

# Criminalia

*Annuario di scienze penalistiche*

---

**2 0 1 0**

---

ESTRATTO



Edizioni ETS



M. CHERIF BASSIOUNI

## LA VALUTAZIONE DELLE CONSEGUENZE DEI CONFLITTI: L'ACCERTAMENTO DELLE RESPONSABILITÀ E L'IMPUNITÀ

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le crescenti responsabilità della comunità internazionale e le sue limitazioni. – 3. Metodologia e risultati attesi. – 4. I dati. – 5. Trovare un equilibrio tra pace, giustizia e riconciliazione. – 6. L'esigenza di un sicuro accertamento delle responsabilità. – 7. Evoluzione del concetto di giustizia *post-conflict* (PCJ). – 8. L'impegno delle Nazioni Unite per la giustizia *post-conflict*. – 9. Lo sviluppo di un piano integrato. – 10. Presupposti di base. – 11. Considerazioni economiche e criminologiche. – 12. Conclusioni.

### 1. *Premessa*

Il Progetto “*Fighting Impunity and Promoting International Justice* (Lotta all'impunità e promozione della Giustizia Internazionale)” consente di avere una visione comprensiva e multidisciplinare, mettendo a confronto le singole strategie nazionali con il ruolo in continua evoluzione della Corte Penale Internazionale (CPI) e supportando lo sviluppo di un approccio integrato al problema della giustizia da applicare in contesti post-conflittuali (d'ora in poi PCJ), che tenga in debito conto il principio dell'attribuzione delle responsabilità.

Il Progetto è il risultato della combinazione di una serie di studi comparativistici e della sensibilizzazione su questi temi a livello internazionale finalizzata all'assistenza di Governi, Nazioni Unite, istituzioni internazionali e organizzazioni espressione della società civile, nell'analisi delle varie esperienze di PCJ al fine di determinare le politiche più appropriate da attuare.

Definiremo le Linee Guida Internazionali, sviluppate e contenute in questa pubblicazione, come i *Chicago Principles* sulla PCJ, in quanto la prima versione fu pubblicata dall'Istituto Internazionale di Diritti Umani (IHRLI) di Chicago quale contributo a questo progetto<sup>1</sup>. Tali principi rappresentano tut-

<sup>1</sup> Al fine di promuovere il doppio obiettivo di pace e giustizia, l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (ISIS) e l'International Human Rights Law Institute (IHRLI) hanno iniziato un rapporto di collaborazione 12 anni fa. Questa collaborazione nacque con delle discussioni di esperti sul problema della impunità che condussero poi ad una serie di *meetings* e pubblicazioni. Nel 2008 l'ISIS intraprese un particolare progetto di ricerca, focalizzato alla

ta una serie di pratiche e modalità basate su di una serie di idee fondanti descritte di seguito. Le Linee guide sono state difatti elaborate per:

- favorire una maggiore attenzione e coerenza analitica delle strategie utilizzate per analizzare le atrocità del passato;
- presentare l'accertamento delle responsabilità all'indomani di un conflitto, come un processo multidisciplinare, sfaccettato ed estremamente complesso, che oltrepassa i confini di un normale approccio legale;
- riconoscere le sostanziali differenze che intercorrono fra il diritto umanitario, i diritti umani ed il diritto penale internazionale. Le Linee Guida non affrontano comunque le complesse, e forse eccessivamente tecniche, questioni legali che sorgono dalle suddette distinzioni. Questo soprattutto perché le differenze sostanziali fra queste tre branche del diritto rispecchiano una diversa accezione fra conflitti internazionali e conflitti domestici ed una accettazione della chiara e distinta suddivisione che intercorre fra i conflitti tra attori statali e non statali. Gli ultimi conflitti susseguitisi hanno, di fatto, sostanzialmente offuscato le differenze esistenti, rendendo così insufficienti le vecchie categorie esistenti;
- proporre un approccio focalizzato più sulle vittime che sui conflitti, al fine di migliorare la predisposizione e l'implementazione di politiche che tengano maggiormente in conto le sofferenze umane dei singoli frutto di un conflitto;

lotta all'impunità ed alla promozione della giustizia internazionale, con l'obiettivo di promuovere inoltre lo sviluppo di un approccio integrato alla giustizia *post-conflict*. Fra gli obiettivi centrali del progetto vi era quello di collegare le strategie nazionali con il ruolo, in continua evoluzione, della Corte Penale Internazionale, e di assistere governi, organizzazioni intergovernative ed organizzazioni non-governative nel rivedere le varie esperienze e modalità di PCJ nell'ottica di determinare le migliori politiche di risposta per rafforzare l'accertamento delle responsabilità e contestualmente ridurre l'impunità per i crimini internazionali. Di seguito ad un incontro presso il *Holocaust Memorial Museum* a Washington D.C. le Linee Guida della PCJ, furono discusse durante un meeting, svoltosi presso l'ISIS a Siracusa, Italia, nel 1998, co-sponsorizzato da 26 organizzazioni internazionali e al quale parteciparono 120 esperti internazionali di diritto penale internazionale provenienti da 39 paesi. I risultati del meeting di Siracusa furono poi pubblicati in 14 *Nouvelle études pénales*, 1998 dall'Associazione Internazionale di Diritto Penale (AIDP), e la prima versione delle Linee Guida fu rivista e pubblicata nel volume a cura di questo autore intitolato *Post Conflict Justice* (2002). IHRLI ed in seguito il Chicago Council on Foreign Relations (diventato ora il Chicago Council on Global Affairs), tenne una serie di tre meeting per discutere e rivedere i principi della PCJ, che vennero poi rinominati *Chicago Principles on Post-conflict Justice*. Questa versione iniziale delle linee guida fu fatta circolare fra i massimi esperti internazionali del settore per una ulteriore revisione. Durante questo processo furono consultati 181 esperti provenienti da 30 paesi, rappresentanti distinti background culturali e professionali. Daniel Rothenberg, che ha collaborato con me alla stesura di queste linee guida, merita una menzione speciale quale riconoscimento del suo lavoro su di esse.

- creare un collegamento effettivo fra teoria e pratica, fornendo un valido strumento operativo per coloro i quali sono direttamente coinvolti nei processi di pace, nella ricostruzione nazionale, nelle operazioni di peacekeeping e nello sviluppo ed implementazione di politiche in difesa dei diritti umani.

Le linee guida sono state quindi redatte in una fase di intenso dibattito internazionale sui punti sopra descritti. Tale dibattito si riflette in ogni caso in un numero sempre crescente di contributi scientifici da parte di accademici, attivisti ed organizzazioni, ivi compresi una serie di studi delle Nazioni Unite che si concentrano su le Operazioni di Peacekeeping, le politiche di contrasto all'impunità, i diritti delle vittime e su analisi comparative delle esperienze sul campo<sup>2</sup>.

L'obiettivo principale di queste Linee Guida è sicuramente quello di fornire una vera e propria *roadmap* su come i governi, le organizzazioni intergovernative e non dovrebbero rispondere a quelle gravi violazioni dei diritti umani, nelle fasi successive ad un conflitto, all'interno del processo di ricostruzione nazionale e regionale. Le Linee Guida sono ancorate allo stesso impegno internazionale a favore della giustizia, evidenziato dalla creazione della Corte Penale Internazionale, e ricollegano il supporto internazionale a questa istituzione alla promozione stessa dell'accertamento delle responsabilità, della riconciliazione e della riabilitazione e per il rafforzamento delle istituzioni nazionali nei Paesi appena usciti da un conflitto. Inoltre, è auspicabile che questi sforzi consentano di collegare l'effettivo impiego della Corte Penale Internazionale attraverso una completa comprensione del principio di complementarità (andando oltre i processi giuridici) per collegare le politiche generali di accertamento delle responsabilità e meccanismi internazionali di giustizia con

<sup>2</sup> *Office of the U.N. High Comm'r for H.R., Rule-of-law Tools for Post-conflict States: Maximizing the Legacy of Hybrid Courts*, U.N. Sales No. 08.XIV.2 (2008). Ulteriori nozioni sono incluse nel Rapporto del Segretario Generale su "Strengthening and Coordinating United Nations Rule of Law Activities" (U.N. Doc. A/63/226, 6 August 2008); il Rapporto del Segretario Generale su "Enhancing United Nations Support for the Rule of Law" (U.N. Doc. A/61/636-S/2006/980, 14 December 2006); il "2005 World Summit Outcome report" (U.N. Doc. A/RES/60/1); il Rapporto del Segretario Generale su "Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies" (U.N. Doc. S/24/616, 23 August 2004); il "Brahimi Report", Comprehensive Review of the Question of United Nations Peacekeeping Operations (A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000). Vari rapporti stilati dai Special Rapporteurs on human rights and accountability; infine, l'adozione da parte dell'Assemblea Generale dei "Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law", G.A. Res. 147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (21 marzo, 2006).

riforme istituzionali a livello nazionale. Inoltre, le Linee Guida si renderanno particolarmente utili per coloro i quali dovranno promuovere la pace e lo sviluppo sostenibile in contesti appena usciti da un conflitto. In quanto tali, le Linee Guida potranno fare parte di una strategia di *peace-building* (costruzione della pace) globale per quei Paesi che escono da un conflitto, rispondendo alle loro conseguenti necessità potendo essere utilizzati come principi validi sia a livello internazionale sia a livello nazionale. Ognuno dei principi inseriti nelle Linee Guida è correlato da una serie di raccomandazioni utili per la definizione e l'implementazione di strategie, politiche e programmi di PCJ.

Le strategie da utilizzare includono: procedimenti penali, investigazioni su violenze commesse nel passato, tutela dei diritti delle vittime, rimedi e riparazioni, sanzioni e misure amministrative, conservazione della memoria, educazione al rispetto della memoria storica, approcci indigeni e religiosi alla giustizia e riforme istituzionali per una *governance* più efficace.

I processi nazionali ed internazionali raramente assicurano alle vittime una giustizia adeguata alle sofferenze sopportate<sup>3</sup>. Basandosi quasi esclusivamente su azioni legali formali, di solito non riescono a rispondere a tutti i bisogni delle vittime, e anzi rivelano spesso serie limitazioni, soprattutto in presenza di governi di transizione, che, in ultima analisi, indeboliscono ulteriormente la fiducia della società nella legittimità dei processi giudiziari. Se le azioni penali non sono integrate in una più vasta strategia, possono apparire come meri atti politici, correndo così il rischio di trasformare perpetratori di atrocità in martiri, o altrimenti di creare delle vere e proprie barriere ad una visione socialmente corretta di giustizia. Critiche analoghe potrebbero essere mosse a qualsiasi approccio al concetto di giustizia settoriale, specialmente in una società che ha sofferto pesanti e sistematiche violazioni dei diritti umani.

Il progetto si pone l'obiettivo di rafforzare l'impegno internazionale a favore della giustizia, cercando di collegare il sostegno alla Corte Penale Internazionale ad un più vasto spettro di meccanismi istituzionali, creando un quadro generale che consenta di promuovere l'accertamento delle responsabilità e la riconciliazione e, inoltre, di rafforzare le istituzioni nazionali in paesi da poco usciti da conflitti. Una tale sforzo deve essere basato sul principio di complementarità fra le istituzioni giuridiche nazionali e le istituzioni internazionali, con particolare riguardo alla Corte Penale Internazionale. Il progetto

<sup>3</sup> Cfr. DIANE ORENTLICHER, *Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*, 100 *Yale L. J.* 2537 (1991), uno dei primi studi contemporanei sull'azione giudiziaria come obbligo legale ed etico.

si propone un ulteriore obiettivo, la promozione di una giustizia sostanziale quale presupposto sociale essenziale, al fine di perseguire la promozione della pace e della sicurezza in realtà appena emerse da conflitti laceranti. Il progetto pertanto è complementare rispetto agli sforzi delle Nazioni Unite e di altre Organizzazioni Intergovernative nel tentativo di promuovere ed affermare lo Stato di diritto nelle realtà PCJ. Il progetto infine vuole anche supportare la Corte Penale Internazionale nel perseguimento della sua missione istituzionale. Il coinvolgimento di più di 600 esperti provenienti da 80 diversi paesi attesta la natura largamente consultiva del progetto.

## *2. Le crescenti responsabilità della Comunità Internazionale e le sue limitazioni*

Dalla seconda metà del XX secolo ad oggi guerre, insurrezioni, scontri etnici ed azioni repressive da parte di regimi autoritari hanno prodotto enormi sofferenze umane e decine di milioni di morti, la maggior parte dei quali fra i civili. Come dimostrato da questo studio, si stima che dal 1945 al 2008 siano state uccise fra 92 e 101 milioni di persone. Questo computo non tiene conto delle vittime indirette, conseguenza di questi conflitti; una stima dell'Organizzazione Mondiale della Salute (WHO) calcola in più del doppio (tra 184 e 202 milioni di morti) il numero di persone uccise nel corso degli stessi conflitti. A questa cifra andrebbero inoltre aggiunti un numero non quantificabile di feriti. Evidente come queste proiezioni siano semplicemente terrificanti.

I 313 conflitti analizzati in questo studio rivelano sistematiche violazioni dei diritti umani, ivi comprese genocidio, crimini contro l'umanità, tortura, riduzione in schiavitù, stupri di massa e migrazioni forzate. Questo studio rivela come le istituzioni preposte proteggano molto spesso attraverso una impunità di fatto, i perpetratori di tali crimini, ignorando le vittime. Questo perché molto spesso, la giustizia viene sacrificata sull'altare della politica, al fine di mettere fine ad un conflitto.

Ciononostante, vi è una crescente presa di coscienza a livello internazionale che la costruzione di una società in grado di reagire ai cosiddetti "crimini atroci" richieda un impegno totale per rispondere ai bisogni delle vittime ed al contempo per il raggiungimento della verità, della giustizia, della riconciliazione e della pace<sup>4</sup>. La Comunità Internazionale, i governi nazionali e le orga-

<sup>4</sup> Cfr. STEVEN R. RATNER - JASON S. ABRAMS - JAMES L. BISCHOFF, *Accountability for*

nizzazioni espressione della società civile puntano sempre ad accertare le responsabilità relative alle atrocità commesse nel passato; ciò è reso evidente dallo sviluppo di una serie di principi e pratiche conosciute come PCJ<sup>5</sup>. Lo sviluppo di una giustizia specifica nella fase successiva ad un conflitto rappresenta un mutamento significativo nelle politiche internazionali per il raggiungimento della pace, della sicurezza e per la ricostruzione; allo stesso momento rappresenta altresì un importantissimo passo nell'evoluzione di un movimento globale in difesa dei diritti umani.

La PCJ si fonda sulla comprensione che la stabilità a livello nazionale, la sicurezza ed un sistema democratico all'indomani di conflitti atroci vengono consolidati da un concreto impegno nell'assicurare l'accertamento delle responsabilità dei crimini commessi. Affrontare apertamente le eredità delle violenze perpetrate nel passato è essenziale per prevenire nuove vittime in futuro, ottenere una pace ed una riconciliazione duratura ed infine proteggere i diritti umani<sup>6</sup>.

È importante definire chiaramente i concetti di verità e riconciliazione per raggiungere un consenso minimo al fine del conseguimento di questi obiettivi nella comunità internazionale<sup>7</sup>. L'accertamento della verità consiste nell'accer-

*Human Rights Atrocities in International Law* (3d ed. 2009); MARK DRUMBL, *Atrocity, Punishment, and International Crimes* (2007); DAVID SCHEFFER, *Atrocity Crimes and their Relationship to the Responsibility to Protect*, in *Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century* (Richard H. Cooper & Juliette Voinov Kohler eds., 2009); and DAVID SCHEFFER, *Introduction: Atrocity Crimes Litigation During 2008*, 7, *Northwestern U. J. Int'l Hum. Rts.* 161 (2009).

<sup>5</sup> Intesa anche come giustizia transitoria. Il termine di giustizia *post-conflict* è da preferirsi in quanto in quasi tutte le lingue la parola transitoria modifica il significato del termine giustizia. La giustizia transitoria è da riferirsi a quelle misure adottate dagli stati in periodi di transizione immediatamente successivi a dei conflitti. Cfr. a tal proposito *Post-Conflict Justice* (M. Cherif Bassiouni ed., 2002); RUTI TEITEL, *Transitional Justice* (2002); JANE STROMSETH, *Accountability for Atrocities: National and International Responses* (2003); 1, 2 *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes* (Neil Kritz, ed., 1995); e inoltre numerose pubblicazioni dell'International Center for Transitional Justice di New York.

<sup>6</sup> Per il dibattito sul motivo per il quale un'amnistia generale sia contraria agli obiettivi della giustizia *post-conflict* vedi MONIKA NALEPA *on amnesty laws*. Vedi inoltre LEILA NADYA SADAT, *Exile, Amnesty and International Law*, 81 *Notre Dame L. Rev.* 955 (2006).

<sup>7</sup> Cfr. ERIC WIEBELHAUS-BRAHM on truth commissions. Vedi in generale PRISCILLA HAYNER, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity* (2002); PRISCILLA B. HAYNER, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, 16 *Hum. Rts. Q.* 558 (1994). Vedi inoltre MARTHA MINOW, *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence* (1999); JANE STROMSETH - DAVID WIPPMAN - ROSA BROOKS, *Can Might Make Rights? Building the Rule of Law after Military Interventions*



tamento di quei fatti che possono essere verificati attraverso fonti di prima mano. Poiché i ricordi diretti si dimostrano cruciali nello stabilire la verità, è sorprendente come gli studi sulla PCJ abbiano messo poco in evidenza l'importanza dei ricordi diretti e della conservazione della loro memoria. Probabilmente il ruolo dei ricordi viene spesso escluso proprio perché risultano fondamentali nell'accertamento della verità. In realtà, i ricordi fungono da catalizzatore per la riconciliazione in quanto portano alla verità, la quale facilita il raggiungimento della giustizia, che promuove a sua volta la riconciliazione. Un obiettivo finale quale la riconciliazione "si riferisce ad una pace fra ex avversari attraverso l'uso di strumenti conciliatori, caratterizzati da perdono e pietà, i quali entrambi distinguono la riconciliazione dalla semplice coesistenza pacifica"<sup>8</sup>.

Nonostante la crescente rilevanza politica delle idee oggetto di questa analisi ed un aumento costante delle risorse per iniziative di PCJ, la comunità internazionale rimane largamente impreparata di fronte ad ogni nuova sfida che le si presenta. In qualche modo i governi, soprattutto quelli membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, danno l'impressione che i nuovi conflitti si verifichino senza che sia possibile prevederli. Probabilmente ciò avviene in quanto le Nazioni Unite non posseggono un database sui conflitti passati. Un tale strumento diventerebbe fondamentale per prevedere nuovi conflitti, i quali non potrebbero più essere considerati imprevedibili.

Il Consiglio di Sicurezza, altre Agenzie delle Nazioni Unite, governi, organizzazioni intergovernative e non governative, rispondono di solito a situazioni di PCJ in modo improvvisato e spesso poco efficace. Troppo spesso, questi attori fondamentali mancano di coordinamento nei programmi e nei finanziamenti, mettendo in pratica strategie di PCJ scarsamente integrate e non rispondenti adeguatamente alle necessità ed ai bisogni di culture e contesti locali.

In parte questo problema deriva dall'assenza di chiari e largamente condivisi principi di PCJ e da come le modalità di PCJ possano essere adattate al fine di meglio rispondere ai bisogni di diversi contesti. Ogni conflitto è *sui generis*, e di conseguenza non esiste un approccio "buono per ogni occasione" ("one size fits all") alla PCJ. In aggiunta l'assenza di chiare linee guida rende difficile per gli attori nazionali ed internazionali, elaborare efficacemente strategie politiche e determinare quale combinazione di strategie possa essere più

(2006); *Global Perspectives on the Rule of Law* (James Heckman, Robert L. Nelson & Lee Cabatingan eds., 2009).

<sup>8</sup> Cfr. JENS MEIERHENRICH, *Varieties of Reconciliation*, 33 *Law & Social Inquiry* 195 (2008).

efficace per rispondere a specifici bisogni sociali, politici e culturali. Delle linee guida aiuterebbero inoltre a definire un linguaggio chiaro e condiviso per discutere di PCJ. L'uso di una terminologia, di concetti e definizioni uniformi migliora la comunicazione, l'analisi ed il coordinamento fra le varie agenzie delle Nazioni Unite, i governi e le organizzazioni intergovernative e non. Inoltre, una conoscenza dei fatti e ampie consultazioni internazionali, come è stato fatto nel corso di questo progetto, aggiungono una nuova dimensione al sempre crescente dibattito sulla PCJ e sul suo futuro ed in particolar modo sul futuro della Corte Penale Internazionale.

### *3. Metodologia e risultati attesi*

Questo progetto ha avuto inizio con un primo incontro presso l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (ISISC) a Siracusa, Italia, durante il quale un gruppo di esperti ha approvato le Linee Guida per l'accertamento delle responsabilità, i *Chicago Principles*. Queste Linee Guida sono divenute uno strumento per analizzare quanto e cosa fatto in diverse situazioni di PCJ. Esperti provenienti da numerose regioni hanno poi in seguito svolto delle revisioni di tali Linee Guida, con l'obiettivo di migliorarle laddove fosse necessario. A questo primo incontro ha fatto seguito un altro incontro presso l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, durante il quale è stata presentata la struttura del progetto, la metodologia perseguita ed il piano generale. Questa consultazione ha coinvolto non solo la Missione Permanente delle Nazioni Unite a Ginevra ma anche alcune organizzazioni non governative accreditate nel campo della difesa dei diritti umani.

Sulla base di questi incontri a Siracusa e presso le Nazioni Unite a Ginevra è stato finalizzato e messo in pratica il piano dettagliato del progetto. Non appena conclusa la revisione delle Linee Guida, quest'ultime sono state messe a disposizione dei responsabili per i report delle Conferenze Regionali di Africa, Asia, Centro e Sud America, Europa e Mondo Arabo. Allo stesso tempo è stato deciso di predisporre una serie di report "orizzontali" su temi di particolare rilievo. Queste combinazioni tra report regionali e tematici ha costituito uno strumento capace di valutare con più efficacia le esperienze di PCJ. All'interno di ogni realtà regionale, alcune esperienze specifiche di determinati Paesi sono state prese ad esempio come casi di scuola. I responsabili dei Report Regionali (ed in alcuni casi più di uno per ogni regione) hanno condotto le loro ricerche identificando le diverse tipologie di conflitti in una singola

regione o in un dato paese, ed allo stesso tempo, analizzando il livello di vittimizzazione e le modalità di PCJ eventualmente poste in essere. I report tematici hanno affrontato i vari sottotemi dell'azione penale a livello internazionale e nazionale, delle commissioni per l'accertamento delle verità, del risarcimento delle vittime, delle amnistie e della cosiddetta purificazione (*lustration*). L'approccio dei rapporti tematici si è concentrato particolarmente sui vari meccanismi e sulla loro applicazione nei diversi paesi. Alla fine del lavoro di stesura, i report regionali ed i report tematici sono stati rivisti e collegati tra loro al fine di assicurare uniformità e coerenza.

I risultati di questo lavoro mai condotto prima, sono da considerare eccezionali sia per lo scopo sia per la profondità e il respiro scientifico, soprattutto grazie all'impegno profuso dai ricercatori che hanno predisposto i report regionali e tematici, ma anche grazie a tutti i partner coinvolti nel progetto. I report regionali sono estremamente accurati, e le conferenze durante le quali tali report sono stati presentati e discussi hanno inoltre fornito ulteriori approfondimenti, come evidenziato dalle raccomandazioni approvate alla fine delle conferenze.

Parallelamente al lavoro degli esperti regionali e tematici, è stato predisposto un Rapporto Speciale il quale ha combinato tutti i dati raccolti, ottimizzandoli attraverso la compilazione di dati pubblicamente reperibili in un Report sui conflitti, la vittimizzazione e le loro conseguenze<sup>9</sup>. Questo report costituisce probabilmente il più sintetico, ed al contempo omnicomprensivo, studio sui conflitti e la vittimizzazione, mai condotto prima.

Il progetto si è concluso con una Conferenza internazionale presso il *Peace Palace* dell'Aja che ha rappresentato un momento di rilevanza storica senza precedenti. Il Presidente della Corte Internazionale di Giustizia, così come i presidenti, vicepresidenti, giudici, procuratori ed i cancellieri di tutti i tribunali penali internazionali erano presenti per la prima volta allo stesso evento. L'unicità di tale occasione è stata inoltre testimoniata dalle dichiarazioni dei Presidenti di ognuna delle istituzioni invitate che hanno fornito una testimonianza diretta del contributo delle suddette istituzioni alla giustizia penale internazionale.

A dimostrazione del successo di questo progetto vi sono non solo la Conferenza internazionale tenutasi all'Aja, la conferenza preparatoria di Ginevra e le conferenze regionali, ma anche la partecipazione di più di 800 esperti provenienti da 80 paesi. Anche se alcuni di questi esperti hanno partecipato a più

<sup>9</sup> Cfr. CHRISTOPHER MULLINS, *Conflict Victimization and Post-Conflict Justice 1948-2008*.

di un evento all'interno del progetto, mai un numero così elevato di partecipanti era stato raggiunto. La qualità e la portata di questa partecipazione (che ha incluso governi, organizzazioni intergovernative e non governative, accademici, magistrati, procuratori e componenti delle forze dell'ordine), non solo ha contribuito a tutti gli approfondimenti contenuti nella pubblicazione finale del progetto, ma ha inoltre assicurato una disseminazione a livello mondiale dei risultati del progetto. La conseguenza non potrà che essere di supporto ai governi, alle organizzazioni intergovernative e non ed alla società civile internazionale nella comprensione dell'importanza della PCJ e sulla missione ed il ruolo della Corte Penale Internazionale nel promuovere la giustizia penale internazionale.

L'importanza del progetto consiste sostanzialmente in due aree. La prima, è quella di aver contribuito a definire una strategia globale per la PCJ ed il *peace-building* (costruzione della pace) che includa un accertamento delle responsabilità più efficace ed una riduzione dei casi di impunità, assistendo così governi, organizzazioni intergovernative e non, e la società civile. La seconda consiste nel supporto di cui beneficerà la Corte Penale Internazionale grazie agli insegnamenti derivati (*lessons learned*) dalle analisi delle varie esperienze di PCJ e di giustizia penale internazionale. Difatti, l'analisi di tali insegnamenti fa emergere la grande richiesta di una giustizia penale internazionale e le conseguenti grandi aspettative che vengono riposte nella Corte Penale Internazionale. Ciò consentirà di preparare la Corte Penale Internazionale a rispondere a tali aspettative. Da questo punto di vista i risultati di questo progetto supporteranno la Corte Penale Internazionale nel meglio comprendere le sfide future e di conseguenza nel meglio definire la propria missione, la propria strategia ed il modo migliore per raggiungere i propri obiettivi.

I risultati di questo progetto serviranno anche ad assistere governi, organizzazioni intergovernative ed altri attori internazionali nello sviluppare un ampio consenso sul ruolo fondamentale della Corte Penale Internazionale e sulla necessità di un forte impegno a favore delle iniziative nazionali di ricostruzione così come una maggiore integrazione degli impegni internazionali di *peace-building*. Questo progetto fornirà infine assistenza alle comunità nazionali ed internazionali nello sviluppare un approccio globale per collegare la giustizia ad una pace sostenibile ed alla difesa dei diritti umani in una realtà post-conflittuale.

#### 4. I dati

La pubblicazione realizzata alla fine del progetto contiene i dati raccolti relativi al numero di conflitti succedutisi nel mondo dal 1945 al 2008, il livello di vittimizzazione prodotto da questi conflitti e quali meccanismi di PCJ siano stati applicati ai suddetti conflitti<sup>10</sup>. Lo studio rivela che si sono succeduti 313 conflitti in questo lasso di tempo, suddivisi tra conflitti di tipo internazionale, non internazionale e conflitti esclusivamente interni – categorie legali previste dal Diritto Umanitario<sup>11</sup>. Come dimostrato nello studio, questi conflitti si sono verificati in tutti i continenti (fatta eccezione per l'Australia), avendo una durata variabile. Alcuni di questi conflitti hanno coinvolto in varia misura anche altri Stati, e attori non-statali<sup>12</sup>. Le vittime causate da questi conflitti sono state molto rilevanti, e si stimano in una cifra oscillante fra 92 e 101 milioni di individui – il doppio delle vittime causate complessivamente dalla Prima e dalla Seconda Guerra Mondiale. Questa stima non include però tutte le vittime morte successivamente, come conseguenza di questi conflitti, il che raddoppia la stima fatta in precedenza. A tale dato non sono stati neanche inclusi i feriti ed i malati, sui quali non è possibile ottenere stime attendibili.

Nel momento in cui si sono verificati questi conflitti e sono state rese note queste cifre, l'opinione pubblica mondiale si è assuefatta progressivamente alla violenza – metabolizzando i nuovi dati con grande facilità, probabilmente a causa della internazionalizzazione delle precedenti cifre sulla vittimizzazione. La risposta dell'opinione pubblica mondiale ricorda quella di un tossicodipendente che necessita di quantità di droga sempre più alte per soddisfare la propria dipendenza. In una maniera perversa, l'opinione pubblica è diventata quasi insensibile a certe cifre riguardanti la vittimizzazione, al punto di accettarle, sviluppando così una tolleranza maggiore per questi livelli di vittimizzazione. Ciò che ne consegue è che l'opinione pubblica, abituandosi progressivamente ai nuovi conflitti, trova meno stimoli a fare pressione nei confronti dei propri governi.

<sup>10</sup> Cfr. CHRISTOPHER MULLINS, *Conflict Victimization and Post-Conflict Justice 1948-2008*. Mentre questo studio si avvale dei dati compilati da Jennifer Balint, R.J. Rummel, ed il Uppsala Conflict Data Program, vi sono molte altre catalogazioni, fra le quali ricordiamo i *Correlates of War project* attualmente conservati presso la Pennsylvania State University.

<sup>11</sup> Cfr. *A Manual on International Humanitarian Law and Arms Control Agreements* (M. Cherif Bassiouni ed., 2000); 1-3 *Customary International Humanitarian Law* (Jean-Marie Henckaerts & Louise Doswald-Beck eds., 2005).

<sup>12</sup> M. CHERIF BASSIOUNI, *The New Wars and the Crisis of Compliance with the Law of Armed Conflict by Non-State Actors*, 98 *J. Crim. L. & Criminology* 711 (2008).

I dati raccolti all'interno di questo progetto, la descrizione e le analisi svolte nei vari report regionali e tematici, non solo rivelano lo stato dei conflitti, il livello di vittimizzazione e cosa è stato fatto nelle fasi immediatamente successive, ma allo stesso tempo forniscono un punto di partenza indispensabile per prevedere il corso futuro della PCJ, anche riguardo alle aspettative che la comunità internazionale ripone sul ruolo e il funzionamento futuro della Corte Penale Internazionale. Questi dati saranno altresì utili alle Nazioni Unite ed all'Unione Europea, così come ad altre organizzazioni intergovernative qualora si trovino a partecipare a processi di PCJ o di sostegno allo stato di diritto in paesi che hanno vissuto dei conflitti.

Sorprendentemente le Nazioni Unite non hanno un database ed un sistema di registrazione che tenga conto di queste informazioni; né tantomeno hanno mai messo assieme le informazioni relative ai conflitti che abbiano visto il coinvolgimento del Dipartimento per le Operazioni di Peacekeeping (DPKO), del Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA) o di altre agenzie per la tutela dei diritti umani. Se questa sia una conseguenza della incapacità delle Nazioni Unite di andare oltre le proprie consuetudini burocratiche interne o una vera e propria scelta politica consapevole, allo stato attuale non può essere determinato. Considerando però l'importanza per le Nazioni Unite, e soprattutto per il Consiglio di Sicurezza, di questo tipo di dati, risulta di difficile comprensione il motivo per il quale una tale analisi non sia mai stata condotta prima. Va però sottolineato che un database dei conflitti verificatisi potrebbe quanto meno fungere da strumento di pre-allerta o di auto-apprendimento sulle passate esperienze per il Consiglio di Sicurezza. Sarebbe altresì utile per il Consiglio di Sicurezza avere a disposizione un database che definisca e quantifichi i costi, sia umani quanto finanziari, derivanti dal non essere intervenuti ad evitare un conflitto prima che si sviluppi attraverso un intervento, laddove necessario, preventivo. I costi economico-finanziari necessari dopo il verificarsi di un conflitto, come dimostrato dall'attuale budget del DPKO, sono straordinariamente più elevati di un intervento preventivo – senza fare menzione dei danni provocati alle persone ed alle cose come conseguenza indiretta dell'aver permesso ad un conflitto di svilupparsi e propagarsi senza azioni di prevenzione o interventi diretti.

I dati accumulati in questo studio sono basati sulle informazioni disponibili raccolte da organizzazioni intergovernative e non governative, istituti di ricerca, report dei mass-media ed altre fonti aperte<sup>13</sup>. Le fonti spesso si differenzia-

<sup>13</sup> Cfr CHRISTOPHER MULLINS, *Conflict Victimization and Post-Conflict Justice 1945-2008*.

no nei metodi e nella tempistica di acquisizione dei dati. Un fenomeno interessante che si ripete di frequente è quello relativo ad una fonte che dichiara o fornisce una stima su un dato specifico in materia di vittimizzazione; altri utilizzando il dato originario, citando la fonte, diffondono ulteriormente la stima facendola così diventare un dato reale per semplice reiterazione.

Numerose questioni emergono in relazione alla documentazione sui conflitti e sulla conseguente vittimizzazione. Il primo è la mancanza di condivisione nel dare una definizione ai conflitti, in particolare: internazionali, non internazionali, esclusivamente interni. Governi, organizzazioni governative e non, accademici e media stessi, spesso non definiscono allo stesso modo un singolo determinato conflitto. Lo stesso dicasi per la definizione degli elementi caratteristici delle violazioni che si verificano nell'ambito di questi conflitti: genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Spesso la categoria assegnata ed i crimini perpetrati variano al variare delle fonti. Ad esempio le definizioni giornalistiche raramente riflettono le tipizzazioni giuridiche. Al contrario, queste definizioni sono spesso caratterizzate dall'uso di termini legali ambigui quali guerriglia, guerra, terrorismo ed altri. Le definizioni delle violazioni commesse durante questi conflitti variano anche significativamente in base a chi le riporta, soprattutto con riguardo alla distinzione tra tipizzazioni penali (ad esempio genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra). I mass media e le organizzazioni in difesa dei diritti umani, le quali ultimamente riescono ad avere un maggior impatto sull'opinione pubblica nazionale ed internazionale, spesso contribuiscono a creare questa confusione, al punto che il numero di vittime per tipologia di conflitto varia al variare della fonte. Non vi sono inoltre mezzi per verificare i dati riportati negli studi, soprattutto a causa delle diverse agende, politiche e non, delle singole organizzazioni che riportano tali dati.

Da una parte non vi sono però dubbi sul fatto che molte fra le fonti di questi dati, in particolare le organizzazioni in difesa dei diritti umani (pur perseguendo i più nobili obiettivi), spesso possono ingigantire i dati effettivi o stimati sul livello di vittimizzazione al fine di aumentare o amplificare le preoccupazioni a livello internazionale come strumento per mitigare i danni. L'opposto si verifica in alcuni casi, dove Governi o organizzazioni private possano negare o ridurre le stime sulla vittimizzazione allo scopo di tutelare i propri interessi. Si possono difatti ritrovare esempi di situazioni simili in ogni singolo conflitto avvenuto. Infine è importante sottolineare che al momento non esiste nessun meccanismo a livello internazionale per monitorare o accertare il livello di vittimizzazione durante un conflitto in corso.

### 5. *Trovare un equilibrio tra pace, giustizia e riconciliazione*

Un sistema di PCJ implica un complicato bilanciamento fra pace, giustizia e riconciliazione. Gestire tali temi è difficile, soprattutto quando ci si trova in presenza di situazioni socio-politiche derivanti da regimi autoritari, caratterizzate da guerre, scontri civili e da vittimizzazioni. La situazione nel suo complesso è particolarmente complessa quando si deve rispondere ai bisogni delle vittime, o si mettono a confronto i protagonisti politici che sono direttamente o indirettamente responsabili delle atrocità condotte.

Nonostante le tensioni derivanti dal dover bilanciare obiettivi che spesso entrano in conflitto fra di loro, è sbagliato presupporre che i Paesi debbano scegliere fra sicurezza politica ed incapacità nell'affrontare le atrocità commesse nel passato. Allo stesso modo è sbagliato contrapporre il pieno accertamento delle responsabilità alla riconciliazione, o la pace alla giustizia. Uno degli obiettivi del movimento internazionale per una PCJ è quello di dimostrare che questi elementi sono complementari fra di loro. Nella loro piena applicazione la pace e la giustizia sono caratterizzate e permeate da considerazioni di natura politica. Non vi sono criteri nel pesare l'interazione fra pace e giustizia, ma solo punti di intersezione all'interno dei quali una potrebbe incontrare l'altra. In alcuni momenti la pace consolida la giustizia, in altri, la sostituisce. Modalità e motivi per i quali ciò accade risultano essere sempre *sui generis* per ogni singolo conflitto.

La cessazione delle ostilità e la realizzazione della pace sono spesso il risultato di un difficile e delicato processo frutto di lunghe negoziazioni e dell'intervento e dell'assistenza di vari Governi, delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni intergovernative. Gli attori a livello globale devono affrontare diverse realtà che complicano i processi di PCJ. Innanzitutto, la comunità internazionale dovrebbe riconoscere quelle che sono la percezione e l'effettiva esistenza di doppi standard in relazione all'applicazione della PCJ. Con riferimento ad esempio al Sudan, l'Unione Africana ha supportato la richiesta del Presidente Al-Bashir di respingere le accuse mosse contro di lui dalla Corte Penale Internazionale, affermando che il tentativo di attribuzione delle responsabilità a livello internazionale stava vanificando il processo di pace condotto dall'Unione Africana stessa<sup>14</sup>. Inoltre, la politicizzazione dei conflitti

<sup>14</sup> Assemblea dell'Unione Africana, Tredicesima sessione ordinaria, 1-3 Luglio 2009 Sirte; Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya Assembly/AU/Dec. 243-267 (XIII) Rev.1 Assembly/AU/Decl.1- 5(XIII). Vedi altresì: Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Case



pone delle ulteriori minacce al processo di riconciliazione. La guerra è la prosecuzione della politica con ulteriori altri mezzi, ma la politica può anche essere considerata come una guerra condotta attraverso altri mezzi, come una transizione dal conflitto alla riconciliazione<sup>15</sup>. Questa idea di transizione dovrebbe essere vista come un'opportunità per creare un precedente nel considerare la pace come una conseguenza di un conflitto, che si spinge oltre gli scopi e gli obiettivi di un semplice cessate il fuoco. Più spesso di quanto si possa pensare, la pace viene semplicemente vista come l'assenza della guerra. In ogni caso, una pace reale necessita di solide basi per una crescita sociale, politica ed economica nel pieno rispetto dei diritti umani.

I processi di pace e la formazione di nuovi governi coinvolgono spesso gli stessi perpetratori i quali tentano di fuggire le responsabilità per le atrocità commesse nel passato. Tuttavia se coloro i quali sono coinvolti nei negoziati di pace accettano l'impunità per le violazioni passate come una richiesta legittima, i perpetratori potranno essere autorizzati a richiedere una piena protezione per i crimini passati in cambio di altre promesse.

I *Chicago Principles* evidenziano i valori di lungo periodo derivanti da un solido impegno verso un accertamento delle responsabilità, integrato in un vasto piano di azione per la ricostruzione nazionale ed una vera riconciliazione. Queste Linee Guide, che stabiliscono chiaramente gli impegni fondanti di PCJ, potranno aiutare i negoziatori a resistere alle tentazioni di evitare di approfondire questioni giuridiche al fine di ottenere accordi politici.

Al termine ufficiale di un conflitto, quella che viene comunemente definita fase di transizione di un paese, necessita spesso di interventi per assicurare la sicurezza, smobilitare i gruppi armati, ricostruire i soggetti istituzionali ed incoraggiare lo sviluppo economico e più in generale una stabilità complessiva del sistema paese. Questi obiettivi non possono essere raggiunti contemporaneamente o implementati rapidamente. Al contrario, essi dipendono da un numero di fattori i quali variano, ovviamente, da conflitto a conflitto, e che sono spesso legati indissolubilmente al supporto della comunità internazionale ed alla volontà di quest'ultima di contribuire con risorse ed *expertise*<sup>16</sup>.

No. ICC-02/05-01/09, Warrant of Arrest for Omar Hassan Al Bashir (March 4, 2009). Deve essere notato che nel Settembre del 2009, il Sudan inserì nel proprio codice penale i tre crimini (genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra) che ricadono sotto la giurisdizione della Corte Penale Internazionale.

<sup>15</sup> Cfr. CARL VON CLAUSEWITZ, *On War* (1982).

<sup>16</sup> Per l'impatto del diritto penale internazionale, dei tribunali penali internazionali e dei tribunali ibridi sulla costruzione dello Stato di diritto nelle società *post-conflict* vedasi: JANE

Un approccio serio alla PCJ richiede un continuo bilanciamento fra le pressanti esigenze di carattere morale, volte a richiedere un intervento urgente, ed il riconoscimento dei limiti pratici e politici che caratterizzano i contesti di transizione. Ciò è particolarmente vero nelle fasi successive ad un conflitto ed alla caduta di regimi autoritari, quando si verificano il collasso delle infrastrutture nazionali, un'insicurezza sistemica, una persistente presenza di gruppi armati, una popolazione traumatizzata, un'economia devastata, una povertà endemica e governi di transizione con risorse limitate. I *Chicago Principles* riconoscono che i sistemi giuridici in tali circostanze presentano spesso pesanti disfunzioni o sono del tutto inesistenti, e che le operazioni di peacekeeping generalmente non sono adeguatamente pianificate per rispondere ai bisogni delle vittime e alle richieste di giustizia<sup>17</sup>. Istituire un ordine sociale ed una *governance* anche minima in tali contesti rappresenta una sfida sia per gli attori nazionali quanto per quelli internazionali.

Negli ultimi vent'anni è divenuto via via più chiaro come il ristabilire la pace e la sicurezza nelle fasi successive ad un conflitto richieda un impegno a lungo termine, basato su di un'attenta pianificazione ed un'effettiva implementazione, ma anche su un coordinamento dei meccanismi a supporto. Ciò è purtroppo avvenuto solo raramente, soprattutto nelle aree della *governance*, della giustizia e dello stato di diritto. Recentemente gli sforzi delle Nazioni Unite testimoniano una maggiore consapevolezza di questa necessità ed un crescente impegno per un approccio più globale ed integrato alla PCJ.

Di particolare interesse è sicuramente il riconoscimento dell'esistenza di un collegamento fondamentale fra la PCJ, la pace globale e lo sviluppo sostenibile. I *Chicago Principles* attingono ad un numero crescente di documenti delle Nazioni Unite, così come ad esperienze sul campo di varie missioni internazionali. Rispondere a tali problemi richiede il coordinamento della programmazione e dell'implementazione, finanziamenti concreti e consistenti, una

STROMSETH, *Justice on the Ground: Can International Criminal Courts Strengthen Domestic Rule of Law in Post-Conflict Societies?*, 1 *Hague J. on the Rule of L.* 87, 90 (2009).

<sup>17</sup> La comunità internazionale ha il dovere di assistere nella ricostruzione dei sistemi giuridici nazionali. Considerando il principio di complementarità, ciò dovrebbe essere anche nell'interesse della Corte Penale Internazionale. Mark S. Ellis sostiene che nel lungo periodo le azioni penali domestiche rafforzeranno la Corte Penale Internazionale. Vedi MARK S. ELLIS, *International Justice and the Rule of Law: Strengthening the ICC through Domestic Prosecutions*, 1 *Hague J. on the Rule of L.* 79, 80 (2009). Vedi inoltre MARK S. ELLIS, *Combating Impunity and Enforcing Accountability as a Way to Promote Peace and Stability – The Role of International War Crimes Tribunals*, 2 *J. Nat'l Security L. & Pol'y* 111 (2006).

maggiore considerazione ed una promozione degli input locali e la formale adozione di linee guida basilari sulla PCJ.

È essenziale che le strategie nel campo dello stato di diritto siano implementate subito dopo che una pace formale sia stata sancita, e che questi sforzi ricevano supporto ed adeguati finanziamenti dalla comunità internazionale. La ricostruzione dovrebbe essere gestita avendo chiari i presupposti fondamentali della PCJ. Questo favorirebbe una migliore integrazione politica ed allo stesso tempo dimostrerebbe che la ricostruzione di una società civile in un contesto di distruzione è di per sé un atto di riconciliazione ed un modo per ricercare la giustizia.

Lo sviluppo e l'implementazione di strategie di PCJ sono spesso contestate sia a livello nazionale che internazionale. Mentre gli elementi specifici di ogni singolo intervento diventano necessariamente materia di dibattito, la visione globale della PCJ dovrebbe sempre essere centrata sulle vittime, strettamente collegata alla riconciliazione sociale e non basata su obiettivi di breve periodo ma su un solido impegno, sia morale sia giuridico, nei confronti dei diritti umani.

Ogni singola società ha una diversa percezione del significato della vittimizzazione all'interno del proprio contesto culturale; di conseguenza la soglia per un'azione varia da conflitto a conflitto<sup>18</sup>. Le differenze culturali sono fon-

<sup>18</sup> Nel conflitto in Darfur, sembra che gli individui in Sudan, e più in generale in altre società Africane ed arabe, non siano stati mossi all'azione dallo shockante livello di vittimizzazione (250.000 vittime), e dall'addizionale numero di vittime prodotte indirettamente da circa 2 milioni di profughi che lottano per sopravvivere nelle difficili condizioni del deserto. Ciononostante l'Unione Africana si è strenuamente opposta all'inquisizione del Presidente Sudanese Al-Bashir, anche se il conflitto nel Darfur ha prodotto, come detto, 250.000 morti e 2 milioni di profughi. In opposizione vi è invece la bassa soglia di accettazione delle vittime causate nella società israeliana dal conflitto palestinese e con altri stati arabi. Nel 2006 Israele invase il Libano, giustificando la sua azione militare con il rapimento di due soldati israeliani da parte di Hezbollah e con i bombardamenti occasionali degli insediamenti israeliani dai confini libanesi. La reazione al rapimento o anche alla morte di due soldati, da parte della gran parte degli stati sarebbe stata proporzionale. Come spiegare tale reazione da parte di Israele che causò la morte di migliaia di individui in Libano e circa mezzo milione di sfollati? Inoltre, le operazioni militari Israeliane nella Striscia di Gaza nel biennio 2008-2009 hanno prodotto circa 1.400 morti, gran parte dei quali civili (e più della metà donne e bambini), circa 6.000 civili feriti a fronte di 13 vittime fra i soldati israeliani in quattro anni dai militanti di Hamas – cfr. Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, United Nations Human Rights Council, A/HRC/12/48 (15 September 2009) (il 'Goldstone Report'). Una prima spiegazione potrebbe essere il cosiddetto "effetto cumulativo" di vittimizzazione per il quale la società Israeliana, fortemente colpita dalla tragedia dell'Olocausto, non percepisce la morte di due o di tredici solda-

damentali per comprendere perché una determinata società in un dato momento sceglie di ignorare la necessità di una PCJ, preferendo al contrario soprassedere e dimenticare, o decida consapevolmente di non tenere in considerazione i crimini commessi in passato, proponendo, ad esempio, un'amnistia. A tutt'oggi, ad esempio, non vi è una spiegazione sul perché la società russa, vittimizzata durante il regime comunista dal 1917 con Lenin al 1985 con Gorbachev – si parla di una stima di circa 50 milioni di vittime – non abbia mai chiesto giustizia<sup>19</sup>.

È altresì rilevante prendere in analisi il rapporto fra vittime civili e militari nei vari conflitti. Durante la I Guerra Mondiale il rapporto di vittime fra civili e militari è stato di 1 a 10; durante la II Guerra Mondiale il rapporto è diventato di 1 a 1; durante la Guerra di Corea il rapporto è stato di 8 a 1, durante la Guerra in Vietnam di 9 a 1. Prendendo in considerazione la stima di vittime tra i 92 a 101 milioni, il rapporto fra morti civili e militari è complessivamente di 9 a 1. Sembra pertanto esserci un progressivo aumento in negativo del rapporto tra morti civili e militari, tale da far ritenere che un incremento così sostanziale della vittimizzazione verificatosi nei conflitti più recenti sia dovuto alla maggiore facilità nell'accesso alle informazioni che non era possibile per i conflitti nel passato.

La giustizia penale internazionale ha storicamente trovato forte opposizione nei governi, i cui obiettivi sono sempre stati determinati da un forte realismo politico o da ciò che viene comunemente definita *realpolitick*. L'idea che possano esistere considerazioni di carattere etico/morale al di sopra degli interessi politici degli stati è sempre stata sostanzialmente rigettata dalla *realpolitick*. Solo occasionalmente vi è una convergenza tra gli interessi della *realpolitick* e la ricerca di una giustizia penale internazionale. Negli ultimi tempi la *realpolitick* ha trovato utile cooptare la giustizia penale internazionale cercando di utilizzarla a favore dei propri scopi<sup>20</sup>.

ti, bensì percepisce sei milioni di vittime più due o più tredici. Risulta oltremodo chiaro da questi due esempi come esistano diverse soglie di tolleranza sociale per la vittimizzazione. A sua volta, quando una società raggiunge un alto livello di tolleranza, diventa intollerante ed è passibile di reagire in maniera sproporzionata. Non vi sono misure culturali o antropologiche prevedibili che possono essere usate per stabilire dove si colloca la soglia di sopportazione di una data società; la migliore analogia possibile è quella con il dolore individuale dal momento che ogni singolo individuo ha una soglia personale, data da un numero diverso di fattori comunque passibile di mutamenti a seconda delle circostanze.

<sup>19</sup> Cfr. CHRISTOPHER MULLINS, *Conflict Victimization and Post-Conflict Justice 1945-2008*.

<sup>20</sup> Cfr. KINGSLEY MOGHALU, *Global Justice: The Politics of War Crimes Trials* (2008).

La domanda di una giustizia penale internazionale è stata portata avanti dalla società civile internazionale, la quale pone le considerazioni etico/morali al di sopra della *realpolitik*. Questa richiesta è stata spesso disattesa, se non apertamente osteggiata, da parte dei governi, sempre concentrati sull'ottenimento dei propri obiettivi politici. Ciò è stato interpretato come il paradigma della pace contro la giustizia – un paradigma di per sé falso e non corretto, dato che pace e giustizia non sono né contraddittori né si pongono in conflitto fra di loro. Questo non significa però che le problematiche relative alla tempistica non siano rilevanti. La tempistica delle iniziative volte al perseguimento di una soluzione politica potrebbe essere condizionata in negativo dalla semplice minaccia o dal concreto sviluppo di procedimenti penali internazionali, ma il fatto che vi siano tempistiche diverse è solo una questione di buon senso e di saggezza<sup>21</sup>. Fin troppo spesso coloro i quali propongono accordi politici affermano la necessità di adottare amnistie o concedere l'impunità al fine di ottenere la pace, sacrificando così la giustizia. Questo accade perché non vi sono altre forze di pressione in grado di far desistere le parti coinvolte in un conflitto dal commettere crimini quali il genocidio, i crimini contro l'umanità ed i crimini di guerra. Non è quindi la ricerca di giustizia ad essere di impedimento alla pace, ma l'assenza di una chiara volontà politica degli stati di usare la forza per prevenire o fermare i conflitti.

Se il presupposto dell'uso della deterrenza/prevenzione deve avere un qualche effetto, allora la falsa dicotomia della pace contro la giustizia deve essere eliminata una volta per tutte. Altrimenti coloro i quali avranno le possibilità e la volontà di portare avanti conflitti violenti, useranno la loro capacità per rafforzare la loro posizione nelle trattative per ottenere la loro impunità in cambio della cessazione delle ostilità – e ciò è controproducente per l'uso della deterrenza/prevenzione.

## 6. *L'esigenza di un sicuro accertamento delle responsabilità*

L'impunità per i crimini internazionali e le gravi violazioni ai diritti umani è stata motivo di preoccupazione per la comunità internazionale fin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale<sup>22</sup>. Fin d'allora gran parte delle vittimizzazioni

<sup>21</sup> Questo concetto è ben espresso dall'*Ecclesiaste* 3:1-8 nel Nuovo Testamento, che postula vi sia un tempo per tutto, e non necessariamente allo stesso tempo.

<sup>22</sup> Cfr. 59 *Law & Contemp. Probs.* (1996). Vedi altresì: United Nations, Agreement for the

sono avvenute in conflitti non a carattere internazionale – conflitti interni e violenze causate da regimi autoritari. Questo è stato in parte conseguenza dei vuoti normativi nel diritto umanitario che hanno reso non applicabili a questa tipologia di conflitti ed a queste tipologie di vittimizzazioni le sue norme, per cui gran parte dei perpetratori sono riusciti a non dover rispondere dei propri crimini. Ad ogni modo spesso a livello nazionale, anche se i sistemi giuridici prevedono sufficienti strumenti di indagine ed esecuzione, non sono state portate avanti indagini contro autori di crimini quali genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. La conseguenza è stata che coloro che hanno commesso tali crimini spesso non hanno dovuto risponderne nemmeno a livello nazionale. Una così diffusa impunità, sia a livello nazionale sia a livello internazionale potrebbe far sospettare la mancanza di un vero e proprio impegno morale da parte della comunità internazionale.

I conflitti nell'Ex Jugoslavia ed in Ruanda hanno innalzato il livello di attenzione della comunità internazionale, ed in risposta il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha costituito due tribunali penali internazionali *ad hoc* per questi paesi<sup>23</sup>. L'esperienza di questi due tribunali ha dimostrato sia la necessità quanto l'effettiva possibilità di istituire un tribunale penale internazionale permanente. Nel 1995, l'Assemblea Generale dell'ONU ha istituito una commissione *ad hoc* e nel 1996, una commissione preparatoria per predisporre una prima bozza dello statuto per un tribunale penale internazionale permanente. Nel 1997 l'Assemblea Generale ha quindi convocato una conferenza diplomatica, tenutasi successivamente a Roma, dal 15 giugno al 17 luglio 1998, al fine di adottare una convenzione che istituisse un corte penale internazionale<sup>24</sup>.

prosecution and punishment of major war criminals of the European Axis, Aug. 8, 1945, U.N.T.S. 280, Agreement by the Government of the United States of America, the Provisional Government of the French Republic, the Government of the Union of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis; United Nations, Charter of the International Military Tribunal – Annex to the Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis, Aug. 8, 1945.

<sup>23</sup> Per ICTY vedi S.C. Res. 808, U.N. Doc. S/RES/827 (May 25, 1993) e *Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of the Security Council resolution 827*, U.N. Doc. S/25704 (May 3, 1993). Per ICTR vedi S.C. Res. 955, U.N. Doc. S/RES/955 (Nov. 8, 1994) and *Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda*, S.C. Res. 955, U.N. Doc. S/RES955 (Nov. 8, 1994).

<sup>24</sup> Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, Art. 8, July 17, 1998, 2187 U.N.T.S. 90. Vedi anche: 1-3 *The Legislative History of the International Criminal Court: Introduction, Analysis, and Integrated Text* (M. Cherif Bassiouni ed., 2005).

Fra il 1999 ed il 2004, le Nazioni Unite e diversi Stati istituirono tribunali misti in Sierra Leone, Kosovo, Timor Est ed in Cambogia<sup>25</sup>. Contemporaneamente altri conflitti si scatenarono, alcuni dei quali ancora in corso nella Repubblica Democratica del Congo, in Uganda ed in Somalia, ma la richiesta di giustizia per questi ed altri conflitti sembra essere svanita.

I procedimenti penali internazionali non rappresentano necessariamente la più appropriata fra le varie modalità di accertamento delle responsabilità per tutti i tipi di conflitto. In realtà vi è tutta una serie di modalità, adoperate singolarmente o in combinazione fra di loro, che possono essere più appropriate in una determinata situazione<sup>26</sup>. Fra queste ritroviamo: le così dette commissioni di accertamento della verità e di riconciliazione, le commissioni investigative, meccanismi di compensazione, procedimenti nazionali e meccanismi di purificazione (*lustration*). Riconoscendo la natura assolutamente *sui generis* di ogni conflitto, queste diverse modalità spesso necessitano di una commissione di coordinamento o di un *ombudsperson* al fine di creare un approccio specifico per la PCJ in un determinato conflitto. L'applicazione di una modalità specifica o una combinazione di quelle più appropriate in una determinata situazione di PCJ dipende da una varietà di fattori quali gli obiettivi specifici delle parti in conflitto, la loro effettiva volontà di riconciliazione, la portata dei crimini commessi, la durata del conflitto ed ulteriori variabili interne ed esterne le quali possono condurre nel migliore dei casi ad una riconciliazione e nel peggiore ad una scissione dello stato esistente.

Non importa quale modalità per l'accertamento delle responsabilità sia alla fine scelta, ma non vi possono essere dubbi sul fatto che una forma di accertamento delle responsabilità vi debba necessariamente essere, come percorso necessario per lenire le ferite del passato e spianare la strada ad una futura riconciliazione<sup>27</sup>. Per questa ragione è importante notare che a volte il meglio è nemico del bene. Proprio in questo senso, la migliore soluzione in un conflitto non dovrebbe impedire l'implementazione di buoni modelli giuridici e di conseguenza ignorare il bisogno di una PCJ durante un conflitto. Infatti è sempre meglio fare qualcosa piuttosto che non fare nulla. La giustizia non

<sup>25</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *Mixed Models of International Criminal Justice*.

<sup>26</sup> Cfr. STROMSETH, *Justice on the Ground*, cit.

<sup>27</sup> Cfr. ELLIS, *International Justice and the Rule of Law*, cit., "(...) la giustizia si ottiene innanzitutto e soprattutto attraverso una certa assunzione delle responsabilità. Vedi altresì il Preambolo dello Statuto della Corte Penale Internazionale: "[T]he most serious crimes (...) must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation (...)".

può essere ignorata né elusa nella ricerca di soluzioni politiche di ripiego. Facendo così non si farebbe altro che creare i presupposti per una ripresa del conflitto. Dal momento che la giustizia ha in se la forza per spegnere le braci della vendetta, essa è evidentemente un elemento essenziale per il raggiungimento della pace e della riconciliazione. La giustizia deve però essere perseguita con trasparenza, imparzialità, integrità, indipendenza politica ed equità.

### 7. *Evoluzione del concetto di giustizia post-conflict (PCJ)*

Fino al 1992, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU non si è mai occupato di questioni relative alla PCJ, considerandole al di fuori degli scopi del proprio mandato stabilito al Capitolo VII della Carta (in pratica la parte che riguarda la pace e la sicurezza), per come intendeva interpretarlo (o meglio come intendevano interpretarlo i cinque membri permanenti). In ogni caso, dal 1992, il Consiglio di Sicurezza ha istituito due tribunali penali internazionali *ad hoc* per i conflitti nell'Ex Jugoslavia ed in Rwanda, e diversi tribunali misti. La ragione per cui il Consiglio di Sicurezza non ha agito intervenendo in contesti di PCJ fra il 1948 ed il 1992 risponde sostanzialmente a valutazioni di carattere politico, ed è a causa di considerazioni altrettanto politiche che dal 1992 in poi, il Consiglio di Sicurezza ha iniziato ad agire in maniera così selettiva. Il perché di tale mancanza di coerenza nei comportamenti deve comunque essere attribuita all'incapacità di comprensione dei meccanismi di PCJ ed al fallimento nello sviluppare politiche e comportamenti coerenti.

Il bilanciamento fra la giustizia penale internazionale e gli altri obiettivi di natura politica è sempre un esercizio *sui generis*, visto che già di per sé ogni conflitto è un conflitto *sui generis*. Infatti, non esiste una modalità di PCJ, o una combinazione di modalità, adattabile a tutte le situazioni. Considerando che non esiste "una misura giusta per tutte le situazioni" la scelta di una determinata modalità, o la combinazione delle varie modalità di PCJ, varierà in ogni situazione. La selezione delle modalità, ed in particolare quella dell'esercizio dell'azione penale, da parte di istituzioni nazionali, internazionali, o modello misto nazionali/internazionali, è quasi sempre stata condizionata da considerazioni non giuridiche. Fra queste vi sono la ricerca della pace fra stati e la riconciliazione fra i popoli. Questi obiettivi pur essendo essenzialmente di natura politica, riflettono allo stesso tempo valori che non possono essere sotto-stimati, o peggio, ignorati. La giustizia penale internazionale non può essere vista interamente al di fuori del quadro più generale della pace e della riconci-



liazione, obiettivi che includono di per sé il concetto di giustizia, anche se inteso in modo differente da quello considerato nei procedimenti penali<sup>28</sup>.

Gli obiettivi della giustizia penale internazionale includono: la prevenzione attraverso la deterrenza, la retribuzione perseguita attraverso azioni penali specifiche, le quali anch'esse dovrebbero avere una qualche funzione deterrente, dando alle vittime la percezione dell'esistenza della giustizia e di una fine alle loro sofferenze. In ogni caso, questi obiettivi sono praticamente impossibili da valutare. Ciò che rimane è il simbolismo dell'azione penale specifica ed il presunto impatto sulla pace o il ritorno alla normalità per una società dilaniata dalla guerra. L'assunto che i procedimenti penali internazionali siano capaci di produrre effetti di deterrenza e conseguentemente di prevenzione per nuove azioni criminali, non è provato. Esso si basa, infatti sugli stessi principi generali in materia di deterrenza che esistono nei sistemi penali nazionali. Vi è comunque un dato aneddotico su un qualche effetto di deterrenza in un dato conflitto creato attraverso procedimenti penali internazionali, come nel caso della guerra nell'ex Jugoslavia dal 1991 al 1995. In tutti gli altri casi di procedimenti internazionali bisogna registrare purtroppo come l'effetto deterrente sia stato sostanzialmente nullo, in quanto i procedimenti penali si sono tenuti dopo la fine dei conflitti in questione. Presumibilmente, il complesso dei procedimenti esperiti nel settore della PCJ potrà produrre effetti deterrenti su eventuali conflitti futuri; ciò resta comunque un dato da dimostrare scientificamente.

<sup>28</sup> Bisogna evidenziare che non vi è nulla di intrinsecamente incompatibile fra gli obiettivi politici e gli obiettivi tesi alla realizzazione dei valori più nobili di giustizia finalizzata al bene comune, ed in casi particolari, al fine di raggiungere obiettivi quali la pace e la riconciliazione. Come in tutte le questioni che riguardano obiettivi diversi fra di loro, il bilanciamento fra la giustizia ed obiettivi politici "positivi" è difficile da raggiungere, se non altro perché la prima si basa su dei valori che non possono essere compromessi, mentre i secondi si basano su di interessi che sono essenzialmente, di per sé, dei compromessi. Giungere ad una sintesi perfetta fra le due cose non è possibile, ma si può cercare una conciliazione. Se la richiesta di pace viene per prima, gli obiettivi politici dovranno seguire la prima, deferendo nel tempo, non nella sostanza. La contraddizione sorge quando l'imposizione di accordi politici impedisce la PCJ. La lacuna principale di questo approccio è il non prendere in considerazione le lezioni del passato che ci insegnano che non vi può essere pace senza giustizia. Le ingiustizie commesse dall'uomo non scompaiono con il raggiungimento di un accordo politico fra leader politici, esse persistono in una sorta di limbo, sempre pronte a riemergere. La conseguenza principale di ciò è l'assenza di una pace vera, ed il rischio perpetuo di nuovi e rinnovati conflitti. La giustizia è una componente essenziale della pace. D'altra parte, cosa davvero costituisca giustizia in un dato momento in un dato contesto rimane una domanda di difficile risposta. Vedi: ASHRAF GHANI & CLARE LOCKHART, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World* (2009); PIERRE ALLAN - ALEXIS KELLER, *What is a Just Peace?* (2008).

Uno degli obiettivi più importanti, e non ancora sufficientemente evidenziato, della giustizia penale internazionale è quello di dare soddisfazione alle vittime e assicurare loro un risarcimento. Ad ogni modo, soltanto nel 2006 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione sui *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*<sup>29</sup>. Visto che tali principi e linee guida non sono vincolanti, è evidente come debbano ancora essere applicate sia a livello nazionale quanto a quello internazionale. Il riconoscimento di questi principi e delle linee guida è sicuramente un segno di progresso. Ciò che risulta essere particolarmente importante è che sia i principi quanto le linee guida prefigurano la giustizia penale internazionale come un diritto per le vittime, mentre nella storia recente della giustizia penale internazionale, i diritti delle vittime difficilmente sono mai stati presi in considerazione.

Le altre componenti della giustizia penale internazionale comprendono l'annotazione delle conseguenze negative dei conflitti e lo sviluppo di misure atte a prevenire futuri conflitti. La giustizia penale internazionale dovrebbe essere vista in questa ottica per così dire globale, che prevede di integrare tutti o quasi tutti i meccanismi di PCJ sviluppati negli ultimi decenni. Inoltre la giustizia penale internazionale dovrebbe essere altresì integrata nelle modalità di pacificazione (*peace-making*), di costruzione della pace (*peace-building*) e di assistenza umanitaria. Le considerazioni politiche hanno tenuto separato ciò che dovrebbe essere integrato.

Risultati giuridici conseguenti al cambiamento dei paradigmi sopradescritti possono essere facilmente valutati adoperando diversi strumenti di misurazione, come ad esempio gli sviluppi normativi: fra il 1815 ed il 2009 sono state elaborate 26 convenzioni internazionali direttamente riconducibili al diritto penale internazionale<sup>30</sup>. Comunque, considerando quanto segue: 1) dopo 50 anni di delibere, non esiste una convenzione internazionale sull'aggressione,

<sup>29</sup> Cfr. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, G.A. Res. 147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (March 21, 2006). Vedi anche M. CHERIF BASSIOUNI, *International Recognition of Victims' Rights*, 6 HUM. RTS. L. REV. 203 (2006). Per una prospettiva statunitense vedi ALFRED BROPHY, *Reparations: Pro and Con* (2006).

<sup>30</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *International Crimes: The Ratione Materiae of ICL*, in 1 *International Criminal Law* 129 (M. Cherif Bassiouni ed., 3d ed. 2008) at 134.

la cui proibizione è sancita nella Carta delle Nazioni Unite<sup>31</sup>; 2) non vi sono più state convenzioni sui crimini contro l'umanità dopo che questo concetto è emerso nel 1919 a seguito della fine della Prima Guerra Mondiale e fu successivamente utilizzato di fronte ai Tribunali militari, l'IMT e il IMTEF, dopo la Seconda Guerra Mondiale<sup>32</sup>; 3) non si è mai raggiunta una definizione unanime di terrorismo o una convenzione omnicomprensiva sull'argomento fin da quando questo tema fu sviluppato dalla Lega delle Nazioni nel 1937, per poi essere ripreso dalle Nazioni Unite nel 1969<sup>33</sup>; 4) non è mai stato approvato un codice penale internazionale sin da quando se ne discusse nel 1947 a proposito del *UN Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind*<sup>34</sup>. Di contro vi è un guazzabuglio di 267 convenzioni che trattano di 28 diverse categorie di crimini internazionali, con numerosissime sovrapposizioni, differenze, inconsistenze ed ambiguità<sup>35</sup>.

La storia più recente ci ha dimostrato come assicurare un pieno accertamento delle responsabilità e ridurre i casi di impunità siano elementi molto importanti per la pace, la stabilità e la costruzione di stati democratici all'indomani di un conflitto. Le modalità di PCJ sono altresì essenziali nello stabilire lo stato di diritto, rispettare i diritti umani, rispettare le sofferenze delle vittime e prevenire il ripetersi di violazioni future<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI - BENJAMIN B. FERENCZ, *The Crime Against Peace and Aggression: From Its Origins to the ICC*, in 1 *International Criminal Law* 207 (M. Cherif Bassiouni ed., 3d ed. 2008); YORAM DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defense* (3d ed. 2001).

<sup>32</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *Crimes Against Humanity in International Law* (2d ed. 1999); GEOFFREY ROBERTSON, *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice* (2d ed. 2002); EGON SCHWELB, *Crimes Against Humanity*, 23 *BRIT. Y.B. INT'L L.* 178 (1946). Vedi anche: SAMANTHA POWER, *A Problem From Hell: America and the Age of Genocide* (2002).

<sup>33</sup> Cfr. 1 *International Terrorism: Multilateral Conventions 1937-2001* (M. Cherif Bassiouni ed., 2001).

<sup>34</sup> Cfr. BASSIOUNI, *The Legislative History of the International Criminal Court*, cit.

<sup>35</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *The Normative Framework of International Humanitarian Law: Overlaps, Gaps and Ambiguities*, 8 *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 199 (1998).

<sup>36</sup> In un sistema in cui prevale lo stato di diritto, le leggi sono di pubblico dominio, chiare nel significato ed applicate equamente a tutti gli individui. Istituzioni e singoli individui obbediscono alla legge, non potendo quindi usare arbitrariamente il proprio potere. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite distingue fra lo stato di diritto a livello nazionale e quello a livello internazionale. Su questo punto vedi *The Rule of Law at the National and International Levels*, U.N. Doc. A/Res/62/70, (Jan. 8, 2008). Per la promozione di uno stato di diritto internazionale vedi: ANDRÉ NOLLKAEMPER, *The Internationalized Rule of Law*, 1 *Hague J. Rule of L.* 74 (2009). Sostiene Nollkaemper che lo stato di diritto viene definito sempre di più dalle connessioni ed interazioni che intercorrono fra il diritto internazionale ed i vari diritti nazionali.

Gli impegni essenziali della PCJ si fondano nelle premesse generali che stabilirono il moderno sistema di diritti umani circa 50 anni fa. In ogni caso il termine descrive uno specifico processo che rappresenta un significativo, e relativamente recente, progresso la cui coerenza sta emergendo solo adesso dopo due decenni di sviluppi pratico-teorici. Le radici culturali della PCJ possono essere rintracciate nel periodo immediatamente successivo alla Prima Guerra Mondiale, quando la comunità internazionale che ne stava emergendo, iniziò seriamente a considerare il valore che poteva avere la ricerca di giustizia all'indomani di un conflitto, nonostante poco fosse stato sostanzialmente fatto. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, la comunità internazionale istituì degli organi di PCJ, tra cui i Tribunali Militari Internazionali a Norimberga e Tokio ed inoltre supportò procedimenti penali a livello nazionale per crimini di guerra in Europa ed in Asia.

Queste iniziative erano collegate alla nascita del moderno sistema di tutela dei diritti umani attraverso la creazione delle Nazioni Unite e la vasta accettazione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948<sup>37</sup>. Dagli anni '50 agli '80, l'impegno per i diritti umani si è continuato a sviluppare. Purtroppo però, la *realpolitik*, conseguenza della Guerra Fredda e le profondissime divisioni ideologiche e politiche di quegli anni, non permisero l'implementazione di politiche più sostanziali di accertamento delle responsabilità e di ricerca della giustizia. Durante questi anni vi sono stati grandi avanzamenti nel diritto dei trattati, significativi sviluppi delle istituzioni internazionali ed un impegno crescente nella definizione degli obblighi relativi al rispetto dei diritti umani.

Dalla metà degli anni ottanta, vi è stato un crescente interesse per PCJ in quanto associata ad un numero non indifferente di transizioni politiche da regimi autoritari a sistemi democratici. In Sud e Centro America molti paesi iniziarono a fare i conti con l'eredità lasciata dalle passate repressioni sistematiche. I nuovi Governi democratici misero in atto procedimenti penali a livello nazionale, commissioni di indagini, politiche per le riparazioni e meccanismi a favore della memorializzazione, spesso motivate dalla pressione popolare, dalla società civile e da gruppi locali per la tutela dei diritti umani. Nell'Europa centro-orientale, i governi portarono avanti iniziative parallele coinvolgendo l'opinione pubblica, rendendo consultabili archivi segreti e istituendo sanzioni amministrative conosciute come purificazione (*lustration*) o valutazione

<sup>37</sup> Cfr. Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810 at 71 (Dec. 10, 1948).

(*vetting*). Più in generale, queste strategie di PCJ emersero partendo dal basso, essendo promosse dai movimenti popolari e sviluppandosi come risposta ad esperienze e bisogni locali.

Già alla metà degli anni novanta un ampio consenso internazionale si era sviluppato sulla necessità di collegare la giustizia e la riconciliazione nazionale con la fine di un conflitto e la transizione democratica. Questo cambiamento storico emerse grazie alla legittimazione generata dal dibattito sui diritti umani, alle attività delle organizzazioni non governative a livello nazionale ed internazionale e ad una espansione più generale dell'impegno dei singoli stati nei confronti della difesa dei diritti umani. L'accettazione internazionale dei principi e delle strategie internazionali di PCJ è altresì da collegarsi all'espandersi delle operazioni delle Nazioni Unite, ivi incluse le missioni di *peace-keeping* ed in difesa dei diritti umani, così come allo stesso modo ha pesato il crescente riconoscimento a livello istituzionale del collegamento fra diritti umani e sviluppo internazionale.

## 8. *L'impegno delle Nazioni Unite per la giustizia post-conflict*

Mentre le Nazioni Unite sono sempre state in prima linea nel tentativo di promuovere la giustizia penale internazionale, il suo reale impegno a favore di una PCJ ha sempre peccato di una mancanza di coordinamento centrale, che ha causato inefficienza, costi eccessivi ed una scarsa capacità di reale implementazione. Gli interventi di PCJ sono stati generalmente gestiti da troppi attori, collegati alle Nazioni Unite, diversi e non coordinati fra di loro, fra cui l'Alto Commissario per i Diritti Umani (UNHCR) a Ginevra, il Dipartimento per le Operazioni di Peacekeeping (DPKO) a New York, l'Agenzia per la lotta ed il contrasto alla Criminalità ed alla Droga (UNODC) a Vienna, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) a New York, così come altri uffici direttamente dipendenti dal Segretario Generale. Le Agenzie delle Nazioni Unite coinvolte in questi processi operano generalmente grazie a burocrazie tra loro indipendenti e consolidate all'interno delle stesse agenzie, limitando il coordinamento, l'integrazione, e lo sviluppo di un quadro generale unificante.

Questi problemi vengono poi accentuati dal ruolo svolto dal Consiglio di Sicurezza, il quale attualmente dedica una quantità assolutamente sproporzionata del suo prezioso tempo e delle sue risorse ad un piccolo numero di questioni di PCJ, come ad esempio i due tribunali *ad hoc*. Inoltre il Consiglio di

Sicurezza non si trova in una posizione ideale per gestire programmi coordinati di PCJ poiché politiche vincenti richiedono un impegno sensibile e flessibile alle diverse realtà locali, ivi compresi gli input ricevuti dalle organizzazioni intergovernative e non governative e dai rappresentanti delle comunità internazionali.

Diversi paesi hanno implementato proprie strategie di PCJ assieme a questi processi internazionali, a volte indipendentemente a volte con il supporto ed una guida esterna. Queste strategie possono includere azioni giudiziarie a livello nazionale nei confronti di autori di crimini di alto e basso livello ed una serie di riforme istituzionali quali nuove costituzioni, riforme dei sistemi giudiziari e la creazione di organi ufficiali di controllo e monitoraggio per il rispetto dei diritti umani. Governi in dozzine di paesi hanno inoltre utilizzato commissioni di accertamento della verità, una pratica unica dell'evoluzione della PCJ, politiche di valutazione (*vetting*), sistemi di riparazione e meccanismi per la conservazione della memoria.

Negli anni più recenti i principi, le idee, le strategie ed i processi interni alla PCJ hanno acquisito uno slancio notevole. Tutte le diverse modalità implementate hanno segnato un rinnovamento nei modi in cui la comunità internazionale in generale concepisce la ricostruzione istituzionale di una nazione, la pace e la democrazia. Questioni quali l'accertamento della verità, la riconciliazione e l'accertamento delle responsabilità morali e legali sono adesso viste come elementi essenziali delle negoziazioni di pace e formano le basi stesse di numerosi programmi di ricostruzione nazionale. Grazie all'implementazione generalizzata di politiche di PCJ in tutto il mondo, è adesso possibile iniziare a ragionare su quanto imparato dalle esperienze precedenti. Visto che i protagonisti globali continuano a lottare per coagulare il consenso attorno all'impegno in favore di una PCJ percepita come funzionante e necessaria, risulta chiaro quanto il pressante bisogno di un'attività di ricerca comparativa e la creazione di linee guida chiare, come i *Chicago Principles*, costituiscano un notevole valore aggiunto.

### 9. *Lo sviluppo di un piano integrato*

Sviluppare appropriate strategie di PCJ richiede flessibilità ed un impegno aperto ed in costante evoluzione in relazione alle necessità specifiche di una realtà locale. Il ruolo che in futuro svolgerà la Corte Penale Internazionale dovrà essere parte di questa strategia integrata. La Corte non può essere perce-

pita come un meccanismo separato di PCJ. Politiche di PCJ efficaci devono possedere un alto livello di legittimazione e richiedono una precisa volontà da parte dei leader politici, sia di governo quanto di opposizione. Pur essendo il completo accertamento delle responsabilità l'obiettivo ideale, difficilmente può essere praticabile o possibile da raggiungere. Di conseguenza interventi efficaci di PCJ richiedono un coinvolgimento costruttivo con le realtà politiche esistenti. Le strategie di PCJ dovranno sempre cercare di massimizzare l'accertamento delle responsabilità e ridurre al minimo l'impunità. Una strategia appropriata di PCJ consentirà di accertare la verità per quanto possibile, porterà ad una riconciliazione per quanto fattibile, fornirà una piena e completa riparazione per quanto possibile, e definirà le violenze commesse nel passato in maniera trasparente ed equa.

Lo sviluppo di strategie globali di PCJ richiede altresì che ai gruppi più vulnerabili, quali donne, bambini, rifugiati, anziani e minoranze religiose ed etniche vengano assicurate protezioni speciali e mezzi efficaci per poter prendere parte al processo di accertamento del passato<sup>38</sup>. In particolare, i programmi dovrebbero essere istituiti avendo ben chiara la natura, spesso di genere, che caratterizza le violenze politiche, e le necessità particolari delle donne, siano esse vedove che leader della loro comunità. La PCJ richiede una profonda sensibilità ai diversi contesti socio-culturali ed una chiara comprensione degli interessi politici locali. I responsabili politici devono impegnarsi in consultazioni nazionali e cercare indicazioni anche dalle organizzazioni non governative, dai gruppi di comunità, leader tribali o tradizionali, organizzazioni religiose ed altri. Il processo di ricostruzione dei sistemi giudiziari dovrebbe sempre essere intrapreso con l'impegno e la piena consapevolezza di doversi tenere in debito conto i bisogni e le indicazioni locali.

Così come i conflitti vengono spesso generati da specifiche dispute a livello locale e si caratterizzano per le differenti forme di repressione e violenza, le situazioni di PCJ differiscono enormemente. Il processo di ricostruzione all'indomani di un conflitto internazionale non potrà seguire le medesime strategie della ricostruzione dopo un conflitto di tipo interno. Ulteriori differenze esistono fra conflitti etnici o religiosi, o situazioni di transizione politica a seguito della caduta di un regime.

<sup>38</sup> Sulla posizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla protezione dei fanciulli colpiti dai conflitti armati vedi: S.C. Res. 1612, U.N. Doc. S/RES/1612 (July 26, 2005); sul ruolo delle donne nei conflitti armati vedi: S.C. Res. 1325, U.N. Doc. S/RES/1325 (Oct. 31, 2000).

La PCJ dipende anche molto dalle modalità che hanno portato alla cessazione di un determinato conflitto. Alcuni conflitti terminano con una schiacciante vittoria di uno dei contendenti, assicurando a questi ultimi il controllo pressoché totale sulla ricostruzione nazionale. Se da un lato questa situazione potrebbe favorire e semplificare la creazione di strategie per definire le violenze commesse nel passato, dall'altro favorisce uno sbilanciamento degli interessi in gioco che potrebbe avere un conseguente impatto negativo sullo sviluppo di politiche imparziali ed efficaci. Altri conflitti terminano con accordi negoziali che spesso riflettono le richieste e i bisogni delle diverse parti, ma che presentano anche problemi propri. Gli accordi negoziali riflettono il potere e l'influenza delle rispettive parti e questo, in aggiunta ad una serie non indifferente di problemi e gruppi di pressione esterni, giocano un ruolo nel modellare i risultati degli accordi di pace.

In realtà alle sofferenze causate da conflitti violenti – in special modo quelli nei quali vengono commessi crimini quali il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra, gli omicidi di massa, torture ed altre sistematiche violazioni dei diritti umani – non è possibile dare una risposta adeguata. Non esistono dei rimedi veramente efficaci per le vittime di queste azioni. Ad ogni modo, le società ed i governi dovrebbero riconoscere le sofferenze perpetrate nel passato e promuovere attivamente azioni a favore della giustizia. La PCJ trova le proprie fondamenta nell'intrinseco bisogno umano di riconoscere la verità sulle sofferenze subite e di spingere per l'accertamento delle responsabilità quale strumento per costruire il futuro.

Tutte le atrocità prese in considerazione in questo studio sono state commesse da numerosi attori e hanno prodotto numerose vittime. La ovvia conclusione è che maggiore è il numero delle persone coinvolte nella massiccia produzione di sofferenza umana, maggiore è la sofferenza che ne scaturisce. È sconvolgente che così tante persone possano essere messe nella lista di coloro che hanno partecipato ad atrocità di massa. Il fenomeno può essere spiegato attraverso due dinamiche: la prima, è pertinente alle interazioni fra i gruppi violenti e la seconda alla violenza c.d. di stato. Le interazioni fra gruppi, in particolare quelle inter-etniche o inter-religiose, tendono a creare dinamiche di gruppo che non solo rimuovono le naturali inibizioni a compiere tali atrocità, ma addirittura riescono a creare una sorta di spirito collettivo che incoraggia tali azioni. Nella c.d. violenza di stato, un dittatore dispotico o l'élite al potere, possono mobilitare l'intero apparato statale al fine di attuare una violenza indiscriminata, creando diverse dinamiche operative di gruppo. La differenza essenziale fra questi due fenomeni è che la prima viene generata dal



basso verso l'alto mentre la seconda si muove dall'alto verso il basso. Da un certo punto di vista si sarebbe tentati a credere che i singoli abbiano una maggiore capacità di staccarsi dai gruppi; in realtà si osserva che lo stato genera un alto livello di conformismo. Un'altra situazione tipica nella quale in uno stato in mobilitazione si genera questo conformismo, è quella in cui i *decision-maker* dividono in compartimenti stagni i diversi aspetti del conflitto. In questo modo, coloro i quali sono coinvolti in uno dei singoli aspetti esecutivi di un più vasto piano d'azione possono o non conoscere il piano per intero o trovare una giustificazione per convincersi di non conoscerlo per intero<sup>39</sup>. Questa compartimentazione permette ai singoli di separare i principi morali dal risultato finale. Per certi aspetti, questo processo rende molte delle singole azioni apparentemente banali<sup>40</sup>. Di conseguenza, questa riduzione a compartimenti stagni impedisce di vedere il quadro per intero, parcellizzando le responsabilità ed aumentando il conformismo verso condotte illegittime.

In aggiunta al grande numero di soggetti che partecipano attivamente alla commissione di queste atrocità, vi sono coloro i quali vi contribuiscono passivamente, consentendo che queste atrocità si verifichino. La ragione di tale passività potrebbe risiedere nella mancanza di impegno morale, dissociazione o indifferenza. Se ne deduce che coloro i quali ordinano queste atrocità di massa, confidano sul fatto che nessuno si opporrà. È importante determinare l'incidenza di tale fenomeno per capire il perché tali atrocità si verificano, in modo da poterlo tenere sotto controllo. Infatti la conservazione della memoria, le commissioni di accertamento della verità e l'istruzione possono essere uno strumento di sensibilizzazione della gente, riducendo l'apatia e aumentando la capacità di opposizione della società.

È possibile a livello mondiale migliorare la capacità di risposta alle violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario verificatesi nel passato. Ad ogni modo, un mutamento sostanziale nell'applicazione della PCJ richiede volontà politica, risorse ed impegni di lungo periodo. I *Chicago Principles* incoraggiano un approccio globale ed integrato per rispondere alle atrocità commesse nel passato, attraverso rapide azioni di risposta, una pianificazione di lungo periodo, consultazioni nazionali, la partecipazione di diverse realtà, una profonda sensibilità ai singoli contesti e culture locali ed un impegno a livello

<sup>39</sup> A titolo d'esempio basterebbe pensare ai nazisti in Germania, i quali quando accusati, fra le altre cose, di aver stipato vittime su dei treni destinati ai campi di concentramento, risposero di non conoscere la destinazione finale di quei treni.

<sup>40</sup> Cfr. HANNAH ARENDT, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* (1963).

sia nazionale sia internazionale nel collegare la giustizia alla pace ed alla riconciliazione.

Nella comunità internazionale vi è la percezione che i meccanismi di PCJ si dimostreranno vincenti, ma il determinare quale modalità dovrebbe essere applicata ad un determinato conflitto, contesto e regione presenterà grosse difficoltà<sup>41</sup>. Pertanto la possibilità di definire le caratteristiche di un conflitto risulta fondamentale per individuare la migliore strategia di risposta. Come già menzionato, la caratterizzazione dei conflitti e dei crimini è contraddistinta da approcci diversi e non uniformi ed è spesso influenzata da fattori di natura politica. Inoltre, la caratterizzazione di un conflitto in termini legali si differenzia spesso da una caratterizzazione in termini politici, complicando oltre modo l'applicazione di meccanismi di PCJ. Ad esempio, può risultare complesso determinare il ruolo di un attore non statale quando questo si comporta da attore statale. Quando si parla di "altre forme di violenza collettiva di gruppo da parte di attori non statali", ci si riferisce a quelle condotte aberranti che hanno alcuni elementi tipici "dei crimini di stato", quando sono commessi da attori non statali operanti al di fuori dalla struttura statale. Entrambi condividono caratteristiche fenomenologiche simili, producono effetti significativi sugli esseri umani e non sono adeguatamente controllati da meccanismi sociali e legali. Si differenziano fundamentalmente per quanto riguarda i partecipanti e gli strumenti istituzionali sotto il loro controllo.

## 10. *Presupposti di base*

La PCJ si basa su una serie di presupposti fondati sul buon senso importati per analogia dai sistemi giuridici nazionali, in particolare che i procedimenti penali fungono da deterrente e che la deterrenza conduce alla prevenzione. Di conseguenza, se fosse possibile avere esclusivamente procedimenti nazionali e internazionali efficienti, come parte integrante dei meccanismi PCJ descritti nei *Chicago Principles*, si potrebbe ottenere una migliore prevenzione generale e ridurre così il numero dei conflitti e le loro conseguenze negative. Semplicemente non ci sono dati scientifici validi per supportare questa posizione, eccezion fatta per alcune esperienze estrapolate da sistemi penali nazionali.

<sup>41</sup> Cfr. GEORGE P. FLETCHER - JENS DAVID OHLIN, *Defending Humanity: When Force is Justified and Why* 170 (2008).

Effettivamente l'esperienza umana dimostra che esiste la deterrenza, e che essa funziona tanto meglio quanto la possibilità di una immediata e certa punizione sia in una qualche maniera percepita come effettiva. A tutt'oggi in nessun sistema penale è stato effettuato uno studio sulla deterrenza che abbia mai dimostrato l'effettività della deterrenza in mancanza di un efficace sistema di minaccia ed esercizio dell'azione legale. Esistano senz'altro una serie di fattori inibitori interni, che inibiscono gli esseri umani dall'assumere condotte dannose per altri esseri umani o contro l'interesse sociale o pubblico. Se non fosse per questi fattori inibitori, nessun sistema penale nel mondo potrebbe funzionare. Ogni società è necessariamente basata sulla condivisione di determinati valori sociali, e le norme penali di ogni società rispecchiano la riprovazione sociale collegata alla violazione di tali valori. Il presupposto è quindi che coloro i quali sono propensi a violare quei valori sociali rispecchiati dalle norme penali costituiscono una piccola parte della società, e che quindi la società potrà svolgere una forma di controllo sociale sui rei attraverso il sistema penale. Nessun sistema penale potrebbe esistere se il presupposto fosse che la maggior parte dei membri della società potessero violare le norme penali. Perciò, più la norma penale riflette i valori sociali, più sarà probabile o almeno ragionevole presupporre che le violazioni saranno limitate e di conseguenza che il controllo sarà più efficace. Comunque, in assenza di questi presupposti le violazioni aumentano considerevolmente.

Durante i conflitti, sia essi a carattere internazionale, non-internazionale o a carattere interno, i sistemi di controllo sociale vengono eliminati o sostanzialmente ridotti, lasciando gli individui in balia dei gruppi che sono propensi ad utilizzare la violenza come strumento di controllo. Quasi in ognuna di queste situazioni, la patina di civiltà umana che resta si rivela essere molto sottile. La ripartizione dei controlli sociali si sostanzia in quello che verrebbe definito un atavico o primitivo ricorso alla violenza, dove l'uso della forza rimpiazza facilmente l'uso della legge o della ragione. Affermare che, in queste situazioni, la minaccia potenziale rappresentata dai procedimenti penali e dalle conseguenti condanne possa produrre un effetto deterrente speciale o generale, è davvero molto difficile – soprattutto nei casi in cui il leader di un gruppo esercita un controllo assoluto sui propri membri. I componenti di un gruppo sono alla completa mercé dei rispettivi leader, ed è la legge di questi leader che viene applicata.

Di conseguenza è difficile pensare che i componenti di un gruppo coinvolto in un conflitto, indipendentemente dalla sua caratterizzazione giuridica, reagiranno condizionati più sulla base della minaccia immediata percepita dai

propri leader piuttosto che sulla base della minaccia rappresentata da un futuro procedimento penale alla fine del conflitto. Quello che sembra prevalere fra gruppi coinvolti in violenza armata sono la disciplina ed il senso di onore (qualora esista in un gruppo di combattenti): questo solitamente caratterizza più le unità militari organizzate, le quali hanno ricevuto formazione sul diritto dei conflitti armati e sono sotto l'effettivo comando e controllo di un sistema gerarchico. Questa struttura organizzativa, allo stesso modo dell'addestramento, delle tradizioni, del comando e del controllo, non esiste in gruppi irregolari ed in altri gruppi coinvolti in violenze armate all'interno di conflitti. Ciò porta a concludere che il presupposto della deterrenza e della prevenzione può solo funzionare se realmente percepita come tale dal leader di un gruppo. In ogni caso, quando anche il leader di un gruppo percepisce che le probabilità di un'azione penale internazionale è bassa e che contestualmente la probabilità di una impunità *de jure* è alta, difficilmente farà rispettare il diritto umanitario all'interno dei gruppi sotto il suo controllo. In questi casi è difficile anche solo affermare che la PCJ sia in grado di creare degli effetti di prevenzione.

Le azioni giudiziarie intraprese sia a livello nazionale che internazionale basate sul nucleo centrale dei crimini internazionali quali il genocidio, i crimini contro l'umanità ed i crimini di guerra, indicano che per la stragrande maggioranza dei perpetratori di questi crimini è molto più alta la possibilità di ottenere l'impunità rispetto a quella che vengano accertate le loro responsabilità. Basti considerare, a titolo di esempio, che nei conflitti nell'Ex Jugoslavia ed in Ruanda, il numero approssimato di vittime totale è di un milione di persone, a fronte di un numero totale di incriminati, dai tribunali internazionali *ad hoc* ICTY ed ICTR, pari a 240. È chiaro come gli accusati rappresentino solo una minima percentuale di coloro i quali hanno davvero commesso i crimini in questione e provocato un milione di vittime – senza contare i feriti, i torturati, le donne ed i bambini violentati e abusati sessualmente. Questo dato non include neanche la distruzione delle proprietà pubbliche e private in violazione sia del diritto umanitario sia del diritto interno. Quindi se ne deve dedurre che in questi due conflitti la deterrenza speciale e generale ed il suo effetto complessivo come strumento di prevenzione dei conflitti e minimizzazione del danno è al massimo di tipo aneddotico.

In aggiunta a tali considerazioni, l'impatto a livello mondiale di deterrenza/prevenzione esercitato dalla Corte Penale Internazionale è probabilmente limitato innanzitutto per ragioni economiche e di capacità, ma allo stesso tempo a causa di altri motivi fra i quali l'incapacità della CPI di condurre investi-

gazioni dirette su conflitti in parti del mondo difficilmente raggiungibili ma anche per ragioni di natura politica che non permettono alla Corte di raggiungere i propri obiettivi. È sufficiente ricordare che Joseph Kony, leader del *Lord's Resistance Army* in Uganda, è riuscito ad evitare l'arresto da parte della Corte Penale Internazionale grazie alla prospettiva di un accordo di pace con il governo, ponendo così fine al conflitto. Infatti ad un certo punto è stato di pubblico dominio il fatto che Kony si fosse rifiutato di firmare un accordo di pace fin quando il mandato d'arresto della Corte Penale Internazionale non fosse stato revocato. Ed è stato riportato che il Governo ugandese abbia valutato questa opzione. In maniera non dissimile, l'atto di accusa ed il mandato di arresto nei confronti di Al Bashir in Sudan, non è stato eseguito sia a causa del supporto ricevuto da Al Bashir quanto per l'opposizione alla Corte Penale Internazionale da parte dell'Unione Africana e degli Stati Arabi. Solo il Sud Africa ed il Botswana, Stati parte della Corte Penale Internazionale, hanno, e gliene va dato atto, preso una posizione diversa. Ciononostante, si può affermare che vi è un effetto di deterrenza nell'emissione di questi atti d'accusa o mandati di arresto, perlomeno nei confronti di quegli individui soggetti a questi strumenti giuridici. Ad ogni modo questo effetto limitato e circoscritto non può essere valutato come esteso alla massa degli autori di violazioni dei tre *core crimes* (crimini principali) in relazione con gli attuali conflitti.

Va anche detto che i conflitti osservati in questo studio rivelano che essi possono ricadere in un numero di categorie non distinguibili. Una di queste categorie è caratterizzata dalla presenza di un dittatore o di elite al potere in un determinato paese in grado di utilizzare le strutture organizzative e le risorse di uno stato al fine di vittimizzare una parte della propria popolazione o per dirigere i propri attacchi contro altri civili in uno stato confinante. Una tipologia diversa di conflitti è quella caratterizzata da scontri fra gruppi diversi su base etnica, tribale o religiosa. Questi tre tipi di conflitti sono più complicati di quelli della categoria precedente, a causa di un livello di decentramento delle decisioni ed a causa di un numero di attori individuali la cui motivazione personale non è collegata ad una struttura di comando. Per la prima categoria di conflitti, gli assunti di deterrenza e prevenzione sono maggiori in quanto sono diretti ad un numero più ristretto di individui i quali possono, di conseguenza, più facilmente essere processati o anche solo semplicemente catturati alla fine delle ostilità. Nella seconda categoria, il coinvolgimento di larghe masse di individui in atti di violenza incontrollati ed incontrollabili, nei confronti di altri gruppi etnici, tribali o religiosi non pare essere soggetto alle stesse inibizioni derivate da meccanismi di deterrenza.

La lezione che deve essere tratta da questo studio sulla vittimizzazione a livello mondiale e sulle modalità di PCJ è che la Corte Penale Internazionale dovrebbe sviluppare politiche di indagine e incriminazione più focalizzate e mirate su quei soggetti più probabilmente sensibili alla minaccia di procedimenti penali. Questi soggetti dovrebbero necessariamente essere capi di stato, capi di governo, e alti funzionari di governo e delle forze armate. Questo vorrà anche dire purtroppo che tali soggetti saranno più facilmente in grado di esercitare il loro potere e la loro influenza come scudo per eventuali azioni penali nei loro confronti, come è accaduto negli esempi riportati in precedenza. Con lo scorrere del tempo, e con un numero maggiore di tali soggetti sottoposti e processati dalla Corte Penale Internazionale, questa procedura diventerà sempre più efficace e la probabilità di evitare i processi si ridurrà sensibilmente. Allo stesso tempo, le difficoltà che la Corte Penale Internazionale sta incontrando e continuerà ad incontrare per i prossimi anni, non avranno ovviamente alcun effetto sul livello di deterrenza e di prevenzione dei conflitti attualmente in corso. Perciò, la Corte Penale Internazionale dovrebbe concentrarsi nel rafforzare la capacità istituzionale dei sistemi giuridici nazionali a promuovere procedimenti a livello nazionale. Questo ruolo è già compreso nelle finalità della Corte Penale Internazionale, come è deducibile dal principio della complementarità, e d'altronde fa parte degli obiettivi enunciati nel preambolo dello Statuto di Roma<sup>42</sup>.

Il concetto della complementarità non deve essere interpretato nella ristretta ottica giurisdizionale attribuibile al semplice termine utilizzato, cioè come se ci si trovasse in presenza di due sistemi giuridici che si completano tra loro. Al contrario, andrebbe visto secondo una concezione più generale nella quale la Corte Penale Internazionale diventa “la forza guida” tesa a sostenere lo sviluppo delle capacità istituzionali a livello nazionale, fornendo assistenza tecnica e supporto ai sistemi giuridici penali a livello nazionale. La Corte non ha fino ad ora ancora messo in pratica questa dimensione della sua missione istituzionale che richiederebbe non solo l’istituzionalizzazione di programmi di educazione e formazione per investigatori, giudici, procuratori e avvocati difensori, in varie regioni e paesi nel mondo, ma anche la previsione di assistenza tecnica in campo giuridico per lo sviluppo di legislazioni a livello nazionale e per il supporto nelle investigazioni ed nei procedimenti di quei casi che potrebbero ricadere sotto la giurisdizione della Corte Penale Internazionale. L’istituzionalizzazione di tali programmi di assistenza tecnica, di

<sup>42</sup> Cfr. *Rome Statute*, cit.

supporto e di formazione dovrebbe essere seguita dall'ufficio del Cancelliere della Corte, in collaborazione con l'ufficio del Procuratore e la Presidenza della Corte.

Infine, va evidenziato che per ottenere la massima efficacia dalla PCJ, i governi, le organizzazioni intergovernative, ed in particolare le Nazioni Unite, dovrebbero integrare le modalità di PCJ nelle operazioni di peacekeeping e nei programmi di assistenza umanitaria. L'esperienza nei conflitti esaminati nel corso di questo progetto ci dimostra che l'intero processo decisionale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite relativamente alle operazioni di peacekeeping solo raramente ha preso in considerazione la PCJ, e che le attività di assistenza umanitaria, che sono sempre separate e distinte dalle operazioni di peacekeeping, sono anche loro totalmente distinte dalla PCJ. Quest'ultima viene collocata nel più ampio contesto delle operazioni a favore dei diritti umani senza però ulteriori risorse finanziarie a disposizione. Quando il caso lo richiede, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite affronterà un singolo segmento della PCJ come nel caso dell'istituzione dei tribunali *ad hoc* ICTY e ICTR e dei tribunali misti. Fatta eccezione per l'ICTY ed l'ICTR, i cui costi, negli ultimi 15 anni, sono stati coperti dal budget ordinario dell'Assemblea Generale, la comunità internazionale non è stata altrettanto generosa nel sostenere finanziariamente il modello dei tribunali misti<sup>43</sup>. Preoccupazioni di bilancio, probabilmente dovute agli alti costi dei due tribunali *ad hoc* e della Corte Penale Internazionale, pare abbiano raffreddato il sostegno dei governi e delle organizzazioni intergovernative a favore dei procedimenti penali internazionali. Se questi problemi finanziari perdureranno, ed in particolare se i costi della Corte Penale Internazionale continueranno ad essere così elevati, sarà molto probabile che le attività della Corte stessa subiranno un ridimensionamento. La conseguenza sarà probabilmente l'ulteriore riduzione dell'effetto di deterrenza e prevenzione della Corte Penale Internazionale<sup>44</sup>.

È evidente che i processi non possono sempre stabilire la verità o la completa ed esatta ricostruzione degli eventi storici, così come viene frequente-

<sup>43</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *Mixed Models of International Criminal Justice*.

<sup>44</sup> Uno dei modi per rimediare a tale situazione potrebbe essere quello di non legare più l'amministrazione della Corte Penale Internazionale ai meccanismi burocratici basati sulle regole amministrative e finanziarie delle Nazioni Unite. La Corte dovrebbe diventare una Organizzazione Intergovernativa, con il potere di decidere autonomamente sulle proprie regole interne di amministrazione e sulle questioni finanziarie, non dovendo necessariamente rispettare le pratiche e gli standard O.N.U.

mente affermato<sup>45</sup>. Stabilire le responsabilità su di un determinato crimine è molto diverso dall'accertare la verità su di un determinato conflitto. Nel processo ad Eichmann, l'obiettivo principale dell'accusa è stato quello di stabilire un resoconto ufficiale sui fatti che si sono verificati e conosciuti da quel momento in poi come l'Olocausto<sup>46</sup>. Questo approccio differisce da quello assunto nel processo a Saddam Hussein, che in definitiva si è limitato ad accertare pochi fatti e non ha consentito di accertare chiaramente la sua colpevolezza o la sua innocenza, che in effetti non è mai stata messa in discussione, in relazione alle sue condotte ben conosciute pubblicamente<sup>47</sup>.

### 11. *Considerazioni economiche e criminologiche*

Il bisogno di risolvere un conflitto e di minimizzare le sofferenze umane è essenzialmente un obbligo etico-morale che non può e non deve essere esaminato nella prospettiva di costi/benefici. Per questo motivo risulta complesso affrontare questioni di costi economici in relazione al bisogno etico-morale di prevenire un conflitto e ridurre il più possibile le sue conseguenze a livello umano. Ciononostante, i costi umani ed economici dei conflitti sono sempre più rilevanti per i *decision-makers*, con riguardo sia alla loro prevenzione attraverso l'analisi delle necessità economiche degli stati in bancarotta, o sul punto di divenirlo, sia ai costi di un intervento militare tardivo. Questi costi saranno necessariamente valutati dai governanti in relazione agli interessi dei singoli stati, ma anche in confronto ai costi che potrebbero derivare a causa di un mancato intervento teso a minimizzare o a prevenire un determinato conflitto.

La situazione del Darfur può essere usata come esempio. Questa crisi si è sviluppata in oltre un decennio come risultato della progressiva desertificazione in quella regione del Sudan. La desertificazione ha avuto come conseguenza che tribù dedite alla pastorizia hanno avuto un accesso sempre più limitato

<sup>45</sup> Cfr. STEPHAN LANDSMAN, *Crimes of the Holocaust: The Law Confronts Hard Cases* (2005); M. CHERIF BASSIOUNI, *Terrorism: The Persistent Dilemma of Legitimacy*, 36 *Case W. Res. J. Int'l L.* 299-306 (2004).

<sup>46</sup> Cfr. in generale ARENDT, *Eichmann in Jerusalem*, cit.; GIDEON HAUSNER, *Justice in Jerusalem* (1966).

<sup>47</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI & MICHAEL WAHID HANNA, *Ceding the High Ground: The Iraqi High Criminal Court and the Trial of Saddam Hussein*, 39 *Case W. Res. J. Int'l L.* 21-97 (2007).



alle risorse idriche ed ai terreni da pascolo, causando l'inevitabile sconfinamento in terre usate da contadini. Benché entrambi i gruppi siano di colore, africani e musulmani, appartengono a tribù differenti. Non è comunque stata la distinzione tribale a causare il conflitto quanto piuttosto l'accesso alle risorse idriche. Si tratta perciò sostanzialmente di una questione meramente economica. Se fosse esistito un piano di prevenzione dei conflitti dovuti ad emergenze economiche, l'utilizzo di altri strumenti per ottenere nuove risorse idriche avrebbe potuto prevenire il conflitto. Supponendo per semplice spirito polemico, che fornire risorse idriche con dei pozzi o degli acquedotti anche molto distanti sino al Nilo o trasportare mangimi attraverso le città del Sudan, fosse costato 100 milioni di dollari, questo costo sarebbe stata un'efficace misura di prevenzione del conflitto alla luce dei prevedibili costi economici, ma soprattutto umani, che avrebbe causato un conflitto prevedibile. Inoltre, il costo finanziario necessario a prevenire il conflitto, sarebbe stato giustificabile se paragonato ai miliardi di dollari necessari e preventivabili per il mantenimento e la tutela della pace dopo lo scoppio del conflitto. Tutte queste riflessioni sono basate esclusivamente su calcoli economici, e non prendono in considerazione la questione etico-morale dei costi umani. In questo caso, ci si dovrebbe chiedere se 100 milioni di dollari necessari per prevenire lo scoppio del conflitto avrebbero rappresentato un più efficace uso di risorse finanziarie rispetto al mettere a contatto due gruppi in conflitto che in seguito avrebbe causato circa 250.000 vittime ed un milione di rifugiati. Comparando i costi sostenuti, si osserva che per le operazioni di peacekeeping e di assistenza umanitaria nella regione sono stati spesi circa 6 miliardi di dollari negli ultimi cinque anni.

È inoltre necessario che anche i governi prendano in considerazione, ritornando una volta ancora ad una più prosaica analisi di costi-benefici, la comparazione fra i costi per missioni di peacekeeping ed il mantenimento della pace rispetto a quelli per un intervento militare per la prevenzione di un conflitto. Continuando ad usare l'esempio del Darfur, come già detto i costi per il peacekeeping e l'assistenza umanitaria hanno superato i 6 miliardi di dollari solo negli ultimi 5 anni. Un'analisi dei costi delle missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite nel 2008 rivela una spesa stimata per eccesso di oltre 100 miliardi di dollari, che non comprendono i circa 50 miliardi di dollari spesi per fornire assistenza umanitaria a popolazioni civili colpite da guerre e conflitti.

Un altro fattore che non può non essere tenuto in considerazione in termini di costi sia umani sia economici, è il numero di rifugiati e di sfollati causato

da un conflitto, inclusi gli sfollati all'interno di un paese. Una stima rivela che gli sfollati nel mondo negli ultimi 2 decenni variano tra i 20 e i 25 milioni mentre i rifugiati sono stati circa 70 milioni. Pur facendo queste considerazioni è, in realtà, molto difficile riuscire a calcolare in anticipo quali potrebbero essere i costi umani ed economici di un conflitto, ma è anche un pensiero illusorio presumere o sperare che si potrebbero ridurre semplicemente i conflitti sul nascere.

Come mostrato da questo studio, negli ultimi 60 anni vi sono stati circa 313 conflitti, ad una media di sei nuovi conflitti ogni anno, i quali, a causa della rispettiva durata, probabilmente si sono sovrapposti tra loro, vista la naturale evoluzioni di ogni singolo conflitto. Negli ultimi 30 anni la comunità internazionale è stata testimone di circa 30 conflitti in corso contemporaneamente. Tenendo presente che il numero delle vittime stimato in questo studio si attesta fra 92 e 101 milioni di individui, non sarebbe realistico affermare che i conflitti non siano una componente presente in maniera permanente nel mondo. Empiricamente, il dato che si ottiene dalla fine della Seconda Guerra Mondiale giustifica l'osservazione del XVII secolo di Thomas Hobbes, secondo il quale la guerra è una condizione permanente dell'essere umano, che solo occasionalmente viene interrotta dalla pace<sup>48</sup>. Dando per assodato che questa affermazione sullo stato di guerra sia valida, e assumendo che i costi umani di un conflitto in termini di vittime non siano calcolabili, come si potrebbe stimare il costo di 100 milioni di vittime negli ultimi 60 anni in termini etici, morali, sociali ed economici? Inoltre vi sono anche dati limitati sulle sofferenze umane causate dai danni fisici e psichici causati sia a civili che a combattenti, durante questi conflitti. Non è possibile nemmeno stimare il numero di persone ferite, o conseguentemente il numero di persone morte in seguito a ferite, o il numero di persone vittime di malattie e morte successivamente a causa di conflitti e delle terribili condizioni di vita che essi hanno creato per i sopravvissuti. Infine, non vi è modo di stimare i costi materiali causati dai conflitti in termini di distruzioni delle proprietà pubbliche e private, delle infrastrutture economiche e di interruzione della vita sociale.

Possono tutti questi costi essere quantificati in qualche modo per dimostrare che il costo economico relativo ai programmi di sviluppo e di assistenza come mezzo di prevenzione dei conflitti è di molto inferiore ai costi umani e materiali? Se fosse così, spetterebbe alla comunità internazionale pensare alla

<sup>48</sup> Cfr. THOMAS HOBBS, *LEVIATHAN* ([1651] M. Oakeshott ed., 1957), capitolo XIII.

prevenzione dei conflitti in termini di sviluppo economico e di assistenza finanziaria.

La quasi totalità dei conflitti analizzati in questo studio, sono conflitti a carattere non internazionale o esclusivamente interni, i quali vengono comunemente denominati nella Scienza Politica ed in letteratura economica come guerre civili o guerre interne. Geograficamente, questi conflitti si sono concentrati in Africa ed in Asia. All'interno di questi continenti, i paesi colpiti dal più alto numero di conflitti sono stati i paesi in via di sviluppo ed i paesi con il più basso indice di sviluppo umano (LDC), i cosiddetti *bottom billion* fra i più poveri del mondo<sup>49</sup>. Fra questi: il Bangladesh, la Cambogia, il Laos, Haiti, la Somalia, la Liberia, la Sierra Leone, la Repubblica Democratica del Congo, il Ciad, l'Afghanistan. I conflitti che hanno riguardato questi Paesi ma non solo, sono spesso descritti come frutto di povertà, sfruttamento e repressione, ma anche di rivendicazioni e rimostranze politiche, divergenze etniche e intolleranze religiose. Alcuni osservatori tendono a non considerare la povertà quale fattore di rischio, citando come esempio nazioni e popoli la cui povertà non ha condotto ad un conflitto. Queste motivazioni riecheggiano ciò che i criminologi hanno già appurato, cioè che è discutibile il collegamento fra povertà e criminalità. Invero, il numero di soggetti che commettono crimini nelle società in via di sviluppo così come il numero di coloro i quali sono coinvolti in conflitti nei paesi meno sviluppati, sono oltremodo indicativi di tale collegamento. Ciò ovviamente non vuole dire che non siano anche presenti altri fattori criminologici, ma di certo una povertà endemica ed una stagnazione della situazione economica sono fattori primari. Le differenze etnico-religiose e le rivendicazioni socio-politiche sono anche fattori importanti che si pongono trasversalmente alla povertà ed allo sviluppo economico, così come l'avidità e la sociopatia.

È inoltre importante sottolineare come i conflitti a carattere internazionale non durano, di media, più di sei mesi, con anzi alcuni che non superano i pochi giorni. All'opposto, le guerre civili tendono a durare, sempre prendendo un valore medio, circa sei anni, con alcune che possono protrarsi per circa dieci-quindici anni. Dati i costi della guerra, è comprensibile l'incentivo per gli stati a limitarle al massimo, ma purtroppo questo non succede per le guerre civili, i cui costi devastanti non sembrano essere percepiti dalle parti in conflitto. Ammesso che si possano davvero calcolare le perdite economiche

<sup>49</sup> Cfr. in generale PAUL COLLIER, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (2007).

derivanti da tali conflitti, e sommare a questa cifra le perdite economiche connesse al mancato sviluppo economico e quindi moltiplicare questi costi per gli anni di conflitto, questo conto totale darebbe una visione particolarmente fosca delle potenzialità economiche di queste società, che già hanno scarse capacità di sviluppo economico.

Nello studio dei conflitti, l'avidità ed i fattori politico-economici sono spesso intercorrelati. I fautori dei conflitti in zone del mondo particolarmente povere sono spesso spinti dall'avidità personale, e sono in grado di combinare i loro obiettivi personali con tali fattori politico-economici facendoli divenire surrogati degli interessi di altri stati (come nel caso della Guerra Fredda), o portando avanti l'interesse di compagnie straniere (petrolio, diamanti ed armi). Pertanto le tipologie criminologiche di questi conflitti sono assimilabili a quelle della criminalità organizzata o delle gang (così come sono conosciute nei paesi sviluppati, soprattutto nelle zone ad alta densità urbana).

Tutto questo conduce ad affermare che i presupposti tradizionali alla base del rispetto del diritto internazionale umanitario non sono più validi, e che, di conseguenza, devono essere messe a punto nuove misure di controllo<sup>50</sup>. Le attività degli attori non statali nei conflitti, generalmente descritte come guerra civile, possono in realtà essere comprese in quella serie di azioni che di solito viene definita come "terrorismo", e forse più specificatamente, "crimine organizzato" e "gang criminali". Le distinzioni tradizionali tra le varie fenomenologie dei comportamenti sociali aberranti non sono più valide, né tantomeno lo sono i meccanismi tradizionali di controllo sociale, in particolar modo i presupposti alla base della deterrenza e della prevenzione.

È diventato indispensabile un approccio strategicamente globale che includa in sé una varietà di possibili tecniche di intervento. I costi diretti ed indiretti della guerra, i costi connessi all'applicazione di una giurisdizione straniera o universale, l'assistenza umanitaria, la stabilizzazione e la ricostruzione dovrebbero diventare le basi per comprendere come prevenire i conflitti e come condurli ad una più rapida conclusione. Priorità fra queste considerazioni andrebbe data alle condizioni economiche dei paesi meno sviluppati e a quegli Stati economicamente instabili, o sul punto di divenirlo.

Queste osservazioni rivelano qualcosa di abbastanza ovvio: cioè che ogni conflitto comporta costi sia economici che umani. Molti studi condotti da economisti e sociologi hanno dato stime diverse su questi costi, eppure pare

<sup>50</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *The New Wars and the Crisis of Compliance with the Law of Armed Conflict by Non-State Actors*, cit.

che i governanti che hanno il potere di decidere, così come le organizzazioni intergovernative, o non siano ben informati delle dimensioni di tali costi o preferiscano ignorarli. Porre enfasi sulle modalità di PCJ non deve tuttavia essere un modo, per coloro che prendono le decisioni sia nelle organizzazioni intergovernative che nei governi, di evitare di doversi confrontare con i costi umani ed economici dei conflitti, basandosi sul presupposto che la PCJ, ed in particolar modo i procedimenti penali, possono servire come efficaci meccanismi per la prevenzione dei conflitti. Non esistono studi che possano dimostrare l'efficacia deterrente o preventiva delle modalità di PCJ. I dati disponibili sono aneddotici, e le conclusioni a cui si arriva sono basate sull'esperienza comune.

## 12. Conclusioni

Come si può valutare obiettivamente il significato reale e simbolico e l'impatto che produce il vedere i 22 maggiori criminali nazisti alla sbarra di fronte al Tribunale di Norimberga<sup>51</sup> e i 28 maggiori criminali di Classe A di fronte al Tribunale di Tokio<sup>52</sup>? Come si può valutare l'impatto di quella che è stata probabilmente una delle più dirette manifestazioni della giustizia penale internazionale, quando il 29 Marzo 2006, Charles Taylor fu trasportato in elicottero da Freetown (Sierra Leone) fino alla sede della *Sierra Leone Special Chambers* presso New England, un sobborgo di Freetown, mentre folle di cittadini che avevano subito le violenze scatenate dalla guerra dello stesso Taylor, camminando per strada gioivano alla vista dell'elicottero? Al momento dell'atterraggio dell'elicottero di fronte al tribunale ci fu un breve momento di silenzio, seguito da un'esplosione di applausi. Per le persone lì presenti, e per tutti gli abitanti della Sierra Leone quello aveva rappresentato un segno tangibile della giustizia penale internazionale.

Come si può misurare l'impatto che ha su di una popolazione vittima di violenze, l'immagine di un capo di stato, responsabile di tali atti criminali,

<sup>51</sup> Cfr. EUGENE DAVIDSON, *The Trial of the Germans: An Account of the Twenty-Two Defendants Before the International Military Tribunal at Nuremberg* (1966); *Perspectives on the Nuremberg Trial* (Guénaël Mettraux, ed. 2008).

<sup>52</sup> Cfr. NEIL BOISTER - ROBERT CRYER, *The Tokyo International Military Tribunal: A Reappraisal* (2008); YUMA TOTANI, *The Tokyo War Crimes Trial: The Pursuit of Justice in the Wake of WWII* (2008); KIM MAGA, *Judgment at Tokyo: The Japanese War Crimes Trials* (2001).

posto sotto processo come nel caso di Kambanda, capo di stato ruandese, Milosevic, leader serbo e Taylor, capo di stato Liberiano? Se nel 1950 qualcuno avesse chiesto quanto sarebbe costato alla giustizia penale internazionale stabilire la responsabilità penale internazionale di un capo di stato e di processarne tre tra i più brutali, quale risposta ci si sarebbe potuti aspettare? Può qualcuno dare un prezzo a tutto questo?

I procedimenti penali internazionali sono stati sporadici, limitati nel numero, con costi molto alti e selettivi. È ancora più significativo osservare come nessuno fra i cinque paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (U.S.A., Cina, Gran Bretagna, Russia e Francia) sia mai stato sottoposto ad un procedimento. Si è pertanto portati a concludere che esista, o almeno sia presumibile l'esistenza di una sorta di eccezionalità per questi paesi. Nessun procuratore internazionale sarebbe in grado di dimostrarlo, laddove volesse anche solo provarci. Tuttavia, tale eccezionalità va anche oltre. Essa comprende i casi in cui è stato realizzato il desiderio di queste potenze su chi indagare, per quali capi d'accusa e quando. Di conseguenza finisce per essere, in un certo senso, uno strumento di egemonia politica. Di sicuro, non sussistono elementi di alcun tipo che provino l'esistenza di questa eccezionalità o influenza egemonica. Non vi sono impronte digitali, ma coloro che lavorano nel campo della giustizia penale internazionale, recepiscono il messaggio. In caso contrario, il loro lavoro sarà inaspettatamente rallentato da intralci burocratici, riduzioni di fondi, pubblicità negativa sui media seguita da attacchi personali nei confronti di coloro che non recepiscono il messaggio, fino alla minaccia di rimozione dal proprio incarico, in un modo o in un altro. Nella migliore delle ipotesi verranno aspramente criticati<sup>53</sup>.

Per coloro i quali non si sono mai trovati all'interno della realtà del sistema internazionale, fatti del genere potrebbero essere di difficile comprensione<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Quest'ultimo fu il caso che coinvolse Richard Goldstone successivamente al suo rapporto al Consiglio sui Diritti Umani delle Nazioni Unite sulle incursioni di Israele nella Striscia di Gaza nel biennio 2008-09. Vedi il Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, United Nations Human Rights Council, A/HRC/12/48 (15 September 2009); vedi altresì SHARON OTTERMAN, *Gaza Report's Author, Goldstone, Asks U.S. to List Concerns*, *N.Y. Times*, Oct. 22, 2009. Goldstone, misurato ed obiettivo nella sua analisi, è stato ciononostante attaccato dai sostenitori di Israele sia negli Stati Uniti quanto in Europa, e da Israele stesso. Gli interessi politici si dimostrano spesso agli antipodi con gli obiettivi della giustizia. Vedi infine: M. CHERIF BASSIOUNI, *The Perennial Conflict Between International Criminal Justice and Realpolitik*, 22 GA. STATE U. L. REV. 541 (2006)

<sup>54</sup> Essendoci passato, avendolo provato e avendone sentito il peso, posso testimoniare alla

In ogni caso, tali episodi accadono in quanto nella giustizia penale internazionale non vi è trasparenza o certa assunzione di responsabilità, a meno che per quest'ultima non si tratti di responsabilità politica. Inoltre, non vi sono sistemi di controlli e contrappesi per prevenire l'influenza politica sui processi di PCJ, per non parlare della possibilità di correggere o rimediare a tali influenze politiche. Così come gli stati abusano dei loro poteri internamente, lo stesso fanno a livello internazionale, con in più una maggiore probabilità di impunità. Gli unici fattori compensativi possono essere i mass media e le reazioni che essi possono suscitare nell'opinione pubblica mondiale. In ogni caso, tale effetto è di tipo aleatorio e temporaneo. Coloro i quali abusano del proprio potere nel settore della PCJ devono solo aspettare che la "tempesta mediatica" esaurisca i suoi effetti. A meno che i fatti scoperti siano straordinariamente atroci, vengono di solito facilmente dimenticati dall'opinione pubblica, viene trovato un capro espiatorio e tutto ritorna come prima.

Gli studi presentati nel corso di questa ricerca includono analisi orizzontali e verticali. Vi sono i Rapporti Regionali sull'Asia, Africa, Mondo Arabo, Europa e le Americhe, più altri 13 Rapporti tematici. Nel complesso rappresentano il lavoro più completo sullo stato dei conflitti avvenuti nel mondo fra il 1945 ed il 2008 mai preparato. Essi descrivono, fra l'altro, fatti ed eventi mai riportati prima in un singolo studio. L'obiettivo prefissato di questi studi è quello di dare una valutazione oggettiva alla PCJ e di supportare la Corte Penale Internazionale nel raggiungere i propri obiettivi alla luce delle esperienze del passato. La missione della Corte Penale Internazionale e le modalità per la sua realizzazione, dovrebbe essere guidata dalle esperienze passate e presenti nella PCJ.

Nel 2012 ICTY, ICTR ed i tribunali misti concluderanno la loro missione. La Corte Penale Internazionale si troverà ad essere l'unica istituzione di giusti-

luce delle esperienze da me vissute direttamente e di quelle di cui sono stato testimone. Storie che ho vissuto direttamente sulla mia pelle, riguardanti l'ex Jugoslavia, l'Afghanistan e l'Iraq, potrebbero riempire un libro di testo. In linea di principio, coloro i quali rispettano le volontà dei potenti, vengono spesso premiati, mentre coloro i quali non lo fanno sono surrettiziamente puniti. I mezzi impiegati per fare ciò sono incentivi e disincentivi legati alla carriera professionale, così come gratificare o punire coloro i quali vengono a trovarsi sulla strada degli interessi delle nazioni più potenti. La natura umana è fragile e vulnerabile, e coloro i quali hanno potere sanno come manipolare le ambizioni umane così come le debolezze. Di contro non esistono premi per la virtù. Coloro i quali compiono il loro dovere, nel migliore dei casi possono essere brevemente ricordati o lodati nel momento della loro uscita di scena per poi essere velocemente dimenticati.

zia penale internazionale. Se altre istituzioni come quelle già menzionate verranno create nel futuro è materia di pura speculazione. Il successo della Corte Penale Internazionale diventa quindi di fondamentale importanza per il futuro della giustizia penale internazionale. Tale successo non pare essere dipendente dal numero dei casi di cui la Corte si occuperà, che resterà sempre comunque limitato, ma piuttosto sulla capacità della Corte di creare complementarietà nei sistemi giuridici nazionali. Questo dovrebbe quindi significare che il principale obiettivo della Corte diventerà quello di migliorare le capacità a livello nazionale di modificare la legislazione, condurre procedimenti penali e diventare più efficaci nella cooperazione inter-statale in materia di investigazioni e procedimenti dei crimini ricadenti nella giurisdizione della Corte.

I progressi compiuti dalla giustizia penale internazionale dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, e soprattutto dal 1992 con l'istituzione da parte del Consiglio di Sicurezza della Commissione di Esperti per indagare sulle violazioni del diritto umanitario internazionale nell'ex Jugoslavia, alla luce della risoluzione 780 (1992) e culminanti con l'istituzione della Corte Penale Internazionale nel 1998, non dovrebbero essere dati per scontati come prova inconfutabile di una crescita irreversibile. Sia per ragioni politiche, quanto per costi economici o per ogni altro motivo, la giustizia penale internazionale, così come siamo abituati a conoscerla adesso, non deve essere data per scontata. Nuove realtà derivanti dalla società globale in cui viviamo potrebbero fare emergere nuove priorità. Se a causa del cambiamento climatico, o per altre circostanze non prevedibili al momento, la società globale dovesse trovarsi di fronte a nuovi pericoli e nuove sfide, la rilevanza che oggi ha la giustizia penale internazionale potrebbe scemare. È abbastanza probabile che accada che il bisogno di sicurezza, in risposta ad una rinnovata minaccia terrorista, soprattutto se condotta con armi di distruzioni di massa, sostituisca quei principi che apparirebbero come tutele legali eccessive. In altre parole, la ricerca della sicurezza potrebbe oscurare alcuni fra quei valori che vengono oggi considerati e percepiti come fondamentali nella scala dei valori comuni della comunità internazionale. Se infatti la sicurezza dovesse diventare ancora più importante, o se pericoli naturali derivanti da eventi catastrofici dovessero modificare le priorità nella scala dei valori e i timori della comunità internazionale, la giustizia penale internazionale come la conosciamo oggi verrebbe accantonata fino a scomparire.

Tali eventualità, che potrebbero apparire remote o poco probabili non sono, purtroppo, prive di fondamento e rientrano fra le realtà emergenti di una società globalizzata che sta consistentemente rafforzando i suoi processi deci-



sionali collettivi nei settori economico-finanziari. Questi processi di cambiamento, in ogni caso, non includono la giustizia penale internazionale. Infatti, le continue conquiste di quella che può essere definita la società globalizzata dei diritti umani e dei valori della giustizia, non sono basate su dati empirici e non rivelano il nascere di nessuna nuova istituzione appositamente concepita per rafforzare i diritti umani o la giustizia penale internazionale. Si potrebbe quindi concludere che, nella migliore delle ipotesi, gli impegni della comunità internazionale per i diritti umani e per la giustizia penale internazionale siano di carattere puramente esortativo o idealistici, in contrapposizione alla creazione di nuove istituzioni o al consolidamento di quelle esistenti e al fine di un rafforzamento dei diritti umani e della giustizia<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. in generale M. CHERIF BASSIOUNI, *International Criminal Justice in the Era of Globalization: Rising Expectations*, in *The Global Community: Yearbook Int'l L. & Jurisprudence* 3-14 (2006); GIULIANA ZICCARDI CAPALDO, *Global Law and Politics: A Legal Approach to Political Changes*, in *1 Yearbook Int'l L. & Jurisprudence* 5 (2008); RICHARD W. MANSBACH, *The Great Globalization Debate*, in *1 Yearbook Int'l L. & Jurisprudence* 21 (2008).

Edizioni ETS  
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa  
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com  
Finito di stampare nel mese di maggio 2011