

# Onu e diritti umani, oltre l'egemonia Usa

■ Matthew Evangelista

**Nelle azioni di promozione e diffusione delle leggi sui diritti umani, è sempre cruciale l'atteggiamento americano verso le Nazioni Unite. In questa prospettiva, l'attuale grave perdita di credibilità degli Stati Uniti impedisce nuovi passi avanti.**

Ban Ki-moon, il nuovo segretario generale delle Nazioni Unite, ha deluso molti attivisti dei diritti umani proprio agli esordi del suo incarico trascurando di condannare l'esecuzione tramite impiccagione di Saddam Hussein. In risposta alla domanda iniziale postagli durante la conferenza stampa tenutasi subito dopo il suo insediamento, il segretario generale ha risposto che «la questione della pena capitale è di pertinenza di ogni singolo Stato membro». Da un punto di vista legale, come molti sosterrebbero, è stato corretto: la Carta delle Nazioni Unite non impegna gli Stati membri a rinunciare alla pena di morte. Inoltre, il principio di sovranità custodito nella Carta – per quanto si possa essere in disaccordo sul suo significato – sembrerebbe limitare la capacità di un'organizzazione internazionale di interferrere nella conduzione del sistema di giustizia penale interno di uno Stato. D'altra parte, il segretario generale difficilmente poteva ignorare l'opinione che si andava formando tra alcuni Stati membri riguardo alla messa al bando internazionale della pena capitale. Il governo italiano, durante il suo turno come membro a rotazione del Consiglio di sicurezza, ha preso l'iniziativa di farsi promotore di questo divieto, ricevendo il sostegno dei 27 Stati dell'Unione europea. Tuttavia, ci si chiede se il Consiglio di sicurezza sia lo strumento

**Matthew Evangelista** insegna al Department of Government presso la Cornell University (Ithaca, New York), dove dirige anche il Peace Studies Program, ed è *visiting professor* presso l'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (Aseri) dell'Università Cattolica di Milano. Autore di numerose pubblicazioni, tra cui *New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts* (2005), per Vita e Pensiero ha curato (con V.E. Parsi) il volume *Partners or Rivals? European-American Relations after Iraq* (2005).

migliore per questa campagna. Durante il primo mese di incarico del segretario generale, nel gennaio 2007, la presidenza del Consiglio di sicurezza era affidata alla Russia, uno Stato che non ha messo fuori-legge la pena capitale. Due degli altri membri permanenti – gli Stati Uniti e la Cina – sono tra i leader mondiali per numero di esecuzioni. Persino nell'ambito della totalità degli Stati rappresentati nell'Assemblea generale, non si può sostenere che ci sia consenso unanime contro la pena capitale.

La situazione nel 2006 indicava che meno della metà (88) dei 192 Stati membri delle Nazioni Unite aveva abolito la pena di morte in tutte le circostanze. In 98 Paesi la pena capitale era ancora legale, sebbene 30 Paesi non avessero giustiziato nessuno nei dieci anni precedenti. L'Italia potrebbe essere considerata un'eccezione, piuttosto che la normalità, per la sua antica e forte opposizione alla pena capitale. Il Granducato di Toscana, ad esempio, fu il primo Stato sovrano a mettere al bando la pena di morte nel 1786, influenzato in questo dagli scritti di Cesare Beccaria. Nel 1900, Gaetano Bresci, l'anarchico assassino di re Umberto I, fu condannato all'ergastolo invece che a morte, condanna che, in quei tempi, qualsiasi regicida si sarebbe aspettato. Ciò nonostante, anche in Italia, non c'era unanimità sulla pena di morte (che fu attuata fino al 1947) e la pena capitale fu abolita definitivamente solo nel 1994. All'interno della Chiesa cattolica, l'opposizione alla pena di morte è un fenomeno recente, che riflette un'inversione di rotta rispetto a secoli di tradizione. Agostino, ad esempio, giustificava la pena di morte e nella *Città di Dio* la riteneva una forma di carità, poiché impediva alle sue vittime di condurre una vita di ulteriore peccato. Da Tommaso d'Aquino al concilio di Trento, la posizione della Chiesa rimase la stessa. Quando lo Stato Pontificio governava parte dell'Italia nel corso del XIX secolo, portò a termine centinaia di esecuzioni di criminali condannati, l'ultima delle quali nel 1870. Ancora nel 1952, Papa Pio XII insisteva: «Spetta al pubblico potere di privare il condannato del bene della vita in espiazione della sua colpa, quando già egli si è volontariamente precluso il diritto di vivere». Dal 1929 fino al 1969 anche la Città del Vaticano contemplava la pena di morte nella sua Legge fondamentale (per attentati alla vita del Papa). Per questo, l'attuale posizione della Chiesa, espressa chiaramente per la prima volta da Papa Giovanni Paolo II, ha segnato una rottura importante con la tradizione, rendendo il pensiero cat-

tolico conforme a quello illuminista del Beccaria e degli altri, aiutando a costruire il ruolo dominante che l'Italia detiene oggi nella campagna contro la pena capitale.

## ■ Norme e meccanismi di diffusione

Ci si deve comunque chiedere: è realistico aspettarsi che un Paese che rappresenta al massimo una parte esigua della maggioranza della comunità internazionale possa promuovere con successo una nuova legge universale per i diritti umani? Per quanto concerne il ruolo del segretario generale, i quesiti sono due. Primo: da un punto di vista normativo o legale, è appropriato che si faccia promotore del “progresso” in determinate aree o dovrebbe piuttosto giocare il ruolo più conservatore di rappresentare semplicemente gli interessi degli Stati membri così come loro li esprimono? Secondo: da un punto di vista pratico, è possibile per il segretario generale promuovere un programma che non abbia il supporto dei membri più potenti della sua organizzazione? Le Nazioni Unite, dopotutto, non sono una democrazia, e ciò è dimostrato dalle posizioni privilegiate del Consiglio di sicurezza e da quelle dei suoi cinque membri permanenti. Ma in questa occasione a me interessano meno le questioni normative e più quelle pratiche. Come avvengono i progressi nella promozione dei diritti umani e delle altre norme internazionali e quali sono le prospettive dell'attuale situazione globale?

Nell'ultimo decennio i politologi hanno dedicato una crescente attenzione al tentativo di spiegare come certe norme – ad esempio quelle a sostegno dei diritti umani all'interno del Paese o nella conduzione delle operazioni militari all'estero – si diffondano a tutto il sistema internazionale e vengano accettate dai singoli Stati.

Questi studiosi hanno identificato un certo numero di meccanismi. Il primo gruppo di meccanismi riguarda l'implementazione di norme che sono già ben radicate in ambito internazionale e/o riflesse nella legge nazionale. L’“effetto boomerang” si riferisce a una situazione in cui agli attivisti dei diritti umani di un dato Paese è impedito il raggiungimento dei loro obiettivi e devono quindi rivolgersi alle organizzazioni internazionali, alle coalizioni transnazionali e agli Stati potenti per avere supporto. Un esempio chiave è lo sforzo compiuto dagli attivisti latino-americani per mettere fine alle brutali dittature in

Argentina e in Cile durante gli anni Settanta e Ottanta. Il “modello a spirale” descrive gli sforzi per persuadere i governi a tener fede agli impegni presi a proposito dei diritti umani (internazionalmente e/o attraverso la legge nazionale). La risposta tipica a tali sforzi include tre fasi: dapprima i governi negano di essere coinvolti negli abusi contro i diritti umani, e in tal caso gli attivisti, gli Stati e le organizzazioni simpatizzanti presentano ulteriori prove; in secondo luogo, il governo ammette gli abusi, afferma che non erano intenzionali e promette di correggerli; infine, la politica governativa si conforma alle norme sui diritti umani. Un esempio classico è rappresentato dai governi accusati di tortura. Nella seconda metà del secolo scorso la tortura venne stigmatizzata in modo tale che nessuno Stato avrebbe ammesso apertamente di praticarla come linea di condotta (sebbene in molti la praticassero). Secondo il modello a spirale era necessario soprattutto fare luce sull’abuso e richiamare il governo alle sue responsabilità e a sradicare una pratica contraria alle sue proprie leggi e alla propria politica dichiarativa, nonché alle norme internazionali.

Un secondo gruppo di meccanismi si riferisce alle norme alle quali i governi aderiscono formalmente in seguito a trattati o convenzioni. Il problema diventa quello di assicurare conformità a questi impegni. Un buon esempio sono gli accordi di Helsinki del 1975. L’Unione Sovietica e i suoi alleati erano interessati soprattutto alle prime due sezioni relative alla sicurezza (cioè il trattato di pace che codificava lo *status quo* dell’Europa postbellica) e al commercio, ma accettarono con riluttanza la terza sezione, riguardante i diritti umani. I dissidenti e gli attivisti per i diritti umani, come Václav Havel in Cecoslovacchia e Andrej Sakharov ed Elena Bonner in Urss, invitarono i loro governi a mantenersi fedeli agli impegni presi e a permettere l’applicazione di diritti basilari come la libertà di riunirsi.

Molti degli attivisti venivano arrestati per azioni che Havel chiamava di “obbedienza civile” (in contrasto con la *disobbedienza civile*) – ad esempio manifestazioni che, pur essendo legali per la costituzione del Paese e per gli impegni dei trattati internazionali, erano impedisce dai governi. Per molti anni gli attivisti sono stati in grado di usare i loro contatti transnazionali per rendere noti gli abusi dei loro governi e costringerli, con l’arma della “vergogna”, a rispettare gli impegni presi. Quando, a metà degli anni Ottanta, con Mikhail Gorbaciov, prese corpo in Unione Sovietica una leadership orientata alle

riforme, si aprì per la comunità dei diritti umani una finestra di opportunità nel raggiungimento dei propri scopi.

Un altro esempio di come obbligare i governi a mantenere gli impegni presi è il processo di ingresso dei nuovi membri nell'Unione europea e nella Nato. Le organizzazioni possono utilizzare la promessa dell'accettazione a membro come leva per assicurare l'adempimento delle norme da loro promosse. I leader degli Stati candidati a divenire membri esprimono il loro supporto alle norme sui diritti umani promosse dagli Stati già membri, anche se soltanto per ottenere i benefici economici previsti dall'appartenenza all'organizzazione. Tuttavia, sono obbligati a mantenere gli impegni pubblicamente presi, secondo il cosiddetto processo dell'"intrappolamento retorico". Una tale leva sembrerebbe indebolirsi una volta raggiunto lo *status* di membri, ma si spera che per allora i governanti e la popolazione si saranno "adattati" ad accettare le norme e le avranno "interiorizzate". Sono processi non ancora pienamente compresi, oggetto di ricerche in corso da parte degli studiosi di scienze sociali.

Esiste poi una categoria di norme non ancora radicate nella società internazionale ma promosse da "imprenditori morali" e da "reti di patrocinio transnazionale". Tra gli esempi risalenti al XIX secolo si potrebbero includere il movimento antischiavista e la campagna per il suffragio femminile. Un esempio contemporaneo nel campo dei diritti umani potrebbe essere l'attuale iniziativa contro la pena capitale. Un esempio recente di legge umanitaria internazionale è la campagna per la messa al bando delle mine antiuomo. Gli sforzi pubblici degli attivisti preoccupati degli effetti delle mine inesplose sui civili (specialmente sui contadini e i bambini) nelle zone post-conflitto, hanno portato a un'enorme campagna sponsorizzata da molti Stati (specialmente Canada e Norvegia) per la stesura di un trattato che mettesse fuorilegge questo tipo di armi. Come conseguenza di un processo "a cascata", molti altri Stati sono arrivati ad accettare che le mine antiuomo dovrebbero essere illegali e hanno firmato nel 1997 il trattato di Ottawa.

Evidentemente la speranza del governo italiano e dei molti oppositori della pena capitale è di provocare un simile processo affinché il numero degli Stati che si oppongono alla pena di morte raggiunga una quota elevata e il resto della comunità internazionale riconosca la pena capitale come una pratica illegale e moralmente inaccettabile.

## ■ Il valore dell'egemonia

Gli esperti che hanno studiato la diffusione internazionale delle leggi, con i loro concetti di legge a cascata, di effetto boomerang, modello a spirale e intrappolamento retorico, hanno contribuito molto alla nostra capacità di comprensione. Tuttavia, c'è un fattore importante che a volte manca o comunque rimane implicito nelle loro analisi. È un fattore che sia la scuola realista di politica internazionale sia gli studiosi di Antonio Gramsci riconoscerebbero prontamente: il potere esercitato dagli Stati egemoni. È difficile immaginare che, ad esempio, gli attivisti latino-americani sarebbero stati in grado di obbligare i loro dittatori locali a migliorare la situazione dei diritti umani, se prima non si fossero guadagnati il supporto del governo degli Stati Uniti, che poteva mettere in atto leve politiche ed economiche in loro sostegno. Né si poteva dare questo supporto per scontato, visti gli esempi di ambivalenza degli Stati Uniti nel sostenere o meno i dittatori che sventolavano la bandiera dell'anticomunismo. Infatti, gli Stati Uniti hanno favorito una discussione sui diritti umani da un lato per fini strumentali nella loro lotta ideologica contro l'Unione Sovietica, e dall'altro come riflesso dei valori autentici del Paese. Non sempre hanno perseguito tali valori in modo coerente, ma questa discussione, unita al potere americano, in alcuni casi ha aiutato gli sforzi degli attivisti internazionali a favore dei diritti umani.

A un livello più ampio, molte delle norme sui diritti umani riconosciute dalle Nazioni Unite sono il prodotto dell'iniziativa o del supporto degli Stati Uniti. Dopotutto l'incontro preliminare per la fondazione dell'Organizzazione ebbe luogo a San Francisco, e il quartier generale dell'organizzazione rimane a New York, nonostante il crescente atteggiamento di ostilità da parte del governo degli Usa nei confronti di gran parte del programma delle Nazioni Unite. E questo è il problema. Una promozione e una diffusione efficaci delle norme sui diritti umani non dipendono tanto dalla persona che detiene l'incarico di segretario generale delle Nazioni Unite o da quanta energia i membri a rotazione del Consiglio di sicurezza impiegano nel promuovere un programma su tale argomento: l'atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti delle Nazioni Unite ha ancora una grande influenza sulle possibilità concrete di portare avanti le iniziative dell'Onu.

In un certo senso, gli Stati Uniti hanno perso il loro *status* di modello da imitare nel campo dei diritti umani e della legalità. Atti quali la guerra preventiva contro l'Iraq, il "trasferimento coatto" di sospetti terroristi in Paesi dove subiscono torture, la detenzione illimitata e l'abuso fisico e psicologico sui prigionieri a Guantánamo, hanno tutti contribuito a infangare la reputazione degli Stati Uniti all'estero. A livello nazionale, leggi come il *Patriot Act* e il *Military Commission Act* minacciano libertà civili basilari quali l'*habeas corpus* e il diritto a non essere soggetti alla sorveglianza governativa senza giusta causa e senza garanzia legale. Anche un diritto fondamentale come la libertà dalla tortura è stato minato, non solo nella pratica, ma anche a livello retorico, poiché gli ufficiali statunitensi hanno rivendicato la necessità di usare la coercizione fisica per ottenere informazioni da sospetti terroristi. Hanno approvato metodi quali il *waterboarding*, che comunemente verrebbe definito tortura, e nonostante essi lo neghino, lo è nei fatti. Nessuno dubita che l'autopercezione da parte degli Stati Uniti di essere un termine di paragone per i diritti umani abbia sempre celato un elemento di ipocrisia e di duplice moralità. Oggi, comunque, la situazione sembra molto più seria. C'è la preoccupazione che il comportamento degli Usa non solo possa minare ulteriormente il progresso dei diritti umani, ma arrivi a ostacolare i traguardi già raggiunti.

Possono altri Stati, gruppi di Stati, organizzazioni regionali o internazionali prendere il posto degli Stati Uniti e continuare a promuovere l'espansione internazionale dei diritti umani? Nel regno delle leggi umanitarie internazionali, abbiamo l'esempio del trattato di Ottawa, adottato senza il supporto di tre dei maggiori produttori mondiali di mine antiuomo: Cina, Russia e Stati Uniti. Ora anche alcuni funzionari militari statunitensi considerano illegali le mine antiuomo, benché gli Stati Uniti non siano legati da alcun trattato che proibisca loro di produrle o usarle. Ma è difficile promuovere maggiori restrizioni alle operazioni militari, se i Paesi maggiormente armati del mondo rifiutano il loro sostegno. Lo stesso vale per i diritti umani. Gli Stati Uniti non sono credibili nella critica ad altri Paesi che praticano la tortura, visto il comportamento che hanno tenuto nella cosiddetta guerra al terrorismo. C'è la chiara prova, ad esempio, che in Paesi come il Marocco, dove era stata sradicata la prassi della tortura nel corso di recenti liberalizzazioni politiche, la pratica sia

ritornata, anche grazie al trasferimento coatto di sospetti terroristi da parte degli Stati Uniti perché fossero interrogati.

L'Unione europea potrebbe cercare di giocare il ruolo che gli Stati Uniti avevano assunto nella promozione dei diritti umani. E lo ha già giocato in modo evidente in un contesto regionale utilizzando le sue leve economiche e politiche per promuovere la democrazia e i diritti umani nell'Europa centrorientale. Inoltre, gli Stati europei hanno simili ambizioni riguardo al Tribunale internazionale criminale che gli Stati Uniti non hanno sostenuto e, più di recente, nei confronti della pena di morte. Come gli Stati Uniti o qualsiasi altro Paese, tuttavia, gli Stati europei devono guardarsi dall'apparire ipocriti. Ad esempio, l'apparente cooperazione di alcuni governi europei (o almeno dei loro servizi di sicurezza) con il programma della Cia per il trasferimento coatto mina la loro posizione nel criticare i metodi illegali o immorali per combattere il terrorismo.

A questa prognosi piuttosto scoraggiante per la promozione dei diritti umani dobbiamo aggiungere un elemento finale. La negligenza da parte degli Usa rispetto ai diritti umani, nella prosecuzione della loro guerra al terrore, li ha trasformati in un bersaglio per la critica internazionale, specialmente alle Nazioni Unite. Le loro critiche al sistema dell'Onu, riflesse nella richiesta di riforma del meccanismo dei diritti umani e dell'abolizione della Commissione per i diritti umani (in ragione del ruolo preminente ivi giocato dai principali violatori di questi diritti), non sono più prese seriamente, non ultimo perché il governo degli Stati Uniti non ha dato il suo supporto all'organizzazione subentrante, l'UN Human Right Council.

Quando gli attivisti dei diritti umani e i governi degli Stati alleati passano così tanto tempo a criticare le azioni degli Stati Uniti, distolgono la loro attenzione dagli abusi seri perpetrati contro i diritti umani altrove nel mondo. E non v'è dubbio che una politica statunitense che sostenga in modo consistente i diritti umani, all'interno del Paese come all'estero, darebbe una forte spinta agli sforzi del nuovo segretario generale e a quelli degli Stati europei che cercano di promuovere un programma attivo in questo settore così importante.