

IL BRACCIO DI FERRO FRA GLI USA E LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

di LORENZO RINELLI

Al termine di uno dei secoli più sanguinosi, la comunità internazionale ha creato la prima Corte Internazionale che abbia carattere universale e permanente. Ma cos'è esattamente questa Corte, come funziona? La Corte Penale Internazionale (Cpi) è un organo giudiziario permanente, indipendente, creato dalla comunità internazionale degli Stati al fine di perseguire i più gravi crimini riconosciuti dal diritto internazionale: il genocidio, altri crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. Il 17 luglio 1998, con 120 voti favorevoli, 7 contrari (tra i quali Cina, Libia, Iraq, Stati Uniti e Israele) e 21 astensioni, dopo cinque settimane di intensi dibattiti la Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite, convocata a Roma, istituiva la Cpi adottandone lo Statuto (Statuto di Roma). La Conferenza di Roma è il punto di arrivo di un cammino iniziato con la istituzione dei tribunali di Norimberga e di Tokyo. Essi avevano per la prima volta sancito il principio della responsabilità individuale, avevano negato che la natura collettiva di un conflitto possa porre i responsabili di atti criminosi al riparo da ogni diritto, da ogni giudizio, da ogni sanzione. La Conferenza di Roma va molto oltre quell'inizio imperfetto e a suo tempo anche controverso. Per violazioni particolarmente gravi, essa vuole istituire una giurisdizione penale di natura permanente, dotata di competenza generale e uniforme, senza di-

stinzione di aree geografiche e di situazioni particolari. Lo Statuto definisce i crimini, le modalità operative della Corte e ciò che gli Stati devono intraprendere per collaborare con essa. Fissa in 60 il numero minimo di ratifiche necessario affinché la Cpi possa entrare in vigore. Un traguardo raggiunto il primo luglio scorso e che, con le attuali 78 ratifiche, è stato ampiamente superato. I tribunali nazionali continueranno in ogni caso ad avere giurisdizione sui crimini di competenza della Cpi. In base, infatti, al principio di «complementarietà», la Cpi agirà unicamente nel caso in cui i tribunali nazionali non avranno una autentica «volontà» o la «capacità» di farlo. Esiste una imprescindibile complementarietà fra i due livelli giudiziari e sempre più spesso sembra che l'unico modo di tutelare i diritti dell'uomo sia sovrapporsi alla giustizia dei singoli Stati. La Cpi non potrà perseguire individui accusati di aver commesso crimini ricadenti nella sua giurisdizione in periodi precedenti alla sua entrata in vigore, vale a dire prima del 1°

luglio 2002, quando è avvenuto il formale deposito della 60ª ratifica. Lo Statuto di Roma prevede tre modalità di attivazione della Cpi: a) il Procuratore potrà avviare indagini su uno o più crimini, sulla base di informazioni provenienti da qualsiasi fonte, inclusi vittime e familiari di vittime; b) gli Stati che abbiano ratificato lo Statuto di Roma potranno chiedere al Procuratore di avviare indagini su situazioni in cui uno o più crimini risultino commessi; c) il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite potrà chiedere al Procuratore di avviare indagini su situazioni in cui uno o più crimini risultino commessi, e – contrariamente alle precedenti due modalità – la Cpi potrà esercitare in tal caso la sua giurisdizione, anche nell'ipotesi di crimini commessi nel territorio o da un cittadino di uno Stato non ratificante. Qualunque delle tre modalità sia attivata, spetterà in ogni caso al Procuratore quindi, non agli Stati denunciatori, né al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, decidere se avviare l'indagine e se, sulla base delle risultanze di questa, procedere con l'iter giudiziario.

Nella realtà internazionale la sfida non è tanto nella definizione e codificazione dei diritti, quanto nel modo più sicuro per garantirli, per impedire che nonostante dichiarazioni solenni essi vengano ripetutamente calpestati. La Conferenza di Roma offre uno strumento nuovo e per alcuni aspetti rivoluzionario. Rende più credibile il sistema di valori universali racchiuso nel-



Roma, 18 luglio 1998. La cerimonia di apertura della Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite in cui è stata istituita la Corte Penale Internazionale.



Il tribunale di Norimberga.

la Dichiarazione dei diritti approvata dalle Nazioni Unite giusto mezzo secolo fa. La Corte è parte di un sistema grazie al quale le prerogative della persona non saranno soltanto proclamate o idealmente riconosciute ma effettivamente protette. Protette anche contro lo stesso Stato che le ha violate. Il primato della persona sorpassa il limite storico delle sovranità.

Fin qui tutto bene, ma come la storia ci insegna, la via della pace è costellata di insidie. Fin dall'inizio alcuni Stati furono contrari alla realizzazione della Corte, insinuando il dubbio, anche comprensibile, che la Corte si potesse trasformare in strumento politico. Molto più probabilmente, un'eventuale procedimento riguardo le azioni commesse dai propri soldati o funzionari nel corso di cosiddette azioni d'ingerenza umanitaria pesava come la spada di Damocle su molti Stati coinvolti nelle discussioni.

In particolar modo furono gli USA a minacciare di boicottare l'azione della Corte Penale; il pericolo che tutto il lavoro venisse perso, era più che reale. Purtroppo la situazione oggi non è così lontana da quelle preoccupazioni e gli USA stanno raccogliendo i frutti di un'azione di *lobbing* incessante quanto ambi-

senza possibilità di voto.

Una volta eletto, l'attuale Presidente George Bush dichiarò per ben due volte di voler ritirare la firma d'adesione alla Corte. Sebbene l'intenzione alla luce del diritto internazionale fosse priva di senso, tuttavia non lo era dal punto di vista politico, in quanto sortì l'effetto di intimorire quei Paesi che tentavano o erano sul punto di ratificare, come fu per la Polonia.

È di poche settimane fa la notizia che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato l'immunità per un anno dei cittadini americani dall'incriminazione per eventuali delitti ricadenti sotto la giurisdizione della Corte Penale Internazionale. Si tratta di un compromesso al quale il Consiglio di Sicurezza si è piegato per salvare le missioni militari di pace delle Nazioni Unite, minacciate dal veto degli Stati Uniti. La pretesa di Washington, intesa a sottrarre i propri militari all'estero al giudizio della magistratura internazionale, aveva suscitato una tempesta di proteste, in particolare da parte dell'Unione Europea fermissima su questo punto. Ma poi la risoluzione di compromesso, che ammette tale immunità, sia pure limitata ad un periodo di un solo anno, è stata approvata

dal Consiglio di Sicurezza con 15 voti a favore e nessuno contrario. Un compromesso che ha la sua origine nel comportamento degli Stati Uniti che avevano già fatto una prima marcia indietro: subsistati di critiche da parte degli europei, avevano presentato una bozza di risoluzione in cui si proponeva che la Corte Penale, insediata il primo luglio all'Aja, non indagasse né processasse funzionari o militari delle missioni dell'Onu per un anno, passato il quale il Consiglio di Sicurezza avrebbe dovuto tornare a riunirsi per rinnovare l'accordo.

Il documento non faceva alcuna menzione della richiesta di immunità permanente per i "peacekeeper" USA contenuta nelle precedenti richieste americane. Ciò nonostante molti membri del Consiglio hanno continuato a porre dubbi sulla opportunità di investire il Consiglio di Sicurezza di una modifica a un trattato internazionale. Poi c'è stata la svolta. Gli USA, a caccia di voti all'ONU per mantenere per un anno i loro "peacekeeper" fuori dalla giurisdizione della Corte Penale Internazionale, hanno fatto una nuova piccola marcia indietro: Washington ha accettato modifiche di linguaggio alla sua risoluzione e questo ha convinto alcuni Stati membri finora contrari a passare dall'altra parte della barricata. Solo Messico e Francia hanno continuato ancora ad avere delle riserve ma, anche grazie alla robusta azione di lobby che i diplomatici americani hanno messo in campo, le posizioni dei membri del Consiglio si sono avvicinate fino ad arrivare, grazie alla mediazione inglese, al testo votato all'unanimità.

L'auspicio è che la Corte inizi i suoi lavori nel modo giusto e che col tempo i governi che si oppongono, comprendano la fondamentale importanza dell'intento.

Intanto a settembre si è svolta la prima assemblea della Corte, nonostante tutto. ■