



Futuring the past

Diritti umani, conflitti armati e il diritto internazionale: il ruolo dell'individuo nel contesto europeo

Lectio magistralis del prof. Matthew Anthony Evangelista alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2016/2017



Matthew Anthony Evangelista (foto: Antonio Azzurro)

Magnifico Rettore, Autorità, Signore e Signori, la prima cosa che vorrei dire è che sono grato al Rettore Mario Panizza per l'onore che ha voluto farmi invitandomi a tenere questa *lectio magistralis*. Credo di dovere il suo invito anche ai miei rapporti profondi con il Dipartimento di Scienze politiche. Nel 2012 ho trascorso un semestre come docente-borsista Fulbright presso il Dipartimento. È stata per me un'esperienza molto ricca fare la conoscenza di studenti di ottimo livello e di bravi colleghi con i quali ho potuto condividere in profondità i miei interessi di ricerca. Durante quel semestre, ho tenuto una lezione sul genere e i conflitti suscitati dal nazionalismo, ispirata al cinema e al lavoro di Virginia Woolf, *Le tre ghinee*.

Il saggio, scritto da Woolf nel 1938, tratta di tre realtà – la guerra, l'educazione universitaria, e le libere professioni – tutte, secondo lei, dominate dagli uomini, e concepite per escludere le donne. Woolf è stata una scrittrice particolarmente spiritosa. Si è divertita a prendere in giro gli uomini – per esempio i militari per le uniformi del suo tempo (con le loro stelle, righe, e piume), i magistrati e gli avvocati inglesi per le loro toghe e le peculiari parrucche incipriate, e, sì, anche i professori universitari per il loro abbigliamento accademico. Di conseguenza, mi sento un po' strano, vestito per la prima volta in questa bellissima toga rossa della mia Università di Cornell. Tuttavia, mi piace immaginare che Virginia Woolf non mi avrebbe criticato troppo e avrebbe apprezzato quello che ho da dire su temi che sono stati molto importanti anche per lei: la lotta per limitare la guerra e il rispetto della dignità dell'individuo.

Il mio tema è quello che in inglese una letteratura ogni giorno crescente chiama «*the individualization of international politics*». Si tratta di un tema difficile. Non solo abbiamo di fronte

un termine infelice, come ogni termine di gergo, e per il quale mi scuso; ma si tratta di un termine non facilmente traducibile in italiano e di uso non molto comune da voi. Di “individualizzazione” parlano in effetti la sociologia e la scienza politica, che però, come nel caso di Zygmunt Bauman o di Ulrich Beck, si riferiscono a un processo sociale verso l'individualismo oppure a un cambiamento sociale che chiede agli individui di costruire in autonomia la propria vita. Invece, di “umanizzazione” o piuttosto di “personalizzazione” si parla nel campo del diritto internazionale, quando ci si riferisce al fatto che esso sta subendo una trasformazione che tende a rivalutare sempre più il ruolo dell'individuo rispetto a quello tradizionale dello Stato, sia con riferimento al contenuto materiale del diritto internazionale, sia riguardo ai destinatari formali di tale diritto (o soggetti nelle terminologia classica). Lo studioso che utilizza il termine nel modo più vicino al mio è la professoressa Jennifer Welsh dell'Istituto Universitario Europeo, nel suo progetto, *The Individualisation of War*.

Cosa si intende dunque nel dibattito attuale con “individualizzazione”?

1. L'estensione agli individui di pratiche normalmente applicate agli stati;
2. un aumento del valore attribuito alla vita e alla dignità umana.

Ci piacerebbe pensare a questi cambiamenti come il prodotto della civiltà europea e occidentale, ma non possiamo dimenticare, allo stesso tempo, che è stata l'eredità del colonialismo, di due guerre mondiali e della Shoah a precedere (anche se l'ha poi anche prodotta) la rivoluzione dei diritti umani della seconda metà del XX secolo. Questa rivoluzione continua ad avere una vasta eco nel XXI secolo. L'attenzione al valore della vita individuale influenza profondamente oggi la relazione tra politica internazionale e diritto internazionale. In particolare, essa tende ad annullare la distinzione tra quelli che erano tre ambiti una volta nettamente distinti: il diritto internazionale umanitario (al quale ci si riferisce più comunemente come diritto internazionale bellico), i diritti dell'uomo e il diritto penale internazionale.

In questa *lectio* desidero concentrarmi su tre paradossi di questo fenomeno:

1. Il diritto di guerra limita sempre più le pratiche militari allo scopo di garantire la protezione dei civili (e dei combattenti)

dai danni della guerra; però, allo stesso tempo, l'*interpretazione* del diritto da parte degli Stati, gli Stati Uniti per esempio, permette l'espansione dell'uso della forza per attaccare le persone al di fuori dei conflitti armati riconosciuti, tramite droni ed altri mezzi.

2. I tribunali penali internazionali e le forme ibride della giustizia transizionale perseguono certi individui; garantiscono però ad altri l'impunità (ad esempio, ai leader di paesi potenti).
3. I nomi di alcune singole vittime della violenza e del terrore diventano noti come persone (e la loro cittadinanza viene riconosciuta: l'Islamista americano Anwar al Awlaki, per esempio, o il cooperante italiano Giovanni Lo Porto, tutti e due uccisi dai droni); altri invece rimangono membri anonimi di categorie come "rifugiato" o "vittime di danni collaterali".

Cosa intendo quando parlo dell'estensione agli individui di pratiche normalmente applicate agli stati? Diamo uno sguardo alla dimensione giuridica del problema. La Corte internazionale di giustizia, fondata nel 1945, è nata come luogo per risolvere le dispute fra *Stati*. Nel 2002, con l'entrata in vigore della Corte penale internazionale, gli Stati membri e il Procuratore della Corte stessa possono tentare di portare a giudizio le *persone* ritenute responsabili di crimini internazionali: crimini di genocidio; crimini contro l'umanità; crimini di guerra; crimini di aggressione. La Corte penale internazionale non è l'unica: abbiamo anche i tribunali *ad hoc* (ad esempio, per l'ex Jugoslavia e il Ruanda), tribunali nazionali (come in Argentina e Cile) e tribunali ibridi o misti nazionali-internazionali (come in Cambogia o Sierra Leone). Ora, tutte queste corti rappresentano una sfida all'impunità tradizionale dei capi di Stato e di altri alti funzionari che commettono crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

L'Europa è stata in prima linea per quanto riguarda l'estensione dei diritti umani - e non solo perché la Corte penale internazionale è stata istituita dallo Statuto di Roma nel 1998. Un precedente importante è la Corte europea dei diritti dell'uomo, fondata nel 1959. La Corte permette agli individui o ai loro rappresentanti (oltre che agli Stati) di portare a giudizio gli Stati ritenuti responsabili di violazioni dei diritti umani. E questo è stato effettivamente fatto, e con successo, ad un ritmo crescente: nel 2015, ad esempio, la Corte ha ricevuto più di 6.700 denunce relative alla sola Russia; su quelle recepite, la Corte ha pronunciato 116 sentenze, 109 delle quali hanno trovato la Russia responsabile di aver violato almeno un articolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Gli avvocati Julia Lapitskaya e William Abresch presso la New York University Law School hanno fornito analisi importanti delle implicazioni di questi casi per il diritto internazionale.

Anche in campo militare, si è assistito a un fenomeno che gli osservatori hanno associato a una maggiore preoccupazione per i diritti umani, e che hanno anzi considerato parte integrante della rivoluzione dei diritti umani stessa: e cioè a una crescente attenzione ai danni civili durante i conflitti armati. Certo, ci sono ragioni pragmatiche che spingono i militari a preoccuparsi dei civili, soprattutto nelle guerre di contro-insurrezione, quando l'esercito cerca di conquistare la lealtà dei civili a spese dei ribelli. Esiste, del resto, una concomitante, e forse maggiore, attenzione da parte degli Stati a ridurre al minimo i danni per i propri combattenti (quella che in inglese viene definita come *force protection*). Pensiamo alla guerra della NATO contro la Serbia, dove i bombardamenti di Belgrado e di altre città uccisero circa 500 civili – un numero storicamente basso – senza una sola perdita tra i piloti o i soldati. Anche questo suggerisce un apprezzamento crescente del valore fondamentale della vita individuale.

Un altro elemento della tendenza alla individualizzazione della guerra si riferisce alla tecnologia - in particolare, al progresso tecnologico nel settore dei velivoli a guida remota, o droni. Queste armi permettono agli Stati Uniti ed altri paesi di colpire le persone sospettate di aver compiuto atti di terrorismo o di star pianificando attacchi contro le loro truppe. Naturalmente la tecnologia non è perfetta, e gli attacchi di droni si basano talvolta su fonti di intelligence infondate. A volte scopriamo i nomi degli obiettivi, quando gli attacchi hanno successo. Quasi mai sappiamo i nomi delle persone che hanno effettuato gli attacchi, che si tratti di un membro della Cia, di un militare, o di un dipendente di una società militare privata. In alcuni casi il presidente degli Stati Uniti ha riconosciuto il proprio ruolo nella decisione di attaccare. Di rado scopriamo i nomi degli innocenti uccisi dai droni.

Abbiamo esaminato finora i due diversi aspetti del fenomeno della "individualizzazione" della politica internazionale: abbiamo detto della "individualizzazione" del sistema del diritto penale internazionale, attraverso la quale anche i leader degli Stati possono essere condannati per i loro crimini; abbiamo detto della individualizzazione delle azioni di guerra stesse. Le due questioni trovano un punto di incontro in sentenze che dichiarano alcuni Stati responsabili per le singole perdite che i loro militari hanno causato nel corso di un conflitto armato.

Normalmente i casi di morte durante i conflitti armati rientrano nel diritto bellico e la responsabilità di indagare e punire i crimini spetta allo Stato. Ma anche qui gli europei sono stati degli innovatori. Negli ultimi anni, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ampliato la sfera dei diritti umani per comprendere il conflitto armato - prima con riferimento alla Turchia nel suo conflitto con i curdi e all'Inghilterra nel suo conflitto con l'esercito repubblicano irlandese, e poi con un gran numero di sentenze recenti contro la Russia. A partire dal 2005, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha cominciato a ritenere la Russia responsabile dei casi di morte e scomparsa avvenuti durante il conflitto armato con i separatisti ceceni, appellandosi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le azioni della Russia sono state dichiarate una violazione del diritto alla vita (art. 2), anche se le persone sono morte a causa di bombardamenti aerei o dell'uso di mine antiuomo. Si tratta di pratiche militari che sono normalmente considerate sottoposte al diritto di guerra e, da alcuni punti di vista, alla *lex specialis* (che sostituisce le altre leggi durante un conflitto armato). Immaginate la situazione: la Russia ha deciso di non firmare il Trattato di Ottawa per la messa al bando delle mine, ma è tuttavia responsabile per i morti causati dalle mine inesplose, perché queste costituiscono una violazione del diritto alla vita. L'avvocato russo Kirill Koroteev, tra gli altri, è stato in prima linea nelle

controversie di questi casi alla Corte Europea e ha fornito analisi importanti delle loro conseguenze.

Un'altra area di sovrapposizione di conflitto armato, diritti umani e individualizzazione è rappresentata dalla crisi dei rifugiati, una conseguenza delle guerre recenti e delle crescenti pressioni economiche, alcune di natura strutturale. Conosciamo infatti i nomi di alcuni dei rifugiati quando i funzionari li esaminano per determinare il diritto di asilo o quando i loro cadaveri, trovati sulla spiaggia, sono identificati nelle foto (ricordiamo tutti Aylan Kurdi, il bambino siriano di tre anni e la foto del suo corpo senza vita sulla spiaggia). Ma molti altri di loro non vengono mai identificati, e neppure contati, quando cadono preda di trafficanti e scompaiono o annegano in mare.

Fin qui la pressione drammatica della realtà. Ma in che modo gli studiosi delle relazioni internazionali e del diritto internazionale e i loro studenti possono affrontare i fenomeni che ho esaminato - cioè la crescente individualizzazione della politica internazionale e la progressiva attenuazione dei confini tra i vari ambiti del diritto internazionale? Come si spiega, insomma, la individualizzazione e quali sono le sue conseguenze? Proporrò solo alcune brevi osservazioni in merito.

Anche se vedo una individualizzazione crescente nella politica internazionale, non credo che possiamo spiegare questa situazione concentrando l'attenzione solo sugli individui a scapito degli Stati. Nel 2001 e soprattutto nel 2003 sembrò di primaria importanza che fosse presidente degli Stati Uniti un essere umano di nome George Bush. Nel 2001 egli reagì agli attacchi terroristici con una guerra contro il terrorismo, e nel 2003 lanciò una invasione dell'Iraq. Con un presidente diverso, avremmo evitato queste guerre? Non possiamo saperlo. Ma noi sappiamo che il successore di Bush, il vincitore del premio Nobel per la pace Barack Obama, ha continuato la guerra al terrorismo e ha ampliato questa guerra a nuovi nemici che nel 2001 non esistevano e l'ha portata in paesi come lo Yemen e il Pakistan, con cui gli Stati Uniti non erano in guerra.

Cosa possiamo dire del un nuovo presidente Donald Trump? Tornerò su questo tema alla fine della mia relazione.

In genere sono scettico nel concedere agli individui un ruolo importante e crescente nelle analisi della politica internazionale. Al di là dei limiti stessi del ruolo personale della leadership, vi sono però anche altri e più complessi motivi, motivi che, a mio parere, riflettono una situazione davvero paradossale.

Primo. Anche se singoli individui sono stati in grado di adire le vie legali contro Stati potenti, come nel caso della Russia, i governi hanno evitato di conformarsi in maniera significativa alle sentenze. Sì, la Russia paga le multe inflitte dalla Corte europea, ma non ha cambiato il suo comportamento. In realtà si stanno commettendo in Siria gli stessi crimini di guerra che sono stati commessi in Cecenia, in particolare il bombardamento indiscriminato di civili.

In secondo luogo, le recenti sentenze della Corte europea contro la Gran Bretagna hanno prodotto una reazione negativa, io direi in inglese *a backlash*, un contraccolpo. C'è la possibilità di una sorta di eventuale nuova Brexit, dal Consiglio d'Europa e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcuni di voi si ricorderanno il film dei Monty Python, il famoso gruppo comico britannico, *Brian di Nazareth* in italiano, e lo sketch in esso contenuto: «Cosa hanno fatto i romani per noi?». Un altro (meno famoso) gruppo britannico ha girato uno sketch chiamato: «Cosa ha fatto la Corte europea dei diritti dell'uomo per noi?». Se fate una ricerca su internet lo troverete subito. Si tratta, peraltro, di uno sketch veramente divertente, ma il rischio di *backlash*, di contraccolpo negativo, è un problema serio. È possibilissimo infatti che divenga sempre più difficile proteggere i diritti umani degli individui a scapito della sovranità statale - e in particolare a scapito di ciò che gli Stati considerano un proprio fondamentale diritto: usare la forza armata per scopi difensivi.

Un terzo paradosso. Nella sua analisi di come l'azione penale in difesa dei diritti umani sta cambiando la politica mondiale, la professoressa Kathryn Sikkink ha individuato, come la chiama nel titolo del suo libro, *The Justice Cascade*, la «cascata della giustizia». Ella mostra come in soli tre decenni molti individui in America Latina, in Europa, in Africa abbiano perso la loro immunità e siano stati portati a giudizio per crimini contro l'umanità grazie ai tribunali internazionali, nazionali, o ibridi, con un ampio rilievo mediatico e sentenze pesanti. Come dimenticare però che, allo stesso tempo, i criminali provenienti da paesi potenti, come gli Stati Uniti, da potenze regionali come il Messico, ma persino da stati deboli come il Sudan sembrano poter godere ancora dell'impunità a tempo indeterminato? Nel caso del Sudan, il presidente Omar al-Bashir è stato protetto dal governo del Sud Africa. Nel caso dei funzionari del Messico coinvolti nelle uccisioni degli studenti o di quelli degli Stati Uniti che hanno autorizzato la tortura ed altri crimini, i governi stessi rifiutano di perseguirli.

In quarto luogo, gli Stati Uniti hanno perseguito una crescente "giuridificazione" della guerra, in particolare nell'uso di aerei e droni, ma è legittimo dubitare che abbiano raggiunto qualche risultato. Come spiega la professoressa Janina Dill della London School of Economics, i legali militari plasmano le leggi per servire i propri interessi, spesso a scapito delle vittime civili della guerra. Gli Stati Uniti, per esempio, scelgono come obiettivi per attacchi dei droni individui al di fuori dei siti di conflitto armato riconosciuti, e talvolta uccidono invece altre persone. Specialisti del diritto internazionale umanitario esprimono in merito viva preoccupazione per potenziali violazioni sia dello *jus ad bellum* (quando e dove è giustificato usare la forza) sia dello *jus in bello* (quali pratiche militari all'interno di un conflitto sono legali, quali sono gli obiettivi legittimi). Il governo degli Stati Uniti, però, riesce spesso a ridefinire le norme di legge per rendere le sue pratiche accettabili.

In ultimo luogo, anche se la situazione dei rifugiati turba la coscienza della pubblica opinione in tutto il mondo, la reazione degli Stati ad essa non fa che rendere la situazione peggiore. Paradossalmente, la reazione può derivare dalla stessa preoccupazione per i diritti umani che motiva la simpatia iniziale per i rifugiati. Nel Mar Mediterraneo - «il confine più mortale del mondo», come l'ha chiamato in un recente volume l'antropologo Maurizio Albahari che insegna negli Stati Uniti nell'Università di Notre Dame - gli Stati hanno effettuato operazioni con l'obiettivo umanitario di arrestare trafficanti di esseri umani, ma con il risultato di criminalizzare gli sforzi (anche umanitari) di marinai che cercavano di salvare i rifugiati dal-

l'annergamento. Ciniche motivazioni politiche a parte, un terzo obiettivo umanitario - proteggere i propri cittadini - spesso prevale sull'obiettivo umanitario (e l'obbligo legale) di accogliere i rifugiati. La situazione mina così gli sforzi di creare regioni senza frontiere, come l'Unione Europea. Ancora una volta, vediamo la riaffermazione della sovranità dello Stato a scapito dei diritti individuali.

Dal punto di vista della spiegazione, l'approccio che viene dalle scienze politiche e da quelle delle relazioni internazionali permette quindi sostanzialmente di identificare due processi concorrenti e in vivo contrasto nel mondo attuale. Il primo è la tendenza a limitare le prerogative dello Stato nell'interesse dei diritti umani individuali in uno spirito di cosmopolitismo, utilizzando il diritto internazionale e i movimenti sociali. Il secondo processo tende invece a una riaffermazione della sovranità statale in difesa delle comunità politiche nazionali, in uno spirito di realismo, e forse a scapito dei diritti individuali. Però, la spiegazione non è l'unica cosa di cui abbiamo bisogno. Dobbiamo chiedere alla filosofia morale di fornire una guida normativa. Dovremmo preferire la sovranità e la sicurezza nazionale oppure i diritti individuali? Abbiamo bisogno di scegliere tra di loro?

Possiamo dare per certa una cosa: gli estremismi sono sempre evidenti. Negli Stati Uniti abbiamo un presidente eletto, che assumerà l'incarico in gennaio. Donald Trump ha fatto la sua scelta tra sovranità statale e diritti individuali - con il rischio, all'estero, di distruggere i rapporti con gli alleati e, nel nostro paese, di creare paura di discriminazione per motivi di religione, genere, razza, origine nazionale, e status di immigrazione. Le sue politiche minacciano di esercitare una sorveglianza di massa dei musulmani e l'espulsione di bambini e studenti nati negli Stati Uniti da genitori privi di documenti. Trump ha promesso di reintrodurre le pratiche di tortura associate con l'amministrazione di George Bush - e "peggio". I suoi sostenitori sono stati incoraggiati già a mettere in pratica crimini ispirati dall'odio.

Tuttavia, Trump - che ha ricevuto meno voti popolari della sua rivale Hillary Clinton - ha anche avversari. Qui possiamo sperare di vedere una certa resistenza alla individualizzazione della presidenza degli Stati Uniti, se i funzionari si rifiutano di infrangere la legge o di compiere atti in violazione della nostra costituzione e del diritto internazionale. Vediamo anche gli sforzi delle nostre università, dove i professori hanno promesso di proteggere i nostri studenti musulmani, i nostri studenti stranieri, ed i nostri studenti privi di documenti. Chiediamo ai nostri presidi e rettori di dichiarare le università santuari per la difesa dei nostri studenti vulnerabili. Si tratta di un piccolo passo, ma speriamo che le università possano dare un contributo sia alla pace sia alla salvaguardia dei diritti individuali.

Nelle *tre ghinee*, Virginia Woolf scrive della discriminazione contro le donne ed esprime l'opinione che tale discriminazione renda improbabile un sostegno femminile a una guerra, anche in difesa del paese in cui vivono. La voce di una donna rappresenta nel libro quest'opinione: «La "nostra" patria - dice - durante tutta la storia mi ha trattata da schiava, mi ha negato l'istruzione e qualunque partecipazione alle sue ricchezze. La "nostra" patria cessa di essere mia se sposo uno straniero». Poi, nel brano più famoso del saggio, Woolf scrive: «io in quanto donna, patria non ho. In quanto donna, non voglio alcuna patria. In quanto donna, la mia patria è il mondo intero». Nella conclusione del suo saggio, il punto fondamentale sostenuto da Woolf è che la prevenzione della guerra e la garanzia dei diritti individuali erano "cause inseparabili". Forse il mondo era più semplice nel 1938.



Cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2016/2017 (foto: Antonio Azzurro)