

Qualche considerazione preliminare sulle responsabilità del Fondo monetario internazionale nelle vicende argentine: dalla dittatura al *crack* del 2001

di Fabio Marcelli

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. Il ruolo del FMI nella crisi argentina. 3. Il tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali nell'elaborazione delle Nazioni Unite. 4. Natura degli obblighi violati. 5. Il tema dell'immunità. 6. Conclusioni.

1. Premessa

Sembra essere giunto il momento di porre, con grande chiarezza e determinazione, il tema della responsabilità delle organizzazioni finanziarie internazionali per la violazione dei diritti umani. La crisi finanziaria in corso, che poi non è solo finanziaria ma presenta a ben vedere nella finanza il suo punto debole e il suo meccanismo generatore di ampie violazioni dei diritti umani, costituisce un terreno appropriato per tale operazione¹. Quali violazioni dei diritti umani ne derivano direttamente o indirettamente? Quali, fra le organizzazioni finanziarie internazionali, possono essere indiziate di complicità nello scatenamento della crisi in corso?

Focalizzare la nostra attenzione su di una specifica situazione nazionale può costituire un passaggio indispensabile al fine di fornire una risposta a tali interrogativi. Lo faremo con riferimento a una specifica vicenda, quella del *default* argentino di dieci anni fa circa, che si atteggia come particolarmente emblematica al riguardo, anche perché, come vedremo, le radici di tale *default* sono collocate nel pieno del regime militare che dominò il Paese dal 1976 al 1983 commettendo gravi e massicce violazioni dei diritti umani e sono riscontrabili responsabilità precise delle organizzazioni finanziarie internazionali, specie il Fondo monetario internazionale (FMI) anche relativamente all'avvento di tale regime.

Conviene premettere talune considerazioni di carattere generale. Innanzitutto sul ruolo del diritto. Partendo dall'analisi di un contesto per certi versi analogo a quello che attualmente stiamo vivendo, in quanto contrassegnato da una gravissima crisi economica internazionale, quella del

¹ Sulla crisi in corso e le sue implicazioni di ordine giuridico cfr. F. MARCELLI, I. TAGLIAMONTE, *Il diritto contro la crisi: analisi e proposte*, Roma, Aracne, 2012.

1929, Mauro Bussani ha sottolineato l'approccio innovativo perseguito dall'amministrazione Roosevelt per mettere a punto lo strumentario normativo del *New Deal*, che per molti versi entrava in contraddizione con il diritto preesistente, affermando in particolare che «la legislazione e le burocrazie che il New Deal introdusse non erano affatto volte ad assimilare i risultati e i linguaggi della secolare elaborazione del *common law*, ma a superarli. Quella legislazione e quelle burocrazie presupponevano il *common law* come un sistema che rifletteva tutti gli anacronismi e le ingiustizie del *laissez-faire*: le regole in materia di proprietà e contratto apparivano, cioè, come strumenti atti non a connettere, ma a isolare le posizioni private nei confronti del controllo sociale. Al loro posto, i seguaci del *New Deal* rivendicavano la centralità del diritto al lavoro, all'abitazione, all'educazione, e pensavano che tali diritti potessero diventare tali solo grazie all'azione "sovvertitrice" del governo federale»².

Le scelte di valori effettuate dai giuristi risultano quindi in ultima analisi decisive per orientare il sistema verso l'una o l'altra soluzione. Ciò vale sia per quanto riguarda la progettazione socioeconomica che per quanto riguarda la necessaria punizione dei responsabili delle violazioni dei diritti umani e dei loro complici. I due temi sono anzi a ben vedere strettamente collegati fra di loro. Solo sanzionando in modo adeguato i comportamenti disfunzionali rispetto al raggiungimento del fine della realizzazione dei diritti umani si potrà infatti contribuire alla messa a punto di nuove politiche idonee in questo senso.

In altri termini, se è vero che, per superare la crisi, è indispensabile procedere a una nuova politica economica, appare parallelamente necessario esprimere tutta la forza dell'ordinamento giuridico per far valere la disapprovazione sociale profonda nei confronti degli atteggiamenti e delle scelte che ostacolano l'instaurazione del nuovo ordine internazionale favorevole alla realizzazione dei diritti umani.

Due sono i temi da affrontare in relazione al *default* argentino e alla responsabilità delle istituzioni finanziarie internazionali e cioè in primo luogo il nesso causale fra le attività compiute da tali istituzioni e la situazione di grave crisi in cui il Paese latinoamericano piombò a partire dall'inizio del primo decennio del Duemila e in secondo luogo le problematiche attinenti alla responsabilità e all'immunità. Pare opportuno a tale proposito dare qualche informazione sulla vicenda della crisi argentina e sul ruolo svolto al suo interno dal FMI. Colpisce, al riguardo, il netto parallelismo che è dato riscontrare fra due fenomeni strettamente connessi:

² M. BUSSANI, *Il diritto dell'occidente*, Einaudi, Torino, 2010, p. 13.

da un lato l'ascesa della dittatura militare proclamata nel 1976³ e, dall'altro, lo spettacolare e brusco aumento del debito pubblico, che doveva costituire la base della crisi scoppiata a venticinque anni di distanza.

Entrambi tali fenomeni vedono un ruolo determinante da parte del FMI, il che dimostra come l'imposizione del regime militare e il vero e proprio genocidio attuato da questo rientravano a ben vedere in un piano d'insieme volto ad asservire a fondo l'Argentina agli interessi e ai dettami della finanza internazionale. In altri termini, da un lato è dato rinvenire una radice comune alle massicce violazioni dei diritti umani, primo fra tutti il diritto alla vita, delle decine di migliaia di persone fatte sparire, liquidate e torturate dalla dittatura argentina nella seconda metà degli anni Settanta e a quelle ai diritti culturali, economici e sociali dei milioni di persone che videro calpestate le proprie aspirazioni a una vita più degna per effetto della crisi che colpì l'Argentina a partire dall'inizio del terzo millennio. Dall'altro, si può e deve supporre che, in entrambe le circostanze il FMI abbia gravi responsabilità. Il che pone la problematica giuridica dei limiti delle immunità di cui tale istituzione è fornita a norma del suo Statuto e degli Accordi di sede o di altro genere che stipula con gli Stati. Se è vero infatti che la necessità di reprimere le violazioni dei diritti umani ha portato a rimettere in discussione le immunità degli Stati occorre chiedersi fino a che punto possano valere, a fronte delle violazioni dello *jus cogens*, quelle delle organizzazioni internazionali finanziarie.

2. Il ruolo del FMI nella crisi argentina

Un primo elemento da sottolineare è costituito dall'atteggiamento di forte complicità nei confronti della dittatura militare. Martín Kanenguiser ha evidenziato tale aspetto ricostruendo in modo abbastanza meticoloso i rapporti intercorrenti fra quelli che erano i responsabili della politica economica argentina all'indomani del *golpe* militare e i dirigenti del FMI⁴. In particolare Kanenguiser ricostruisce l'atteggiamento del FMI nei confronti del governo argentino prima e dopo il golpe militare del 1976. Gli aiuti finanziari negati a lungo arrivavano in abbondanza subito dopo l'effettuazione di quest'ultimo⁵, che com'è noto doveva aprire la strada a un

³ Per un'analisi documentata e interessante dei rapporti tra Argentina e Italia in quella fase storica cfr. C. TOGNONATO (a cura di), *Affari nostri*, Fandango libri, Roma, 2012.

⁴ M. KANENGUISER, *La maldita herencia*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2003.

⁵ Il 26 febbraio del 1976 il FMI annunciò che non avrebbe dato più un *peso* fino al "chiarimento del quadro istituzionale" (*ibidem*, p. 20), mentre subito dopo il golpe venne

regime che si sarebbe reso colpevole di gravissime violazioni dei diritti umani negli anni successivi, legando in particolare il nome dei carnefici che ne erano stati gli artefici e i *leader* alla sparizione forzata di oltre trentamila persone.

Fu proprio negli anni della dittatura che si verificò un incremento senza precedenti del debito pubblico del Paese, cresciuto del 476% a fronte di una crescita del prodotto interno lordo pari al 9,4%. Pertanto il rapporto tra debito e PIL passò dal 18,9% nel 1975 al 63,6% nel 1983. Parte di questo debito fu dovuta ovviamente all'acquisto di armamenti e alle spese militari in genere. Secondo la Banca mondiale si trattò di dieci miliardi di dollari⁶, cifra maggiore alla somma dei debiti privati e pubblici del Paese nel 1976⁷. Il notevole stanziamento veniva motivato con la necessità di reprimere la guerriglia, ma fu poi utilizzato, oltre che per compiere il genocidio dell'opposizione sociale, per dar vita all'infelice tentativo di riconquista delle Malvine/Falkland, sfociato nella guerra con il Regno Unito della quale ricorre quest'anno il trentennale. La relativa spesa era pari a 450 milioni di dollari senza contare quelli destinati all'acquisto di aerei⁸. L'Argentina uscì dal conflitto con circa due miliardi di dollari di ritardo sul pagamento dei debiti⁹.

Quantomeno questa porzione del debito estero argentino rientra quindi a pieno titolo nella categoria del "debito odioso", caratterizzato da Sack come quello contratto da un potere dispotico non per gli interessi e bisogni dello Stato ma per rafforzarsi reprimendo la popolazione che lo combatte¹⁰. Si tratta, secondo Alejandro Olmos Gaona, che ha dedicato un libro all'argomento, di una "herramienta formidable para enfrentar esa esclavitud del tercer milenio que es la deuda externa"¹¹. In termini più generali, il periodo delle giunte militari fu comunque cruciale per l'aumento del debito estero argentino¹².

concesso il prestito di 127,6 milioni di dollari fino ad allora vanamente richiesto dai governi precedenti (*ibidem*, p. 23).

⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁷ Pari rispettivamente a 6,648 e 3,091 miliardi di dollari, *ibidem*, p. 29.

⁸ *Ibidem*, p. 38.

⁹ *Ibidem*, p. 41.

¹⁰ Cfr. F. MARCELLI, *Il debito estero dei Paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 174.

¹¹ A. OLMOS GAONA, *La deuda odiosa*, Peña Lillo- Ediciones Continente, Buenos Aires, 2005, p. 39.

¹² Infatti nei sette anni in questione il totale del debito estero (pubblico e privato) argentino passava da 9.739 a 45.069 milioni di dollari, quello dello Stato da 6.648 a 31.079 milioni di dollari, quello procapite dei cittadini argentini da 320 a 1.500 dollari, a fronte di

Il documento che contiene con maggiori dettagli un'analisi approfondita sul sorgere e crescere del debito estero argentino è costituito dalla sentenza resa dal giudice Ballestreros su denuncia del cittadino Olmos. Si tratta quindi di un atto giudiziario provvisto dei crismi dell'accertamento legale che si conclude deferendo al giudizio del Parlamento i responsabili dell'indebitamento estero argentino, data l'impossibilità, vera o presunta, del potere giudiziario di provvedere al riguardo.

Il Fondo monetario internazionale ricorre alcune volte in tale sentenza. Ad esempio nelle dichiarazioni di Arturo Carlos Meyer, incaricato a partire dal 1975 delle ricerche e statistiche economiche della Banca centrale, il quale mette in luce il ruolo determinante svolto dal FMI nel convincere il governo argentino a indebitarsi, mediante in particolare la prestazione, da parte di un funzionario del Fondo, di attività di analisi¹³. Ancora, la sentenza cita un rapporto che mette in luce il ruolo determinante del FMI nel consentire l'indebitamento estero del Paese dopo l'instaurazione della dittatura¹⁴. Emerge peraltro una situazione contrassegnata dall'evidente volontà della principale istituzione finanziaria internazionale di "chiudere un occhio" (o entrambi) di fronte all'incapacità dell'Argentina di far fronte ai suoi impegni internazionali¹⁵, volontà spiegabile solamente con l'intento di

una concentrazione delle ricchezze che vedeva il 10% più ricco passare dal 23,6% al 31,8% della somma dei redditi e quello più povero dal 4,4% al 2,3%M: KANENGUISER, op. cit., p. 47.

¹³ Meyer afferma quanto segue: «que el FMI dijo que había margen para absorber fondos del exterior, sin caer en una crisis» e che di fronte alle persistenti perplessità al riguardo dei dirigenti della Banca centrale «se concretaron los servicios de un técnico del FMI, quien efectuó un análisis y la conclusión era que había margen para el endeudamiento externo, sin peligro de caer en una situación de inviabilidad económica como la que entendía el declarante se estaba verificando», specificando tuttavia che «el estudio hecho por el funcionario del FMI no lo hizo en carácter de funcionario del citado organismo, y el informe producido fue dirigido al presidente del banco y el declarante recibió una copia del mismo.... -que con respecto del funcionario del FMI aludido, el mismo no fue contratado administrativamente, sino que el FMI le concedió licencia y el BCRA se hacía cargo de los gastos de estadía y alojamiento».

¹⁴ «El informe acota que la obtención del superávit en las transacciones corrientes, obedeció a la mayor disponibilidad de saldos exportables de la cosecha 1975/76, con relación al periodo 1974/75, como asimismo a la disminución de las importaciones en una 25%; que el aumento de las reservas internacionales se debió al ingreso de capitales compensatorios provenientes de un préstamo acordado por el FMI, el Banco Mundial y bancos privados por dólares 1200 M. Si bien es cierto que en marzo de 1976 se estaba al borde de la cesación de pagos, ello ocurrió en razón de que los centros financieros internacionales retrajeron su apoyo crediticio».

¹⁵ Paradossalmente tale situazione di incapacità emerge dagli stessi atti ufficiali. Si veda ad esempio il seguente passo: «parte el punto 9 del memorando de entendimiento con el FMI, firmado el 7-1-83, por el entonces Ministro de Economía Jorge Wehber y el Presidente del

favorire in ogni modo e ad ogni costo il consolidamento del regime dittatoriale che in quegli anni si rendeva colpevole dei noti crimini contro l'umanità.

Non meno determinante il ruolo svolto dal FMI nelle vicende successive, fino al *default* del 2001. Basti ricordare che un commentatore nel 1997 scriveva dell'Argentina che «oggi la Repubblica è una delle beniamine del Fondo monetario internazionale»¹⁶.

3. Il tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali nell'elaborazione delle Nazioni Unite

Come ogni soggetto internazionale, le organizzazioni internazionali sono suscettibili di incorrere in violazioni del diritto internazionale di cui sono chiamate a rispondere. Ciò sembra indiscutibile, dato che deriva da un principio generale di diritto che potremmo enunciare in questi termini abbastanza generali: "ogni soggetto risponde delle conseguenze dei suoi atti". La sua applicazione alle organizzazioni internazionali è oggetto di elaborazione da qualche tempo all'interno della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite che ha varato poco tempo fa un *Draft* di articoli relativamente al tema. Vale la pena di sottolineare come tale progetto di articoli, che riecheggia, *mutatis mutandis*, quello relativo alla responsabilità degli Stati, costituisca in buona misura la codificazione di norme già desumibili dai principi e dalla prassi e sia quindi suscettibile di applicazione indipendentemente dalla sua formale adozione da parte

Il testo è imperniato sulla nozione di "responsabilità di un'organizzazione internazionale per un atto internazionalmente illecito" ("international responsibility of an international organization for an internationally wrongful act")¹⁷. "Organizzazione internazionale" è "un'organizzazione stabilita da trattato o altro strumento governato dal diritto internazionale in possesso di sua propria personalità internazionale" ("an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international personality")¹⁸.

BCRA, Julio González del Solar riconosce que el perfil de amortización de la deuda externa pública y privada no es "acorde con la capacidad de pago de la Argentina" ».

¹⁶ L. CAPUTO, *Il miracolo economico dell'Argentina*, in *Affari esteri*, XXIX, 113, gennaio 1997 (inverno), p. 137.

¹⁷ Art. 1.

¹⁸ Art. 2.

Il principio fondamentale, stabilito dall'art. 3 del *Draft*, è che "ogni atto internazionalmente illecito di un'organizzazione internazionale comporta la responsabilità internazionale di tale organizzazione" ("every internationally wrongful act of an international organization entails the international responsibility of that organization"). Tale articolo, come accennato, esprime un principio per così dire strutturale dell'ordinamento giuridico internazionale, come del resto di ogni altro ordinamento giuridico, secondo cui, per riprendere la formulazione contenuta nell'art. 2043 del nostro Codice civile, "Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno".

Più nel dettaglio il *Draft* distingue due elementi dell'"atto internazionalmente illecito". In primo luogo esso deve essere attribuibile all'organizzazione ai sensi del diritto internazionale. In secondo luogo deve costituire la violazione di un'obbligo internazionale dell'organizzazione ("There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to that organization under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of that obligation")¹⁹.

Altro chiarimento importante, contenuto nel successivo art. 5, riguarda la fonte della caratterizzazione dell'atto come internazionalmente illecito che è costituita dal diritto internazionale ("the characterization of an act of an international organization as internationally wrongful is governed by international law").

L'atto viene imputato all'organizzazione qualora esso faccia parte della condotta di un organo o agente della stessa nell'esercizio delle sue funzioni, quale che ne sia la posizione rivestita nel suo ambito ("The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization")²⁰. E anche qualora la condotta ecceda i limiti di competenza o contravvenga istruzioni ricevute, sempreché sia di natura ufficiale e rientri nelle funzioni complessivamente svolte dall'organizzazione ("The conduct of an organ or agent of an international organization shall be considered an act of that organization under international law if the organ or agent acts in an official capacity and within

¹⁹ Art. 4

²⁰ Art. 6.

the overall functions of that organization, even if the conduct exceeds the authority of that organ or agent or contravenes instructions")²¹.

Quanto all'imputabilità di atti e condotte va altresì rilevato che da un lato l'art. 7 prevede l'ipotesi di organi di un'organizzazione internazionale o di uno Stato messi a disposizione di un'altra organizzazione internazionale, stabilendo che sono da considerare alla stregua di atti di quest'ultima se essa esercita il controllo effettivo sulla condotta ("the conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct"). Non viene invece esplicitamente contemplata l'ipotesi, che potrebbe essere riscontrata nelle vicende argentine appena accennate, di un organo dell'organizzazione internazionale posto a disposizione dello Stato. E' però forse di qualche aiuto a tale proposito la fattispecie di cui al successivo art. 9, secondo il quale una condotta non imputabile altrimenti a un'organizzazione internazionale può tuttavia essere considerata un atto di tale organizzazione se e nella misura in cui l'organizzazione riconosca e faccia propria tale condotta come propria ("Conduct which is not attributable to an international organization under articles 6 to 8 shall nevertheless be considered an act of that organization under international law if and to the extent that the organization acknowledges and adopts the conduct in question as its own").

Ancora, vengono in considerazione gli articoli del *Draft* dedicati alle violazioni del diritto internazionale commesse da parte degli Stati con il concorso attivo di organizzazioni internazionali. Tale ipotesi si articola in tre sub-ipotesi: la complicità dell'organizzazione internazionale con lo Stato nella commissione dell'illecito ("Aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act", art. 14), la direzione e controllo esercitato dall'organizzazione internazionale sullo Stato nella commissione dell'illecito ("Direction and control exercised over the commission of an internationally wrongful act", art. 15) e la costrizione dello Stato parte dell'organizzazione internazionale ("Coercion of a State", art. 16). Nelle tre ipotesi appena menzionate, si richiede, per coimputare la responsabilità all'organizzazione internazionale, che ricorrano due circostanze: a) la conoscenza da parte dell'organizzazione internazionale delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito; b) il fatto che la condotta sarebbe internazionalmente illecita se tenuta dall'organizzazione.

²¹ Art. 8.

Infine, conseguenze della violazione sono, ai sensi della Parte III del *Draft*, obblighi di cessazione delle condotte illecite, se continuate (art. 30, lett. a), di non ripetizione con prestazione di garanzie ed assicurazioni adeguate (art. 30, lett. b), di piena riparazione, inclusiva di ogni danno morale e materiale (art. 31). Questi ultimi sono più dettagliatamente disciplinati dagli artt. da 34 a 39, che prevedono la restituzione, il risarcimento e la soddisfazione, sottolineando all'art. 40, che sia l'organizzazione che i suoi membri sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie all'effettivo adempimento.

4. Natura degli obblighi violati

Per mettere in gioco la responsabilità dell'organizzazione internazionale che li compie, gli atti devono essere, a norma del *Draft*, "internazionalmente illeciti", ovvero in contrasto con il diritto internazionale.

Come precisato dalla relazione di accompagnamento al testo, non sono prese in considerazione le violazioni del diritto interno (punto 3).

E' importante sottolineare come il *Draft* attribuisca un rilievo specifico alle violazioni di norme aventi valore perentorio. Tale specifico rilievo emerge in primo luogo dal fatto che, qualora siano violate norme di questo genere, non è possibile invocare le esimenti di cui al Capitolo V della Parte seconda del *Draft* (art. 26). In secondo luogo, ancora più importante, dalla consacrazione al tema delle gravi violazioni di norme aventi valore perentorio di un apposito capitolo, il V della Parte III, che è dedicata al contenuto dell'obbligazione violata.

Ne fa parte anzitutto l'art. 41, secondo il quale si ha grave violazione di una norma perentoria quando si verifica un inadempimento massiccio ("*gross*") o sistematico di tale norma. Le particolari conseguenze di una violazione di questo tipo consistono nell'obbligo di Stati e organizzazioni internazionali di cooperare per porvi fine (art. 42, 1° comma), in quello di non riconoscere le situazioni che ne derivino e di non prestare aiuto o assistenza alla loro continuazione (art. 42, 2° co.), senza pregiudizio di conseguenze ulteriori previste dallo stesso *Draft* o dal diritto internazionale (art. 42, 3° comma).

Assume quindi importanza cruciale lo stabilire se vi sia stata, da parte del Fondo monetario internazionale, una violazione sistematica di una norma di diritto internazionale del genere indicato.

Pare di poter rispondere, con riserva di successivi approfondimenti nel merito, che il comportamento assunto dal Fondo, concretatosi nel sostegno al regime militare e nella conseguente creazione di un forte indebitamento

estero dell'Argentina, abbia in effetti violato in modo sistematico la norma relativa all'autodeterminazione dei popoli, che riveste indubbiamente il rilevato carattere perentorio.

Tale norma ha com'è noto le sue basi da un lato nella Carta delle Nazioni Unite e dall'altro nei Patti internazionali relativi ai diritti umani, di cui costituisce il fondamento sistematico, come dimostrato dalla sua posizione, in testo identico, nell'articolo primo di entrambi.

Quanto alla prima delle fonti indicate, occorre ricordare che l'art. 1, para. 2 stabilisce che fra gli obiettivi dell'organizzazione mondiale rientra quello di "sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale". Il principio viene quindi a rappresentare una delle basi principali su cui vanno costruite le relazioni internazionali. E' ovvio che, in quanto tale, alla sua osservanza siano tenute anche le organizzazioni internazionali.

Per quanto riguarda nello specifico il Fondo, pur in assenza di riferimenti specifici alla Carta, va rilevata la sostanziale convergenza tra gli obiettivi specifici individuati dall'art. 1 dello Statuto dello stesso e l'art. 55 della Carta delle Nazioni Unite, secondo il quale ultimo:

Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:

- a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale;
- b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa;
- c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.

Una diversa lettura degli obiettivi del Fondo, che risulti avulsa da questo riferimento sistematico, appare in effetti in chiaro contrasto con la necessità di un'interpretazione corretta degli obblighi incombenti sui soggetti internazionali, tanto più alla luce dell'art. 103 della Carta a norma del quale «in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto».

Del pari appare di estrema importanza il testo dell'art. 1 comune ai due Patti sui diritti umani, in particolare quello dei suoi primi due paragrafi:

1. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale.

2. Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali, senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fondata sul principio del mutuo interesse, e dal diritto internazionale. In nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza.

E' il caso di sottolineare il legame in tal modo stabilito tra diritto di autodeterminazione, disponibilità delle ricchezze naturali e divieto della privazione dei mezzi di sussistenza del popolo, in un'ottica di integrazione *ante litteram* fra le varie sfere dei diritti umani, poi successivamente affermata a chiare lettere dalla Conferenza di Vienna.

Le notizie storiche precedentemente addotte, relativamente al ruolo svolto dalla cooperazione tra militari e Fondo nella forte crescita del debito estero, anche alla luce del successivo impatto negativo dello stesso sui livelli di vita e quindi sui diritti umani del popolo argentino, lasciano presumere l'esistenza dei presupposti per l'invocazione della responsabilità internazionale del Fondo medesimo.

Sembra in particolare configurabile, con riferimento alle concrete modalità assunte dall'interazione fra comportamento dell'organizzazione internazionale in questione ed organi statali, quella della complicità di cui all'art. 14, sia pure in combinazione, da verificare sulla base di una più attenta e approfondita analisi della fattispecie storica, nel suo svolgimento in varie fasi, con quelle di cui ai due articoli successivi.

Occorre inoltre ritenere che il momento dell'entrata in vigore delle norme violate, risalenti all'adozione della Carta delle Nazioni Unite e successivamente ribadita da quella dei Patti internazionali sui diritti umani, soddisfi la condizione di cui all'art. 11 del *Draft*, che richiede che l'obbligo fosse in vigore per l'organizzazione al momento della sua violazione²².

La questione assume un preciso valore in considerazione dell'esistenza attuale di un contenzioso fra Argentina e creditori, e in particolare con il Fondo, la cui soluzione, per essere effettivamente equa, non può eludere il nodo giuridico delle responsabilità assunte da tale organizzazione nella generazione delle circostanze che hanno successivamente dato luogo, oltre

²² «An act of an international organization does not constitute a breach of an international obligation unless the organization is bound by the obligation in question at the time the act occurs».

che al contenzioso medesimo, alla violazione su larga scala dei diritti umani del popolo argentino.

5. Il tema dell'immunità

Qualche ulteriore considerazione va poi dedicata al tema dell'immunità del Fondo monetario internazionale. Ci si deve porre al riguardo due domande.

La prima concerne la natura o meno ufficiale degli atti dei funzionari del FMI che hanno agevolato l'insediamento della dittatura e la violazione dei diritti umani e che hanno determinato la situazione di indebitamento e di crisi del Paese. Qualora infatti tali atti abbiano violato lo Statuto del FMI può ipotizzarsi una responsabilità, penale, civile e amministrativa, direttamente incombente su tali persone, che tuttavia non esclude una responsabilità a titolo sussidiario dell'istituzione in questione. In effetti, gli artt. 6 e 8 del *Draft* citato sembrano porre tale responsabilità in termini alquanto ampi, tali da non escludere gli atti compiuti al di fuori della sfera di competenza attribuita al funzionario od agente o in contravvenzione alle istituzioni ricevute.

La seconda domanda riguarda è di carattere più generale invece il conflitto esistente tra immunità e impunità. In altri termini, è legittimo invocare l'immunità in caso di gravi violazioni dei diritti umani? La portata del problema appena enunciato consente di prescindere anche dal *Draft* e viene ad incidere sulla questione, che gli Stati trattano in modo autonomo sulla base della propria interpretazione delle norme internazionali vigenti, della sfera di immunità da riconoscere alle organizzazioni internazionali.

Potrebbe risultare di aiuto, in prima approssimazione, da questo punto di vista, un certo parallelismo con l'analoga situazione degli Stati sovrani. Vale la pena a tale proposito di citare la sentenza resa di recente dalla Corte d'Appello del terzo circuito degli Stati Uniti nel caso *OSS Nokalva Inc. v. European Space Agency*, la quale ha affermato per l'appunto che le immunità concesse alle organizzazioni internazionali incontrano gli stessi limiti di quelle degli Stati sovrani. Si tratta di decisione importante, anche perché è proprio negli Stati Uniti che fu varata, anni fa, una legge sulle immunità delle organizzazioni internazionali che ha costituito per lungo tempo un modello di riferimento in materia a livello internazionale.

Il parallelismo può risultare utile dal punto di vista del possibile conflitto fra immunità e norme perentorie. A tale proposito, va ritenuta preferibile l'impostazione che vede l'immunità come un'eccezione al principio della

giurisdizione territoriale e non già come l'espressione di un principio confliggente con quest'ultimo che scaturisca come un inevitabile corollario di quello di eguaglianza sovrana²³. Questo anche perché l'espansione del principio della *rule of law* porta naturalmente a diffidare di ogni affermazione apodittica e senza remore della sovranità, che porterebbe a "coprire" sotto il manto dell'immunità ogni attività dello Stato, a prescindere dal suo contenuto eventualmente lesivo di valori superiori. L'impostazione a mio avviso preferibile consente invece di qualificare l'immunità come un'eccezione all'esplicazione del principio di competenza giurisdizionale da ritenersi, in presenza dei criteri connettivi comunemente ammessi, come un corollario, questo sì, del principio di eguaglianza sovrana, tanto più se esplicata a tutela di principi normativamente previsti come prevalenti, in omaggio alla detta *rule of law*, sia interna che internazionale.

Questo ragionamento, elaborato con riferimento agli Stati, assume a ben vedere ancora maggiore rilevanza nel caso delle organizzazioni internazionali, per le quali peraltro non si pone, data la differente radice della soggettività degli enti in questione, neanche il fondamento tradizionalmente ravvisato per quanto riguarda gli Stati, consistente nel principio di eguaglianza sovrana.

La materia dell'immunità delle organizzazioni internazionali è stata oggetto di elaborazione ben più limitata di quella dedicata a quelle degli Stati. Nel rilevarlo, Peter Neumann ha sottolineato la «tension between pertinent international human rights standards and the lack of access to judicial remedies against international organizations that is a consequence of their immunity»²⁴.

Ci muoviamo quindi su un terreno ancora abbastanza vergine dal punto di vista dell'elaborazione giuridica ma che sembra meritevole di approfondimenti e dello sviluppo di una prassi statuale che sia all'altezza dei problemi in essere. Sembra il caso di sottoporre a tale proposito almeno i seguenti tre punti di riflessione:

- a) il fondamento effettivo dell'immunità delle organizzazioni internazionali risiede nell'esplicazione da parte di esse dei compiti loro conferiti dagli Stati che le istituiscono;
- b) si pone quindi il problema del controllo sul tale esplicazione. Che fare qualora le organizzazioni internazionali travalichino da tali compiti? Quali

²³ Vedi L. CAPLAN, *State Immunity, Human Rights and Jus Cogens: A Critique of the Normative Hierarchy Theory*, in *American Journal of International Law*, 97, p. 750.

²⁴ Cfr. intlaw.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/int_beziehungen/Internetpubl/neumann.pdf