

Giampaolo Calchi Novati

Giustizia internazionale e giurisdizione africana

L'incriminazione del presidente sudanese al-Bashir da parte della Corte penale internazionale ha riproposto la questione della "legalità" nella vita politica degli stati africani. L'Africa si è dotata di testi normativi che in via di principio dovrebbero garantire un controllo per vie interne, a livello di organizzazione continentale, tenendo fuori l'Onu e gli organismi internazionali. Si spiega anche con la diffidenza verso ogni "interferenza" dall'esterno la poca o nessuna collaborazione mostrata da molti governi africani e, per quanto è dato di capire, dall'opinione pubblica africana nei confronti degli atti annunciati all'Aja. In Africa ci sono molte guerre in cui si commettono crimini, spesso da entrambe le parti. In qualche caso la giustizia internazionale ha inquisito i "ribelli" (in Congo, per esempio). In questo caso è toccato a un capo di stato in carica. È una ferita ma a rigore, specialmente stando agli ultimi documenti panafricani, i "santuari" del potere non sono più tabuizzati.

Il primo atto costituzionale adottato dall'Africa dopo le indipendenze è la Carta che istituì l'Organizzazione dell'unità africana (Oua), fondata il 25 maggio 1963 a Addis Abeba. La Carta contiene una specie di elenco dei diritti e delle istanze degli stati africani e, indirettamente, delle loro popolazioni. Il testo riflette puntigliosamente il clima della decolonizzazione ed

è tutto focalizzato sulla tutela di diritti come l'indipendenza dell'Africa, l'unità del continente e la sovranità degli stati neo-indipendenti. Nelle intenzioni, l'Organizzazione dell'unità africana si riallacciava all'ideale del panafricanismo. Ma il testo approvato nella capitale dell'Etiopia, anziché promuovere una vera e propria integrazione fra gli stati, varando o prospettando una struttura in grado di unificare la gestione della politica o dell'economia, riduceva il panafricanismo a una specie di somma di tanti soggetti sovrani. La sovranità è elevata a dogma. Sono due i principi della Carta che possono essere ritenuti fondamentali per l'Oua e per l'istituzionalizzazione dei diritti in Africa. Figurano nell'art. 3 e sono: l'eguaglianza fra gli stati membri, e quindi potenzialmente fra tutti gli stati africani, presenti o futuri, e la non interferenza negli affari interni degli stessi stati. L'art. 2 indica fra i fini dell'organizzazione la promozione dell'unità e solidarietà fra gli stati africani, ma le prerogative riconosciute ai singoli stati facevano dell'unità una meta di fatto irraggiungibile. Paradossalmente, il sogno accarezzato e propugnato dai padri fondatori del panafricanismo si spegne proprio allorché l'Africa dispone di poteri sufficienti per orientare l'indipendenza verso forme di sovranazionalità. L'obiettivo prioritario era lo sradicamento del colonialismo in tutte le sue forme. La decolonizzazione era avviata ma non era ancora

N. 131 - APRILE 2009

Abstract

The recent indictment of Omar al-Bashir, the president of Sudan, by the International Criminal Court brings to the limelight the issue of the difficult relationship between international justice and African jurisdiction.

The Organisation of the African Unity and then the African Union have created some instruments that institutionalize the rights of African citizens versus those of the member states.

This policy brief assesses how these instruments of international law shape the relationship between state sovereignty and individual rights in Africa.

Giampaolo Calchi Novati è Associate Senior Research Fellow e Head del Programma Africa, ISPI e Professore ordinario all'Università di Pavia.

pervenuta a conclusione in tutto il continente (l’Africa “utile”, l’Africa delle più preziose risorse minerarie e dei grandi insediamenti di bianchi, per il momento ne era esclusa). I firmatari della Carta dell’Oua nel 1963 erano una trentina; gli stati africani oggi sono complessivamente più di cinquanta. L’Unione africana (Ua), l’organizzazione che nei primi anni Duemila ha sostituito l’Oua, si è posta come intento principale proprio quello di spostare l’equilibrio dei poteri dagli stati agli organi collettivi. L’art. 3 della Carta dell’Unione africana ripete i soliti principi: unità e solidarietà, sovranità, integrità territoriale e indipendenza, ma introduce altresì la promozione di principi e istituti democratici, partecipazione popolare e *good governance*, la protezione dei diritti umani e dei popoli e l’obiettivo dello sviluppo sostenibile, rendendo esplicita in particolare la facoltà dell’Ua di operare al posto dei governi degli stati membri in caso di necessità (conflitti e violazione dei diritti).

A metà strada fra Oua e Ua gli stati africani approvarono una Carta che si riferisce specificamente ai diritti dei popoli africani, una specie di *pendant* delle Carte islamica e araba pressoché coeve. La Carta – redatta a Banjul, capitale del Gambia – fu approvata formalmente a Nairobi nel 1981. Per effetto delle procedure di ratifica, entrò in vigore nel 1986. Il clima in cui si inserisce questo documento era ancora influenzato dalla decolonizzazione, ormai anche dalla cosiddetta “seconda decolonizzazione”. Il crollo del fascismo e del colonialismo in Portogallo aveva portato l’indipendenza e la rivoluzione nel cuore dell’Africa australe. Nella Carta africana sui diritti umani e dei popoli vengono riaffermati i diritti classici: le libertà fonda-

mentali, il diritto all’educazione, la famiglia, la libertà e l’identità (due concetti che non vengono approfonditi lasciando sullo sfondo l’eventuale contraddizione), la pace e la sicurezza, con riferimento non solo ai paesi africani ma a tutti i popoli. I diritti sovrani prevalgono sui diritti umani e in ultima analisi sulla stessa Carta. Una norma a difesa dei diritti umani presupporrebbe un costituzionalismo internazionale superiore alla giurisdizione dei singoli governi che qui non viene neppure abbozzato. Non compare nessuna deroga alla sovranità dello stato come previsto, ad esempio, dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Nella bozza originale il testo, che considera espressamente nel Preambolo la Carta dell’Oua, conteneva un’obbligazione degli stati a “garantire” i diritti specificati nel documento e a “assicurare” il loro rispetto, ma, per aggirare le eccezioni delle parti contraenti, le due parole “*guarantee*” e “*ensure*” sono cadute nella versione finale. Sebbene il Preambolo colleghi la tutela dei diritti umani ai diritti dei popoli, molti diritti sono a dir poco limitati dal disposto delle leggi interne: l’art. 9 statuisce il diritto a esprimere e divulgare le proprie opinioni all’interno delle leggi vigenti, l’art. 10 parla di diritto di associazione per ogni individuo purché rispettando la legge, l’art. 11 proclama che il diritto di riunirsi liberamente con altri è subordinato alle leggi e in particolare a quelle che proteggono la sicurezza nazionale, restrizioni a norma di legge nella residenza e mobilità delle persone dentro e fuori i paesi africani sono richiamate nell’art. 12. L’art. 13 afferma il diritto di partecipare alla vita politica del proprio paese in accordo con le disposizioni di legge. Anche il

diritto alla libertà e alla sicurezza personale può essere menomato per ragioni e condizioni precedentemente stabilite dalla legge (art. 6). Queste limitazioni sono in parte obbligate e in parte possono essere clausole di stile, ma nelle condizioni dell’Africa, dove hanno spesso imperato regimi civili e militari liberticidi, che non si sono fatti scrupolo di abrogare o ignorare la Costituzione, si prestano a coprire gli abusi del potere perché la legge può prevedere restrizioni drastiche ai diritti individuali e collettivi, la censura sulla libertà d’espressione, ecc.

La sfasatura fra i diritti dello stato alla sovranità e i diritti dei cittadini a vedere rispettati i propri ambiti di libertà e integrità è il prezzo pagato alla storia dell’Africa e dei neri. L’ispirazione originaria sia del panafricanismo che della negritudine conferisce un aspetto particolare all’istituzionalizzazione del diritto. I movimenti di pensiero e d’azione che hanno dischiuso la strada al nazionalismo africano e quindi all’indipendenza dell’Africa dovevano confrontarsi con ordinamenti e sentimenti generalizzati che – per effetto della tratta, della schiavitù e poi del colonialismo – non riconoscevano ai neri nemmeno il diritto elementare di “esseri umani”. Il presupposto di tutto era la creazione di una forma di sovranità, all’inizio immaginabile solo a livello di Africa o di comunità nera in Africa e nelle terre della diaspora. In assenza di stati era impossibile stabilire i confini delle nazioni. Lo *status* che predominava in Africa alla fine dell’Ottocento non lasciava spazi né al diritto né a forme di rappresentanza o di dibattito a livello politico e culturale. La legislazione coloniale era tenuta accuratamente separata dall’ordinamento che valeva per la metropoli e si riduceva a una

serie di decreti ingiuntivi. Il diritto occidentale, vanto di una civiltà, serviva in colonia a sottomettere le popolazioni e le culture locali. In queste condizioni ha fatto molta fatica a imporsi una concezione del diritto a misura delle persone o delle associazioni.

Il riferimento ricorrente ai diritti dei popoli (*peoples' rights*) nella Carta del 1981 significa, con il linguaggio della decolonizzazione, che i popoli africani devono avere gli stessi diritti degli altri popoli. L'art. 19 recita infatti: «Tutti i popoli devono essere uguali. [...] Niente può giustificare la dominazione di un popolo da parte di un altro». L'art. 20 comincia con un'affermazione che va nello stesso senso: «Tutti i popoli hanno diritto a esistere» e continua parlando di «diritto indiscutibile e inalienabile all'autodeterminazione», ribadisce il diritto dei «popoli colonizzati o oppressi» a liberarsi dai vincoli della dominazione e statuisce il principio che tutti i popoli hanno diritto a farsi assistere nella lotta di liberazione dagli stati membri. Il diritto dei popoli diventa il diritto delle nazioni e per trasposizione successiva dei governi. Il termine «popoli» equivale a stati sovrani. Garantendo gli insiemi, con riferimento soprattutto alla sopravvivenza dei regimi e alla giurisdizione esercitata dai dirigenti all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici, sono le *élites* di ciascun paese a decidere quali sono i diritti e come proteggerli. I diritti individuali, e diritti più specifici come il diritto di «disporre liberamente dei beni e delle risorse naturali» (art. 21), non ne escono per questo più protetti. Il capitolo II della Carta disciplina nei dettagli i doveri di ogni individuo nei rapporti con i corpi intermedi fino allo stato e alla comunità internazionale: l'art. 27 enumera, in ordine ascendente, la famiglia, la so-

cietà, lo stato, le altre comunità legalmente riconosciute e la comunità internazionale, aggiungendo nel punto 2 che i diritti e le libertà di ogni individuo devono essere esercitati con riguardo ai diritti degli altri, alla sicurezza collettiva, alla moralità e all'interesse comune.

Oltre all'autoritarismo che affligge molti stati africani, l'altra fonte di turbativa nei rapporti infrafricani e nella considerazione del mondo per l'Africa è la belligeranza diffusa. La normativa relativa alla composizione dei conflitti contenuta nella Carta di Addis Abeba del 1963 lasciava ben poco spazio a un *consensus* all'interno dell'organizzazione o a un'eventuale maggioranza per forzare, premere o imporre una soluzione *super partes* e rimanda sostanzialmente alla buona volontà dei contendenti. L'art. 3, al punto 4, parla di «soluzione pacifica delle dispute per negoziato, conciliazione mediatoria o arbitrato» e l'art. 19 incarica della mediazione, della conciliazione e dell'arbitrato un'apposita Commissione da costituire con un protocollo separato che non è mai diventata veramente operativa. Molto diversi sono lo spirito e la lettera della Carta dell'Unione africana. Nell'Ua, dove pure sono impiegati termini discreti per non suscitare riserve pregiudiziali, l'interventismo è una facoltà riconosciuta e all'uopo è stato istituito un Consiglio per la pace e la sicurezza con competenze specifiche nei casi previsti. L'art. 4 inizia ribadendo l'eguaglianza e interdipendenza degli stati membri, ma afferma anche l'obbligo di provvedere alla soluzione pacifica dei conflitti secondo i mezzi che verranno decisi dall'Assemblea dei capi di stato e di governo. Lo stesso articolo, se ribadisce il principio della non interferenza negli affari interni degli stati membri,

afferma il diritto dell'Unione a intervenire in uno stato membro sulla base di una decisione dell'Assemblea in caso di «gravi circostanze quali crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità». Uno stato membro ha il diritto di chiedere esso stesso l'intervento dell'Unione per ristabilire la pace e la sicurezza. Sempre l'art. 4 enumera fra gli altri principi il rispetto dei diritti democratici, la condanna del terrorismo e il rigetto di «mutamenti non costituzionali dei governi». I poteri dell'Assemblea sono aumentati per il fatto che essa, al pari dell'organo esecutivo, decide per consenso ma se necessario con la maggioranza dei due terzi (art. 7). L'Assemblea vigila sull'applicazione delle politiche e decisioni dell'Unione (art. 9). È costituita una Corte di giustizia (art. 18).

La Carta dell'Unione africana, adottata nel 2002 a Durban e varata a tutti gli effetti a Maputo nel 2003, è l'inizio di un processo di costituzionalizzazione a livello interafricano. In parte per le spinte che provengono dalle stesse società africane e in parte per le pressioni che i donatori e in genere la comunità mondiale esercitano sui governi, l'Africa dà l'impressione di volersi attrezzare per munirsi di un sistema di restrizioni o autorestrizioni che portano in primo piano i diritti umani comprimendo i diritti sovrani degli stati. Lo stato di diritto non è più avvertito come un «nemico». Può essere il segno che i governi africani sono meno insicuri di sé e che in ultima analisi non sono più vincolati al modello autoritario. Le libertà civili possono derivare solo da istituzioni costituzionali e legali che la società fa proprie, rispettate e fatte applicare da organi neutrali rispetto al governo. Intanto viene introdotta una disciplina che combina eguaglianza e interdipendenza lasciando tra-

sparire la possibilità, o addirittura la necessità, che l'Unione africana e i suoi organi collettivi intervengano quando l'autonomia dei singoli soggetti sovrani rischia di mettere a repentaglio gli equilibri regionali e continentali. L'art. 23 dell'Unione prevede una procedura sanzionatoria – in materia di trasporti e comunicazioni o di natura politica ed economica a carico degli stati che non si conformino alle decisioni dell'Unione – che sostanzialmente ricalca lo schema proposto e applicato dalle Nazioni Unite. La *ratio* è che l'Ua preferisce gestire in proprio, per quanto possibile a livello africano, le violazioni e le crisi, anzitutto con riferimento ai casi classici dei diritti umani e dei conflitti, nella convinzione che l'ingerenza fra africani abbia comunque effetti meno sconvolgenti di un intervento dall'esterno.

Un passo ulteriore è stato compiuto con l'adozione di una nuova Carta dei diritti che disciplina la democrazia sviluppando in particolare gli obiettivi e i principi esposti negli articoli 3 e 4 dell'atto costitutivo dell'Unione africana per contrastare i contraccolpi dei mutamenti di governo non legali. La nuova Carta è stata approvata a Addis Abeba nel 2007 ma finora non è stata ratificata pressoché da nessuno. Se fosse in vigore ci sarebbero state reazioni molto più nette ai recenti colpi di stato o rivolgimenti in Guinea, Guinea-Bissau e Madagascar. Così, l'Ua ha potuto solo recriminare e deplorare flebilmente. La nuova Carta africana è volta a regolamentare i sistemi istituzionali imponendo elezioni regolari, libere e oneste, ripetute e preparando il terreno a una vera e propria cultura della democrazia. I primi passi riguardano la responsabilizzazione dei governanti e la trasparenza degli atti di gover-

no, con un occhio di riguardo per liberalizzazione e privatizzazione: il minimo procedurale per arrivare a un ricambio generazionale o di *élites*. È nella partecipazione, nell'ampliamento degli accessi al potere, che la transizione mediante fa più fatica ad avverarsi. Si fa sentire qui la reciproca influenza, non priva di risvolti controproducenti, fra le istanze di pluralità provenienti dalle stesse società africane e le condizionalità dei donatori sulla base di modelli allogenici.

Sapendo di vivere in una situazione d'emergenza, l'Africa fa sue le espressioni più collaudate del modello istituzionale del mondo occidentale. I cambi incostituzionali di governo sono una «seria minaccia alla stabilità, alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo»; elezioni *free and fair* sono l'unica forma autentica di legittimità politica (art. 2). La tendenza a ricorrere alla forza come mezzo per l'accesso o la successione al potere è esclusa: colpi di stato, militarizzazione del potere e autoritarismo, che hanno caratterizzato per anni la politica dei paesi africani, sono messi al bando, possono essere oggetto di sanzioni da parte dell'Unione e diventano incompatibili con la partecipazione agli organismi panafricani. La «diversità» politica, etnica, culturale e religiosa è un valore perché «contribuisce a rafforzare la democrazia e la partecipazione dei cittadini» (art. 8).

L'Africa non insiste più come in passato sull'indipendenza come bene assoluto. La specificità che è insita in tutte le ideologie nazionaliste è adattata ai principi universali che coronano la democrazia e la libertà. L'Africa prende atto di essere dentro una storia globale. C'è bisogno di un consenso continentale su come definire legittimamente la sovranità e come

proteggere i diritti dei cittadini nello stato e nella società. La tradizione africana, oggetto in passato di idealizzazione (la negrità, il comunitarismo, ecc.), è conforme alla modernità in quanto egalitaria e non gerarchica. L'interdipendenza giustifica regole valide per tutti e se necessario fatte applicare d'imperio a livello africano. L'autodisciplina può essere semplice emulazione di un involucro giuridico-istituzionale al servizio di interessi superiori, e in molti paesi africani i processi di democratizzazione sono stati almeno in parte stimolati dall'esterno, ma può diventare una pratica condivisa e osservata a livello collettivo integrandosi con il contesto storico dell'Africa post-coloniale fino a permettere una più equa distribuzione delle risorse fra gli individui, i gruppi sociali e le regioni. Sebbene la letteratura non sia pervenuta a conclusioni inoppugnabili sul rapporto fra democrazia e sviluppo, è oggi ampiamente accettato che l'ineguaglianza influisce negativamente sulla crescita mentre una buona cornice istituzionale facilita la crescita e protegge i sistemi dai riverberi delle crisi globali.

È come se la «periferia», stanca di subire soprusi, si acconci ad avallare senza altre obiezioni l'ideologia della globalizzazione e le relative formule per colpire le trasgressioni che mettono in pericolo la «sicurezza». L'Africa deve reinterpretare i propri canoni dopo la fine del bipolarismo Est-Ovest, che ha ridotto o stravolto l'azione delle potenze. Dopo aver fatto ampiamente ricorso all'assistenza delle ex-potenze metropolitane, gli stati africani continuano a dipendere dalle risorse esterne. Molti stati africani hanno adottato politiche e linguaggi che li autorizzano ad aspirare all'aiuto pubblico e ai prestiti delle agenzie interna-

zionali e hanno l'ovvio interesse ad accettare almeno nelle forme il principio del *rule of law*.

Come si ricava dal caso Sudan, il raccordo fra normativa africana e normativa internazionale presenta ancora ostacoli e incomprensioni. Malgrado la gravità dell'emergenza umanitaria in Darfur, e benché la fattispecie dei crimini di guerra sia prevista dal dispositivo della Carta dell'Ua, le iniziative del Consiglio di sicurezza dell'Onu e poi le indagini della Corte penale internazionale a carico di Bashir hanno suscitato opposizioni a vario titolo, oltre che nella Lega araba, anche nelle sedi africane. Quando fu emanata dalle autorità iraniane la famigerata *fatwa* che condannava a morte Salman Rushdie per blasfemia, Edward Said deplorò duramente che in Africa e Asia non fosse stata espressa la dovuta solidarietà all'autore de *I versetti satanici*. La sua riprovazione si giustificava anzitutto con l'ammirazione del docente di Letteratura inglese e comparata alla Columbia University e in altre rinomate Università americane per il superbo inglese usato nei suoi romanzi da Rushdie. È ovvio tuttavia che prima del genio dello scrittore vengono i diritti dell'uomo. Per Edward Said, la colpa di tutto – un paradosso trattandosi di un militante della causa palestinese e dunque dell'esponente a distanza di un popolo che ha lottato invano per avere uno stato – andava ricercata nella natura oppressiva e alienante dello stato, una forma che corrompe i comportamenti e le coscienze. L'identificazione della gente comune e soprattutto degli *opinion leaders* con lo stato, fino alla complicità, quali che siano le prevaricazioni e le violenze di cui si rendono responsabili i detentori del potere, potrebbe essere l'ultima mani-

festazione di una concezione distorta della statualità che trova alimento nella situazione di degrado, povertà e abbandono in cui versano gli stati africani e i loro cittadini.

Le rimostranze di chi ritiene che ci sia un accanimento contro gli africani, perché l'Africa è l'anello debole della comunità internazionale, hanno più di un fondamento. E non solo per l'impunità di cui godono di fatto i colpevoli di abusi altrettanto orrendi commessi in altri teatri geopolitici. Andrebbe ricordato però che sono pur sempre africani anche le vittime che la giustizia internazionale, con i suoi limiti e le sue scontate parzialità, si ripromette di proteggere surrogando quando necessario la giustizia africana.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009