

I CRIMINALI DI GUERRA IN TRIBUNALE

Come procuratrice capo dei tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda e come membro della Commissione di inchiesta dell'ONU per la Siria, ho avuto più volte modo di sperimentare che il rispetto del diritto internazionale dipende dalla volontà politica degli Stati più potenti. Ma conviene guardare al primo processo che, storicamente, ha trattato crimini di guerra su un palcoscenico internazionale e che ha espresso un'evidente volontà politica di giustizia: il processo di Norimberga.

Come si punisce il genocidio?

I processi di Norimberga e di Tokyo

Ci ha sempre fatto comodo ribadire che i tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda discendevano direttamente dal processo di Norimberga. Questo conferiva loro legittimità e prestigio. Il processo di Norimberga segnò la nascita di molte fattispecie di reato dell'attuale giustizia penale internazionale, come il genocidio o i crimini contro l'umanità. Il concetto di "genocidio" si deve al giurista e studioso di scienze

per la pace Raphael Lemkin, che coniò il termine nel 1943. Questo in realtà compariva in casi isolati già nel XIX secolo, ma Lemkin lo trasferì nel diritto internazionale, poiché era in cerca di una parola che riuscisse a descrivere gli atti di sterminio del regime nazista in Polonia. Concetti come “vandalismo” o “barbarie” erano aspecifici e, in fondo, eufemistici. Hersch Lauterpacht, un giurista di Cambridge, introdusse invece nel processo i crimini contro l'umanità. Non era solo il concetto a essere nuovo, ma anche il senso più profondo che conteneva. Da allora in poi le azioni così definite furono quelle rivolte non più soltanto contro gli Stati, ma anche contro la natura umana in sé, e quindi contro l'intero genere umano. Tanto Lemkin quanto Lauterpacht erano stati colpiti direttamente dalla Shoah.

Bisogna dire, tuttavia, che il processo di Norimberga funzionava in modo diverso dai tribunali degli anni Novanta. Allora, infatti, furono gli Stati vincitori a condurre il processo, mentre i tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda sono stati indetti dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Inoltre, allora disponevano di tutte le prove, tutto era noto. Non c'era quasi stato bisogno di indagini.

Nell'ottobre del 1946, il Tribunale militare internazionale condannò, per la prima volta nella storia, alcuni grandi criminali di guerra a lunghe detenzioni o persino alla pena di morte, basandosi sull'accordo di Londra fra le quattro potenze del 1945. Questo conteneva già uno statuto per la corte di giustizia a Norimberga sulla base giuridica di un trattato di diritto internazionale. Il processo più famoso è quello contro i grandi criminali di guerra, nel corso del quale gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, l'Unione Sovietica e la Francia sollevarono accuse contro ventuno persone e sei organizzazioni. In origine gli imputati dovevano essere ventiquattro, ma

soltanto ventuno di loro arrivarono effettivamente in tribunale: uno si suicidò, uno riuscì a fuggire e un altro non poté essere processato per motivi di salute. Il processo, iniziato a novembre 1945, durò un anno. Seguirono altri dodici processi che si protrassero fino al 1949. Gli Stati Uniti condussero questi successivi procedimenti in maniera autonoma, senza il Tribunale militare internazionale. Dei duecentonove nazisti, imputati di crimini politici, economici, militari e amministrativi, trentasei furono condannati a morte. Criminali di guerra come Adolf Hitler, Heinrich Himmler e Joseph Goebbels si erano sottratti alla giustizia suicidandosi, altri fuggirono.

Naturalmente si disse che quella dei processi di Norimberga era la giustizia dei vincitori, poiché soltanto i criminali di guerra tedeschi dovettero presentarsi alla sbarra, ma sul piano morale si argomentava che le inimmaginabili atrocità degli aggressori difficilmente avrebbero potuto essere messe a confronto con le azioni difensive degli aggrediti. A posteriori si può affermare che i processi di Norimberga abbiano contribuito in maniera determinante a fare chiarezza sui crimini nazisti, documentando l'inimmaginabile e mettendo, per la prima volta nella storia, politici e militari di fronte alla responsabilità delle proprie azioni.

Anche i processi di Tokyo, che durarono fino al 1948, sono serviti da apripista, ricevendo però minore attenzione sia dall'opinione pubblica sia dalla giurisprudenza. Dei ventotto imputati principali, venticinque furono dichiarati colpevoli: di questi, sette vennero condannati a morte, il resto a lunghe pene detentive. Un grande dibattito pubblico e specialistico fu scatenato dal fatto che l'imperatore giapponese, il *tenno*, che in origine era in cima alla lista dei grandi criminali di guerra, era stato cancellato da quella stessa lista. Il motivo era che gli Stati Uniti volevano strumentalizzare la sua autorità per la

loro politica di occupazione e garantire un decorso senza intoppi. In lui si vedeva, inoltre, un baluardo contro la diffusione del comunismo, che all'epoca andava acquistando importanza in vaste zone dell'Asia. Anche da questo esempio si capisce quanto il diritto internazionale dipenda da obiettivi politici.

Eppure questi processi hanno mostrato con tutta evidenza qualcosa di significativo: se c'è la volontà, è possibile perseguire criminali e ottenere condanne mediante il diritto penale internazionale anche nelle alte sfere, persino quando, come nel caso della Germania nazista e dell'Impero giapponese, le leggi dello Stato avevano legittimato i crimini commessi. Ecco qual è l'importanza di questi precedenti.

Il Tribunale per la ex Jugoslavia: una pietra miliare nel diritto internazionale

Sono fiera del lavoro che abbiamo svolto con il Tribunale per la ex Jugoslavia, nel quale ho ricoperto l'incarico di procuratrice capo a partire dal 1999. Si può a buon diritto affermare che la sua istituzione, nel 1993, mediante risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, abbia segnato la nascita della giustizia internazionale. Rispetto al processo di Norimberga, che in ultima istanza – anche se nel senso migliore – fu condotto dalle potenze vincitrici di una guerra, il Tribunale per la ex Jugoslavia si distingue per la partecipazione dell'intera comunità internazionale. Per la prima volta dopo Norimberga e Tokyo – quindi dopo decenni – abbiamo portato davanti a un tribunale le alte cariche politiche e militari responsabili di genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità. Non i complici, ma quelli che si erano seduti al tavolo di governo e avevano deciso di ordinare crimini così gravi.

Il più grande successo, quello che ha suscitato maggiore attenzione a livello mondiale, è stato essere riusciti ad arrestare e sottoporre a processo Slobodan Milošević, l'ex presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia. Per la prima volta nella storia, un capo di Stato doveva rendere conto del suo operato di fronte a un tribunale internazionale. Ricordo ancora perfettamente il momento in cui l'ho incontrato, durante il primo dibattito in aula: se gli sguardi potessero uccidere, io sarei sicuramente morta.

Il Tribunale per la ex Jugoslavia è stato importante perché ha ottenuto giustizia per le vittime, anche se i morti non possono tornare, ma il valore simbolico di una vittoria della giustizia e della condanna di un colpevole è enorme e significa parecchio per quelli che rimangono. Molti di loro sopportano meglio il proprio destino. Ricordo una madre bosniaca che nel suo Paese era stata ripetutamente violentata. Poi i criminali le avevano ordinato di andare a prendere un coltello dalla cucina e con quello avevano ucciso i suoi tre figli. Siamo riusciti ad arrestare il principale responsabile di questo orrendo crimine, un militare di alto grado, anche se non a livello direttivo.

In un primo momento volevo deferirlo alle autorità nazionali, ma quando ho conosciuto la donna è stata lei, piangendo, a pregarmi di farlo comparire davanti al Tribunale internazionale. Non aveva fiducia nelle autorità nazionali e temeva che potesse uscirne impunito. Il Tribunale internazionale l'ha condannato a ventisette anni. E questi ventisette anni sono ventisette anni pieni, non un terzo o due terzi. Quell'uomo aveva migliaia di vittime sulla coscienza.

La sofferenza non può essere misurata, ma per dare un'idea delle dimensioni di questa guerra nella ex Jugoslavia, menziono qui le cifre delle vittime che i demografi del mio

ufficio avevano raccolto allora: nella guerra in Croazia tra il 1991 e il 1995 morirono da dieci a quindicimila persone, in Bosnia dal 1992 al 1995 centotremila, più della metà delle quali erano civili. Nella guerra del Kosovo fra il 1998 e il 1999 persero la vita fra nove e dodicimila albanesi, oltre a tremila soldati e civili serbi. Gli attacchi aerei della NATO causarono la morte di quattrocentonovantacinque civili, la maggior parte serbi.*

Nel 2017 il Tribunale per l'ex Jugoslavia ha terminato il suo lavoro. Nel corso di quasi undicimila giornate processuali sono stati ascoltati più di quattromila testimoni ed esaminati due milioni e mezzo di documenti probatori.** Centosessantuno persone sono state accusate e di queste novanta condannate, diciannove scagionate, tredici procedimenti trasferiti ai tribunali nazionali e trentasette imputazioni ritirate. Due sono passate al Meccanismo residuale internazionale per i tribunali penali ad hoc per l'ex Jugoslavia e il Ruanda, l'organismo che ha preso il posto del Tribunale e che conclude i procedimenti aperti e ne riprende altri. Due terzi degli imputati riconosciuti colpevoli erano serbi, gli altri croati, albanesi del Kosovo e bosniaci. Costoro stanno scontando le pene in diverse carceri in tutta Europa, per esempio in Danimarca, Svezia e Norvegia. Biljana Plavšić, condannata a undici anni di carcere per crimini contro l'umanità nella "Republika Srpska", uno Stato non riconosciuto a livello internazionale fino al 1995 e controllato dall'esercito serbo-bosniaco, è stata portata in Svezia. Ha dichiarato che lì la prigionia era come un centro benessere. Non potevano dire altrettanto i condannati ruan-

* Cfr. C. Del Ponte, *La caccia. Io e i criminali di guerra*, Feltrinelli 2008.

** Per consultare i documenti e gli atti del Tribunale per la ex Jugoslavia citati si veda il sito icty.org.

desi, rinchiusi in diverse prigioni del continente africano, con 43 °C senza aria condizionata.

Sebbene siamo stati criticati da più parti perché la giustizia ha indagato unilateralmente sui criminali di guerra serbi, credo che i nostri risultati riflettano la realtà delle guerre nei Balcani, per quanto una dichiarazione di questo genere sia possibile. Ma così sto anticipando troppo, conviene prima ripercorrere gli esordi di questo tribunale.

Come tutto ebbe inizio

Nel 1993 la guerra nella ex Jugoslavia durava già da due anni ed era segnata da diffusi atti di violenza arbitrari contro i civili, soprattutto in Croazia e in Bosnia-Erzegovina. In quel periodo Madeleine Albright rappresentava gli Stati Uniti al Consiglio di sicurezza dell'ONU. Fu lei a chiedere giustizia internazionale per le tante vittime di quella guerra. Migliaia di persone erano già state assassinate, torturate, violentate e cacciate dalla loro patria. All'origine dell'impegno di Albright c'era, ovviamente, una decisione del governo statunitense, ma è lei a essere considerata la madre dell'istituzione denominata ufficialmente Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia. In base all'articolo 7 della Carta delle Nazioni Unite era possibile creare un tribunale internazionale. Per questo motivo il Consiglio di sicurezza dell'ONU ricevette il compito di dar vita con una risoluzione a questo tribunale penale promosso dall'ONU, il primo della storia, che cominciò i lavori nel 1994 per concluderli nel 2017.

Perché era importante esercitare la giustizia a livello internazionale? Perché altrimenti non sarebbe stato possibile processare per crimini di guerra, crimini contro l'umanità

e genocidio un presidente o un alto responsabile politico o militare. Per esempio in Jugoslavia, l'attuale Serbia, nessuno voleva portare in tribunale Milošević e non soltanto per motivi ideologici, ma spesso perché non si volevano suscitare disordini politici, oppure per salvare la propria posizione.

Dalla prospettiva odierna, alla luce dell'esperienza siriana, può sorprendere, ma allora il Consiglio di sicurezza dell'ONU concordò sul fatto che si dovesse intraprendere qualcosa contro i crimini commessi nella ex Jugoslavia. Non ci fu alcun veto, tutti approvarono. Uno dei probabili motivi era che un simile tribunale rappresentava qualcosa di completamente nuovo. Alcuni degli Stati forse non credevano che avrebbe svolto davvero il suo lavoro, partendo dal presupposto che in realtà non succede mai niente. Un altro elemento importante nella guerra in Jugoslavia era la presenza dei mass media e di molte ONG.

Ogni sera, in tutto il mondo, si poteva vedere in televisione ciò che stava accadendo e tutti erano a conoscenza dei crimini di guerra. Ciò creava pressione sulla comunità degli Stati: bisognava fare qualcosa. Anche la Russia la pensava così. E la Cina, che guardava alla Russia, prese la stessa decisione. Gli Stati Uniti erano allora la forza trainante di questo tribunale, da lì veniva il codice di procedura penale, così come buona parte del personale – per esempio giudici e investigatori – e una grossa percentuale del finanziamento. Il budget ammontava a circa sessantaquattro milioni di dollari nel 1998 e più o meno a novantaquattro milioni nel 1999. Quell'anno, la sola procura aveva a disposizione circa ventisette milioni di dollari.

Il Tribunale, con sede all'Aia, poggiava su tre pilastri: le Camere, che tenevano le udienze e di cui facevano parte tre giudici; l'Ufficio della procuratrice o del procuratore capo,

dove si preparavano i procedimenti e quindi si eseguivano le indagini; e la Cancelleria cui spettavano essenzialmente compiti di supporto e amministrativi. Il procuratore capo veniva proposto dal segretario generale dell'ONU e nominato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. A dicembre del 1994 il Tribunale poté cominciare il suo lavoro. Nello stesso anno fu creato, su base analoga, anche il Tribunale per il genocidio in Ruanda.

Il mio ingresso come procuratrice capo

Sono stata la terza procuratrice capo e ho assunto questo incarico nel 1999. Prima avevo lavorato per cinque anni come procuratrice generale in Svizzera. In questo ruolo avevo condotto indagini sui reati perseguiti a livello federale. Mi occupavo, inoltre, di assistenza legale internazionale. Il diritto penale mi interessava molto già all'università. Per me era ed è importante ottenere giustizia per le vittime.

Dal 1999 sono stata procuratrice capo dei tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda. I miei due predecessori erano rimasti in carica solo pochi anni. Il procuratore capo viene nominato dal segretario generale dell'ONU, allora Kofi Annan, che avevo conosciuto al Forum economico mondiale di Davos dove, in qualità di procuratrice generale della Confederazione svizzera, avevo presieduto il panel sulla corruzione. Annan, originario del Ghana, è stato segretario generale dell'ONU dal 1997 al 2006. Prima aveva lavorato fra l'altro come capo della sezione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite. Il culmine della sua carriera è stato sicuramente il premio Nobel per la pace, che ha ottenuto insieme all'ONU nel 2001 per il suo impegno in favore di un mondo senza conflitti. È morto nel 2018.