



Aspettando La buona battaglia

L'educazione civica

Brani scelti da

**Antonio Cassese, *Diritto internazionale,*
il Mulino, 2017
a cura di Micaela Frulli**

Antonio Cassese (1937-2011) è stato professore di Diritto internazionale nell'Università di Firenze e rappresentante del governo italiano in vari organi dell'Onu, tra cui la Commissione dei diritti umani, nonché primo presidente del Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e primo presidente del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia. Le pagine che seguono offrono un quadro chiaro e sintetico della storia moderna osservata dalla specola delle relazioni internazionali.

Capitolo II

L'evoluzione storica della società internazionale

Estratto dal libro da pagina 37 a 61

I

La nascita della società internazionale

Quali sono stati gli avvenimenti che hanno portato l'ordinamento giuridico internazionale a svilupparsi in maniera così diversa dai sistemi giuridici interni? In questo capitolo si delinea l'evoluzione storica della società internazionale, suddividendola in varie fasi. Qualsiasi periodizzazione, ovviamente, è sempre arbitraria, ma essa può contribuire a comprendere meglio l'importanza di alcuni momenti di svolta.

La pace di
Westfalia (1648)

1. La nascita della società internazionale

L'origine della società internazionale, nella sua attuale configurazione, si fa di solito risalire al XVI secolo, in particolare intorno alla pace di Westfalia (1648), che mise fine alla feroce e sanguinosa guerra dei

Trent'anni. È ovvio che i rapporti internazionali tra gruppi e nazioni non ebbero inizio a quell'epoca. Le diverse comunità esistenti intrattenevano relazioni diplomatiche e consolari e stipulavano trattati di guerra, di pace e d'alleanza da tempo immemorabile; da molti anni, inoltre, si era affermata una regolamentazione giuridica dell'istituto della rappresaglia e, a partire dal Medioevo, si era gradualmente sviluppato un corpo di norme giuridiche sulla condotta delle ostilità belliche.

Tutti questi rapporti, ad ogni modo, erano radicalmente diversi dalle attuali relazioni internazionali, essendo assai diverso l'ambito in cui essi si svolgevano. In effetti, anche nel basso Medioevo, quando la frammentazione di diverse comunità in vari gruppi comandati da signori feudali aveva dato origine ad una qualche forma di relazioni internazionali, l'assetto della società internazionale si distingueva da quello attuale almeno per due motivi. Anzitutto, non esistevano ancora vere e proprie entità politiche statali, giacché il modello di struttura organizzativa centralizzato, che si è venuto gradualmente a formare in Europa tra il 1100 e il 1300, ha assunto le caratteristiche dello Stato moderno solo dopo la metà del XV secolo. In secondo luogo, nel periodo antecedente la pace di Westfalia, la vita di relazioni internazionali si caratterizzava per la soverchiante presenza di due centri d'autorità: il papa, a capo della Chiesa cattolica, e l'imperatore, a capo del Sacro Romano Impero, fondato nell'800 d.C. da Carlo Magno, che inizialmente comprendeva la maggior parte del continente europeo, ma nel XVII secolo si era ridotto al territorio tedesco dell'Europa centrale.

In sostanza, la premessa necessaria per la nascita e lo sviluppo dell'odierna società internazionale è l'affermazione del moderno Stato nazionale, tra il XV e il XVII secolo. Questo fenomeno di grande importanza, senza dubbio favorito dalla scoperta dell'America (1492) e dal diffondersi del protestantesimo dopo la Riforma, portò alla formazione di un certo numero di Stati, assai potenti, che lottavano per affermare la propria indipendenza da ogni autorità superiore. Paesi dell'Europa occidentale, come Inghilterra, Francia e Spagna, nonché, in Oriente, Impero ottomano, Cina e Giappone si consideravano entità separate e autonome, ciascuna delle quali lottava per acquisire il predominio sull'altra. Divenne necessario stabilire nuovi parametri di comportamento: le «vecchie» norme furono quindi riformulate e nel contempo si diede vita a nuove regole. Sotto questo profilo, il contributo di alcuni giuristi dotati di grande acume e immaginazione si rivelò importante: si pensi agli spagnoli Francisco de Vitoria (1483-1546) e Francisco Suárez (1548-1617), all'italiano Alberico Gentili (1552-1608), un protestante fuggito in Inghilterra, che insegnò ad Oxford, e soprattutto all'olandese Ugo Grozio (Hugo de Groot, 1583-1645). Essi fornirono una legittimazione giuridica compiuta alle pretese dei nuovi Stati emergenti, in particolare a quelle dei paesi cui ciascuno di essi apparteneva. La pace di Westfalia, come si è detto, segnò la fine di una guerra spaventosa, che aveva causato «grande spargimento di sangue cristiano e la desolazione di molte province» (Preambolo del Trattato

L'affermazione
dello Stato
moderno

di Münster). La guerra, che aveva coinvolto i principali paesi europei, era iniziata nel 1618 per motivi religiosi (a causa del contrasto tra paesi cattolici e protestanti), ma ben presto si era trasformata in una guerra in cui era in gioco l'egemonia militare e politica in Europa. I trattati di pace, che furono firmati nelle città westfaliene di Münster e Osnabrück (per il testo, v. Parry [1969-86, vol. I, 198-269, 319-356]), rappresentano uno spartiacque nell'evoluzione della moderna società internazionale. Anzitutto, questi trattati riconobbero il protestantesimo a livello internazionale e, di conseguenza, legittimarono l'esistenza di Stati che si fondavano sul credo calvinista o luterano. In tal modo, essi ammettevano l'indipendenza degli Stati dalla Chiesa anche a livello religioso. In secondo luogo, essi concessero ai membri del Sacro Romano Impero (circa trecento Stati di piccole dimensioni) lo *ius foederationis*, ossia il diritto di stringere alleanze con potenze straniere e di muovere guerra, purché tali alleanze o guerre non fossero dirette contro l'Impero, «contro la pace generale» o contro il Trattato (art. 65 del Trattato di Münster). Tutti questi piccoli Stati furono così promossi al rango di membri della società internazionale, titolari di diritti «quasi» sovrani. In terzo luogo, essi consacrarono una distribuzione del potere in Europa che perdurò per più di un secolo. Francia, Svezia e Paesi Bassi furono riconosciuti come nuove potenze emergenti; la Svizzera (e, in seguito, i Paesi Bassi) ottennero lo *status* di neutralizzati; la Germania fu divisa in un numero di Stati relativamente piccoli. In breve, la pace di Westfalia segnò il rapido declino della Chiesa (che aveva già subito vari colpi) e la disintegrazione *de facto* dell'Impero; al contempo, essa registrò la nascita di un sistema internazionale basato su una pluralità di Stati indipendenti, che non riconoscevano un'autorità ad essi superiore. I trattati di pace del 1648, infine, prevedevano un sistema di sicurezza collettiva, che rimase, però, lettera morta.

L'art. 123 del Trattato di Münster stabiliva che lo Stato vittima di una violazione della pace o di altra violazione grave non poteva ricorrere alla guerra, ma doveva «esortare lo Stato offensore a non giungere alle ostilità, sottoponendo la controversia ad una composizione amichevole o a procedimenti giudiziari». L'art. 124, inoltre, prevedeva un periodo di ripensamento, della durata di tre anni; se al termine di questo periodo non era stata raggiunta una soluzione, lo Stato leso era autorizzato a ricorrere alla guerra, e tutte le altre parti contraenti avevano l'obbligo di prestargli assistenza impiegando la forza. Inoltre, gli Stati contraenti dovevano astenersi dal prestare assistenza militare allo Stato offensore e non potevano autorizzare il transito o il soggiorno delle sue truppe sul proprio territorio (art. 3). In sostanza, il sistema di sicurezza collettiva istituito nel 1648 ruotava intorno a tre elementi fondamentali: 1) l'ampio divieto di ricorso alla forza; 2) il divieto di legittima difesa individuale per un certo periodo; 3) il dovere di tutti gli altri Stati contraenti, al termine del periodo in questione, di reagire in legittima difesa collettiva. Tale sistema, che molto assomiglia a quello che fu successivamente stabilito nel 1919, con il Patto della Società delle Nazioni, non trovò mai attuazione.

Contenuti principali
dei trattati di pace
di Westfalia

Il tentativo di
instaurare un
meccanismo di
sicurezza collettiva

Esso, sebbene debole e rudimentale alla luce degli standard moderni, era però assai avanzato per quell'epoca e fortemente in contrasto con gli interessi e le predisposizioni degli Stati. I membri della società internazionale di quel tempo seguirono un diverso comportamento, basato sia sul diritto illimitato di ricorso alla guerra, sia sull'assenza di qualsiasi obbligo di fornire assistenza militare alle vittime di un attacco armato.

II

Dalla pace di Westfalia alla fine della Prima guerra mondiale

2.1. Le principali potenze

Fin dalle origini, la società internazionale era costituita da Stati appartenenti a diverse aree geografiche, culturali e religiose. I rapporti più stretti ed intensi intercorrevano tra Stati europei, nonostante questi ultimi avessero stipulato trattati anche con altri paesi con i quali erano entrati in contatto, in particolare l'Impero Moghul in India, l'Impero ottomano, la Persia, la Cina, il Giappone (sin dal 1854), la Birmania e il Siam (che ottenne l'indipendenza nel 1880 e, dal 1939, assunse il nome di Thailandia), l'Etiopia, la Liberia (indipendente dal 1847) e Haiti (indipendente dal 1804). Basti ricordare che a solo un anno di distanza dalla firma della pace di Westfalia, il 10 luglio 1649, il Sacro Romano Impero concluse un trattato con la Turchia per prolungare la pace concordata nel 1642. Ad ogni modo, per molti secoli i membri più attivi e importanti della società internazionale furono gli Stati europei, cui si affiancarono, nel 1783, gli Stati Uniti e, tra il 1811 e il 1821, i paesi latinoamericani. Parafrasando la descrizione di Hegel del ruolo della Grecia e dell'Italia in epoca antica, si può affermare che in questo periodo l'Europa era il «teatro della storia del mondo» e che lì lo «spirito del mondo» (*Weltgeist*) trovò la sua sede. Gli Stati europei o d'origine europea avevano una comune matrice religiosa, la cristianità, e il comune bagaglio ideologico contribuiva ad una migliore comprensione reciproca. Essi, infatti, nonostante i conflitti politici, economici e militari, finivano per essere rinsaldati da un medesimo retroterra culturale e religioso. Un altro potente fattore di coesione era costituito dal modello interno di sviluppo economico e politico: tutti gli Stati occidentali avevano una struttura capitalistica cui si accompagnava, a livello politico, un apparato di potere assolutistico (poi sostituito da un sistema di democrazia parlamentare).

Sotto diversi profili, gli Stati non cristiani svolsero un ruolo marginale all'interno della società internazionale. Secondo alcuni autori, per circa

L'Europa «teatro della storia del mondo»

trecento anni (dal XVI al XVIII secolo) alcuni paesi asiatici (quelli delle Indie orientali, la Persia, la Birmania e il Siam) intrattennero relazioni sociali con gli Stati europei in maniera paritaria. Tuttavia, sempre secondo questi autori, l'avvento in Europa della rivoluzione industriale alla fine del XVIII secolo creò un divario tra gli Stati europei e quelli extraeuropei. Nel XIX secolo, questi ultimi rimasero assai distanziati e finirono gradualmente per essere conquistati dai paesi europei o, in ogni caso, per subire la loro predominanza.

In ogni modo, occorre mettere in rilievo almeno tre elementi. In primo luogo, fin dalle origini, la società internazionale si componeva non solo di Stati europei, ma anche di altri paesi e nazioni. Tra tutti questi paesi intercorrevano rapporti di varia natura ed entità, anche se, per diverse ragioni (fra cui la distanza geografica e la lentezza dei mezzi di comunicazione e trasporto), le relazioni tra i paesi europei e quelli non europei erano particolarmente difficoltose. In secondo luogo, per l'operare di fattori storici, politici, culturali ed economici, sin dall'inizio le potenze europee svolsero un ruolo predominante. Infine, data l'importanza economico-politica di quelle potenze, i giuristi occidentali teorizzarono e sostennero l'idea di una superiorità europea.

2.2. Il sistema delle capitolazioni e il colonialismo

Per lungo tempo, gli Stati non europei si inchinarono alla superiorità dei paesi occidentali e finirono per accettare le regole che questi ultimi avevano elaborato. L'Occidente sviluppò due distinte tipologie di rapporti con il «mondo esterno», a seconda che si trattasse di veri e propri Stati (Impero ottomano, Cina, Giappone, ecc.) o di comunità prive di un'autorità centrale organizzata (comunità tribali o comunità governate da signori locali, in Africa e in Asia). Con i primi, l'Europa e gli Stati Uniti basarono le loro relazioni sul *sistema delle capitolazioni*; le altre comunità furono invece considerate mero oggetto di conquista e appropriazione, e furono dunque progressivamente assoggettate al *regime coloniale*.

Le capitolazioni erano accordi conclusi, fin dal XII secolo, dai paesi europei con i governanti musulmani (più tardi con l'Impero ottomano), con alcuni Stati arabi (Egitto, Iraq, Siria, Marocco, Palestina), con la Persia, il Siam, la Cina e il Giappone (questi accordi erano denominati «capitolazioni» probabilmente perché erano suddivisi in brevi capitoli numerati, detti appunto *capitula*). Il regime capitolare si consolidò nei secoli XVII e XVIII: il Trattato del 1740 tra la Francia e l'Impero ottomano è di solito menzionato come quello che delineò i principali tratti del regime. Le capitolazioni servivano a disciplinare le condizioni di residenza degli europei (e dei cittadini statunitensi) sul territorio delle nazioni non europee. In linea generale, tali accordi stabilivano che gli «occidentali» di nazionalità dello Stato contraente: a) non potevano essere espulsi dallo Stato territoriale senza il consenso del loro console;

Il sistema delle
capitolazioni

b) avevano il diritto di praticare pubblicamente il culto cristiano; a questo scopo, potevano edificare chiese ed erigere cimiteri; c) beneficiavano della libertà di scambio e commercio ed erano esenti da certi dazi d'importazione ed esportazione; d) non potevano essere oggetto di rappresaglie, soprattutto in caso d'insolvenza; e) in caso di controversie con altri cittadini europei, erano sottoposti alla giurisdizione del console del convenuto e non al tribunale territorialmente competente (cui però spettava giudicare le controversie fra un cittadino occidentale e uno dello Stato territoriale).

Occorre mettere in rilievo tre aspetti del regime capitolare. In primo luogo, esso faceva sì che gli europei costituissero di fatto una comunità giuridicamente separata da quella locale, in gran parte sottoposta alle rispettive autorità nazionali (che in tal modo esercitavano il proprio potere in territorio straniero). In secondo luogo, tale regime non era ispirato al principio di reciprocità: esso consisteva in un insieme di privilegi concessi agli europei che si trovavano in territori non europei, senza che vi fosse alcuna contropartita in favore dei cittadini extraeuropei in Europa. I pochi esempi in senso contrario [Alexandrowicz 1968, 125] hanno carattere eccezionale e, in definitiva, scarsa importanza. L'evidente disuguaglianza su cui si fondava il sistema delle capitolazioni era sintomatica del tipo di relazioni esistenti fra gli Stati europei e il mondo «esterno». In terzo luogo, almeno nel XVIII secolo e fino agli inizi del XIX, alcuni paesi non occidentali non percepivano le capitolazioni come una limitazione della propria sovranità. A tal proposito basti richiamare quanto affermato da un autore giapponese, per il quale «le autorità giapponesi dell'epoca non solo avevano un'idea confusa del concetto di extraterritorialità, ma consideravano le leggi giapponesi come qualcosa di sacro, da cui gli stranieri non erano degni di trarre benefici» [Otsuka 1969, 56]. Alexandrowicz ha anche fatto notare che il regime delle capitolazioni trovava il proprio fondamento in un'antica tradizione asiatica, che «permetteva ai mercanti stranieri di autoregolarsi secondo le loro leggi personali invece di sottoporsi alla giurisdizione e alla legislazione del paese ospite e finanche ad un differente modo di vivere» [Alexandrowicz 1968, 151]. Tuttavia, è certo che i diritti «extraterritoriali» degli Stati occidentali ponevano ampie limitazioni alla sovranità dello Stato territoriale. È solo alla fine del XIX secolo che il regime delle capitolazioni cominciò ad essere percepito dagli Stati non occidentali, fra i quali anche il Giappone, come un'indebita ingerenza nei propri diritti sovrani e fu quindi progressivamente eliminato (v. *infra*, par. 3.4).

Quanto al colonialismo, non vi è dubbio che il diritto internazionale abbia facilitato notevolmente il processo di conquista coloniale, offrendo alle potenze europee una serie di strumenti giuridici volti a rendere la conquista più facile. Conformemente alle norme internazionali vigenti, infatti, gli Stati erano autorizzati all'acquisizione di sovranità su tali territori: in effetti, poiché le comunità o i governanti locali erano ritenuti privi di qualsiasi *status* giuridico internazionale, i relativi territori erano

Le conquiste
coloniali

degradati al rango di *terrae nullius* (ossia, a territori non sottoposti alla sovranità di alcuno Stato). L'effettività dell'occupazione e il controllo *di fatto* sul territorio (accompagnati dall'*animus possidendi*) erano sufficienti per l'acquisizione di diritti esclusivi di sovranità (v. *infra*, cap. 4, par. 2). Inoltre, se i governanti locali si opponevano alla conquista coloniale, il diritto internazionale consentiva alle potenze europee sia di ricorrere alla guerra (senza che trovassero applicazione le garanzie previste nel caso di guerra tra Stati «civili»), sia di stipulare trattati privi di qualsiasi reciprocità (in effetti, gli Stati europei conclusero un certo numero di accordi di questo tipo con i governanti locali o i capi tribù). In caso di conflitto tra potenze coloniali e altri Stati europei desiderosi di appropriarsi dei medesimi territori, era possibile utilizzare questi stessi strumenti giuridici: ricorso alla guerra o stipulazione di trattati per risolvere la controversia.

Gli europei colonizzarono prima le Americhe, nel XV secolo. Appena in quest'area divennero evidenti i primi segnali di rivolta, gli appetiti coloniali si rivolsero al continente asiatico: nel XVIII secolo, prima la Francia e poi la Gran Bretagna conquistarono gran parte dell'India finché quest'ultima, nel 1772, divenne in gran parte colonia britannica. Agli inizi dell'800, quando all'indipendenza degli USA seguì quella degli Stati dell'America del Sud, gli europei avviarono le conquiste coloniali in Africa e intensificarono quelle in Asia. Alla Conferenza di Berlino del 1884-85 – alla quale parteciparono l'Impero austroungarico, il Belgio, la Danimarca, la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, l'Italia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Russia, il Regno di Svezia e Norvegia, l'Impero ottomano e gli Stati Uniti, e che portò all'adozione dell'*Atto generale* del 26 febbraio 1884 – il continente africano fu diviso tra Gran Bretagna, Francia, Portogallo, Belgio, Germania e Italia; l'Asia fu invece divisa fra Gran Bretagna, Francia e Paesi Bassi. Persino un paese che era stato anch'esso oggetto di dominio coloniale, gli Stati Uniti, partecipò al processo di conquista coloniale, ottenendo nel 1898 il controllo delle Filippine, a seguito della guerra ispanoamericana conclusasi con il Trattato di Parigi del 1898.

2.3. La distribuzione del potere

Durante questo periodo, il potere era esercitato in modo «diffuso»: nessuno Stato era divenuto così forte da imporre il proprio volere agli altri membri della società internazionale. Sotto il profilo giuridico, tutti gli Stati erano su un piano di uguaglianza; di fatto, alcuni Stati (Francia, Gran Bretagna, Spagna, Portogallo, Stati Uniti, Russia, Austria, Prussia, Svezia, Paesi Bassi) dominavano la scena internazionale, senza tuttavia riuscire mai a creare assieme un fronte compatto, a causa di costanti rivalità.

Entro questo quadro generale va considerato il tentativo, effettuato nel 1815, dopo la sconfitta di Napoleone, di istituire un sistema collettivo per

limitare il ricorso alla violenza bellica e garantire l'attuazione coercitiva del diritto. La rivoluzione francese e il genio di Napoleone avevano messo profondamente in dubbio la validità di principi fino ad allora acquisiti e rovesciato l'ordine preesistente. I vincitori avvertirono che dovevano proteggere gli interessi delle monarchie europee contro i germi della rivoluzione. Essi quindi si allearono per ideare un meccanismo capace di imbrigliare le nuove forze, che spingevano per l'abolizione delle ineguaglianze e lo smantellamento dei privilegi aristocratici.

Il sistema collettivo, noto come il Concerto d'Europa, fu predisposto in una serie di trattati stipulati nel 1815, cui si aggiunsero accordi supplementari. Esso si basava su tre elementi principali: 1) una *dichiarazione di principi* (vincolante per tutti gli Stati, ad eccezione della Gran Bretagna, il papato e l'Impero ottomano), che stabiliva che le parti contraenti avrebbero adottato, come parametri di comportamento, sia al proprio interno sia nei rapporti internazionali, i precetti della religione cristiana; 2) un'*alleanza militare*, nota come la «Santa Alleanza», istituita dal Trattato di Parigi del 26 settembre 1815, concluso tra Austria, Prussia e Russia, cui la Francia aderì nel 1818. Si trattava di un sistema di sicurezza collettiva basato sul patto tra grandi potenze, che si impegnavano ad accordarsi sulle misure da adottare contro coloro che minacciavano la «tranquillità» e l'«ordine costituito» in Europa e sul numero di soldati che ciascuna di esse doveva mettere a disposizione «per il perseguimento della causa comune» (artt. 2 e 4 del Trattato); 3) una *nuova procedura di soluzione delle controversie* concernenti questioni politiche consistente in incontri tra tutti i sovrani interessati, nel corso dei quali essi potevano sia discutere i «grandi interessi comuni», sia esaminare le misure volte a favorire «la tranquillità e la prosperità dei popoli» e il mantenimento della pace in Europa. In pratica, si trattava di un nuovo metodo diplomatico: la diplomazia multilaterale, basata su incontri periodici al vertice (quali gli odierni summit). Tale metodo, tra l'altro, si dimostrò piuttosto utile e fu attuato in numerose occasioni.

All'inizio, il principale obiettivo era quello di evitare qualsiasi minaccia alla stabilità della Francia post-napoleonica. Tuttavia, successivamente, l'alleanza ampliò i propri scopi e, con il Trattato del 1818 e il Protocollo del 1820 (Protocollo Troppau), decise di operare contro ogni movimento rivoluzionario che minacciasse di rovesciare le monarchie europee. Più precisamente, il Protocollo Troppau, ratificato da Austria, Prussia e Russia, stabiliva che: lo Stato nel quale scoppiava una rivoluzione avrebbe cessato di essere parte del Concerto europeo; il nuovo governo uscito vincitore dalla rivoluzione non avrebbe ottenuto il riconoscimento; gli Stati direttamente interessati, oppure la Santa Alleanza, sarebbero intervenuti per porre fine alla rivoluzione. Il sistema si dimostrò piuttosto efficace. Esso fu utilizzato in due occasioni: nel 1821, quando l'Austria inviò le proprie truppe per reprimere i moti liberali di Napoli e Torino; nel 1823, quando furono inviate truppe francesi in Spagna, ancora per stroncare una lotta liberale per l'indipendenza. In entrambi i casi, un solo Stato (quello direttamente interessato) intervenne militarmente, ma

l'intervento fu effettuato per conto della Santa Alleanza e formalmente autorizzato nel corso di conferenze internazionali: le Conferenze di Troppau e Laybach nel primo caso, la Conferenza di Verona nel secondo. Appena le monarchie europee furono attaccate violentemente dai movimenti nazionalisti, e gradualmente rovesciate o costrette a trasformarsi in democrazie parlamentari, il sistema istituito nel 1815 fu sostituito dalla tradizionale politica dell'*equilibrio di potere* (solo la procedura degli incontri al vertice sopravvisse per qualche tempo). Le grandi potenze dell'epoca ripresero a perseguire l'obiettivo dell'egemonia, ovviamente cercando anche di rispettare, nella misura del possibile, le rispettive sfere d'influenza.

Ben presto, però, l'emergere degli Stati Uniti pose un limite all'influenza e al potere degli Stati europei nel continente americano. Il nuovo indirizzo fu proclamato formalmente dal presidente degli Stati Uniti, Monroe, in una «dottrina» enunciata in un famoso messaggio al Congresso del 2 dicembre 1823 (il testo è in Moore [1906, vol. VI, 368-372]). Anzitutto, il messaggio affermava che, da quel momento in poi, il continente americano non avrebbe più potuto essere considerato oggetto di colonizzazione da parte delle potenze europee. In secondo luogo, Monroe precisava che, mentre gli Stati Uniti si sarebbero astenuti dall'intervenire negli affari europei, allo stesso modo essi non avrebbero tollerato ingerenze in America da parte degli Stati europei. Si poneva così un freno all'espansionismo europeo e, allo stesso tempo, si enunciava il fondamentale principio che il continente americano restava sotto il controllo del più potente Stato dell'area.

Un'ultima annotazione in relazione al periodo in esame concerne il diffondersi dell'istituto dell'*intervento coercitivo*, da parte delle grandi potenze, negli affari interni o esterni degli altri Stati. Nel 1909 il giurista tedesco H. Staudacher [1909, 29-31] ha correttamente rilevato che l'intervento coercitivo conobbe un momento di grande importanza dopo il 1820, per due ragioni principali. Anzitutto, la crescente tendenza delle maggiori potenze europee a stringere alleanze e svolgere «azioni di polizia internazionale», inviando truppe nei luoghi ove fossero in atto sommosse o rivoluzioni. Questa tendenza, che prese avvio durante le guerre napoleoniche per la necessità delle potenze europee di contrastare l'egemonia di Napoleone, si consolidò dopo la sconfitta dell'imperatore, nella forma di un forte sentimento di solidarietà che unì le monarchie reazionarie e che portò, tra l'altro, alla formazione della Santa Alleanza. Inoltre, le spaventose devastazioni prodotte dalle guerre napoleoniche indussero gli Stati a cercare di evitare di essere coinvolti in vere e proprie guerre. Il combinarsi di questi due fattori spinse gli Stati europei ad intervenire in numerose occasioni in Europa e altrove, senza però che essi s'impegnassero in attività belliche vere e proprie. Ad esempio, come si è già detto, dopo la caduta di Napoleone, la Santa Alleanza decise interventi militari in Italia e in Spagna; in seguito, le grandi potenze europee intervennero contro l'Impero ottomano e l'Egitto e nei territori coloniali di altri Stati, mentre gli Stati Uniti intervennero nei paesi dell'America Latina.

La dottrina Monroe

L'intervento
coercitivo

2.4. Lo sviluppo normativo

Anzitutto, merita osservare che al periodo in esame risale l'utilizzazione stessa dell'espressione *diritto internazionale*. È stato Jeremy Bentham a utilizzare per la prima volta quest'espressione nella sua *Introduzione ai principi della morale e della legislazione* [1780]. Da allora, essa è stata impiegata sempre più frequentemente in luogo dell'espressione «diritto delle nazioni» (*law of nations*) e «diritto delle genti» (*droit des gens*). A questo proposito, il glottologo italiano E. Peruzzi [1976] ha rilevato che, accanto a motivi strettamente linguistici, altri fattori spiegano questa innovazione, in particolare: la crescente importanza assunta dal concetto di nazione, il diffondersi di «mostre industriali a carattere internazionale» e l'istituzione a Londra, nel 1864, dell'«Associazione internazionale degli operai», nota come la «Prima Internazionale» o l'«Internazionale».

Quanto alle norme che si vennero a formare in questo periodo, esse presentano due caratteristiche fondamentali. Anzitutto, esse furono il prodotto della civiltà occidentale, con la conseguente impronta dell'eurocentrismo, dell'ideologia cristiana e della visione liberistica (si ispiravano alla filosofia del *laissez-faire*, ossia all'idea liberistica secondo cui tutti gli Stati dovessero essere su un piano di uguaglianza e liberi di perseguire i propri interessi, in un'ottica di mercato e senza tenere conto di vincoli statali di carattere economico e sociale). In secondo luogo, si tratta di norme venutesi a formare soprattutto ad opera delle grandi potenze e degli Stati di media grandezza, in particolare quelli che avevano conquistato vasti imperi coloniali, e che dunque meglio consentivano a questi ultimi di perseguire e tutelare i propri interessi. A titolo di esempio, basti menzionare il diritto degli Stati di ricorrere alla guerra e alla violenza armata senza alcuna restrizione e le regole sulla protezione diplomatica dei cittadini all'estero (v. *infra*, cap. 5, par. 2): tali norme stabilivano che il cittadino straniero che lamentasse di aver subito all'estero un danno ingiusto alla sua persona o ai suoi beni poteva richiedere allo Stato di cittadinanza di intervenire e pretendere dallo Stato territoriale la riparazione. Si trattava, com'è chiaro, di una disciplina che costituiva un importante strumento giuridico nelle mani delle grandi potenze, i cui cittadini si recavano all'estero soprattutto per svolgere attività di natura commerciale.

Occorre tuttavia fare due precisazioni sui caratteri della disciplina giuridica internazionale dell'epoca. Primo, in certi casi le grandi potenze furono costrette a fare «concessioni» agli Stati più piccoli (si vedano, ad esempio, le regole sulla libertà di navigazione nell'alto mare, *infra*, cap. 4, par. 3). Secondo, furono stipulati trattati internazionali sia per soddisfare esigenze di tipo umanitario (si pensi ai trattati che vietavano la tratta degli schiavi e a quelli che vietavano l'uso di certe armi nel corso dei conflitti armati, quali la Dichiarazione sui proiettili espansivi, adottata dalla Conferenza dell'Aia del 1899), sia per rispondere ai bisogni di tutti gli Stati della società internazionale, potenti e no. Rientrano

Caratteristiche
delle norme

in quest'ultima categoria i trattati sulle immunità diplomatiche e consolari, nonché quelli sulla neutralità e la neutralizzazione degli Stati. Sebbene le norme poste da queste convenzioni fossero conformi agli interessi di alcuni Stati, non vi è dubbio che la loro valenza intrinseca per l'intera società internazionale le ha trasformate in gran parte in principi duraturi, che continuano a produrre i propri effetti giuridici ancora oggi. In questo periodo, un notevole contributo alla chiarificazione e allo sviluppo delle norme consuetudinarie, che spesso condusse all'elaborazione di convenzioni internazionali, fu fornito da un gruppo di eminenti giuristi europei ed americani, i quali promossero l'istituzione a Gent (Belgio), nel 1873, di un'associazione d'insigni accademici (alcuni dei quali erano anche coinvolti a vario titolo nella gestione delle relazioni internazionali): l'Institut de droit international (IDI). Fra questi, spiccano l'olandese T.M.C. Asser, lo svizzero J.C. Bluntschili, l'argentino C. Calvo, il britannico J. Lorimer, l'italiano P.S. Mancini, lo svizzero G. Moynier, il belga G. Rolin-Jaequemyns. L'Istituto si poneva l'obiettivo di promuovere lo «sviluppo del diritto internazionale», affermando i suoi principi «in conformità alla coscienza giuridica del mondo civilizzato», la «codificazione progressiva», e il «riconoscimento ufficiale» dei principi di diritto internazionale. Negli anni, l'Istituto ha affrontato e discusso importanti tematiche e ha adottato risoluzioni che hanno esercitato una notevole influenza sullo sviluppo del diritto internazionale (in particolare, le risoluzioni in materia di libertà di navigazione e neutralità nel bacino del Congo, la procedura arbitrale, il diritto dei conflitti armati terrestri e marittimi, le corti internazionali delle prede, la codificazione, ecc.).

In epoca attuale, il contributo dell'IDI e, più generalmente, di associazioni private all'elaborazione o alla codificazione del diritto internazionale ha perso importanza. Ciò, essenzialmente, per l'istituzione, da parte dell'Assemblea generale (AG) dell'ONU, della Commissione del diritto internazionale (CDI) – che ha il compito precipuo di contribuire alla codificazione e allo sviluppo progressivo del diritto internazionale – e per la crescente adozione da parte dell'AG di risoluzioni o dichiarazioni di principi che mirano a chiarire questioni importanti del diritto internazionale.

2.5. Alcuni tentativi di limitare il dominio delle grandi potenze

Nel periodo in esame furono effettuati timidi tentativi di limitare il predominio delle grandi potenze attraverso norme internazionali o nazionali. Il primo – e probabilmente il più importante – è rappresentato dalla clausola che, dalla metà del XIX secolo, molti Stati latinoamericani iniziarono ad inserire nei contratti di concessione stipulati con stranieri e concernenti principalmente lo sfruttamento delle risorse nazionali. Questa clausola, proposta dal giurista argentino C. Calvo (1824-1906), stabiliva che, in relazione a tutte le controversie relative all'esecuzione

del contratto, lo straniero si impegnava a rinunciare alla protezione diplomatica e giudiziaria del proprio Stato di nazionalità (v. *infra*, cap. 5, par. 2), accettando di sottoporre tali controversie alla giurisdizione dello Stato territoriale.

Questa clausola cercava di limitare gli interventi politici e giuridici in protezione diplomatica effettuati dai paesi occidentali esportatori di capitali, poiché questi interventi spesso costituivano il pretesto per intraprendere vere e proprie spedizioni armate o, nella migliore delle ipotesi, consistevano in forti pressioni politiche o altre forme d'interferenza negli affari interni. Il tentativo non produsse però alcun effetto: numerosi tribunali internazionali e commissioni dei reclami affermarono che la clausola era priva di effetti giuridici, non potendo legittimamente privare lo Stato di nazionalità del cittadino straniero che stipulava il contratto del diritto di protezione diplomatica. Ciò perché le norme internazionali attribuivano tale diritto allo Stato, e non al suo cittadino. La clausola fu disattesa o fu interpretata in senso conforme alla norma sulla protezione diplomatica (secondo cui il diritto di agire in protezione diplomatica non poteva essere esercitato finché il cittadino straniero non avesse esaurito i mezzi di ricorso disponibili all'interno dello Stato territoriale). Non v'è dubbio che il rifiuto di applicare la clausola Calvo fosse giuridicamente corretto alla luce del diritto internazionale vigente. Il fallimento del tentativo operato con tale clausola dimostra, ad ogni modo, quanto fosse vano cercare di scardinare la situazione esistente all'epoca con meccanismi inidonei a produrre un radicale cambiamento nella disciplina giuridica del trattamento dei cittadini stranieri e dei loro beni.

Un altro importante tentativo di porre limiti all'egemonia delle grandi potenze fu effettuato, agli inizi del XX secolo, dal ministro degli Esteri argentino, Luis María Drago (1859-1921), per il quale le grandi potenze non dovevano ricorrere alla forza militare al fine di recuperare i crediti vantati dai loro cittadini nei confronti degli Stati più poveri. L'illimitata facoltà degli Stati di ricorrere alla forza, vigente nell'ordinamento internazionale dell'epoca, comprendeva anche il diritto di recuperare forzatamente i debiti contratti dagli Stati con cittadini stranieri.

Tre paesi europei (Gran Bretagna, Germania e Italia) si avvalsero di tale facoltà nei confronti del Venezuela nel 1902. Essi richiesero al Venezuela di risarcire i danni causati ai propri cittadini durante la guerra civile che aveva insanguinato quel paese tra il 1898 e il 1900 e il risarcimento per la cattura di navi da pesca ed altre navi commerciali da parte delle autorità venezuelane; nonché di pagare i prestiti concessi per la costruzione di ferrovie. Il Venezuela richiese che una commissione venezuelana valutasse le pretese dei tre Stati. La commissione, però, in parte le respinse, in parte le ridusse. Le potenze europee, trovando inaccettabile la proposta di soluzione, dopo un *ultimatum*, passarono alle vie di fatto e affondarono tre vascelli venezuelani, bombardarono la località di Puerto Cabello e, il 20 dicembre 1902, istituirono un blocco navale al largo delle coste dello Stato latinoamericano. Il Venezuela cedette.

Pochi giorni più tardi, il 29 dicembre, Drago inviò una nota diplomatica al Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. In tale nota, egli sosteneva, anzitutto, che l'intervento armato europeo era contrario alla dottrina Monroe (v. *supra*, par. 2.3), cui dichiarava di volersi attenere; in secondo luogo, che problemi finanziari, e la conseguente necessità di differire il pagamento di debiti, non potevano giustificare un intervento militare straniero perché

il recupero dei crediti *manu militari*, per essere effettivo, implica[va] un'occupazione territoriale e un'occupazione territoriale significa[va] la soppressione o la subordinazione dei governi dei paesi ai quali essa [era] imposta (*AJIL, Supplement I, 1907, pp. 1-6*).

Questa nota, che enunciava quella che successivamente fu chiamata «dottrina Drago», suscitò una tiepida risposta da parte degli Stati Uniti. Nella sua nota del 17 febbraio 1903, il Segretario di Stato americano, P. Hay, sostanzialmente respinse la tesi di Drago e fece notare che i paesi latinoamericani, finché avessero adempiuto i loro doveri nei confronti degli Stati stranieri, non dovevano temere alcun intervento esterno. Hay citò un messaggio al Congresso del presidente Roosevelt del 2 dicembre 1902, in cui si dichiarava quanto segue:

Spetta a ciascuno mantenere l'ordine all'interno dei propri confini e adempiere gli obblighi nei confronti degli stranieri. Quando ciò accade, [le nazioni indipendenti d'America] possono essere certe che, potenti o no, non hanno nulla da temere da interferenze esterne (*FRUS, 1903, p. 5*).

Insomma, gli Stati Uniti consideravano che l'esigenza di proteggere la proprietà privata degli stranieri dovesse prevalere sulla necessità di impedire a Stati europei di intervenire sul continente americano. Non sorprende che la dottrina Drago sia stata contestata da eminenti giuristi europei, poiché contrastante con il diritto internazionale (affermazione, a dire il vero, corretta, alla luce delle norme in vigore a quell'epoca). Nessun sostanziale progresso fu fatto nel 1907, quando gli Stati latinoamericani, nel corso della II Conferenza per la pace dell'Aia, cercarono di fare adottare una convenzione che vietasse l'uso della forza per il recupero dei crediti contrattuali. Il delegato degli Stati Uniti, il generale Horace Porter, accolse, ma anche «annacquò», le idee avanzate da Drago nel 1902. Porter propose di condizionare il ricorso alla forza alla mancata accettazione, da parte dello Stato debitore, di un arbitrato internazionale o alla mancata esecuzione del lodo arbitrale. Questa

proposta fu in larga misura accettata dalla Conferenza, che predispose il testo di una convenzione in materia (c.d. Convenzione Drago-Porter). È abbastanza significativo, però, che la Convenzione non venne ratificata da alcuno Stato europeo, il che ancora una volta dimostrò l'inutilità dei tentativi dei paesi latinoamericani intesi a limitare la legittimità del ricorso alla forza.

III

Dalla Prima alla Seconda guerra mondiale

Due avvenimenti importanti segnano l'inizio di una nuova epoca: 1) la Prima guerra mondiale, che, seppure combattuta soprattutto in Europa, coinvolse gran parte della società internazionale e spinse i suoi membri a cercare di ricostruirla su basi più solide; 2) la rivoluzione sovietica e la nascita del primo Stato che si oppose fermamente ai principi economici e ideologici che all'epoca ispiravano gli altri Stati e anche le relazioni internazionali.

3.1. La Prima guerra mondiale e le sue conseguenze

Le ripercussioni della guerra furono molteplici e molto rilevanti. Anzitutto, la guerra contribuì ad unire il mondo intero, anche se forzatamente ed in modo inquietante. Per la prima volta, un conflitto assumeva dimensioni tali da coinvolgere, in forma diversa, tutti i principali membri della società internazionale. La guerra dimostrò che vi sono avvenimenti decisivi per l'intera società internazionale rispetto ai quali nessuno Stato può restare in disparte. In secondo luogo, essa segnò «la fine dell'era europea» [Albrecht-Carrié 1965, vi]. Quando la guerra terminò, divenne chiaro che l'Europa non svolgeva più un ruolo decisivo nelle relazioni internazionali: la graduale erosione della sua importanza, avviata già da tempo, culminò nella sua retrocessione ad «una» delle aree di potere. Questa retrocessione ebbe varie concause: il ruolo di potenza mondiale progressivamente assunto dagli Stati Uniti; la nascita nel 1917 dell'Unione Sovietica (denominazione, quest'ultima, assunta nel 1923), che fece andare in pezzi la sostanziale unità ideologica e politica della società internazionale; e, in ultimo, la fine del processo di conquista coloniale, momento rilevante che diede avvio al progressivo periodo di crisi degli imperi coloniali (culminato nel loro crollo negli anni '60).

Il declino dell'Europa si manifestò non solo sotto il profilo economico, militare e politico, ma anche culturale e ideologico: giunse a termine, infatti, il ruolo cardine che essa aveva assunto nei secoli precedenti come depositario di valori, istituzioni, idee politiche e parametri di comportamento.

3.2. La nascita dell'Unione Sovietica

In passato, alcuni membri della società internazionale (Impero ottomano, Giappone, Cina, Persia e Siam), sebbene avessero sistemi economici, principi religiosi e ideologie diversi da quelli degli Stati europei, si erano nei fatti «sottomessi» alla maggioranza cristiano-capitalista, che guidava lo sviluppo della società internazionale. Nel 1917, invece, per la prima volta, uno Stato proclamò un'ideologia e una filosofia politica radicalmente in contrasto con quelle degli altri Stati. A livello internazionale, infatti, l'Unione Sovietica affermava i seguenti principi: *a) l'autodeterminazione dei popoli*, da applicarsi sia ai gruppi nazionali in Europa (ad esempio, le diverse nazionalità dell'Austria-Ungheria) sia ai popoli sottoposti a dominio coloniale; *b) l'uguaglianza sostanziale degli Stati*, contrapposta al principio dell'uguaglianza formale; *c) l'internazionalismo socialista*, in virtù del quale l'URSS si impegnava ad aiutare e assistere le classi lavoratrici e i partiti politici in lotta per il socialismo in qualsiasi Stato. L'Unione Sovietica propugnava anche il *parziale rifiuto del diritto internazionale*. Essa affermava che le norme e gli istituti giuridici dell'ordinamento internazionale, essendo il prodotto dell'ideologia borghese e capitalista, erano contrari agli interessi del socialismo, che li avrebbe fatti propri soltanto nei limiti in cui ciò fosse stato utile. L'Unione Sovietica denunciò quindi molti trattati stipulati dai governi precedenti. Insomma, per la prima volta nella storia, uno Stato membro della società internazionale promuoveva una linea politica (che l'URSS perseguì ufficialmente almeno fino al 1927) intesa a smantellare la struttura degli altri Stati e i loro possedimenti coloniali.

Di ciò si rese presto conto il Segretario di Stato americano Robert Lansing, che in un memorandum del 2 dicembre 1917, riferendosi a Lenin e Trockij, scriveva:

Come è possibile avere rapporti con questo popolo? Questa gente non ha virtù internazionale [...] Gli obblighi e le regole di cortesia internazionali non hanno alcun significato per loro. L'unica cosa che desiderano portare avanti è la «Rivoluzione Sociale», che cancellerà i confini nazionali, le distinzioni razziali e le istituzioni politiche, religiose e sociali moderne, che farà dominare la terra alle masse ignoranti e incapaci. Programmano, infatti, di distruggere la civiltà con la violenza di massa [...] il programma bolscevico è di farsi strada con il potere politico e militare in Russia e d'incitare simili distruzioni in altri paesi [Lansing 1970, 341].

In realtà, il governo sovietico non respingeva il contenuto di tutto il diritto internazionale, né avrebbe potuto farlo, a meno di diventare un emarginato nella società internazionale. È chiaro, infatti, che non si può essere membri di un gruppo sociale e, al contempo, rifiutare tutte le sue regole: bisogna almeno attenersi ad alcune di esse, altrimenti

I nuovi principi
affermati
dall'Unione
Sovietica

nessuna interazione sarà possibile e il gruppo finirà col bandire e isolare il membro recalcitrante. L'Unione Sovietica denunciò numerosi trattati bilaterali e anche multilaterali, ma tacitamente o esplicitamente finì con l'accettare molte norme internazionali. Ad esempio, oltre ad insistere sull'importanza delle regole consuetudinarie poste a tutela della sovranità territoriale, invocò il principio *rebus sic stantibus* (v. *infra*, cap. 11, par. 8) per giustificare il ripudio di trattati ritenuti inaccettabili. Inoltre, l'URSS accettò tutte le norme consuetudinarie fondamentali sulla stipulazione dei trattati (prova ne sia la sua partecipazione ad un gran numero di trattati bilaterali e multilaterali) e quelle sulle immunità e i privilegi diplomatici e consolari. Infine, essa si adeguò tacitamente almeno alla sostanza delle norme consuetudinarie sul trattamento degli stranieri, come dimostra il Trattato concluso con la Germania il 6 maggio 1921, che agli artt. 8 e 9 stabiliva che la Germania avrebbe garantito ai cittadini sovietici il rispetto delle disposizioni del diritto internazionale e del diritto tedesco. Tuttavia, l'atteggiamento di fondo dell'Unione Sovietica nei confronti del diritto internazionale si tradusse necessariamente nell'indebolimento di alcuni suoi postulati: l'Unione Sovietica mise a dura prova molti principi fondamentali dell'ordinamento (come quello sulla protezione degli investimenti all'estero), e ne contestò fermamente altri (si pensi, ad esempio, ai diritti delle potenze coloniali).

3.3. La Società delle Nazioni

Alla fine della Prima guerra mondiale i vincitori decisero di creare un'organizzazione internazionale, al fine di prevenire il verificarsi di conflitti armati mondiali. Fu così creata, nel 1919, la Società delle Nazioni (SdN), cui soltanto pochi Stati aderirono (42, tra cui cinque *dominions* britannici, ossia India, Nuova Zelanda, Canada, Australia e Sudafrica). Gli Stati Uniti non vi presero parte per ragioni di politica interna, il che, senza dubbio, indebolì la nuova organizzazione fin dall'inizio.

Il sistema creato nel 1919 era molto simile a quello predisposto nel 1648 con la pace di Westfalia (v. *supra*, par. 1). Non si proibiva l'uso della forza armata *tout court*, bensì si ponevano dei limiti al ricorso alla guerra. Gli artt. 12, 13 e 15 del Patto della SdN prevedevano un «periodo di ripensamento», una moratoria di tre mesi, decorso il quale era lecito ricorrere alla guerra. In sostanza, tali articoli prevedevano l'obbligo per gli Stati membri di deferire le controversie al Consiglio della Società, alla CPGI o ad un tribunale arbitrale. Si potevano iniziare le ostilità belliche soltanto tre mesi dopo l'emanazione della sentenza della Corte, o del tribunale o del rapporto del Consiglio (che doveva essere adottato all'unanimità). Il ricorso alla guerra era dunque vietato sia prima dello scadere del termine di tre mesi, sia nei confronti di uno Stato che si era conformato alle sentenze o al rapporto di cui sopra.

I difetti del sistema di sicurezza collettiva istituito dal Patto della SdN

Il sistema di
sicurezza collettiva
del Patto

erano numerosi. Non erano vietate le misure coercitive diverse dalla guerra; di conseguenza, gli Stati cercarono sempre più di sostenere di essere impegnati in operazioni di questo tipo e di negare la violazione delle norme del Patto

Il sistema di sicurezza collettiva del Patto anche quando erano impegnati in vere e proprie operazioni di guerra (è quel che accadde nel 1932, nel caso della Manciuria, quando il Giappone attaccò la Cina). Inoltre, come si è appena rilevato, il divieto di ricorso alla guerra non era assoluto, bensì condizionato al decorso di un periodo di tempo. Ciò nell'ingenua convinzione che, nel frattempo, gli Stati si sarebbero «calmati» e che le procedure di soluzione pacifica delle controversie previste dal Patto li avrebbero indotti ad astenersi dall'uso della forza. L'aggressione italiana all'Abissinia (1935-36) costituisce un esempio evidente di come questa convinzione fosse illusoria.

In terzo luogo, non esisteva un vero e proprio sistema collettivo di attuazione coercitiva del diritto nei confronti dello Stato che avesse violato le disposizioni procedurali del Patto. Nell'ipotesi in cui un membro della Società avesse attaccato un altro Stato in violazione delle norme del Patto, tutti gli altri membri erano teoricamente obbligati ad assistere lo Stato vittima contro l'aggressore. Ai sensi dell'art. 16, par. 1, gli Stati membri si impegnavano a rompere immediatamente tutte le relazioni economiche e finanziarie che intrattenevano con lo Stato che avesse violato il Patto e ad impedire tutte le relazioni economiche e finanziarie tra i propri cittadini e quelli dello Stato che avesse fatto ricorso alla guerra in violazione degli impegni presi con il Patto. L'intento di questa disposizione era chiaramente quello di isolare completamente l'aggressore, in modo da indurlo a ritornare sui propri passi. Le sanzioni economiche e finanziarie dovevano scattare automaticamente, senza alcuna pronuncia da parte degli organi della SdN. In tal modo però, la constatazione dell'avvenuta violazione del Patto era oggetto di un giudizio discrezionale da parte di ogni Stato e quindi ogni membro decideva individualmente se applicare o meno le sanzioni economiche e finanziarie. Secondo una formula che è stata definita «individualista e pseudo-contrattuale» [Ruzié, 1971, 63], il meccanismo sanzionatorio risultava completamente decentrato. Le sanzioni implicanti l'uso della forza armata erano invece subordinate a una raccomandazione del Consiglio, in base all'art. 16, par. 2, ma ciò non significa che fossero centralizzate. Infatti, le raccomandazioni non erano vincolanti per gli Stati membri e la decisione di usare la forza finiva per riposare, anche in questo caso, sulla volontà individuale di ciascuno Stato. Inoltre, non prevedendo l'art. 16 la costituzione di una forza collettiva da mettere anticipatamente a disposizione del Consiglio, mancava la possibilità di un'organizzazione preventiva della reazione armata della SdN. In breve, il Patto prevedeva un'azione collettiva degli Stati membri su base volontaria: gli organi della Società non detenevano il monopolio dell'uso della forza, né il Patto istituiva un esercito internazionale per il mantenimento della pace e dell'ordine internazionali. In definitiva,

il sistema della SdN era ben lontano dai meccanismi di attuazione coercitiva del diritto operanti negli ordinamenti giuridici interni.

Se già sulla carta il sistema istituito dal Patto presentava numerosi punti oscuri, è l'esperienza della SdN tra le due guerre mondiali che rivela chiaramente quanto gli Stati membri fossero riluttanti a mantenere gli impegni presi e quanto poco fossero disposti ad anteporre la pace ai propri interessi nazionali. I membri della SdN fecero di tutto per evitare di intraprendere misure coercitive contro gli aggressori, anche quando si verificarono gli episodi più gravi. Nel 1931, quando il Giappone invase la Manciuria, le sanzioni non furono applicate nonostante l'appello del governo cinese. L'unico tentativo di applicazione delle sanzioni economiche fu messo in atto in occasione del conflitto italo-etiopico nel 1935, ma risultò viziato fin dal principio. Dopo la constatazione della violazione del Patto compiuta dall'Italia, fu istituito su raccomandazione dell'Assemblea un Comitato di coordinamento, che propose una serie di misure consistenti nel divieto di esportare alcuni beni verso l'Italia; molti prodotti chiave per la condotta della guerra furono però esclusi dall'*embargo* e si rimase ben lontani da una rigida applicazione dell'art. 16, par. 1, che prevedeva la rottura immediata di tutte le relazioni commerciali e finanziarie con l'aggressore. Le sanzioni non riuscirono ad impedire la conquista dell'Etiopia da parte dell'Italia, tanto è vero che furono sospese nell'estate del 1936, ormai considerate inutili. Fu evidente in tale occasione la mancata volontà politica di andare fino in fondo e ciò contribuì al definitivo discredito della SdN, che non godeva più di nessuna credibilità e si rivelò del tutto inutile quando Hitler dette avvio alla sua politica aggressiva in Europa. Le ragioni di questo disastroso insuccesso sono molte. Anzitutto va ricordato che il ricorso alla guerra era considerato legittimo in diverse ipotesi e la sconfitta della SdN dimostra diffusamente quanto questo fatto agevolasse un comportamento degli Stati sganciato da qualsiasi obbligo. Ad accrescere una già sì ampia libertà d'azione contribuì l'eccessiva astrattezza con la quale era stato disegnato il sistema. Gli eventi hanno dimostrato ampiamente che un impegno preso dagli Stati su base volontaria, e per di più delineato in maniera imprecisa, era troppo debole per avere efficacia. Al di là delle falle rintracciabili nel testo e nell'applicazione del Patto, va ricordato poi che alla SdN mancava uno dei requisiti più importanti per un sistema di sicurezza collettiva: l'universalità. Le disposizioni del Patto erano e rimasero di natura convenzionale: esse, quindi, vincolavano gli Stati membri della SdN e non anche gli Stati terzi. Gli Stati Uniti non aderirono mai al Patto, che pure era stato fortemente voluto dal loro presidente, e questo condannava anticipatamente al fallimento, se non altro parziale, qualsiasi tentativo di applicazione delle sanzioni economiche e riduceva notevolmente la forza della coalizione militare che avrebbe dovuto dissuadere gli aggressori. Non bisogna dimenticare poi che il Giappone e la Germania, le potenze allora più pericolose, erano uscite dalla Società delle Nazioni rispettivamente nel marzo e nell'ottobre del 1933, colpendo duramente il già precario

Il Patto Brian-
Kellogg di rinuncia
alla guerra

sistema costruito dal Patto. L'unione Sovietica fu espulsa nel 1939, dopo l'invasione della Finlandia, con una risoluzione che fu quasi il canto del cigno della SdN. Infine, per tutte le ragioni suddette, il meccanismo dissuasivo mancava di credibilità e anche per questo risultò inefficace.

Gli Stati Uniti e la Francia cercarono di ovviare ai difetti più evidenti della SdN mediante il Patto di Parigi di rinuncia alla guerra del 27 agosto 1928 (c.d. Patto Briand-Kellogg). Il Patto di Parigi, ad ogni modo, si limitava a proibire il ricorso alla guerra (in termini assoluti), e non già qualsiasi forma di ricorso alla forza armata e non prevedeva alcun meccanismo centralizzato di sicurezza collettiva. Il Patto di Parigi ebbe tuttavia il merito di stabilire un più ampio divieto di ricorso alla guerra, nonché quello di vincolare Stati, quali gli Stati Uniti, che non erano membri della SdN. Nel diritto internazionale consuetudinario il ricorso alla guerra continuava però a non essere vietato (il divieto stabilito nel Patto di Parigi non diede infatti origine ad un corrispondente divieto di natura consuetudinaria, almeno all'epoca).

Occorre osservare che, nella corrispondenza intercorsa prima della firma del Patto di Parigi, gli Stati che vi aderirono chiarirono che il divieto di ricorso alla guerra avrebbe lasciato inalterato il diritto di legittima difesa, che era interpretato in maniera assai ampia. La Gran Bretagna affermò, ad esempio, che esso includeva il diritto di difendere «certe regioni del mondo il cui benessere e la cui integrità costitui[vano] un interesse vitale speciale per la [sua] pace e sicurezza». Gli Stati Uniti, invece, sostennero che la legittima difesa comprendeva qualsiasi azione del loro governo mirante a prevenire una violazione della dottrina Monroe.

In breve, nel periodo tra le due guerre mondiali, fu effettuato un tentativo di limitare il diritto degli Stati di ricorrere alla forza armata nelle relazioni internazionali. Tuttavia, né la SdN, né il Patto Briand-Kellogg riuscirono ad apportare modifiche al diritto internazionale consuetudinario preesistente, mantenendo dunque inalterato quello che, in fondo, era un elemento strutturale della «vecchia» società internazionale.

3.4. Gli sviluppi normativi

In questo periodo non furono raggiunti risultati di particolare importanza sotto il profilo della produzione normativa. L'Unione Sovietica contestò con fermezza le norme internazionali esistenti in certi settori, ma a causa del suo isolamento politico fu incapace di influenzare la formazione di nuove regole e nuovi istituti giuridici.

L'ambito in cui si registrò qualche progresso fu quello della soluzione arbitrale e giudiziale delle controversie. Nel periodo fra le due guerre, infatti, l'arbitrato e il regolamento giudiziale raggiunsero il loro apogeo. Nel 1921, furono istituiti la CPGI e numerosi tribunali arbitrali *ad hoc* (v. *infra*, cap. 14, par. 3). Molti Stati europei, infatti, nutrivano grande

L'arbitrato e il
regolamento
giudiziale

fiducia in questi metodi di soluzione pacifica delle controversie anche al fine di prevenire lo scoppio di nuove guerre. Purtroppo, questa fiducia si rivelò mal riposta, sia perché in molte occasioni le sentenze della CPGI e dei tribunali arbitrali non furono attuate, sia perché questi metodi di soluzione delle controversie non potevano costituire in sé un limite efficace alla politica di potenza perseguita da alcuni Stati. Tuttavia, il frequente ricorso all'arbitrato e al regolamento giudiziale permise ai tribunali internazionali, e in modo particolare alla CPGI, di chiarire il contenuto di un certo numero di norme e istituti, contribuendo così ad una maggiore certezza del diritto.

Inoltre, dopo la Prima guerra mondiale, un nuovo vento iniziò a soffiare nella società internazionale, spingendo verso la riduzione delle disuguaglianze tra gli Stati e suscitando un maggiore interesse per le esigenze degli individui. Un esempio della tendenza all'eliminazione delle disuguaglianze fra gli Stati è costituito dalla progressiva abolizione del sistema delle capitolazioni (v. *supra*, par. 2.2; l'unico paese in cui le capitolazioni erano state abolite prima dello scoppio della Prima guerra mondiale, e precisamente nel 1899, era il Giappone). Quanto agli individui, il nuovo interesse per le loro esigenze si manifestò in due forme. Da un lato, gli Stati cominciarono a proibire, oltre che la tratta degli schiavi, l'istituto della schiavitù come tale. Dall'altro, gruppi di individui si videro riconoscere il diritto di presentare ricorsi innanzi ad organi internazionali (v. *infra*, cap. 8). Le minoranze religiose, etniche e linguistiche, protette dai trattati del primo dopoguerra, furono autorizzate a sottoporre al Consiglio della SdN «petizioni» per informare quest'organo delle presunte violazioni dei diritti loro concessi, mentre i sindacati dei lavoratori ebbero il diritto di presentare reclami al Consiglio d'amministrazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (art. 24 dello Statuto dell'Organizzazione). Queste innovazioni erano emblematiche della tendenza a prestare più attenzione alle esigenze della persona umana, che fino a quel momento non aveva avuto voce in capitolo nella società internazionale (v. più dettagliatamente *infra*, cap. 8, par. 3). Nel 1927, un grande internazionalista greco osservò a questo proposito:

Prima, lo Stato sovrano era per i suoi sudditi una gabbia di ferro, dalla quale essi potevano legittimamente comunicare con il mondo esterno solo attraverso strette sbarre. Sotto la pressione delle esigenze della vita di tutti i giorni, queste sbarre si sono gradualmente allargate. La gabbia ha cominciato a vacillare e alla fine cadrà in pezzi. Quel giorno, gli uomini potranno comunicare oltre le frontiere delle loro rispettive nazioni liberamente e senza alcun ostacolo [Politis 1927, 91-92].

Abolizione delle
capitolazioni

La tutela
internazionale della
persona umana: i
primi passi

Dalla Carta delle Nazioni Unite alla fine del bipolarismo

4.1. Le conseguenze principali della Seconda guerra mondiale

Nel 1945, a distanza di pochi mesi, ebbero luogo tre eventi di grande importanza: il 26 giugno fu adottata a San Francisco la Carta delle Nazioni Unite (che entrò in vigore il 24 ottobre 1945); il 6 agosto un aereo statunitense lanciò una bomba atomica su Hiroshima (due giorni dopo, Albert Camus osservò che «la civiltà tecnica aveva raggiunto il suo ultimo grado di barbarie»; in *Combat*, 8 agosto 1945, rist. in Camus [1984, 291]) e il 10 agosto una seconda bomba fu lanciata su Nagasaki; l'8 agosto fu siglato a Londra l'accordo che istituiva il Tribunale militare internazionale di Norimberga (IMT) per la punizione dei grandi criminali di guerra (che tenne la sua prima sessione a Berlino, il 18 ottobre). Questi tre avvenimenti accentuarono ed esaltarono la tensione sempre esistente tra *forza e diritto*: da una parte, per la prima volta nella storia, gli Stati dimostrarono di possedere una potenza materiale virtualmente illimitata; dall'altra, furono proclamati e attuati nuovi principi e norme, allo scopo di limitare sempre di più la sovranità statale. Si tratta di avvenimenti che non erano formalmente legati fra loro, ma che almeno in parte erano sottesi da un disegno unitario: porre fine alla guerra, punire i responsabili e porre le basi per un nuovo assetto della società internazionale. Per quanto di natura diversa, essi erano destinati a condizionare il futuro della società internazionale, poiché fecero della pace il fine supremo della società internazionale, cui subordinare il raggiungimento di tutti gli altri (anche quelli del rispetto del diritto internazionale e della giustizia tra i popoli).

Un'altra notevole conseguenza della Seconda guerra mondiale fu l'accelerazione del processo di disgregazione degli imperi coloniali. Si tratta di un processo che, come si è già osservato, ebbe avvio già alla fine del primo dopoguerra, per il progressivo declino dell'Europa, l'emergere dell'Unione Sovietica sulla scena internazionale e il crescente potere economico e politico degli Stati Uniti. Questi ultimi, nonostante il loro dominio coloniale sulle Filippine e lo sfruttamento di fatto quasi-coloniale di molte nazioni latinoamericane, costituivano una forza anticoloniale sul piano ideologico: ciò anche perché il rapporto coloniale tra madrepatria e colonia implicava che la colonia fornisse alla madrepatria materie prime a costi bassissimi, il che comportava una distorsione nel libero commercio internazionale e un vantaggio speciale per la singola potenza coloniale. Gli Stati Uniti, essendo favorevoli al libero mercato e alla libera concorrenza, non potevano non opporsi a queste importanti implicazioni economiche del colonialismo. Oltre a questi fattori internazionali, contribuirono alla fine del colonialismo

La pace fine
supremo

Il progressivo
smantellamento
degli imperi
coloniali

anche fattori di carattere interno. Dopo la Prima guerra mondiale, alcuni Stati europei occidentali avevano conosciuto sia una progressiva apertura alla democrazia, sia una spinta verso il c.d. Stato sociale (*Welfare State*), largamente motivata da una maggiore attenzione e sensibilità per le persone più bisognose. Ne conseguì che, quando i costi dei domini coloniali (almeno nei termini di mantenimento dell'ordine in situazioni sempre più inquiete) divennero più elevati, l'opinione pubblica della madrepatria premette perché i rispettivi governi abbandonassero i territori coloniali. La ragione è semplice: i vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle colonie andavano a pochi, mentre i costi generali – quelli militari e quelli dei servizi sociali – aumentavano, gravando sul bilancio della nazione metropolitana; era ovvio, dunque, che l'interesse della maggioranza della popolazione nel mantenimento dei possedimenti coloniali scemasse notevolmente.

4.2. La creazione dell'ONU

Come reazione agli effetti devastanti della Seconda guerra mondiale e al ricorso illimitato alla violenza bellica che aveva caratterizzato quegli anni oscuri, gli Alleati decisero di istituire un'organizzazione internazionale capace di limitare significativamente l'uso della forza armata e di contribuire alla soluzione pacifica delle controversie internazionali. Fu dunque creata l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) cui gli Stati attribuirono, fra le altre cose, il compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionale (v. *infra*, cap. 7, par. 4). La premessa politica dell'istituzione di questa nuova organizzazione e del sistema di sicurezza collettiva che essa era chiamata a gestire fu il riavvicinamento, avvenuto durante la guerra, tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, che condusse ad una qualche forma di cooperazione politica tra i due Stati. Le due principali potenze vincitrici, infatti, concepirono l'ONU come una sorta di prolungamento dell'alleanza bellica.

Non v'è dubbio che con l'ONU si sia istituito un meccanismo di sicurezza collettiva più avanzato di quelli realizzati nel passato (quello del 1648, che rimase in gran parte lettera morta; il Concerto d'Europa del 1815; la Società delle Nazioni del 1919). Basti menzionare che la Carta delle Nazioni Unite non si limita a vietare il ricorso alla guerra, ma estende la proibizione *alla minaccia e all'uso della forza armata* (e dunque alla violenza armata anche di ampiezza e intensità inferiore a quella bellica). Ciò costituisce in sé un avanzamento assai rilevante nelle relazioni internazionali. Per il resto, il sistema di sicurezza collettiva creato nel 1945 presenta caratteri simili a quelli del Concerto d'Europa del 1815. Nel 1945, come nell'era post-napoleonica, le grandi potenze hanno ritenuto necessario assumere il controllo delle relazioni internazionali e accordarsi fra loro su eventuali azioni collettive in difesa della pace. Esse hanno costituito così un «direttorio», il Consiglio di Sicurezza, composto di 15 membri (11 in origine), ma cui partecipano a titolo permanente le due superpotenze, Stati Uniti e Unione Sovietica (poi sostituita dalla Russia), e alcuni Stati che, anche se già in declino, nel 1945 potevano

Un nuovo sistema
di sicurezza
collettiva

ancora essere considerati indispensabili per un efficace controllo delle relazioni internazionali (Regno Unito, Francia e Cina, quest'ultima formalmente rappresentata, dal 1949 al 1971, dal governo nazionalista di Formosa). Per la prima volta nella storia si legittimava sotto il profilo giuridico la superiorità di alcuni Stati sugli altri: l'art. 27, par. 3, della Carta delle Nazioni Unite, infatti, dispone che il Consiglio di Sicurezza non può adottare decisioni su questioni *sostanziali* senza l'accordo dei cinque membri permanenti (che devono quindi votare a favore o, secondo la prassi successiva, astenersi). È questo il c.d. *diritto di veto* dei «cinque grandi». Il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta al cap. VII può essere attuato solo se nessuno dei membri permanenti esercita il proprio diritto di veto: se i cinque grandi concordano nel ritenere che una data situazione costituisca, ai sensi dell'art. 39, una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione, il Consiglio di Sicurezza può adottare le misure non implicanti (art. 41), o implicanti, l'uso della forza (art. 42) che esso ritenga necessarie (v. *infra*, cap. 7, par. 4.1 e cap. 16, parr. 3 e 5). Due avvenimenti indebolirono fin dall'inizio l'intero edificio costruito a San Francisco. Primo, a meno di due mesi di distanza dall'adozione della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati Uniti lanciarono le bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki, sollevando immediatamente problematiche nuove e drammatiche. Secondo, dopo circa un anno dal giugno del 1945, «scoppiò» la guerra fredda, che ruppe l'alleanza politica e militare sorta durante la guerra e in sostanza divise il mondo in due campi contrapposti. Il disaccordo tra le potenze occidentali e l'Unione Sovietica, emerso nel 1946, mentre la guerra fredda si diffondeva ovunque, impedì il funzionamento del sistema di sicurezza collettiva istituito con l'ONU. La società internazionale dovette quindi ricorrere ai mezzi tradizionali di prevenzione della guerra e di attuazione coercitiva del diritto (in particolare attraverso le c.d. contromisure: v. *infra*, cap. 15, par. 6). Ancora una volta era fallito il tentativo di istituire un meccanismo efficace di sicurezza collettiva.

Il diritto di veto

4.3. La composizione della società internazionale

Dopo la Seconda guerra mondiale, la fisionomia della società internazionale mutò radicalmente. In alcuni Stati dell'Europa orientale si instaurarono regimi socialisti (Repubblica democratica tedesca, Polonia, Bulgaria, Ungheria, Romania, Cecoslovacchia, Jugoslavia), che si unirono all'Unione Sovietica nella lotta ideologica e politica contro gli Stati capitalisti. Inoltre, a seguito del progressivo smantellamento degli imperi coloniali di Francia, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi, Portogallo e Italia, un certo numero di paesi raggiunse l'indipendenza politica. Dopo il 1960, la società internazionale era in gran parte composta di Stati allora detti paesi del Terzo mondo, oggi identificati come paesi in via di sviluppo (PVS) che, insieme agli Stati socialisti, raggiungevano facilmente la maggioranza dei due terzi solitamente richiesta in seno alle

I paesi in via di sviluppo

conferenze internazionali per l'adozione delle delibere più importanti. La composizione della «nuova» società internazionale era dunque profondamente diversa rispetto al passato. Tra il XVII e il XIX secolo, alcuni Stati europei dominavano la scena mondiale, mentre gli Stati non occidentali erano meno numerosi e giocavano un ruolo assai marginale: adesso questi ultimi costituivano la maggioranza preponderante. Ciò non deve però indurre a credere che la nuova situazione fosse l'esatto contrario della precedente. Ancora oggi, infatti, l'attuale minoranza occidentale detiene un enorme potere economico e militare, e la maggioranza degli Stati ha un'autorità di tipo prevalentemente politico e «retorico». La situazione è quindi più complessa e contraddittoria che nel passato.

Insieme agli Stati di nuova indipendenza, in questo periodo un'altra categoria di soggetti si affaccia sulla scena internazionale: le organizzazioni internazionali (v. *infra*, cap. 7). In breve volgere di tempo, queste ultime si sono diffuse fino a coprire i più svariati campi (politici, economici, sociali, tecnici, ecc.), svolgendo numerose attività, con notevoli conseguenze per le relazioni internazionali. Basti pensare all'influenza che i nuovi enti esercitano a livello politico. In precedenza, gli Stati piccoli e di medie dimensioni potevano evitare di occuparsi di problemi internazionali da essi ritenuti non rilevanti. La partecipazione ad organizzazioni internazionali, in cui si discutono i più importanti eventi mondiali e regionali (che formano spesso oggetto di risoluzioni o di azioni collettive), ha impedito a questi Stati di rimanere in disparte. Essi sono costretti ad esprimere il loro parere, a schierarsi, unirsi agli elogi, alle condanne o alle esortazioni. In breve, anche se non ha necessariamente portato ad una maggiore solidarietà tra gli Stati, la creazione di una vasta rete di organizzazioni internazionali ha quanto meno sviluppato un senso di appartenenza alla medesima comunità e di partecipazione ai suoi eventi principali. Così, se dopo la Prima guerra mondiale gli Stati compresero che era impossibile l'isolamento, il diffondersi delle organizzazioni internazionali nel secondo dopoguerra ha rafforzato e confermato questa consapevolezza. Non è ormai più possibile dubitare che certi avvenimenti (un atto d'aggressione in una qualsiasi zona del mondo, il tentativo da parte di uno Stato di destabilizzare gli altri, la diffusa ingiustizia nei rapporti economici tra due o più gruppi di Stati, ecc.) interessino l'intera società internazionale. Gli Stati in via di sviluppo, affermata la loro superiorità numerica nelle assemblee internazionali con l'aiuto dei paesi socialisti, escogitarono e iniziarono a porre in essere una complessa strategia. Anzitutto, essi esaltarono (almeno a livello verbale) le potenzialità dell'ONU in tutti i suoi campi d'attività, ad eccezione (per ovvi motivi) di quello della sicurezza collettiva. In secondo luogo, i paesi socialisti e i PVS lottarono per l'affermazione, anche sul piano giuridico, di due principi: l'autodeterminazione dei popoli e l'uguaglianza razziale. Essi riuscirono a conseguire notevoli risultati nel 1965, con l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione

Le organizzazioni internazionali

Autodeterminazione dei popoli e non discriminazione razziale

razziale (d'ora in poi Convenzione sulla discriminazione razziale), e nel 1966, con l'adozione dei due Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani, il cui art. 1 proclama il principio dell'autodeterminazione dei popoli. A questi trattati seguirono numerose risoluzioni e altre convenzioni, che hanno ampliato e specificato la disciplina contenuta nella Convenzione del 1965 e nei Patti del 1966.

Inoltre, i due gruppi di Stati proposero che tutti i principi del diritto internazionale fossero riformulati in maniera da prendere in considerazione le loro esigenze. Si giunse così, dopo anni di negoziati, all'adozione da parte dell'AG della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, che chiarisce e specifica i principi fondamentali che devono regolare le relazioni interstatali. In quarto luogo, si estese in molti settori l'opera di codificazione (v. *infra*, cap. 9, par. 8).

V

Dalla fine del bipolarismo ad oggi

Come è noto, il crollo dell'Unione Sovietica nel 1989 ha provocato la dissoluzione del gruppo dei paesi socialisti, senza che la nuova Federazione russa abbia ancora ereditato dall'URSS la sua posizione di superpotenza. Assistiamo tuttavia a una fase nella quale la Russia cerca di riguadagnare il ruolo che fu dell'Unione Sovietica.

Attualmente, non esistono più nella società internazionale tre raggruppamenti. Di fatto, esiste una superpotenza, gli Stati Uniti, che guida politicamente ed ideologicamente gli Stati occidentali. Questa superpotenza tende ad agire come il gendarme del mondo, cercando di risolvere le controversie politiche o di promuovere la loro soluzione, e di contribuire al mantenimento della pace e all'attuazione coercitiva del diritto internazionale. Questo ruolo, tuttavia, è svolto in modo selettivo, ossia solo nella misura in cui si rivela conforme agli interessi geopolitici e strategici statunitensi, e favorisce tali interessi. Nei casi in cui erano in gioco questi interessi, gli Stati Uniti hanno agito usando la forza, anche se nell'ambito delle Nazioni Unite (Iraq, 1991; Somalia, 1992; Bosnia-Erzegovina, 1992-95; v. *infra*, cap. 16, par. 7). In altri casi, quando il sostegno delle Nazioni Unite è mancato, hanno agito tramite la NATO o anche al di fuori di essa, spesso in chiara violazione della Carta delle Nazioni Unite (Kosovo, 1999; Iraq, 2003; Siria, 2014). In altre circostanze, invece, gli USA hanno evitato di intraprendere azioni militari proprie perché i loro interessi non erano coinvolti (ad esempio, Ruanda, 1994; Sierra Leone, 2000; ecc.). Infine, gli USA esercitano un rilevante ruolo politico di mediatore «mondiale» in molte zone di conflitto (Medio Oriente, Irlanda del Nord, ecc.). La Russia, dal canto suo, sta riacquistando un ruolo di leadership politica e militare nell'area geografica che costituiva l'ex Unione Sovietica: lo dimostrano chiaramente la guerra

contro la Georgia nel 2008 e, più di recente, la crisi ucraina conclusasi, nella primavera del 2014, con l'annessione della Crimea da parte della Russia, avvenuta in violazione del diritto internazionale senza che le potenze occidentali siano riuscite ad impedirle, né successivamente a sanzionarla adeguatamente.

Alcuni degli ex paesi socialisti tendono invece ad appoggiarsi agli Stati occidentali. I paesi in via di sviluppo non sono più divisi tra quelli che si schierano al fianco dei paesi socialisti e quelli che si alleano con gli Stati occidentali. La Cina è emersa prepotentemente come attore di grande rilievo, soprattutto economico, sulla scena internazionale. Con altri quattro grandi paesi (con caratteristiche simili per numerosità della popolazione, vastità di territorio, disponibilità di risorse e crescita di PIL) ha dato luogo al BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica), un'alleanza informale che cerca di guadagnare spazi di intervento sulla scena mondiale, in competizione con il ruolo tradizionalmente svolto dagli USA e dall'Europa, e rivendica una leadership almeno condivisa sulla comunità internazionale. Una delle sedi nelle quali i BRICS fanno sentire il loro peso è il G20: si tratta di un forum di capi di Stato e di governo che si riunisce periodicamente per affrontare le questioni più rilevanti per l'economia globale: i paesi del G20 rappresentano l'80% del PIL mondiale.

I paesi in via di sviluppo con economie più arretrate, anch'essi non più orientati ideologicamente, sono uniti dalla loro richiesta di maggiore assistenza economica e finanziaria internazionale e di un più ampio accesso ai mercati mondiali. Nelle Nazioni Unite, questi paesi formano sia il «Gruppo dei 77», quando discutono di questioni economiche, sia il NAM (Movimento dei non allineati), quando discutono di questioni politiche e desiderano armonizzare le loro strategie internazionali.

La fase attuale delle relazioni internazionali sembra caratterizzata soprattutto dal declino delle Nazioni Unite come organizzazione internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, dalla tendenza degli Stati a rafforzare ed ampliare il ruolo delle alleanze militari, come la NATO, e dalla tendenza crescente verso la regionalizzazione. Più specificamente, le relazioni internazionali odierne sono contraddistinte da quel che è stato chiamato «il disordine multipolare», ossia la circostanza che, non riuscendo gli Stati Uniti ad esercitare una supremazia assoluta, l'autorità e il potere sono frantumati, e quindi il multipolarismo succeduto al bipolarismo della guerra fredda è dominato da un'accresciuta anarchia. Tre fenomeni emergono nella società internazionale attuale: l'ascesa di alcuni Stati (BRICS) e l'inarrestabile declino di Stati come Francia e Regno Unito; il ruolo accresciuto di enti non statali, tra cui preminenti attori molto diversi tra loro come le imprese multinazionali e le organizzazioni terroristiche; l'utilizzazione degli sviluppi della tecnologia moderna da parte di organizzazioni eversive (ribelli, gruppi armati, organizzazioni terroristiche), che così riescono talvolta a fronteggiare grandi potenze economico-militari e in qualche caso a minacciare la pacifica convivenza

Il disordine
multipolare

al loro interno.

Attualmente, i paesi industrializzati considerano come principali problemi internazionali la liberalizzazione del commercio, il disarmo nucleare, la lotta al terrorismo (incluso quello sostenuto e organizzato dai c.d. Stati fuorilegge o *rogue States*), la protezione dell'ambiente e la necessità di impedire il diffondersi dei conflitti etnici, razziali e religiosi al di fuori dei confini nazionali. I paesi in via di sviluppo, invece, ritengono che i maggiori problemi internazionali siano costituiti dalla loro povertà e arretratezza, dalla mancanza di un accesso equo dei loro prodotti sui mercati mondiali e dal divario crescente con i paesi industrializzati. La loro strategia nella società internazionale riflette queste preoccupazioni. Per quanto riguarda gli obiettivi giuridici da perseguire, questi paesi ormai privi del sostegno politico-ideologico fornito in passato dai paesi socialisti, non cercano più soltanto di fare adottare risoluzioni dell'AG che proclamino nuovi diritti o propongano nuove strategie economiche; essi hanno compreso che è anche necessario raggiungere una qualche forma di accordo o compromesso con i paesi industrializzati. Un quadro generale per una strategia di sviluppo sostenibile a livello globale è stato delineato in seno all'ONU nel settembre del 2015. Si tratta dell'Agenda 2030, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità che individua 169 «Obiettivi per lo sviluppo sostenibile», che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro il 2030. Si tratta di obiettivi comuni su temi quali la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame, il contrasto al cambiamento climatico e il raggiungimento dell'eguaglianza di genere.

Infine, merita sottolineare un aspetto caratteristico del moderno sviluppo del diritto internazionale. Il diritto internazionale ha progressivamente disciplinato varie materie (diritto della responsabilità internazionale degli Stati, diritti umani, diritto umanitario, ambiente, commercio internazionale, diritto internazionale penale, ecc.). Inizialmente, queste discipline giuridiche tendevano a costituire, almeno in larga misura, settori autonomi e separati del diritto internazionale. Oggi, invece, questi settori tendono ad influenzarsi reciprocamente e ad essere presi in considerazione in prospettiva unitaria. Ad esempio, le norme e i principi operanti in materia di ambiente e commercio internazionale sono sempre più legati alla disciplina in materia di sviluppo economico e diritti umani; il diritto internazionale penale è sempre più influenzato dalla normativa sui diritti umani e sul diritto umanitario; il diritto della responsabilità penale individuale si sovrappone sempre più al diritto della responsabilità degli Stati; per molti aspetti, infine, il diritto del mare è collegato al diritto dello sviluppo economico dei paesi arretrati ed è visto come un possibile strumento per promuovere il decollo dell'economia dei paesi poveri.

La graduale permeabilità e reciproca influenza tra le diverse aree del diritto internazionale costituisce indubbiamente un progresso rilevante: essa dimostra che, per lo meno a livello normativo, la società internazionale è sempre più integrata e, cosa ancora più importante,

Permeabilità
e reciproca
influenza dei vari
settori del diritto
internazionale

che valori quali i diritti umani e la necessità di promuovere lo sviluppo economico dei paesi svantaggiati stanno influenzando in misura sempre maggiore vari settori del diritto internazionale.