

Una finestra sul diritto internazionale

A cura di Gabriele Porretto

Diritto internazionale e anti-terrorismo

Nota dell'autore: Dallo scorso mese di marzo sono membro di un gruppo di ricerca basato all'ANU. Il progetto, dal titolo "Terrorism and the non-State actor after September 11: the role of law in the search for security", è finanziato fino a tutto il 2007 tramite un "Discovery Grant" dell'Australian Research Council. Gli altri membri del gruppo di ricerca sono: Prof. Andrew Byrnes (UNSW), Prof. Simon Bronitt, Miriam Gani, Russell Hogg (UNE), Dr. Mark Nolan, Dr. Penelope Mathew e Gregor Urbas. Alla luce degli strumenti d'analisi del diritto internazionale, del diritto penale, della criminologia e della psicologia sociale, il progetto esamina l'impatto dei recenti sviluppi legislativi australiani in materia di anti-terrorismo su alcune nozioni tradizionali delle scienze giuridiche. Il presente articolo non intende presentare i risultati, ancorché provvisori, delle ricerche del sottoscritto o di altri membri del gruppo di ricerca, ma soltanto esporre in maniera sintetica alcune delle questioni fondamentali oggetto dell'indagine. Le opinioni espresse di séguito vanno attribuite unicamente al sottoscritto.

Gli attentati terroristici compiuti contro civili inermi a partire dal settembre 2001 mostrano che dobbiamo tutti imparare a convivere con la minaccia del terrorismo internazionale. Per quanto non si tratti di una minaccia inedita alla "sicurezza umana" (traduzione letterale di "human security", una nozione d'uso sempre più frequente negli studi di relazioni internazionali e diritto internazionale), gli attentati a New York e Washington DC dell'undici settembre 2001 rappresentano senz'altro un punto di svolta fondamentale nella strategia e nelle modalità d'azione di certi gruppi terroristici internazionali. La risposta degli Stati, a titolo individuale e collettivo, alla rinnovata minaccia del terrorismo "globale" o "globalizzato" può essere analizzata alla luce del diritto internazionale, sotto almeno tre profili: (1) la qualificazione della risposta degli Stati come "Guerra contro il Terrorismo"; (2) la rilevanza del diritto internazionale penale nella lotta al terrorismo; (3) la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel quadro della lotta contro il terrorismo.

1. Il ricorso alla definizione di "Guerra contro il Terrorismo", per indicare gli sforzi compiuti da vari Stati nei rispettivi ambiti nazionali e in ambito internazionale, è altamente problematico ai sensi del diritto internazionale. La stessa nozione di "Guerra" è scomparsa dal vocabolario del diritto internazionale sin da quando la Carta delle Nazioni Unite (1945) ha posto agli Stati il divieto di ricorrervi. Oggi gli internazionalisti parlano piuttosto di "uso della forza armata" nelle relazioni internazionali (secondo la terminologia della Carta dell'ONU) o di "conflitto armato" (secondo la terminologia delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e di altri trattati ad esse connessi). Qualcuno penserà che si tratti di una semplice controversia terminologica tra addetti ai lavori. E tuttavia un attentato di al-Qaida o altre organizzazioni terroristiche ai danni di uno Stato non è qualificabile in quanto "guerra" né "conflitto armato internazionale", cioè un confronto armato tra due o più Stati. Tali attentati sono perpetrati da attori non-statali, che non sono fazioni belligeranti ai sensi del diritto internazionale. I terroristi non sono soggetti riconoscibili in un teatro di operazioni belliche, come lo sono i combattenti legittimi (as esempio, gli insorti). Le cellule terroristiche si nascondono e proliferano tra la

popolazione civile e possono restare “dormienti” a lungo prima di passare all’azione. Non sembrano quindi soddisfatte nemmeno le condizioni per parlare di un “conflitto armato interno” – cioè un conflitto che si svolge sul territorio di uno Stato.

Il termine “guerra” ha però un impatto psicologico considerevole sull’opinione pubblica. Ciò spiega il successo con cui esso fu utilizzato per creare il sostegno politico per le operazioni militari internazionali contro l’Afganistan dopo il settembre 2001, dopo che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite affermò che il governo dei Talibani aveva consentito ad al-Qaida ed altri soggetti ad essa collegati l’uso del territorio afgano per attività terroristiche.

Quanto alle operazioni militari intraprese in Iraq nel 2003, una coalizione di trenta Stati (cosiddetta “coalition of the willing”) invocò certe risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza negli anni novanta come base giuridica per l’intervento; quest’ultimo venne altresì presentato come un tassello essenziale della strategia della “Guerra contro il Terrorismo”. Tuttavia, la stragrande maggioranza degli internazionalisti ritiene che l’intervento in Iraq non sia stato mai debitamente autorizzato dal Consiglio di sicurezza e che, pertanto, si tratta molto probabilmente di un intervento illecito ai sensi del diritto internazionale. Il ricorso illecito all’uso della forza armata è uno dei principali effetti dirompenti della formula “Guerra contro il terrorismo” su certi ambiti del diritto internazionale che esprimono valori fondamentali della comunità internazionale odierna.

2. Di fronte alle sfide del terrorismo internazionale, il diritto internazionale penale offre un quadro giuridico più appropriato rispetto alle risposte militari. A partire dagli anni sessanta, numerose convenzioni internazionali sono state concluse per prevenire e reprimere atti di terrorismo internazionale, come la presa di ostaggi e altri atti contro la sicurezza dell’aviazione civile e della navigazione marittima, altri atti di stampo terroristico, nonché il finanziamento del terrorismo. Si è così dato vita a un quadro giuridico estremamente efficace per la cooperazione tra gli Stati e l’assistenza giudiziaria in materia penale. L’obiettivo di tali convenzioni è infatti il coordinamento tra le sfere di giurisdizione penale dei singoli Stati, per eliminare le zone d’ombra che permettono alle organizzazioni terroristiche internazionali di sfuggire agli apparati repressivi nazionali.

Per quanto non ci sia ancora unanimità tra gli Stati sul punto, oggi sembra altresì possibile poter reprimere gli atti di terrorismo in quanto “crimini contro l’umanità”. In questo modo, gli atti di terrorismo possono essere puniti non soltanto dai tribunali nazionali, ma anche – a certe condizioni – dalla Corte penale internazionale, recentemente istituita. Ciò si tradurrebbe senz’altro in minori prospettive di impunità per i terroristi internazionali.

3. L’equivoca nozione di “Guerra contro il Terrorismo” può infine avere effetti devastanti sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La retorica della “guerra” spiana la strada alla logica del regime giuridico di “eccezione”. Nasce infatti l’idea che sia necessario introdurre più ampi poteri di polizia e nuove e aggravate fattispecie di reato. L’opinione pubblica oppone minore resistenza di fronte alla prospettiva di più strette e penetranti misure di sicurezza, accettando compressioni sempre maggiori dei diritti e delle libertà fondamentali. Nella logica dello “stato d’assedio” la protezione dei diritti umani flette davanti agli imperativi della guerra al terrorismo, perché i primi vengono visti come un ostacolo, parziale o totale, agli strumenti straordinari richiesti per fronteggiare la (presunta) situazione eccezionale.

Le riforme legislative attualmente in atto in Australia e Italia possono meglio illustrare questo punto. In Australia, il Parlamento federale è in questo periodo chiamato a

decidere sul destino dell'ASIO Bill (la legge sull'agenzia nazionale dei servizi civili di intelligence). La legge, adottata nel giugno 2003, prevede che l'ASIO possa detenere e interrogare fino a un massimo di sette giorni individui che, benché non incriminati, vengano sospettati di avere informazioni in materia di terrorismo. Tale legge comprime senz'altro il regime interno dei diritti, soprattutto in materia di detenzione e poteri di polizia. Il governo italiano, dal canto suo, ha approvato lo scorso mese di luglio un pacchetto di nuove misure per fronteggiare le nuove sfide del terrorismo internazionale. Il decreto-legge estende il fermo di polizia da 12 a 24 ore, senza alcun controllo giurisdizionale. La polizia giudiziaria potrà essere autorizzata a prelevare campioni di DNA, attraverso il prelievo di saliva, di soggetti stranieri trovati sprovvisti di documenti d'identità.

Si tratta di esempi di leggi anti-terrorismo mirate contro specifici individui o gruppi: attivisti politici, minoranze religiose ed etniche e richiedenti asilo. Tali leggi, o parti di esse, violano alcune norme fondamentali di diritto internazionale relative alla tutela dei diritti umani.

La liceità di tali provvedimenti va valutata alla luce di alcune convenzioni internazionali nella materia. È senz'altro vero che alcuni diritti della persona possono subire certe limitazioni in periodi di emergenza che minacciano la vita di uno Stato. È quanto viene stabilito dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. E tuttavia, ai sensi di queste convenzioni, certi diritti e libertà fondamentali non possono mai essere derogati: il diritto alla vita, il diritto a non subire atti di tortura, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, nonché certi aspetti del diritto ad un processo equo. Inoltre, le deroghe consentite in periodi di eccezione non possono mai giustificare misure discriminatorie fondate su razza, colore, sesso, lingua, religione e condizioni sociali degli individui.

Laddove gli Stati non rispettino i loro obblighi internazionali in materia, gli organi internazionali in materia di protezione dei diritti umani – come il Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU o la Corte europea dei diritti dell'uomo – possono svolgere un ruolo fondamentale di garanzia. Essi possono riaffermare la prevalenza del principio di legalità; ciò che non significa privare gli Stati del diritto di proclamare stati d'eccezione, ma piuttosto contemperare tale potere con l'esigenza del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

*** **

La minaccia del terrorismo internazionale, nei suoi complessi aspetti, mostra l'inadeguatezza della mera risposta militare. Il diritto internazionale penale e il diritto internazionale in materia di diritti umani forniscono un quadro giuridico senz'altro più adeguato per la risposta degli Stati.

La comunità internazionale ha un preciso obbligo di elaborare strategie di lungo periodo per la lotta al terrorismo internazionale. In occasione del Summit su Democrazia, Terrorismo e Sicurezza tenutosi a Madrid lo scorso 10 marzo, il Segretario generale dell'ONU Kofi Annan ha esposto la futura strategia anti-terrorismo dell'ONU. Essa è informata a un approccio globale e si articola in cinque punti principali: 1. dissuadere certi gruppi "antagonisti" dalla scelta del terrorismo come metodo per il raggiungimento dei loro obiettivi; 2. privare i terroristi dei mezzi necessari per perpetrare attentati; 3. scoraggiare gli Stati dal sostenere il terrorismo; 4. rendere più efficace l'azione degli Stati nella prevenzione del terrorismo; 5. tutelare i diritti umani nel quadro della lotta al terrorismo. Secondo il Segretario generale, l'ONU è chiamata a svolgere un ruolo essenziale in ognuno di tali aspetti. Quanto al punto 5, il Segretario generale afferma che "il diritto internazionale in materia di diritti

umani regola in maniera soddisfacente la risposta al terrorismo, anche in stati d'emergenza. Comprimere i diritti umani non aiuta certo la lotta contro il terrorismo (...). La difesa dei diritti umani non soltanto è compatibile con efficaci strategie anti-terroristiche. Ne è un elemento essenziale". Grazie a questa e altre proposte di Kofi Annan, oggi possiamo salutare con soddisfazione la creazione di uno Special Rapporteur della Commissione dei diritti dell'uomo, il quale presenterà alla Commissione periodici rapporti sulla questione della compatibilità delle misure anti-terroristiche col diritto internazionale dei diritti umani.

Dr Gabriele Porretto

Research Associate and Sparke Helmore Lecturer,
ANU Faculty of Law
Email: Gabriele.Porretto@anu.edu.au