' o 'consulenti' di giudici, forze di polizia o ministri del governo.

Alcune funzioni degli stati non possono però essere facilmente replicate da altre istituzioni. Nel sistema tradizionale basato sulla sovranità, anche gli stati relativamente fragili hanno una funzione potenzialmente importante come base in cui identificarsi e a cui essere fedeli, bilanciando il peso esercitato dalle identità che si fondano sul clan o sul gruppo etnico o sulla solidarietà reli-

giosa o ancora sulla città. La rappresentatività dello stato e le prestazioni delle sue istituzioni condizionano la sua efficienza in queste funzioni, ma è quasi impossibile, per istituzioni con base esterna, adempiere ad esse. Alcuni liberali sono alquanto fiduciosi al riguardo, affermando che il mondo alla fine si evolverà come si pensa abbia fatto l'Occidente nella relazione di due scienziati politici americani, Dan Deudney e John Ikenberry: 'Poiché le identità civiche e capitaliste sono state rafforzate, l'identità etnica e nazionale è venuta meno. L'Occidente ha visto l'evolversi di una soluzione caratteristica al problema del nazionalismo e dell'etnicità...'. Secondo il loro punto di vista, i mercati, una comune identità civica e un particolare sistema istituzionale di rapporti internazionali hanno prodotto in Occidente 'una forma di governo che si spande attraverso i confini giuridici degli stati ed avvolge le istituzioni statali' <sup>33</sup>). Ma l'occidente rimane una zona di stati forti e popolari. Delegittimare lo stato facendo a meno della sua sovranità — un processo che probabilmente si mira ad instaurare negli stati deboli al di fuori dell'Occidente — significherebbe lasciare che l'identità e la fedeltà vengano esclusivamente condizionate da altre forze secondo modalità che possono rendere cattivo servizio agli obiettivi liberali che animano questa sfida alla sovranità.

Un'altra importante funzione della sovranità è stata quella di lasciare una certa autonomia nel processo decisionario, e quindi un certo spazio per la diversità, alla

<sup>33</sup>) D. DEUDNEY and J. IKENBERRY, *Response to Commentators*, in *World Policy Journal*, 11 (1994) p. 124.

comunità all'interno dello stato. La tesi funzionalista liberale sostiene che tale autonomia si sta indebolendo a causa della globalizzazione economica, che la vera diversità sta inesorabilmente tramontando con la convergenza culturale, economica e politica e che le differenze protette dalla sovranità statale spesso portano con sé aspetti indesiderabili, come la sottomissione della donna, il mantenimento di élite corrotte o la repressione del dissenso politico o della libertà religiosa. Si asserisce quindi che la base culturale ed economica del sistema tradizionale della sovranità sta scomparendo e che l'ordinamento giuridico deve adeguarsi di conseguenza.

Il processo dell'espansione coloniale e quello della formazione degli stati, che resero mondiale il sistema tradizionale della sovranità, erano essi stessi molto invadenti, ma il sistema ora consente di frenare, entro certi limiti, un'ulteriore invadenza. La formazione degli stati moderni ha trasformato le forme politiche locali; il ritorno ad un preesistente sistema 'culturalmente autentico' è improbabile anche nei paesi dove lo stato moderno è meno radicato. Tuttavia l'evidente omologia tra le istituzioni statali ai fini internazionali non rispecchia l'omogeneizzazione delle forme politiche locali, e tantomeno l'uniformità nei modelli sociali ed economici ai quali le istituzioni politiche efficienti devono essere disposte a rispondere. Questi modelli sono spesso non egualitari, ma la libertà di cercare di esercitare l'influenza in un'organizzazione di governo ancora aperta agli interessi locali è una forte attrattiva del sistema basato sulla sovranità. Il governo da parte di istituzioni esterne, e l'inter-

vento esterno, possono trasformare le politiche locali in lotte per assicurarsi i benefici offerti dall'esterno o per condurre la resistenza. Nel lungo termine le istituzioni statali possono essere screditate dall'esterno senza nessun mezzo alternativo credibile per esplicitare particolari funzioni governative. Negli stati deboli o dominati dall'esterno, e nelle società profondamente divise o in quelle con una situazione di violenza sociale sistemica, non è affatto certo che le alternative funzionaliste liberali al sistema tradizionale di sovranità possano essere tradotte in pratica o soggette ad un miglioramento durevole.

### 3. *Ridivisione del mondo in zone*

L'universalizzazione del sistema di stati sovrani formalmente uguali — la 'Famiglia delle Nazioni' di Oppenheim — ha caratterizzato l'ordinamento giuridico internazionale del secolo scorso. Il tentativo di realizzare queste aspirazioni universaliste, di creare una maggiore uguaglianza tra gli stati nelle loro capacità di influenzare lo sviluppo giuridico e di portare avanti progetti che non sono semplicemente quelli dei potenti, ha costituito il leitmotiv per generazioni di giuristi internazionali anticolonialisti e terzomondisti. Il pensiero liberale emergente in merito all'ordinamento giuridico internazionale asserisce sempre di più che è possibile dividere il mondo in zone, con una 'zona di diritto'<sup>34)</sup> liberale, costituita da stati liberali che han-

<sup>34)</sup> M. SINGER e A. WILDAVSKY, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, Chatham, N.J. (1993).

no un maggior grado di civiltà giuridica, alla quale gli altri stati saranno ammessi soltanto quando soddisferanno gli standard richiesti. Sotto alcuni aspetti si tratta della continuazione di modelli ricorrenti nella storia del pensiero giuridico occidentale, rintracciabili ad esempio nelle suddivisioni europee del XVI secolo tra Cristiani ed infedeli, o nella suddivisione del mondo in una gerarchia di nazioni civili, umanità barbara e umanità selvaggia, come sosteneva James Lorimer, giurista scozzese della fine dell'Ottocento<sup>35</sup>). Come in passato, questa identificazione di zone può essere accettata semplicemente come descrizione di una realtà esistente o emergente, ma i suoi numerosi sostenitori normativi vedono l'Occidente liberale come l'avanguardia di un ordinamento giuridico mondiale che ha subito delle trasformazioni, nel quale molte delle limitazioni previste dall'ordinamento giuridico basato sulla sovranità possono finalmente essere oltrepassate. La teoria delle zone liberali e non liberali propone un trattamento differenziato quando si attraversano i confini della zona liberale, conferendo nella zona liberale privilegi basati sull'appartenenza alla famiglia delle nazioni e alzando alte barriere all'entrata. Il nuovo standard di civiltà è giustificato normativamente come mezzo per favorire l'avanzamento delle zone sottosviluppate. Non è però chiaro perché, tra tutti i possibili modi di intendere e classificare il mondo, quello che prevede la creazione di un 'altro' identificabile, di un

<sup>35</sup>) J. LORIMER, *Institutes of the Law of Nations*, 1, Londra (1883), p. 101.



‘noi’ e ‘loro’, debba essere quello che maggiormente favorisce la prosperità umana. La creazione delle zone di diritto in termini spaziali riflette una visione del mondo territoriale e basata sullo stato, che molte delle tesi che sostengono la globalizzazione e il superamento della dimensione locale propugnato dal liberalismo sono interessate a rifiutare. Il risultato sembra probabilmente essere quello del mantenimento di un sistema classificatorio che è di per se stesso spiegazione e giustificazione perché coloro che si trovano ai margini vi rimangano per generazioni.

#### IV. *Conclusion*

Le proposte di allontanarsi dal concetto tradizionale del diritto internazionale basato sulla sovranità dello stato — concetto presente in Oppenheim e preponderante per tutto l’arco del XX secolo — non si sono concretizzate in una singola alternativa coerente. Alcuni difendono una visione più ampia della serie di norme racchiuse nel concetto di ‘diritto internazionale’: norme di interazione per individui e gruppi nella società civile transnazionale, molte delle quali scelte volontariamente per contratto, anche se spesso l’applicazione di esse è affidata allo stato; regole e decisioni promulgate dalle istituzioni statali nel dialogo transnazionale con altre istituzioni attinenti; il diritto che controlla il funzionamento dello stato e che si configurerà come un misto di accordi internazionali e di diritto nazionale e sarà generalmente soggetto all’appli-

gno del diritto internazionale riguardo i problemi della disuguaglianza nelle società nazionali — giustificazione per la debolezza dei regimi giuridici internazionali in materia di senzaterra, disoccupazione, discriminazione sessuale, senzatetto, istruzione di base, malattie mentali — minaccia di scomparire in un momento in cui in molte società stanno manifestandosi le disuguaglianze. Inoltre stanno aumentando le disuguaglianze tra molte società, mentre l'indebolimento del paradigma della sovranità eliminerebbe il 'tampone separatore' che ha rappresentato un supporto, anche se inconsistente, per le disuguaglianze intersocietarie. Le disuguaglianze nella struttura delle attività transnazionali e l'incidenza del loro regolamento giuridico accrescono queste disuguaglianze intersocietarie. L'accresciuto bisogno di un regolamento per gli attori non statali, compresi gli attori della società civile transnazionale emergente, e di uno sviluppo di un diritto transnazionale democratico, coincide con l'indebolimento delle prerogative delle istituzioni di alcuni stati, lasciando che molte comunità dipendano in pratica dai tentativi regolatori degli stati forti o delle istituzioni internazionali.

Possiamo aspettarci la resistenza da parte di coloro che vedono diminuire la propria capacità di produrre cambiamenti deleteri o sconvolgenti. Gli stati sovrani aprono la prospettiva di una certa autonomia, la possibilità per gli individui e per i gruppi di cambiare le cose in uno spazio politico strutturato, le cui istituzioni e la cui comunità formino le loro identità consape-

voli. La sospensione delle trattative dell'OCSE sull'Accordo Multilaterale sugli Investimenti del Maggio 1998, verificatasi non semplicemente per il coinvolgimento di gruppi di cittadini nell'OCSE ma soprattutto per l'opposizione pubblica manifestatasi nei sistemi politici di alcuni stati partecipanti, chiarisce il valore che molti individui attribuiscono al processo decisionario autonomo all'interno dello stato a dispetto degli imperativi della globalizzazione. Negli stati forti, soprattutto negli U.S.A., non è molto verosimile che l'autonomia inerente al sistema tradizionale di sovranità venga compromessa, e la politica della società civile continuerà ad essere incanalata attraverso le istituzioni statali mentre le attività e gli interessi della società civile diventano gradualmente più transnazionali. La cittadinanza e la fedeltà allo stato continueranno ad avere un significato politico essenziale definito per riferimento allo stato. La 'cittadinanza' dell'Unione Europea, promessa ma non sufficientemente specificata nei testi giuridici dell'Unione, si configurerà probabilmente come apparenza esteriore, mentre stabili rimarranno la fedeltà e l'"essere cittadini" degli individui devoti agli stati membri.

L'esigenza di un certo grado di partecipazione e di autonomia ha reso più forte il sistema tradizionale della sovranità. Spesso si afferma che un nuovo ordinamento giuridico mondiale liberale, o per meglio dire il diritto internazionale postmoderno e postsovrano, agevoleranno la partecipazione e la cittadinanza attiva, rovesciando le tirannidi e le gerarchie e aumentando la

libertà, il senso della comunità e l'uguaglianza. Ma una comunità mondiale in grado di sostenere la politica e le istituzioni necessarie a realizzare questi progetti ambiziosi non nascerà entro breve. La loro realizzazione richiederebbe non solo il cambiamento concettuale che i loro sostenitori incoraggiano ed hanno iniziato ad operare, ma risorse straordinarie che la nuova tecnologia e l'economia mondiale ancora non mettono a disposizione. Questi progetti, ancora allo stato di aspirazioni ma non ancora realizzati, servono nel frattempo a legittimare una gamma straordinaria di attività interventiste o comunque coercitive in altri paesi, che riflettono le lotte e i dilemmi della politica occidentale: destituzione di dittatori; operazioni di polizia extraterritoriali contro i cartelli della droga, presumibilmente protetti da regimi corrotti; zone che non possono essere sorvolate per salvaguardare i gruppi etnici minacciati; conferimento di diritti alle vittime della discriminazione sessuale, della persecuzione religiosa o leggi per il controllo agli armamenti; difesa dei non nati, delle foreste tropicali, della proprietà intellettuale, dei mammiferi marini, degli investitori stranieri o dei fornitori di servizi di telecomunicazione; promozione di processi di pace, elezioni libere anche se motivo di divisione etnica e zone che dovrebbero essere franche ma che non sono sicure. Questi programmi coinvolgono gruppi al di fuori dell'Occidente, e spesso ne sono influenzati, ma sono in gran parte localizzati in Occidente, con una tempificazione adeguata agli interessi politici dell'Occidente e con contraddizioni e

stravaganze indotte sotto molti aspetti dalle dinamiche dell'Occidente. Per essere portati avanti in modo efficace, tali progetti richiedono, paradossalmente, una disuguaglianza organizzata, su scala più vasta di quella che esiste attualmente. Essi richiedono inoltre un sistema per il contenimento della disuguaglianza che attualmente manca al diritto internazionale. Il sistema tradizionale della sovranità è incrinato e continuerà ad essere forzato e distorto. Ma per il momento esso resta un sistema più realistico per il contenimento delle disuguaglianze permanenti e di altre patologie dell'ordinamento giuridico e politico di qualsiasi alternativa offerta.