

Ludovica Poli

## Sudan e Corte Penale Internazionale: ragioni e conseguenze del mandato di arresto per Al Bashir

Il 4 marzo 2009 la I Camera Preliminare della Corte Penale Internazionale, accogliendo la richiesta del procuratore Luis-Moreno Ocampo, ha emesso un mandato d'arresto a carico del presidente sudanese Omar Al Bashir per crimini internazionali commessi in Darfur. La misura adottata dalla Corte è stata considerata da molti un atto doveroso, alla luce della gravità delle violazioni del diritto internazionale in Darfur, ma ha anche generato una diffusa preoccupazione rispetto alle conseguenze che essa potrebbe avere sul processo di pace nel paese.

### Il conflitto in Darfur e la risposta delle Nazioni Unite

Il conflitto che si sta consumando in Darfur dal 2003 rappresenta soltanto l'ultimo capitolo di una triste e lunga storia di crisi interne susseguite in Sudan – il più grande paese del continente africano – dal 1956 (anno dell'indipendenza dalla dominazione anglo-egiziana) sino a oggi. Due sono i maggiori conflitti che si sono succeduti in questo paese: la prima guerra civile – che ha imperversato dal 1956 al 1972 tra il Nord e il Sud – e la seconda, che ha visto il governo centrale confrontarsi con il *Sudan People's Liberation Army/Movement* (Spla/M) a partire dal 1983 e che si è conclusa con l'adozione del *Com-*

*prehensive Peace Agreement* il 9 gennaio 2005. Dal 2003 è scoppiato un conflitto in Darfur, vasta regione occidentale del Sudan, tra le forze del governo e due gruppi di ribelli: il *Sudan Liberation Army/Movement* (Sla/M) e il *Justice and Equality Movement* (Jem).

Il conflitto in Darfur è stato descritto come «*a typical north-east African civil war, consisting of multiple overlapping conflicts interspersed with large-scale offensives by the government army and its proxies and rebels*»<sup>1</sup>. Le cause della crisi sono molteplici e fra loro connesse<sup>2</sup>; particolarmente signifi-

<sup>1</sup> A. DE WAAL, *Darfur and the failure of the responsibility to protect*, in «International Affairs», 2007, p. 1039.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione storica e politica, G. PRUNIER, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Ithaca 2005. Sul conflitto in Darfur si veda anche G. FLINT - A. DE WAAL, *Darfur: A Short History of a Long War*, London-New York 2006; A. GHAFAR - M. AHMED - L. MANGER (eds.), *Understanding the crisis in Darfur: listening to Sudanese voices*, Berger 2006; S. TOTTEN - E. MARKUSEN, *Genocide in Darfur: investigating the atrocities in the Sudan*, New York, London 2006; M.W. DALY, *Darfur's sorrow: a history of destruction and genocide*, Cambridge 2007. Sugli altri conflitti nel paese, D.H. JOHNSON, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, International African Institute in association with J. Currey, Oxford, Londra 2004.

N. 119 - MARCH 2009

### Abstract

The International Criminal Court Pre-trial Chamber has issued an arrest warrant against Sudanese president Omar Al Bashir for crimes against humanity and war crimes, on the request of prosecutor Ocampo.

The Sudanese government has reacted defiantly to the measure, considering it to be a serious attack on national sovereignty. It is therefore impossible that Sudan will cooperate with the Court for the execution of this arrest warrant and two others against Harun and Ali Kushayb.

There are widespread fears that the adopted measure will further obstruct the formidable peace process in the region. Peace and justice do indeed appear to be two incompatible goals in Darfur.

Ludovica Poli è Ricercatrice di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Torino.

cativi gli scontri generati dall'emarginazione strutturale delle aree periferiche (tra cui appunto la vasta regione del Darfur), assai trascurate politicamente ed economicamente rispetto al centro del paese. Tali tensioni sono state negli anni esacerbate da calamità naturali in particolare, da una grave siccità; così la crescita demografica e la dilagante desertificazione hanno determinato una forte competizione per le risorse e hanno dato origine a sporadici conflitti tra le popolazioni "arabe" nomadi e quelle "africane" sedentarie, che storicamente avevano per lo più vissuto in pace. Questa ostilità è stata inasprita dal governo centrale che ha dato sostegno alle milizie arabe, assumendo pertanto una posizione dichiaratamente parziale rispetto alle lotte per la terra e le risorse. Spesso il conflitto viene descritto come lo scontro tra popolazioni "arabe" e popolazioni "africane", ma questa definizione secondo gli esperti non permette di comprendere a fondo le cause della crisi: *Human Rights Watch* ha sottolineato che le divisioni etniche non sono in realtà all'origine del conflitto, ma piuttosto sono state strumentalizzate dai gruppi ribelli e soprattutto dal governo per attrarre la popolazione sotto la propria influenza<sup>3</sup>. Lo stesso procuratore della Corte Penale Internazionale, nella richiesta di mandato d'arresto a carico di Al Bashir, ha dichiarato che il contrasto tra etnie è stato usato dal presidente per mascherare i propri crimini e ha sottolineato che in Darfur sia le vittime che i perpetratori appartengono a

genti "africane" e parlano arabo.

Le Nazioni Unite e l'Unione Africana hanno iniziato a occuparsi del conflitto del Darfur soltanto a partire dal 2004, nonostante in precedenza fossero state numerose le segnalazioni provenienti da organizzazioni non governative rispetto alla crisi che aveva avuto inizio nel febbraio 2003. La risposta delle due organizzazioni internazionali – e dell'Onu in particolare – è stata soggetta a molte critiche non solo per la mancata tempestività (l'urgenza di risolvere il conflitto in corso dal 1983 tra il governo centrale e il *Sudan People's Liberation Army/Movement* ha certamente contribuito a rallentare la reazione per ciò che avveniva in Darfur), ma anche per le modalità con cui essa ha trovato attuazione: «*the responses of the UN Security Council and the AU Peace and Security Council (PSC) consisted chiefly of ad hoc steps rather than a systematic or strategic approach to the crisis*»<sup>4</sup>.

A seguito del *N'Djamena Cease-fire Agreement* dell'aprile 2004, l'Unione Africana ha autorizzato lo spiegamento di una missione di *peacekeeping* – l'*AMIS (African Union Mission in Darfur)* – con il compito principale di monitorare il cessate il fuoco. Successivamente all'*Amis* sono state conferite anche talune competenze in materia di protezione dei civili, sebbene ben più contenute rispetto a quanto inizialmente previsto dal Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Unione Africana a causa della ferma opposizione del governo del Sudan.

Le Nazioni Unite, dall'altra parte, hanno lungamente cercato il

consenso del governo sudanese per lo spiegamento di una forza di *peacekeeping* e, in particolare, per la sostituzione della missione *Amis* con una forza Onu più consistente. L'opposizione del governo sudanese a tale sostituzione è stata subito manifestata e ribadita anche dopo l'adozione della Risoluzione 1706 (2006) del 31 Agosto 2006, con la quale il Consiglio tentava di estendere la competenza dell'*Unmis* – missione già presente sul territorio sudanese ed impegnata, ai sensi della Risoluzione 1590 (2005) del 24 marzo 2005, a facilitare l'esecuzione del *Comprehensive Peace Agreement* – rafforzandola sino a 17.300 uomini perché essa potesse contribuire a un'effettiva e rapida esecuzione di un accordo di pace parziale (il *Darfur Peace Agreement*) concluso nel 2006 tra il governo e una fazione di ribelli (Sla/M). Di fronte alla ferma opposizione del governo allo spiegamento di una forza Onu in sostituzione della missione dell'Unione Africana, si è optato per l'istituzione di una forza ibrida; il definitivo passaggio dall'*Amis* alla forza ibrida Nazioni Unite/Unione Africana (*Unamid*) è stato disposto con la Risoluzione 1769 (2007) del 31 luglio 2007, adottata all'unanimità dei 15 membri del Consiglio.

Contemporaneamente il Consiglio di Sicurezza, pur avendo più volte minacciato sanzioni ex art. 41, ha scelto di disporre solo misure, per così dire, di portata individuale: con la Risoluzione 1591 (2005), ha infatti istituito un Comitato con il compito di identificare i singoli individui che violassero gli obblighi di disarmo dei *Janjaweed* e l'embargo di armi, o che in generale impedissero il processo di pace, rappresentassero una minaccia per la stabilità in Darfur o commettessero viola-

<sup>3</sup> Human Rights Watch, *Darfur 2007: Chaos by Design-Peacekeeping Challenges for AMIS and UNAMID*, settembre 2007.

<sup>4</sup> A. DE WAAL, cit., p. 1041.

zioni del diritto internazionale umanitario o dei diritti umani. Successivamente, con la Risoluzione 1672 (2006), ha disposto misure di congelamento dei fondi all'estero e divieto di ingresso e transito sul territorio degli stati membri di quattro soggetti identificati dal Comitato (Gaffar Mohamed Elhassan, Musa Hilal, Adam Yacub Shant, Gabriel Abdul Kareem Badri).

Inoltre, con la Risoluzione 1593 (2005) del 31 marzo 2005 – adottata con 11 voti favorevoli e 4 astenuti (Stati Uniti, Brasile, Cina, Algeria) – il Consiglio di Sicurezza ha riferito la situazione del Darfur alla Corte Penale Internazionale. Questa decisione è stata anticipata dall'istituzione di una Commissione di inchiesta chiamata ad indagare sulle violazioni dei diritti umani e determinare se fossero stati commessi atti di genocidio nella regione. La Commissione, presieduta da Antonio Cassese, ha presentato il proprio Rapporto al Segretario Generale il 25 gennaio 2005; pur avendo escluso che in Darfur fosse in corso un genocidio, la Commissione ha ritenuto che il governo centrale e i *Janjaweed* fossero responsabili di crimini di guerra e crimini contro l'umanità e che, in alcuni casi, anche i ribelli avessero commesso crimini di guerra. La Commissione ha, infine, identificato più di cinquanta individui sospettati i cui nomi non sono stati resi pubblici, ma sono stati successivamente comunicati al *Prosecutor*.

### Il riferimento del caso del Darfur alla Corte Penale Internazionale

Il *referral* del caso del Darfur alla Corte Penale Internazionale da parte del Consiglio di Sicurezza ha consentito di

ovviare alla mancata ratifica dello Statuto di Roma da parte del Sudan ed era dunque l'unico modo per sottoporre alla giurisdizione della Corte le gravi violazioni del diritto internazionale commesse in Darfur.

La Risoluzione 1593 (2005) ha sorpreso non poco gli studiosi e in generale gli osservatori, considerato l'omesso esercizio di veto da parte degli Stati Uniti che da tempo manifestano una posizione fermamente contraria alla Corte Penale Internazionale. Un'attenta lettura mostra che la Risoluzione è stata il frutto di negoziazioni intense e di un compromesso politico che ha lasciato una traccia evidente nel documento<sup>5</sup>. Per esempio, la previsione di cui al par. 6 – ai sensi del quale gli ufficiali e il personale di stati non parte dello Statuto, presenti sul territorio del Sudan in una missione delle Nazioni Unite o dell'Unione Africana, sono sottoposti alla giurisdizione esclusiva del proprio stato, salvo espressa rinuncia di quest'ultimo – è da leggersi rammentando una delle ragioni dell'opposizione statunitense alla Corte Penale Internazionale, ovvero il timore che i propri soldati impegnati in missioni delle Nazioni Unite possano venire pretestuosamente accusati di crimini internazionali<sup>6</sup>. La Corte ha infatti giurisdizione su crimini commessi da cittadini di uno stato parte oppure che abbiano avuto luogo sul territorio di uno stato

parte a prescindere dalla nazionalità dei responsabili: la possibilità che l'organo giudichi cittadini di stati terzi, violerebbe, secondo gli Stati Uniti, il principio di diritto internazionale – sancito nell'articolo 34 della Convenzione di Vienna del 1969 – secondo cui un trattato internazionale vincola solo gli stati parte.

Il Preambolo della Risoluzione 1593 (2005), inoltre, menziona (*taking note*) gli accordi stipulati ex articolo 98 paragrafo 2 dello Statuto di Roma tra gli stati parte e stati non parte dello Statuto: tra di essi rientrano gli "*impunity agreements*" conclusi dagli Stati Uniti con taluni stati parte. Si tratta di accordi bilaterali – la cui compatibilità con la Carta delle Nazioni Unite e lo Statuto di Roma è piuttosto discussa – attraverso i quali ciascuno stato si impegna a non consegnare i cittadini dell'altro senza il suo consenso alla Corte o ad uno stato che potrebbe poi consegnarli alla Corte. Nella Risoluzione 1593 (2005), nulla è detto sul fondamento di tali patti, ma certamente anche la semplice menzione degli accordi rappresenta un importante successo politico per gli Stati Uniti<sup>7</sup>.

Dopo circa due anni dall'adozione della Risoluzione, il 2 maggio 2007, la I Camera Preliminare ha emesso – su istanza del procuratore – due mandati d'arresto nei confronti di Ahmad Muhammad Harun (a carico del quale pendono 42 capi d'accusa, 20 per aver ordinato o aver in altro modo contribuito alla commissione di crimini contro umanità e 22 per aver ordinato o aver in altro modo contribuito alla commissione di crimini di guerra) e di Ali Muhammad Ali Abd-Al-

<sup>5</sup> Sui molti dubbi che questa disposizione solleva, cfr. L. CONDORELLI - A. CIAMPI, *Comments on the Security Council Referral of the Situation in Darfur to the ICC*, in «Journal of International Criminal Justice», 2005, pp. 594-597.

<sup>6</sup> R. WEDGWOOD, *The International Criminal Court: An American View*, in «European Journal of International Law», 1999, p. 101.

<sup>7</sup> L. CONDORELLI - A. CIAMPI, cit., p. 598.

Rahman, detto Ali Kushayb, (a carico del quale pendono 50 capi d'accusa, 22 per aver commesso o aver in altro modo contribuito alla commissione di crimini contro l'umanità, 28 per aver commesso o aver in altro modo contribuito alla commissione di crimini di guerra). Ahmad Harun è stato ministro degli Interni dal 2003 al 2005, con il compito di gestire il *Darfur Security Desk*, coordinando i diversi organi di governo impegnati nelle operazioni di contro-insurrezione: polizia, forze armate, servizi di *intelligence* e *Janjaweed* ed è attualmente ministro per gli Affari Umanitari. Per la posizione rivestita, si ritiene che Harun conoscesse i crimini commessi contro la popolazione civile e i metodi usati dai *Janjaweed*; alcuni suoi discorsi pubblici dimostrerebbero poi che Harun ha incoraggiato la commissione di tali crimini. Ali Kushayb è invece il leader dei *Janjaweed*: si ritiene che abbia partecipato personalmente ad alcuni attacchi contro civili e che le milizie abbiano commesso crimini internazionali sotto il suo comando.

L'esecuzione di questi mandati è naturalmente rimessa alle autorità sudanesi che non hanno mai modificato la propria posizione rispetto alla Corte. In particolare, il governo sudanese ha espressamente rifiutato di rimuovere Harun dalle sue funzioni e di sottoporlo ad indagini, mentre ha dichiarato l'intenzione di procedere nei confronti di Ali Kushayb<sup>8</sup>.

### Il mandato d'arresto per il presidente Al Bashir

Nel luglio del 2008 il procuratore Luis Moreno-Ocampo ha chiesto alla Camera Preliminare di emanare un mandato d'arresto a carico del presidente Al Bashir per atti di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Secondo il procuratore, vi sarebbero prove sufficienti a dimostrare che Al Bashir ha progettato e messo in opera un piano per distruggere, almeno in una parte considerevole, i gruppi di Fur, Masalit e Zaghawa, giustificando le operazioni come contro-insurrezione, ma perseguendo in realtà un intento genocidiario<sup>9</sup>.

Dopo aver considerato per quasi otto mesi le prove presentate dal procuratore a sostegno della propria richiesta, la Camera Preliminare ha emesso un mandato d'arresto a carico di Al Bashir per crimini contro l'umanità e crimini di guerra. I tre capi d'accusa per atti di genocidio indicati nella richiesta del procuratore non sono stati invece confermati.

Nella richiesta di mandato d'arresto il procuratore – discostandosi dalle conclusioni della Commissione presieduta da Cassese – aveva fortemente insistito sulla responsabilità di Al Bashir per atti di genocidio, sottolineando tra l'altro che proprio gli attacchi sferrati non solo ai villaggi, ma anche ai campi profughi, erano volti a sottoporre gli appartenenti alle etnie Fur, Masalit e Zaghawa a condizioni di vita intese a cau-

sare la distruzione del gruppo e quindi configuravano un atto di genocidio ai sensi dell'art. 6 lettera c dello Statuto di Roma: questi attacchi rappresentavano per Ocampo in generale una chiara conferma dell'intento perseguito dal governo sudanese.

La Camera Preliminare tuttavia, sebbene con l'opinione dissenziente del giudice Anita Ušacka, ha ritenuto che le prove presentate dal *Prosecutor* non fossero sufficienti ad attestare la sussistenza di un *dolus specialis*, ovvero dell'intenzione di Al Bashir di distruggere in tutto o in parte i gruppi di Fur, Masalit e Zaghawa. Il *Prosecutor* avrà comunque la possibilità di presentare nuove prove nel corso delle indagini sull'esistenza di un intento genocidiario e dunque richiedere ed ottenere ai sensi dell'art. 58 paragrafo 6 dello Statuto la modifica del mandato d'arresto perché questo si riferisca anche ad atti di genocidio.

Particolarmente significativa è stata inoltre la scelta del procuratore di non sottoporre la richiesta di mandato d'arresto a segreto istruttorio, come invece era stato fatto in passato. La richiesta di mandato d'arresto *under seal* aumenta in genere le probabilità dell'arresto, poiché le persone indagate – ignare di essere oggetto di un mandato d'arresto internazionale – si muovono liberamente e possono così recarsi in stati che cooperano con la Corte: recente è il caso di Jean-Pierre Bemba Gombo, arrestato in Belgio in esecuzione di un mandato emesso dalla III Camera Preliminare. È stato sottolineato in dottrina<sup>10</sup> che il man-

<sup>9</sup> Corte Penale Internazionale – Press Release, *ICC Prosecutor presents case against Sudanese President, Hassan Ahmad AL BASHIR, for genocide, crimes against humanity and war crimes in Darfur*, doc. ICC-OTP-20080714-PR341, 14 luglio 2008.

<sup>8</sup> Sudan Tribune, *Egypt hints at compromise on ICC prosecution of Sudan President*, 26 febbraio 2009.

<sup>10</sup> C. GOSNELL, *The Request for an Arrest Warrant in Al Bashir – Idealistic Posturing or Calculated Plan?*, in «Journal of International Criminal Justice», 2008, p. 845.

dato d'arresto è reso pubblico quando la persona è protetta da uno stato che non coopera con la Corte: la pubblicità è finalizzata, in questi casi, a scuotere l'opinione pubblica in modo che questa possa esercitare pressioni sullo stato non cooperativo perché modifichi il proprio atteggiamento. Nel breve periodo, un mandato *unsealed*, tuttavia, riduce sensibilmente le probabilità dell'arresto, perché induce l'interessato ad evitare di recarsi sotto giurisdizioni che potrebbero arrestarlo e consegnarlo alla Corte. Sotto questa prospettiva è evidente lo straordinario ruolo politico che il procuratore svolge: nel decidere se richiedere un mandato d'arresto *under seal* o pubblico, il *Prosecutor* in sostanza stabilisce se dare precedenza all'esigenza di ottenere un rapido arresto o piuttosto promuovere un cambiamento dell'atteggiamento di un paese non cooperativo. Non bisogna certamente dimenticare, peraltro, che in ogni caso richiedere un mandato d'arresto per un capo di stato significa cercare di ottenere un sostanziale cambiamento di regime.

### Le reazioni al mandato e il futuro del Darfur

La richiesta del procuratore ha generato reazioni contrastanti.

Da una parte alcuni paesi, tra cui l'Italia, hanno salutato con favore la scelta di procedere nei confronti del capo di stato sudanese. L'Unione europea, dal canto suo, ha sottolineato che la Corte Penale Internazionale svolge un ruolo determinante nella promozione della giustizia internazionale ed ha insistito sulla necessità di dare esecuzione ai mandati d'arresto a carico di Harun e Ali Ku-

shayb<sup>11</sup>. In attesa della decisione della Camera Preliminare, i *leader* dei maggiori gruppi ribelli hanno dichiarato che avrebbero garantito la loro piena cooperazione alla Corte Penale Internazionale<sup>12</sup>, anche rispetto al caso recentemente aperto dal procuratore nei confronti di tre ribelli non meglio identificati per l'attacco ai *peacekeepers* dell'Unione Africana nella base di Haskanita, compiuto nell'ottobre 2007 e nel corso del quale hanno perso la vita una decina di soldati.

Dall'altra parte, sono andate moltiplicandosi opinioni anche fortemente contrarie alla richiesta del procuratore da parte di chi ha manifestato grande preoccupazione per le conseguenze di un mandato d'arresto sul difficile percorso di pace in Darfur e sull'attuazione del fragile *Comprehensive Peace Agreement* nel sud del paese. Numerosi sono stati in passato i tentativi di stipulare un trattato di pace in Darfur e diversi accordi di cessate il fuoco sono stati conclusi, sebbene nessuno di questi sia poi stato sostanzialmente rispettato. Recentemente, in febbraio, il governo ha concluso con il Jem – attualmente il gruppo ribelle più forte e attivo nella regione, fortemente interessato ad affermare la propria superiorità sullo Sla come rappresentante del popolo sudanese – un accordo sul processo di pace. Il governo certamente ha inteso mostrare alla comunità internazionale il proprio impegno per una soluzione del conflitto: si

tratta tuttavia soltanto di una dichiarazione d'intenti che non sancisce un cessate il fuoco, ma intende costituire un primo passo per aprire la trattativa tra le parti in causa. Il rischio che questo accordo non abbia seguito sembra potersi desumere dalla sorte dei precedenti tentativi, il cui fallimento è spesso stato dovuto alla frammentazione tra i gruppi ribelli. Le preoccupazioni riguardano poi anche l'eventualità che, a seguito del mandato d'arresto, possa verificarsi un aumento delle violenze nei confronti dei sostenitori della Corte Penale Internazionale: lo stesso procuratore, peraltro, si è detto consapevole dell'aumento delle minacce alla popolazione civile, alle forze internazionali ed agli operatori umanitari da parte delle autorità sudanesi.

Critiche alla richiesta del mandato d'arresto del procuratore sono così arrivate, non soltanto com'è ovvio dal governo del Sudan (che ha istituito repentinamente un *High Level Committee to manage the crisis with the ICC*), ma anche dalle organizzazioni regionali operative sul continente africano, principalmente dalla Lega Araba e dall'Unione Africana. In particolare, il Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Ua ha sottolineato che la richiesta di un mandato d'arresto rappresenta una minaccia alla pace nella regione e ha invitato il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a sospendere le indagini ai sensi dell'art. 16 dello Statuto di Roma<sup>13</sup>.

Il Consiglio di Sicurezza, dal canto suo, con la Risoluzione 1828 (2008) del 31 luglio 2008 – con la quale provvedeva ad estendere il mandato di UNAMID sino al 31 luglio 2009

<sup>11</sup> Presidente dell'Unione europea, *Declaration after the communiqué of the Prosecutor of the International Criminal Court*, 15 luglio 2008.

<sup>12</sup> In «Sudan Tribune», *Darfur rebels vow full ICC cooperation ahead of ruling on Bashir case*, 2 marzo 2009.

<sup>13</sup> AU, Consiglio Pace e Sicurezza, *Communiqué*, 21 luglio 2008.

– ha sottolineato la necessità di perseguire penalmente i responsabili di crimini internazionali e ha invitato il governo del Sudan a rispettare i propri obblighi in materia, pur menzionando le preoccupazioni espresse dai membri del Consiglio di Pace e Sicurezza rispetto alle conseguenze di un mandato d'arresto a carico del presidente Al Bashir. In occasione dell'adozione della citata Risoluzione, alcune delegazioni hanno espresso un forte sostegno all'attività della Corte (l'Italia, il Belgio, il Costa Rica, e la Croazia), mentre la delegazione russa ha manifestato grande preoccupazione per le conseguenze della richiesta del procuratore, e la Cina l'ha ritenuta «*an inappropriate decision taken at an inappropriate time*». Gli Stati Uniti, che si sono astenuti dal voto, hanno motivato la propria decisione dichiarando che il riferimento alle possibili gravi conseguenze del mandato d'arresto «*would send the wrong signal to Sudanese President Al-Bashir and undermine efforts to bring him and others to justice*»<sup>14</sup>.

Mentre la Francia, il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Germania e la presidenza dell'Unione europea, oltre al Segretario generale delle Nazioni Unite, hanno immediatamente esortato il Sudan a cooperare con la Corte Penale Internazionale<sup>15</sup>, il governo si è espresso con toni piuttosto duri, ribadendo di non riconoscere la giurisdizione della Corte Penale Internazionale (ritenuta uno strumento di neo-imperialismo occidentale) e considerando il mandato d'arresto

come un grave attentato alla sovranità del paese<sup>16</sup>. Diversi paesi arabi ed africani, oltre alla Cina e alla Russia, hanno espresso forti critiche rispetto all'adozione del mandato d'arresto ribadendo la preoccupazione per le sorti del processo di pace<sup>17</sup>.

Si profila ora l'eventualità che il Consiglio di Sicurezza sospenda il procedimento nei confronti del presidente Al Bashir ai sensi dell'art. 16 dello Statuto di Roma in modo da non pregiudicare gli sforzi per il raggiungimento di un accordo di pace. La posizione espressa dagli Stati Uniti in occasione dell'adozione della Risoluzione 1828 (2008), tuttavia, sembra suggerire che il raggiungimento del consenso in seno al Consiglio di Sicurezza sull'adozione di una simile decisione sia un'ipotesi remota. Ciò nonostante è certamente possibile che l'esigenza di porre fine al conflitto induca gli Stati Uniti quanto meno a non bloccare l'adozione di una risoluzione che riconosca precedenza alle esigenze di pace rispetto a quelle di giustizia: peraltro, l'astensione (sebbene accompagnata da dichiarazioni volte a chiarire la posizione del governo) sembra essere il tendenziale atteggiamento degli Usa con riferimento all'intervento della Corte Penale Internazionale rispetto al caso del Darfur.

Occorre ricordare che, da un punto di vista strettamente giuridico, è discusso se sia possibile per il Consiglio di Sicurezza sospendere l'attività della Corte non rispetto ad una

situazione in generale, ma piuttosto rispetto ad un singolo procedimento. In dottrina è stato ben evidenziato non solo che un'interpretazione letterale del combinato disposto degli articoli 13 e 16 escluderebbe una simile possibilità, ma anche che questa eventualità – garantendo al Consiglio di Sicurezza il potere di cancellare dal ruolo della Corte i singoli casi che contrastino con la sua agenda politica – sarebbe contraria allo spirito dello Statuto di Roma, che ha inteso istituire un organo giurisdizionale indipendente dalle Nazioni Unite<sup>18</sup>. Pare tuttavia a chi scrive che questa indipendenza possa venir compromessa (o quanto meno limitata) anche nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza sospenda l'attività della Corte ai sensi dell'art. 16 con riferimento ad un'intera situazione e non solo nell'ipotesi in cui tali misure vengano adottate rispetto ad un singolo procedimento. D'altro canto il meccanismo previsto dall'art. 16 è fondato sulla necessità di garantire al Consiglio di Sicurezza il più ampio margine d'azione in materia di mantenimento di pace e sicurezza, sino a consentire all'organo delle Nazioni Unite di mettere in secondo piano (almeno temporaneamente) le esigenze di giustizia internazionale.

A seguito dell'adozione del mandato d'arresto, il governo ha disposto l'espulsione di dieci organizzazioni non governative attive in Darfur (*Oxfam, Care, MSF-Holland, Mercy Corps, Save the Children, Norwegian Refugee Council, International Rescue Committee, Action Contre la Faim, Solidarites,*

<sup>14</sup> Consiglio di Sicurezza, 5947th Meeting, 31 luglio 2008, Verbatim Records (UN doc. S/PV.5947).

<sup>15</sup> «Sudan Tribune», *EU, France, Germany, UK, UN, US call for cooperation with world court*, 5 marzo 2008.

<sup>16</sup> «Sudan Tribune», *Sudan urges friendly countries to withdraw from The Hague court*, 4 marzo 2008.

<sup>17</sup> «Sudan Tribune», *Outcry against arrest move from Arab, African countries, Russia, China*, 5 marzo 2008.

<sup>18</sup> A. CIAMPI, *The Proceedings against President Al Bashir and the Prospects of their suspension under Article 16 ICC Statute*, in «Journal of International Criminal Justice», 2008, pp. 889-890.

*CHF International*) accusate di aver cooperato con la Corte Penale Internazionale e lo scioglimento di due organizzazioni locali (il *Khartoum Center for Development and Environment* e l'*Amal Center for Rehabilitation of Violence Victims*); è stata poi ribadita l'intenzione di allontanare dal paese tutte le organizzazioni internazionali che diano supporto alla Corte Penale Internazionale<sup>19</sup>. L'eventualità che il governo del Sudan cooperi con la Corte – secondo quanto disposto dalla Risoluzione 1593 e raccomandato dalla Camera Preliminare – non è pertanto solo remota, ma piuttosto inesistente.

Il futuro del Darfur sembra essere oggi sempre più incerto. Senza dubbio il conflitto che lacera da anni la vasta regione del Sudan e che ha generato cifre impressionanti di morti, sfollati e rifugiati, ha rivelato la desolante incapacità della comunità internazionale a rispondere a crisi interne complesse, in cui le divisioni etniche vengono manipolate da chi detiene o desidera il potere, che si consumano in contesti ambientali ostili e ulteriormente martoriati da calamità naturali e in cui disumanità e violenza estrema sono il principale strumento di guerra.

Nel 2005 il riferimento del caso del Darfur alla Corte Penale Internazionale era stato salutato con favore da chi individuava nella decisione del Consiglio di Sicurezza il riconoscimento dell'opportunità di usare la giustizia penale internazionale come strumento di pace. A quasi quattro anni da allora,

giustizia e pace sembrano scopi inconciliabili, che – almeno nel breve periodo – rischiano di escludersi a vicenda.

**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](http://www.ispionline.it)

**Per informazioni:**  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)

© ISPI 2009

<sup>19</sup> «Sudan Tribune», *Sudan expels 10 aid NGOs and dissolves 2 local groups*, 5 marzo 2008; UNMIS, *Media Monitoring Report*, 5 marzo 2008.