



Università degli Studi di Trieste

---

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE  
Corso di Laurea in Scienze Politiche

Tesi di Laurea in  
Geografia Politica

# Il Darfur: crisi umanitaria e dei diritti dell'uomo

---

Laureando:  
Fabio Fiorin

Relatore:  
Chiar.ma Prof.ssa Maria Paola Pagnini  
Correlatore:  
Dott. Fausto Biloslavo

---

**A.A. 2006 – 200**

**“A volte l’uomo inciampa nella verità, ma nella maggior parte dei casi, si rialza e continua per la sua strada” (Winston Churchill) .**

Ai miei cari e agli amici veri

## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	
<b>DARFUR: LE CAUSE DI UN CONFLITTO</b>	
<b>1. AMBIENTAZIONE STORICA E SOCIALE.....</b>	<b>9</b>
1.1 IL SUDAN.....	9
1.1.1 RIFERIMENTI STORICI.....	10
1.1.2 CONFLITTO E PACIFICAZIONE TRA NORD E SUD.....	11
1.2 IL DARFUR.....	13
1.2.1 OPERAZIONI BELLICHE ANTECEDENTI.....	15
<b>2. L’ODIERNO CONFLITTO IN DARFUR.....</b>	<b>19</b>
2.1 LE ORIGINI DEGLI SCONTRI.....	19
2.2 I VARI RAGGRUPPAMENTI PRESENTI IN GUERRA.....	21
2.2.1 L’ESERCITO GOVERNATIVO.....	21
2.2.2 I “JANJAWOOD” : CORPI ARMATI GESTITI DAL GOVERNO.....	23
2.2.3 I GRUPPI RIBELLI.....	25
2.2.3.1 L’SLM/A: “Sudan Liberation Movement/Army”.....	25
2.2.3.2 Il JEM: “Justice and Equality Movement”.....	27
2.3 SITUAZIONI PRINCIPALI DELLO SCONTRO E ACCORDI DI PACE..	28
2.3.1 ABECHÉ: PIANO DI MEDIAZIONE DOPO UN ANNO DI SCONTRI..	28
2.3.2 NUOVA ESCALATION DI VIOLENZA E I RECENTI COLLOQUI DI PACE DEL 2004.....	32
2.3.3 ULTIMI NEGOZIATI E INTESI...: I PROTOCOLLI UMANITARI E DI SICUREZZA.....	35
2.3.4 GLI ATTUALI PROGRESSI.....	38
<b>CAPITOLO 2</b>	
<b>INFRAZIONI AL DIRITTO INTERNAZIONALE IN DARFUR</b>	
<b>1. OBBLIGHI GIURIDICI INTERNAZIONALI VINCOLANTI IL GOVERNO DEL SUDAN E I RIBELLI .....</b>	<b>42</b>
1.1 NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE VINCOLANTI IL GOVERNO SUDANESE.....	42
1.1.1 PREMessa TERMINOLOGICA.....	42

1.1.2 DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	44
1.1.3 DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO.....	46
1.2 NORME VINCOLANTI I RIBELLI.....	49
<b>2. VIOLAZIONI DEI DIRITTI: I CRIMINI DI GUERRA E CONTRO L'UMANITÀ.....</b>	<b>50</b>
2.1 TIPOLOGIE DI CRIMINI INTERNAZIONALI:	
INTRODUZIONE TERMINOLOGICA.....	50
2.2 INOSSERVANZE DEI DIRITTI UMANI E DEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN DARFUR.....	51
2.2.1 ATTACCHI INDISCRIMINATI CONTRO CIVILI.....	51
2.2.2 STRAGI DI CIVILI.....	52
2.2.3 DISTRUZIONI ARBITRARIE DI VILLAGGI E SACCHEGGI INGIUSTIFICATI.....	53
2.2.4 TRASFERIMENTO FORZATO DI CIVILI.....	55
2.2.5 ABUSI SESSUALI ED ALTRE FORME DI VIOLENZA.....	55
2.2.6 TRATTAMENTI CRUDELI INUMANI O DEGRADANTI.....	56
2.2.7 ARRUOLAMENTO DI MINORI NEI CONFLITTI ARMATI.....	57
2.3 CONCLUSIONI.....	57
 <b>CAPITOLO 3</b>	
<b>LA RISPOSTA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE: I PROTAGONISTI</b>	
<b>1.PREMESSA.....</b>	<b>59</b>
<b>2. I PROTAGONISTI DELLA RISPOSTA INTERNAZIONALE IN DARFUR.....</b>	<b>60</b>
2.1 NAZIONI UNITE.....	60
2.1.1 PRIME RISOLUZIONI DEL COSIGLIO DI SICUREZZA.....	62
2.1.2 COMMISSIONE INTERNAZIONALE D'INCHIESTA.....	64
2.1.3 RINVIO DELLA QUESTIONE ALLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE (CPI) E RISOLUZIONE 1593.....	65
2.2 UNIONE AFRICANA.....	66
2.2.1 L'ARCHITETTURA DI PACE E SICUREZZA DELL'UNIONE AFRICANA.....	67
2.2.2 L'UA IN DARFUR: PROGETTO AMIS.....	68
2.2.3 AMIS II.....	69

2.2.4 DA AMIS II AD AMIS II-E.....	69
------------------------------------	----

## **CAPITOLO 4**

### **LE SOLUZIONI PROPOSTE DALLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE: FATTORI QUALIFICANTI**

<b>1. STUDIO DEI VALORI CHE INFLUENZANO L'INTERVENTO UMANITARIO.....</b>	<b>71</b>
1.1 REAZIONE AI RICHIAMI, AIUTI TERDIVI E INFLUENZA DEI MEDIA.....	71
1.2 SABOTAGGIO TATTICO DEL GOVERNO E ASSENZA DI SICUREZZA PER L'AZIONE UMANITARIA.....	74
1.3 ABILITA' ORGANIZZATIVA DELLA STRUTTURA UMANITARIA....	75
1.4 NECESSITA' DI RIORGANIZZARE IL SISTEMA UMANITARIO INTERNAZIONALE.....	79
<b>2. L'INTERVENTO DAL PUNTO DI VISTA DELLA SFERA POLITICA.....</b>	<b>80</b>
2.1 L'IMPORTANZA DELL'ACCORDO NORD-SUD PER LA CONCLUSIONE DEL CONFLITTO.....	81
2.2 L'IPOTESI DELLE: "SOLUZIONI AFRICANE PER I PROBLEMI AFRICANI".....	83
2.3 CONSIGLIO DI SICUREZZA DIVISO: COME AGIRE PER IL BENE INTERNAZIONALE?.....	85
2.4 TRATTATIVE DIPLOMATICHE PROLUNGATE: ERRORE STRATEGICO.....	87
2.4.1 INADEGUATEZZA NEL DIALOGO CON IL GOVERNO SUDANESE.....	87
2.4.2 "RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE": CHI NE E' IL GARANTE..	88

## **CAPITOLO 5**

### **L'INTERVENTO UMANITARIO: L'ESIGENZA DI UN REGOLAMENTO RISOLUTIVO**

<b>1. L'IMMUNITÀ I DIRITTI UMANI E L'USO DELLA FORZA: NECESSITÀ DI REGOLE CHIARE E DEFINITIVE.....</b>	<b>89</b>
1.1 NUOVE "GUERRE DI PACE" ?.....	91
<b>2. RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE: NECESSITA' DI UNA BASE</b>	

<b>GIURIDICA PER REGOLAMENTARE L'INTERVENTO UMANITARIO INTERNAZIONALE.....</b>	<b>93</b>
2.1 LA NUOVA CONCEZIONE DIBATTITO POLITICO E I SUOI MIGLIORAMENTI.....	93
2.2 I POSSIBILI CRITERI PER UN INTERVENTO MILITARE.....	95
2.2.1 LIMITE POSTO DALLA GIUSTA CAUSA.....	95
2.2.2 IL LEGITTIMO PROPOSITO.....	96
2.2.3 ESTREMA RISORSA.....	97
2.2.4 MEZZI PROPORZIONATI.....	97
2.2.5 RAGIONEVOLI PROSPETTIVE.....	97
2.2.6 AUTORITÀ COMPETENTE.....	98
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>100</b>
<b>RINGRAZIAMENTI.....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>104</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>107</b>

## INTRODUZIONE

Il *Darfur*, oltre ad indicare la regione più occidentale del Sudan, è diventato negli ultimi anni sinonimo di “catastrofe umanitaria”, infatti in questa zona del mondo da più di tre anni è in corso una crisi umanitaria di dimensioni sconcertanti: secondo le ultime stime dell’ONU le persone colpite sarebbero più di 3 milioni, 2 milioni gli sfollati e più di 180.000 i morti.

I problemi iniziarono nel febbraio del 2003, quando due gruppi ribelli ( il *Justice and Equality Movement* e il *Sudan Liberation Movement/ Army*) attaccarono alcuni presidi governativi, reclamando per la regione e per la sua gente la fine dello stato di emarginazione politica, sociale ed economica portato avanti dal Governo centrale.

Lo Stato rispose all’aggressione con una pesante controffensiva, mobilitando sia l’apparato di sicurezza statale sia impiegando le feroci milizie arabe armate: i Janjaweed. Da quel momento lo stato di crisi non ha concesso più alcuna tregua alla popolazione civile, divenuta obiettivo principale degli attacchi governativi.

Il Governo del Sudan e la milizia da esso supportata (i Janjaweed), così come i ribelli, si sono resi responsabili di numerose violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Alcune di queste violazioni appartengono alla classe dei crimini di guerra, mentre altre, dato il loro carattere diffuso e sistematico, possono essere considerate crimini contro l’umanità.

Le sistematiche atrocità commesse in Darfur hanno coinciso con il decimo anniversario del genocidio rwandese. Ciò ha portato molti a considerare il Darfur come una sorta di “test”, attraverso cui valutare l’operato della comunità internazionale osservando se, nell’ultimo decennio, ci fossero stati o meno dei passi avanti nella risposta al genocidio e ai crimini contro l’umanità. A Ginevra, il 7 aprile 2004, l’allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, durante la cerimonia di commemorazione per la tragedia rwandese, sottolineò esplicitamente il legame tra la responsabilità internazionale rispetto al Rwanda e rispetto al Darfur. Parlando di pulizia etnica, dichiarò che “la comunità internazionale non può rimanere inattiva”<sup>1</sup> di fronte a violazioni dei diritti umani così estese.

Quale è stata, dunque, fino ad ora, la storia della risposta internazionale al Darfur? Una storia di inattività e negazione, come nel caso del Rwanda, o ci sono state, questa volta, azioni decisive? La comunità internazionale si è dimostrata inerme, come temuto da Annan, o al contrario, è riuscita ad interessarsi del problema?

E, nel caso in cui se ne sia occupata, il tutto, ha portato a risultati positivi? Attraverso questo lavoro si è cercato di trovare delle risposte a queste domande, utilizzando il Darfur

---

<sup>1</sup> Kofi Annan, Discorso presso la Commissione Onu per i diritti umani, Ginevra, 7 aprile 2004, UN News Centre, [www.un.org](http://www.un.org)

come *case study* per tracciare un quadro generale di quello che è l'attuale stato della risposta umanitaria internazionale in caso di gravi emergenze umanitarie.

Nella prima parte della trattazione si è cercato innanzi tutto di contestualizzare i fatti, descrivendo la regione presa in esame, tracciandone un quadro storico-sociale generale e cercando di chiarire le cause profonde che hanno portato nel 2003 allo scoppio della rivolta.

Dopodichè si è passati ad analizzare a fondo il conflitto stesso, descrivendone la natura giuridica, i principali soggetti coinvolti e scandendone le varie tappe.

La seconda parte è dedicata alla caratterizzazione legale dei fatti svoltisi in Darfur. Per fare ciò sono state innanzitutto esposte le norme di diritto internazionale umanitario e di diritti internazionali dell'uomo, di fronte alle quali questi fatti dovrebbero essere giudicati, e gli obblighi internazionali a cui le parti in conflitto sono vincolate.

Dopo questa rapida panoramica generale sono stati presentati nel dettaglio i reati commessi dalle parti e le conseguenti violazioni del diritto internazionale. I successivi due capitoli si concentrano invece sulla risposta della comunità internazionale.

Nel quarto sono state descritte le modalità con cui due importanti protagoniste della scena internazionale – l'ONU e l'Unione Africana – hanno affrontato la nascita e gli sviluppi degli scontri generatisi in Darfur e la crisi umanitaria che si è prodotta; nel quinto sono stati esaminati gli elementi che hanno caratterizzato la risposta internazionale alla crisi, sottolineando soprattutto gli aspetti problematici e cercando di valutarne l'effettiva efficacia. Sono stati analizzati quindi, prima i tempi e le modalità di risposta in termini puramente umanitari, e poi la dimensione politica della questione.

Nell'ultima parte del lavoro, richiamando i fallimenti della comunità internazionale nell'ultimo decennio in tema d'intervento umanitario ed esponendo il principio di "responsabilità di proteggere" si è tentato di rispondere alla domanda se: viste le premesse, sia il caso o meno di intraprendere in Darfur azioni più decisive e, in caso di risposta affermativa, quali dovrebbero essere i criteri da seguire per far sì che tale intervento sia *davvero* un intervento umanitario.



## CAPITOLO 1

### DARFUR: LE CAUSE DI UN CONFLITTO

#### *1. AMBIENTAZIONE STORICA E SOCIALE*

Il Darfur, è una regione situata nella parte più occidentale del Sudan che conta una popolazione di circa 6 milioni di abitanti, e dal febbraio del 2003 è in corso quello che le Nazioni Unite hanno definito come “il più grave disastro umanitario del pianeta”<sup>2</sup>. La crisi, determinata dal conflitto che vede contrapposti da un lato i due gruppi di ribelli - il Movimento di Liberazione del Popolo Sudanese (SPLM) e Il Movimento per l’Uguaglianza e la Giustizia (JEM) - e dall’altro le milizie filogovernative dei Janjaweed, si manifesta nella sua violenza a margine del ventennale conflitto tra il governo del paese e le regioni meridionali, conclusosi nel gennaio 2005 con la firma di un accordo di pace. Fino a questo momento la crisi ha riguardato un numero sconcertante di persone: 180.000 i morti e quasi 2 milioni gli sfollati, 200.000 dei quali hanno cercato rifugio oltre i confini con il Chad.

Per comprendere a fondo le cause che hanno portato a questa grave emergenza, è opportuno inserire la situazione in un contesto più vasto, analizzando la regione, e più in generale il Sudan, da un punto di vista storico, geografico e sociale.

#### 1.1 IL SUDAN

Il Sudan è lo stato più vasto dell’Africa, con un territorio di circa 2,5 milioni di Km<sup>2</sup> ed una popolazione che conta circa 39 milioni di abitanti. L’Islam è la religione predominante, soprattutto nei territori del nord, mentre il Cristianesimo e le religioni animiste tradizionali prevalgono nel sud.

Dal punto di vista amministrativo, il Sudan è una repubblica federale, suddivisa in 26 stati<sup>3</sup> (Wilayaat) formati a loro volta da circa 120 province (Mahaliyaat).

Gli elementi che costituiscono l’identità nazionale in Sudan sono molto complessi: sono presenti sul territorio una gran quantità di tribù e gli abitanti parlano più di 130 tra lingue e dialetti. Una cultura islamico-africana araba è emersa nel corso degli anni ed è divenuta predominante nel nord del paese. La lingua araba ora è parlata in tutto il territorio e costituisce una sorta di “lingua franca” per la maggior parte dei sudanesi.

Il Sudan è considerato un “Least Developed Country” (LCD): qui l’agricoltura,

---

<sup>2</sup> Jan Egeland, Coordinatore per gli aiuti umanitari delle Nazioni Unite.

<sup>3</sup> Dal 1994 il Sudan è composto da 26 stati chiamati *wilayaas* che dispongono di un governo e di un consiglio legislativo: Alto Nilo, Mar Rosso, Bahr El Jebel, Gezira, Jungoli, Darfur Sud, Kordofan Sud, Khartoum, Sinnar, Equatoria, Bahr El Ghazal du Nord, Darfur Nord, Kordofan Nord, Equatoria occidentale, Alshimaliya, Bahr El Ghazal dell’Ovest, Darfur Ovest, Kordofan occidentale, Gaddarif, Kassala, Nahr El Nil, Nil Blanc, Nil Bleu, Warap e Stato dell’unione.

commerciale, lo sviluppo industriale e un limitato sfruttamento delle risorse naturali hanno cominciato a svilupparsi solo negli ultimi anni, soprattutto dopo la scoperta del petrolio nei territori centro-meridionali.

### 1.1.1 RIFERIMENTI STORICI

Il Sudan è stato una colonia britannica fino al primo gennaio 1956, giorno in cui ottenne finalmente l'indipendenza. Da quella data il paese ha fluttuato tra regimi militari e governi democratici: nel corso dei 49 anni di governo nazionale, il Sudan ha sperimentato 10 anni di democrazia nei periodi 1956-58, 1965-69 e tra il 1985 e il 1989. Nei restanti periodi il paese è stato governato da regimi militari, saliti al potere attraverso colpi di stato. Le prime difficoltà si manifestarono in seguito all'indipendenza, infatti dopo i primi due anni di governo democratico il Generale Ibrahim Abbud salì al potere con un colpo di stato nel novembre del 1958. Egli appoggiò la diffusione della lingua araba e dell'Islam in tutto il paese, ma questo comportamento fu accolto con molta resistenza nelle regioni del sud. Le agitazioni registrarono un incremento nel 1962, fino allo scoppio di una vera e propria rivolta nel 1963. La repressione governativa interessò tutto il paese e nel 1964 alcune proteste studentesche a Khartoum portarono al disordine pubblico generale: Abbud rassegnò le dimissioni come capo di stato e il potere passò nelle mani di un governo di transizione, che programmò nuove elezioni per il maggio del 1965. Un governo di coalizione guidato da un rappresentante del partito Umma, Mohammed Ahmed Mahjub, fu formato nel giugno dello stesso anno, ma fallì nel tentativo di sviluppare concrete politiche di riforma; di conseguenza, nel maggio del 1969, un gruppo di militari capeggiati dal colonnello Gaafar Mohamed Al-Nimeiri prese il potere instaurando un governo monopartitico di ispirazione socialista, che venne successivamente trasformato in governo islamico. Nel febbraio del 1972 Nimeiri firmò il cosiddetto "accordo di Addis Abeba" con i ribelli del sud, che garantì ai territori meridionali una sorta di autonomia e una pace che durò per i successivi undici anni.

Negli ultimi anni del suo governo Nimeiri adottò una serie di misure atte a rafforzare il proprio potere. A seguito della scoperta di petrolio nelle regioni del sud, egli cercò di riunire al nord quei territori così ricchi, cancellandone di fatto le garanzie di autonomia. Inoltre nel settembre del 1983, sotto l'influenza di Hassan Al Turabi, l'allora leader del National Islamic Front e del Muslim Brotherhood, Nimeiri introdusse la Sharia, purtroppo tutti questi provvedimenti portarono a forti reazioni nel sud e allo scoppio nel 1983 della seconda guerra nord-sud<sup>4</sup>.

Infine, nell'aprile del 1985, dopo 16 anni passati al potere, il governo militare di Nimeiri fu rovesciato da un colpo di stato militare organizzato dagli ufficiali dell'esercito che

---

<sup>4</sup> v. parag. 1.1.2

costituirono un Consiglio Militare di Transizione, guidato dal Generale Abed Rahman Siwar Al- Dahab.

Le nuove elezioni ebbero luogo nel 1986 e portarono alla vittoria del leader del partito Umma, Sadiq Al-Mahdi, che divenne Primo Ministro. Il suo governo tuttavia durò meno di quattro anni, durante i quali iniziò ad attuare alcuni importanti provvedimenti, ma dovette scontrarsi con prove molto difficili: la guerra civile nel sud, la siccità e la desertificazione.

L'attuale Presidente del Sudan, il Generale Omar Hassan El-Bashir, assunse il potere nel giugno del 1989, a seguito di un nuovo colpo di stato organizzato in cooperazione con il Muslim Brotherhood, al termine del quale molti sudanesi vennero arrestati o mandati in esilio, le loro proprietà furono confiscate e i partiti politici vennero messi al bando.

El-Bashir, come Nimeiri, fu fortemente influenzato dal più importante ideologo del National Islamic Front: Hassan Al-Turabi. A partire dal 1989 il sistema legale e quello giudiziario vennero significativamente modificati per essere adattati all'ideologia fortemente islamica che ispirava il partito.

Il primo luglio 1998 fu varata una nuova Costituzione che rifletteva ampiamente la severa base ideologica del governo, ma stabiliva un sistema di governo federale e garantiva in ogni modo alcuni importanti diritti di base.

A dicembre si tennero nuove elezioni, che furono però boicottate da tutti i maggiori partiti dell'opposizione; El-Bashir ne uscì di nuovo vincitore, ottenendo per sé un nuovo mandato di cinque anni, e per il suo partito 340 dei 360 seggi parlamentari. Turabi divenne il portavoce del Parlamento. I membri del partito continuarono a mantenere posizioni chiave e una forte influenza su: Governo, esercito, forze di sicurezza, giustizia, istituzioni accademiche e media.

Nel 1999 una lotta di potere interna al Congresso Nazionale ebbe come conseguenza la dichiarazione dello stato di emergenza da parte di El-Bashir, la dissoluzione del Parlamento e la sospensione di importanti clausole della Costituzione, comprese quelle riguardanti la struttura dei governi locali dei vari stati.

A maggio del 2000, Turabi capeggiò una spaccatura all'interno del Congresso Nazionale, creando un nuovo partito: il Congresso Popolare.

Molti dei funzionari legati a Turabi furono allontanati dal Governo, e lo stesso Turabi venne messo agli arresti domiciliari, accusato in seguito di aver organizzato un colpo di stato. Egli è tuttora in detenzione; almeno 70 importanti membri del Congresso Popolare sono al momento detenuti senza imputazione o processo, mentre molti hanno lasciato il Sudan preferendo l'esilio.

### 1.1.2 CONFLITTO E PACIFICAZIONE TRA NORD E SUD

Da quando è scoppiato nel 1983, il conflitto interno tra il Nord e il Sud del paese ha avuto

conseguenze importanti sul Sudan da molti punti di vista, costituendo tuttora il conflitto più lungo del continente africano, che ha implicato seri abusi dei diritti umani e gravi disastri umanitari. Durante il conflitto più di 2 milioni di persone sono morte e 4,5 milioni sono state allontanate forzatamente dalle loro abitazioni. Infine, dopo anni di guerra e grazie ad una forte pressione internazionale, il Governo e il gruppo ribelle più importate, il Sudan People's Liberation Movement / Army (SPLM/A), aprirono le trattative di pace nel 2002. Il processo di pace, sotto gli auspici della Autorità Inter-Governativa sullo Sviluppo (IGAD)<sup>5</sup> e con il supporto di una Troica formata da Stati Uniti, Gran Bretagna e Norvegia, fece molti progressi.

Nel luglio del 2002 le parti hanno firmato il Machakos Protocol, con cui si raggiunse un accordo specifico su quella che avrebbe dovuto essere la "struttura" generale della futura pace: principi e strutture di governo, processo di transizione e il diritto di autodeterminazione per i popoli del Sudan meridionale.

Le parti inoltre si sono accordate per portare avanti i colloqui riguardanti la rilevante questione della divisione del potere e delle ricchezze e per concordare un periodo di cessate il fuoco.

Il processo di pace mediato dall'IGAD ha fatto passi avanti sostanziali con la firma a Naivasha (Kenya) di una serie di protocolli tra il 2003 e il 2004. Il 31 dicembre 2004, le parti hanno siglato due protocolli sulle modalità di realizzazione della pace, concordando anche un cessate il fuoco permanente, segnando così la fine dei colloqui e delle negoziazioni a Naivasha.

Il processo è giunto al suo culmine il 9 gennaio 2005 quando, durante una cerimonia ufficiale, il Primo Vice Presidente Taha e il leader dell'SPLM/A John Garang<sup>5b</sup> hanno sottoscritto il Comprehensive Peace Agreement (CPA), comprendente tutti i documenti firmati in precedenza, incluso il protocollo del 31 dicembre 2004.

In concreto, l'accordo di pace ha ripreso i punti già concordati durante le precedenti trattative: 1) un periodo di transizione di sei anni, durante quali il sud del paese dovrebbe rafforzare la sua autonomia con un governo ed un esercito locali, in vista del referendum sull'indipendenza da tenere al termine della transizione.; 2) un esercito, costituito da una forza congiunta di 39 mila uomini nel caso in cui il sud decidesse di non secedere; 3) la legge islamica (Sharia) rimanente in vigore nel nord ma non nel sud. Grandi discussioni hanno avuto luogo riguardo alla distribuzione delle risorse, prima fra tutte il petrolio: si è giunti infine ad un accordo sull'equa distribuzione dei proventi

---

<sup>5</sup>La "Inter-governative Authority on Development"(IGAD) è un'organizzazione sub-regionale composta dai paesi del Corno d'Africa e dell'Africa orientale, nata nel 1986 sotto forma di cooperazione economica, con l'obiettivo di far fronte ai ciclici problemi legati alla siccità. Dal 1996 l'obiettivo primario dell'organizzazione è diventato invece quello di prevenire e risolvere i conflitti nei paesi membri. Con questo fine l'IGAD è diventata la maggiore mediatrice nei processi di pace in Somalia e in Sudan.

<sup>5b</sup> Morto in un incidente d'elicottero nel 2005

ricavati dall'estrazione del petrolio dal suolo a sud di Khartoum.

L'accordo prevede per di più la creazione di una nuova Costituzione transitoria, approvata all'unanimità dall'Assemblea nazionale il 7 luglio del 2005, e la partecipazione degli ex ribelli del SPLA/M al Governo. Benché la situazione sia senza dubbio ancora "in progress", la ventennale guerra tra il Nord e il Sud sembra per il momento essere giunta al termine; ora l'impegno maggiore del nuovo governo dovrebbe essere quello di ricostruire ciò che la guerra ha distrutto e riportare i propri cittadini a condizioni di sicurezza e benessere, anche se la strada verso la normalità si presenta davvero lunga.

Ciò nonostante nel resto del paese si consumano ancora gravi tragedie, pesanti situazioni che potrebbero anche mettere in pericolo i sottili equilibri raggiunti, vanificando tutti gli sforzi compiuti negli ultimi anni: prima tra tutte, la guerra civile nella regione occidentale del Darfur.

## 1.2 IL DARFUR

La regione del Darfur, situata nella zona più ad ovest del Sudan, comprende un'area geograficamente molto vasta (circa 250.000 Km<sup>2</sup>) e una popolazione di circa sei milioni di abitanti.

Nel 1994 il territorio è stato suddiviso in tre stati: Darfur del Nord, del Sud e dell'Ovest, ognuno dei quali è amministrato da un Governatore (*Wali*), nominato dal Governo centrale di Khartoum e coadiuvato da un'amministrazione locale. I maggiori centri urbani sono costituiti dalle capitali dei tre Stati: Nyala (Sud), El Geneina (Ovest) e El Fashir (Nord, capitale storica della regione). Inoltre esistono una serie di città più piccole sparse su tutto il territorio che assolvono la funzione di centri commerciali e amministrativi. La maggioranza della popolazione, tuttavia, vive in piccoli villaggi, composti nella maggioranza dei casi da poche centinaia di famiglie, che si dedicano ad un'economia basata soprattutto sulla sussistenza e su una limitatissima agricoltura industriale, oltre che sull'allevamento del bestiame.

La regione è abitata da gruppi tribali che potrebbero essere classificati in modi differenti, ma in realtà le distinzioni tra questi raggruppamenti non sono molto definite e tendono ad acuirsi solo nel momento in cui scoppiano dei conflitti.

Alcune tribù sono prevalentemente agricole e sedentarie, e vivono soprattutto grazie alla raccolta di cereali durante e dopo la stagione delle piogge, tra luglio e settembre<sup>6</sup>, altre invece, più stanziali sono invece formate soprattutto da allevatori di bestiame<sup>7</sup>, infine poi, anche alcuni clan nomadi e semi-nomadi si occupano d'allevamento di bestiame e di cammelli<sup>8</sup>. Tutte le tribù praticano la stessa religione, l'Islam, e, anche se alcune di queste

---

<sup>6</sup> Tra queste: i Fur, i Barni; i Tama, i Jebel, gli Aranga e i Masalit.

<sup>7</sup> Rhezghat e Zaghawa.

<sup>8</sup> Taaysha, Habaneya, Beni Helba e Mahameed.

possiedono lingue proprie, l'arabo è parlato generalmente da tutti.

La questione della terra ha avuto sempre un ruolo molto centrale nelle politiche del Darfur. La proprietà è sempre stata, per tradizione, un bene comune portando ad una divisione della terra in zone chiamate "dar", che sono essenzialmente aree su cui singole tribù possiedono "diritti storici", condizione fondamentale nell'auto-percezione della popolazione locale.

La tradizionale attribuzione della terra a singole tribù risale all'inizio del XX secolo, quando l'ultimo sultano del Darfur, il Sultano Ali Dinar, decretò questa spartizione, generalmente accettata da tutti i gruppi.

Sebbene questa divisione non sia chiaramente demarcata geograficamente, si possono operare alcune osservazioni generali: per esempio, nelle zone settentrionali del West Darfur e in alcune zone occidentali del Nord Darfur, vi è una predominanza di tribù Zaghawa, tanto che l'area è spesso chiamata "Dar Zaghawa" (terra degli Zaghawa); l'area intorno e a sud di El Geneina, ancora nel West Darfur, è invece terra di Maasalit. Nonostante il nome "Darfur" significhi "terra dei Fur", questa tribù è in realtà concentrata solo al centro della regione, coprendo l'area in cui si incontrano i confini dei tre stati. Alcune tribù, quelle strettamente più nomadi, non possiedono terra e, per tradizione, hanno sempre transitato sulle terre appartenenti agli altri gruppi.

Le divisioni tradizionali hanno resistito per molti anni, ma sia l'aumento dei matrimoni misti che delle interconnessioni socio-economiche ha reso molto meno precisa e accurata la demarcazione sia delle tribù che delle terre.

Storicamente la proprietà della terra era collettiva e il suo utilizzo subordinato alla discrezione della tribù, eppure negli anni '70 le leggi sulla terra furono modificate e fu autorizzata la proprietà privata. Sebbene da quel momento la proprietà della terra fosse passata allo Stato, coloro i quali ne avessero occupato una porzione per più di un anno avrebbero potuto reclamarne il possesso legale.

Negli ultimi anni le trasformazioni ecologiche e demografiche hanno avuto un forte impatto sulle relazioni inter-tribali. Il Darfur fa parte della regione sahariana e, nonostante possieda alcune zone agricole, soprattutto intorno all'altopiano di Jebel Marrah, il territorio è in larga parte arido e desertico. Tra gli anni '70 e gli '80, la crescente siccità e la desertificazione hanno causato l'intensificarsi di lotte intestine per assicurarsi le scarse risorse. In particolare, si è verificato un aumento delle tensioni tra agricoltori e allevatori. Questi ultimi, alla costante ricerca di pascoli e acqua, hanno spesso invaso i campi e i frutteti degli agricoltori e ciò ha portato allo scoppio di scontri sanguinosi.

I corridoi concordati tra le tribù per facilitare i movimenti del bestiame non sono stati più rispettati, dal momento in cui la terra fertile è divenuta scarsa, la tolleranza da parte degli agricoltori nei confronti di questi visitatori stagionali è andata scemando.

Era consuetudine per le tribù del Darfur risolvere i conflitti attraverso le leggi tradizionali: le numerose dispute tra i gruppi nomadi e quelli sedentari si chiarivano in modo pacifico grazie ai rispettivi leader tribali che s'incontravano per trovare una soluzione accettabile per tutti. Lo Stato era considerato allora un mediatore neutrale, ma il presidente Nimeiri introdusse nuove strutture per l'amministrazione locale e abolì formalmente il sistema tribale.

Gli amministratori delle nuove strutture, nominati dal Governo centrale, detenevano poteri esecutivi e giudiziari.

I leader locali erano spesso scelti sulla base della loro lealtà politica al regime piuttosto che sulla vicinanza alla comunità; a volte erano finanziati e sostenuti anche dall'apparato di sicurezza statale. A causa di queste "ingerenze", lo Stato perse il proprio carattere d'arbitro imparziale e iniziò ad essere considerato come principale motivo dei problemi regionali.

Gli scontri tribali scoppiati alla fine degli anni '80 riguardarono soprattutto i Fur contrapposti ad alcune tribù nomadi arabe, alleate in gruppi chiamati "African Belt" e "Arab Gathering". Il conflitto fu mediato dal governo e dai leader tribali nel 1990, ma le tensioni non diminuirono negli anni a venire e gli scontri continuarono. Tutto ciò fece nascere un forte risentimento tra i darfuriani nei confronti del governo di El-Bashir, che apparentemente non fu in grado o non volle risolvere in modo sostanziale la situazione creatasi in Darfur.

Nel contesto dell'attuale conflitto e degli anni che lo hanno preceduto, la distinzione tra le così dette tribù "arabe" e "africane" è giunta in primo piano, e l'identità tribale degli individui coinvolti ha accresciuto il proprio significato.

Prima di analizzare in dettaglio le ragioni degli scontri attuali e le conseguenze che ne sono derivate sul piano umanitario, verrà tracciata qui di seguito una rapida panoramica sull'ultimo ventennio di scontri.

### 1.2.1 OPERAZIONI BELLICHE ANTECEDENTI

Abbiamo visto che la cronaca del Darfur è quella di conflitti fra allevatori alla ricerca d'acqua e di pascoli, e contadini che proteggono i loro campi e i loro miseri beni. In questo paese povero di risorse, completamente privo d'infrastrutture e lasciato all'abbandono, l'esplosione demografica ha reso più violenta la competizione per l'acqua e lo spazio.

La regolazione tradizionale dei conflitti, fondata sul rispetto da parte dei nomadi d'itinerari (i "corridoi" nord-sud) e di periodi precisi di transumanza, ha cominciato a venire meno con la grande siccità e con la carestia della metà degli anni 80. Da allora il Darfur è in crisi. Nonostante la presenza a Khartoum di responsabili politici originari della regione, la situazione continua a deteriorarsi anno dopo anno.

Come abbiamo detto in precedenza, il Darfur ospita un complesso insieme di persone, dove la tribù resta un fattore essenziale di identificazione.

È stata calcolata la presenza di almeno 36 tribù, anche se secondo alcune fonti il numero effettivo potrebbe salire a circa 90, includendo sotto-divisioni e clan<sup>9</sup>. Questa “mescolanza” di persone può essere divisa in due blocchi principali: Arabi e non-Arabi, questi ultimi conosciuti localmente come “Zurga” o “neri”. Secoli di coesistenza e di matrimoni inter-tribali hanno ridotto la distinzione e la possibilità di ricondurre o meno i due insiemi alla radice araba, anche perché entrambi i gruppi sono di pelle nera.

Negli ultimi tre decenni, i tradizionali conflitti per le risorse sono stati caratterizzati sia da scontri tra Arabi e non-Arabi, che da contrasti interni ai gruppi stessi. Uno studioso sudanese, Yousef Takana, registra in una sua analisi sugli scontri nella regione, 3 conflitti tra il 1968 e il 1976, 5 tra il 1976 e il 1980 e ben 21 tra il 1980 e il 1998<sup>10</sup>. Egli attribuisce l’escalation di violenza all’assenza d’impegno nello sviluppo della regione e ad alcune mancanze amministrative da parte del governo, compreso il suo deliberato indebolimento del sistema di amministrazione indigeno, che è servito per anni alle varie tribù a risolvere i propri contrasti.

Al di là del degrado ambientale, la debolezza del governo e la manipolazione del tessuto etnico della regione hanno prodotto un graduale ma allarmante cambiamento nella natura dei conflitti, facendo della questione etnica il maggior fattore di mobilitazione.

Le differenze tra i due tipi di conflitto sono indicative: i conflitti tradizionali erano generalmente sporadici e relativamente poco violenti; i conflitti etnici emersi alla fine degli anni ’80 furono numerosi ed eccezionalmente cruenti.

• **1987-1989: Il conflitto tra i Fur e gli Arabi.** È nel corso di questo conflitto che per la prima volta i combattenti iniziarono ad identificarsi più profondamente come “Arabi” e “non-Arabi”. Gli scontri tra i nomadi arabi e i Fur riguardarono ancora una volta l’accesso alla terra e all’acqua. Il conflitto iniziò in modo piuttosto moderato tra alcune tribù di cammellieri arabi del Nord Darfur e alcuni settori dei Fur nella zona settentrionale del Jebel Mara, tuttavia degenerò rapidamente a causa dell’intromissione di elementi politicizzati (di entrambi i gruppi) nelle città del Darfur, e di alcuni intellettuali darfuriani a Khartoum.

La propaganda, soprattutto a livello mediatico della capitale, intensificò gli scontri fino ad attirare tutti i settori dei Fur da una parte e tutte le tribù arabe dall’altra.

---

<sup>9</sup> Seif Al-Nasr Idriss, “The history of Darfur”, in “Darfur: ethnic composition, armed conflicts and violations of human rights”, numero speciale del *Sudanese Human Rights Quarterly*, Sudan Human Rights Organization, Cairo, luglio 1999, pp. 10-11.

<sup>10</sup> Yousef Takana, “Effects of tribal strife in Darfur”, Institute of Afro-Asian Studies, Università di Khartoum, 1998.



Il conflitto rivelò un'alleanza di circa 27 tribù arabe, che agivano in modo coordinato sia dal punto di vista politico che militare, grazie all'azione di un'organizzazione fino a quel momento sconosciuta: la Arab Ghatering<sup>11</sup>.

Alcuni rapporti dell'epoca riferiscono già della presenza di milizie nomadi, chiamandole "Janjaweed", conosciute per gli attacchi non solo ai Fur, ma anche alle tribù non-arabe più piccole stanziate nei possedimenti dei Fur, molto importanti sia dal punto di vista strategico che economico.

I Fur formarono la propria milizia tribale, utilizzando soldati in ritiro per addestrare centinaia di reclute da schierare come unità di difesa nei villaggi, che più tardi svilupparono capacità offensive sempre maggiori.

Tra il 29 maggio e il 7 luglio del 1989 si tenne una conferenza di pace, iniziata sotto il governo di al-Mahdi e conclusasi una settimana dopo il colpo di stato del Fronte Islamico. Gli arabi accusarono i Fur di stringere la "cintura africana" ("the African Belt") intorno agli altipiani di Jebel Mara per espellere tutti gli arabi e negare loro l'accesso all'acqua e ai terreni fertili. Gli estremisti (arabi) non produssero nessuna prova per dimostrare un ipotetico piano dei Fur, ma furono evidentemente spinti ad agire da ciò che consideravano presenze sproporzionate di Fur e di altri gruppi africani in importanti posizioni del governo della regione.

I rappresentanti dei Fur dichiararono che la guerra contro di loro costituiva genocidio, essendo animata da razzismo e mirava alla distruzione della loro base economica, per di più serviva come scusa per impossessarsi delle loro terre da parte dei gruppi arabi.

La conferenza si concluse con un accordo di pace, ma ciò che emerse fu soprattutto un'impressione di tregua momentanea: infatti altri scontri simili si susseguirono negli anni seguenti.

---

<sup>11</sup> Quest'organizzazione si fece conoscere per la prima volta il 5 ottobre 1987 attraverso una lettera all'allora Primo Ministro al-Mahdi. In questa lettera, 23 leader darfuriani di estrazione araba attribuiscono alla "razza araba" la "creazione e la civilizzazione della regione", si lamentano della sottorappresentanza nel governo locale, regionale e nazionale e chiedono il 50% dei tre livelli di governo per gli arabi, in riconoscimento del proprio peso demografico e del ruolo di civilizzatori della regione. L'emergere di quest'organizzazione allarmò i gruppi non-arabi, rinforzando la paura di un piano dettagliato per la sostituzione delle tribù sedentarie non-arabe a vantaggio di quelle arabe. Per il momento la Arab Gathering rimane un fenomeno limitato al Darfur, ma la sua ideologia potrebbe espandersi alle varie comunità sudanesi, dove esistono gruppi che percepiscono loro stessi come etnicamente e culturalmente superiori agli altri. Per un'approfondimento: Hussein Adam al-Haj, "The Arab Gathering and the attempt to cancel the other in Darfur", disponibile nel sito: [www.sudanile.com/sudanile13.html](http://www.sudanile.com/sudanile13.html).

• **1996-1998: il conflitto tra i Maasalit e gli arabi.** Nel 1994 il Governo divise la regione nei tre stati attuali; ciò ebbe l'effetto di dividere sia i Fur che le loro terre fertili tra i tre nuovi stati<sup>12</sup>. Le nuove unità amministrative furono create a spese dei gruppi africani, allontanandoli ulteriormente dal governo e favorendo così altre ostilità.

Il 13 marzo del 1995, la decisione dell'allora Governatore del Nord Darfur, Mohamed al-Fadul, di dividere il territorio dei Maasalit in 13 Amarat (principati), di cui cinque affidati a gruppi arabi, è generalmente considerata la scintilla che diede inizio al conflitto. Centinaia di persone rimasero uccise in entrambi gli schieramenti e migliaia di persone persero i loro già scarsi possedimenti.

Dal 2001 gli incidenti impuniti (attacchi a villaggi, razzie e furti di bestiame) si sono moltiplicati, in particolare fra Nyala e Geneina, mettendo a dura prova soprattutto le comunità Maasalit e Fur. Nel frattempo nel Darfur del nord diversi gravi episodi hanno riaperto le tensioni fra Zaghawa e arabi Ereghat e Rhezeghat, preparando il terreno per lo scoppio dell'attuale conflitto nel febbraio del 2003.

---

<sup>12</sup> Ciò faceva parte di una più vasta ri-progettazione della mappa federale del Sudan, che suddivise gli allora nove stati in 26 e le 18 province in 72 più piccole. Questa riforma federale, anziché aumentare i poteri popolari, come garantito dal Governo, non fece altro che destinare le magre risorse dello stato ad un settore pubblico già inflazionato, e fallì nel fornire i servizi sociali di base promessi in precedenza.

L'obiettivo principale del conseguente aumento delle cariche pubbliche, era in realtà quello di rafforzare la presa del Fronte Nazionale Islamico sulla nazione, piazzando i suoi membri e clienti in posizioni di influenza.

## **2. L'ODIERNO CONFLITTO IN DARFUR**

### **2.1 LE ORIGINI DEGLI SCONTRI**

Definire la natura del conflitto in corso in Darfur è fondamentale per determinare l'applicabilità o meno delle norme di diritto umanitario internazionale. La distinzione da compiere è tra conflitto armato internazionale, conflitto non-internazionale o conflitto armato interno e situazioni di tensioni o disordini domestici. Le Convenzioni di Ginevra<sup>13</sup> hanno creato un'elaborata struttura di norme applicabili ai conflitti armati internazionali o a “qualsiasi altro conflitto armato che scoppi tra due o più delle Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non sia riconosciuto da una di esse<sup>14</sup>”.

L'art. 3 comune e il Secondo Protocollo Addizionale alle Convenzioni fissano i pre-requisiti affinché si possa parlare di conflitto armato internazionale; la definizione però è una definizione in negativo:

“1. Il presente Protocollo, che sviluppa e completa l'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (...), si applicherà a tutti i conflitti armati che non rientrano nell'art. 1 del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati nazionali (Protocollo I)<sup>15</sup>. (...) 2. Il presente Protocollo non si applicherà alle situazioni di tensioni interne, di disordini interni, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi, che non sono considerati come conflitti armati<sup>16</sup>”.

Se ne deduce quindi semplicemente che è da considerarsi conflitto armato internazionale un conflitto che coinvolge due o più Stati.

---

<sup>13</sup> Con l'espressione “Convenzioni di Ginevra” s'intendono le quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime della guerra. Nello specifico: I. Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna; II. Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare; III. Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; IV. Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra.

<sup>14</sup> Art. 2 Comune alle quattro Convenzioni di Ginevra: “Oltre alle disposizioni che devono entrare in vigore fin dal tempo di pace, la presente Convenzione si applica in caso di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che scoppiasse tra due o più delle Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse. La Convenzione si applicherà parimenti in tutti i casi d'occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontrasse alcuna resistenza militare. Se una delle Potenze in conflitto non è Parte della presente Convenzione, le Potenze che fossero Parte rimarranno tuttavia vincolate dalla stessa nei loro rapporti reciproci. Esse saranno inoltre vincolate dalla Convenzione nei confronti di detta Potenza, se questa ne accetti e ne applichi le disposizioni.”

<sup>15</sup> Primo Protocollo aggiuntivo, art 1: “(...) 3. Il presente Protocollo, che completa le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime della guerra, si applicherà nelle situazioni previste nell'art. 2 comune a dette Convenzioni. 4. Le situazioni indicate nel paragrafo precedente comprendono i conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di se stessi, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni Unite.

Anche la giurisprudenza dei tribunali penali internazionali si è pronunciata in merito:

“ un conflitto armato sussiste ogni qual volta ci sia il ricorso a forze armate tra Stati o violenze armate protratte tra autorità governative e gruppi armati organizzati o tra i suddetti gruppi all'interno di uno Stato<sup>17</sup>”.

Disordini e tensioni interne “come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi<sup>18</sup>” sono in genere esclusi dalla nozione di conflitto armato.

Il conflitto in Darfur oppone il Governo del Sudan ad almeno due gruppi armati organizzati di ribelli: il Sudan Liberation Movement/ Army (SLM/A) e il Justice and Equality Movement (JEM). Inizialmente i due gruppi si armarono contro le autorità centrali intorno al 2002, ma la portata degli attacchi ribelli si estese notevolmente nel febbraio del 2003.

Da quel momento gli insorti esercitano uno stretto controllo *de facto* su alcune zone del Darfur. Il conflitto di conseguenza non può essere semplicemente annoverato come situazione di disordine e tensione interna, sommosse, atti isolati e sporadici di violenza o altri atti analoghi.

Piuttosto, la presenza di gruppi armati organizzati contro le autorità centrali, il controllo dei ribelli su parte del territorio e i combattimenti protratti, fanno sì che questa situazione possa essere considerata un conflitto armato interno secondo l'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, e come tale è stato riconosciuto anche dalle parti coinvolte.

---

<sup>16</sup> Secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949, art. 1.

<sup>17</sup> V. Corte d'Appello del ICTY, *Tadić*, *Interlocutory Appeal on Jurisdiction* (1995), § 70.

<sup>18</sup> V. Secondo Protocollo Aggiuntivo, art 1(2) e Statuto del Tribunale Penale Internazionale, artt. 8(2)(d) e (f).

## 2.2 I VARI RAGGRUPPAMENTI PRESENTI IN GUERRA

### 2.2.1 L'ESERCITO GOVERNATIVO

L'Esercito Sudanese è una forza armata convenzionale, il cui mandato è quello di proteggere e mantenere la sicurezza interna<sup>19</sup>, composto da un'Aeronautica, una Marina militare e truppe di terra, di cui fanno parte anche: una milizia armata, chiamata Popular Defence Force, e la Borders Intelligence.

Il Comandante in capo delle forze armate è il Presidente della Repubblica che, per scopi operativi, esercita il proprio potere attraverso il Ministro della Difesa.

L'Intelligence Militare (MI), una volta parte del ramo operativo delle forze armate, costituisce ora un ramo indipendente con una propria amministrazione e un proprio comando, ed ha potere di arrestare, detenere ed interrogare qualsiasi individuo ritenuto sospetto.

La Popular Defence Force è una milizia armata, composta da civili e riservisti, che agisce in appoggio alle forze armate convenzionali. Il suo mandato deriva dal Popular Defence Force Act del 1989, che definisce la PDF come una "forza paramilitare" costituita da cittadini sudanesi. L'articolo 6 dell'Atto definisce le sue funzioni: "assistere il People's Armed Force e le altre forze regolari ogniqualvolta sia necessario", "contribuire alla difesa della nazione e collaborare nella risoluzione di crisi e disastri pubblici "ed eseguire" ogni altro compito affidatole dal Comandante in capo o dal Consiglio". Secondo l'Atto, un corpo conosciuto come "Consiglio del Popular Defence Force", guida il Comandante in capo su questioni riguardanti il PDF, incluse le aree in cui questo dovrebbe essere impiegato, e i metodi d'addestramento e d'educazione dei suoi membri e altre questioni relative ai doveri e le attività della milizia.

Le forze armate nel loro organigramma, includono anche un'unità operativa chiamata "Borders Intelligence", il cui compito principale è quello di raccogliere informazioni. I membri di questa unità vengono reclutati tra la popolazione locale e impiegati nelle proprie aree d'origine, secondo la loro esperienza nella zona, la conoscenza delle tribù e l'abilità nel differenziare le persone di diverse origini tribali e nazionali. Gli agenti lavorano sotto il diretto controllo degli ufficiali della Militare Intelligence appartenenti alla particolare divisione in cui sono schierati ma rispondono anche alla catena di comando regolare delle forze armate. Inizialmente gli agenti dell'Intelligence furono reclutati in relazione al conflitto nel Sudan meridionale, ma il Governo iniziò ad arruolarne anche durante le fasi iniziali del conflitto in Darfur, tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003. Ora gli agenti presenti in quest'area sono circa 3000.

---

<sup>19</sup> V. Costituzione del Sudan, art. 122.

Un altro importante corpo delle forze armate sudanesi è il National Security and Intelligence Service, una forza regolare la cui missione è quella di vigilare sulla sicurezza interna ed esterna, monitorare eventi importanti, analizzarne i significati e i pericoli, suggerendo in seguito misure protettive. Considerato uno dei più potenti organi sudanesi, è stato istituito attraverso il National Security Force Act del 1999, che stabilisce la creazione di un Internal Security Organ, responsabile della sicurezza interna, e di un Sudanese Intelligence Organ, responsabile di quella esterna.

La National Security Force agisce sotto la supervisione generale del Presidente, mentre la responsabilità diretta del Corpo è assunta da un Direttore Generale nominato dal Presidente stesso.

Secondo l'Atto istitutivo, un corpo conosciuto come "National Security Council" è stato costituito per sorvegliare l'attuazione dei programmi di sicurezza nazionale, per supervisionare i progressi dei lavori di sicurezza, coordinare gli organi di sicurezza, seguire l'attuazione dei programmi e delle politiche di sicurezza e infine per approvare i regolamenti correlati all'organizzazione del lavoro. Il Consiglio è costituito dal Presidente, il Consulente per la Sicurezza, il Ministro della Difesa, il Ministro degli Affari Esteri, il Ministro degli Affari Interni, il Ministro della Giustizia, il Direttore dell'Internal Security Organ e il Direttore del Sudanese Intelligence Organ.

Nel febbraio del 2004 i due corpi di sicurezza interna ed esterna sono stati unificati in un unico organo con il nome di National Security and Intelligence Service.

Per quanto che riguarda la crisi in Darfur, il Direttore Generale ha riferito alla Commissione d'inchiesta dell'ONU di fornire informazioni e rapporti al Presidente al riguardo; in base alle questioni da affrontare può riferire anche ai vari Ministri competenti, egli ha inoltre informato la Commissione che il presidente ha creato un gruppo d'esperti ad hoc, capeggiato dal Ministro per gli Affari Federali di cui fanno parte i Ministri della Difesa, degli Interni, degli affari Esteri, per gli Affari Umanitari e il Direttore dell'Intelligence, che purtroppo però, fino al gennaio del 2005 non si era ancora riunito.

Il Service possiede inoltre un ufficio specifico per la risoluzione della crisi, che riceve e analizza tutte le informazioni riguardanti l'area interessata dal problema, incluse le informazioni pubbliche esterne.

L'atto costitutivo del National Security Force è stato emendato nel 2001, dando alle forze di sicurezza pieni poteri, compresa la facoltà di detenere prigionieri senza accuse o la possibilità di negar loro l'accesso ad un giudice fino ad un periodo pari a nove mesi. Ancora secondo la Commissione d'inchiesta dell'Onu, torture, percosse e minacce vengono utilizzate durante gli interrogatori per ottenere confessioni, e alcuni detenuti sono stati tenuti reclusi per più di 11 mesi senza accusa, venendo privati dell'assistenza di

un legale e negando qualsiasi comunicazione con le famiglie<sup>20</sup>.

### 2.2.2 I “JANJAWEEED”: CORPI ARMATI GESTITI DAL GOVERNO

Un altro tema molto importante nella trattazione delle problematiche in Darfur riguarda le milizie, queste spesso vengono denominate *Janjaweed*, *Fursan* o *Mujahedeen*. Il termine *Janjaweed* in particolare, è stato frequentemente usato dalle vittime degli attacchi per descrivere i propri aggressori. L’espressione è stata quindi utilizzata da numerose organizzazioni internazionali, dai media e da varie Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell’Onu.

Le vittime degli attacchi riferiscono che i *Janjaweed* hanno agito e continuano ad agire nel nome delle forze governative, mentre gli alti funzionari dello Stato a Khartoum e nei tre stati del Darfur dichiarano feremamente che le violazioni commesse dalla milizia non hanno alcuna relazione con gli attori statali.

In passato la parola *Janjaweed* è stata usata in Darfur per descrivere banditi predatori della popolazione rurale, ladri di bestiame e rapinatori. Il termine è una forma colloquiale araba della regione che significa, più o meno, “uomo (o diavolo) a cavallo”, ed è stato utilizzato nei conflitti tribali degli anni ’90 per indicare milizie prevalentemente arabe che attaccavano e distruggevano i villaggi delle tribù sedentarie.

Il fatto che i *Janjaweed* siano descritti come milizie arabe non implica che tutti gli arabi stiano combattendo dalla parte dei *Janjaweed*: molti di essi, in Darfur, infatti si oppongono ai “diavoli a cavallo”, alcuni tra l’altro combattendo accanto ai ribelli. Allo stesso modo molti non-arabi stanno supportando il Governo e prestano servizio nell’esercito. Per cui il termine *Janjaweed* non significa “arabi” in generale, ma piuttosto *milizie* arabe che compiono razzie nei villaggi e commettono altre svariate violazioni.

Quando il Governo si è trovato a dover fronteggiare la ribellione lanciata in Darfur all’inizio del 2003 dai due gruppi ribelli, ha chiamato molte tribù arabe ad assisterlo nella lotta. Alcuni leader tribali, collegati a funzionari governativi sia locali che centrali, hanno giocato un ruolo chiave nel reclutamento e nell’organizzazione dei membri della milizia.

Definire i *Janjaweed* come una entità omogenea risulta praticamente impossibile: le vittime degli attacchi si sono riferiti ai propri aggressori chiamandoli *Janjaweed* anche in caso di attacchi sferrati da membri del PDF. Si possono quindi individuare tre gruppi generali di *Janjaweed*, in base al tipo di legame che essi hanno con il Governo sudanese: la prima categoria include milizie solo vagamente affiliate con il Governo, da cui hanno ricevuto armi e altre forniture. Queste milizie operano principalmente sotto una gestione di tipo tribale, spesso lanciando i loro attacchi in conseguenza di una richiesta statale, ma altrettanto spesso agendo di propria iniziativa per un vantaggio personale.

---

<sup>20</sup> V. “Rapporto della Commissione Internazionale D’inchiesta al Segretario Generale delle Nazioni Unite”, Ginevra, 25 gennaio 2005, pag 31.

Una seconda categoria include milizie organizzate in strutture paramilitari parallele alle forze regolari, tra cui si possono annoverare gruppi conosciuti come “Strike Force”, i Mujahedeen o i Fursan. Alcuni di questi sono controllati contemporaneamente da ufficiali dell’esercito regolare e da leader tribali, ma, benché operino sotto una definita struttura di comando, non possiedono alcuna base legale. La terza categoria di milizie include membri del PDF e della Border Intelligence e sono quindi legalmente collegati al Governo.

Tuttavia i legami tra lo Stato e le milizie, di tutte le categorie, sono piuttosto stretti e chiari: ciò è dimostrato ad esempio dal fatto che tutte e tre le categorie hanno ricevuto armi e rifornimenti regolari di munizioni, distribuite alle milizie dall’esercito, dalle autorità civili locali o, in alcuni casi, dal PDF.

Inoltre, molti testimoni hanno riferito di una stretta coordinazione, durante gli attacchi ai villaggi, tra le milizie arabe e le forze armate, soprattutto grazie all’appoggio dell’aeronautica militare sudanese.

Il Governo ha sempre negato qualsiasi tipo di legame con i Janjaweed, soprattutto dopo che la comunità internazionale ha iniziato a rendersi conto della reale importanza e gravità dei loro attacchi, e molti funzionari hanno attribuito le azioni della milizia a “banditi armati”, “elementi fuori controllo” o addirittura ai ribelli. Ma le posizioni sono contrastanti anche all’interno del Governo stesso: da una parte, ad esempio, troviamo il Ministro della difesa che, il 28 gennaio 2004, durante una conferenza stampa, ha invitato i media a differenziare tra “ribelli”, “Janjaweed”, “PDF” e “milizie tribali” come quelle dei Fur o degli Zaghawa. Egli ha dichiarato che i membri del PDF sono volontari che aiutano le forze armate, mentre i Janjaweed sono gruppi di banditi armati che non hanno alcun tipo di rapporto con il Governo<sup>21</sup>.

Al contrario, altri funzionari hanno confermato le relazioni tra il Governo e le milizie, primo fra tutti lo stesso Presidente, che in un commento molto pubblicizzato ha dichiarato: “ La nostra priorità, d’ora in poi, sarà quella di sedare la ribellione, e ogni fuorilegge sarà il nostro obiettivo (...). Useremo l’esercito, la polizia, i mujahedeen, i cavalieri (*horsemen*) per liberarci della ribellione”<sup>22</sup>. Il Ministro della Giustizia ha inoltre dichiarato alla Commissione per lo Sviluppo e alla Cooperazione del Parlamento Europeo, durante una sua visita nel febbraio del 2004: “ il Governo ha stretto una sorta di relazione con i Janjaweed. Ora i Janjaweed ne abusano. Sono sicuro che il Governo se ne sia pentito: ora li consideriamo dei fuorilegge. Le devastazioni che stanno portando avanti non possono più essere tollerate”<sup>23</sup>. Il 24 aprile 2004 il Ministro degli Esteri ha dichiarato:

---

<sup>21</sup> “The Minister of Defence meets the media...”, Associated Press, 29 dicembre 2003.

<sup>22</sup> “Sudanese president says war against outlaws is government priority”, Associated Press, 31 dicembre 2003.

<sup>23</sup> V. il rapporto della commissione ad hoc sulla visita a Khartoum nel febbraio 2004.



“Il Governo potrebbe aver chiuso un occhio nei confronti delle milizie, è vero, perché quelle milizie hanno come obiettivo la ribellione<sup>24</sup>”. Ciò, nonostante le frequenti dichiarazioni di rinascimento del Governo nei confronti delle azioni delle milizie, gli attacchi ai villaggi continuano, spesso con l’appoggio del Governo stesso. A questo punto si pone il problema della responsabilità legale per i supposti crimini commessi dai Janjaweed. Quando le milizie attaccano in cooperazione con le forze armate, si può ritenere che esse agiscano sotto l’effettivo controllo del Governo, di conseguenza agiscono *de facto* come funzionari statali del Governo sudanese. Ne consegue che la responsabilità per i loro crimini ricade non solo sugli esecutori personali ma anche sugli ufficiali dell’esercito che hanno ordinato e pianificato tali crimini, o che hanno fallito nella loro prevenzione o repressione. Secondo la Commissione Internazionale d’Inchiesta dell’Onu<sup>25</sup>, la larga maggioranza degli attacchi ai villaggi condotti dalla milizia, sono stati portati a termine con il benessere dei funzionari statali. La Commissione ha rilevato che in poche, limitate occasioni la milizia ha agito fuori dal diretto controllo del Governo; in queste circostanze, solo gli esecutori individuali sono responsabili per i crimini commessi.

Ma ogni qual volta possa essere provato che sia stato il Governo ad istigare le milizie, o che esso le abbia rifornite di armi e supporti logistici e finanziari, si dovrebbe ritenere il Governo responsabile per ogni violazione dei diritti umani commessa dalle milizie, e pure gli ufficiali governativi coinvolti dovrebbero essere considerati penalmente responsabili per istigazione, favoreggiamento e concorso nella violazione del diritto umanitario.

La responsabilità penale potrebbe essere incrementata dal fatto che, sebbene l’intento del Governo fosse di eliminare i ribelli e distruggere villaggi per evitare sicure reazioni, era del resto prevedibile (soprattutto considerando la storia dei conflitti inter-tribali e il livello di criminalità dei Janjaweed) che autorizzandoli o incoraggiandoli ad attaccare i loro nemici di vecchia data, creando così un clima di totale impunità, si sarebbe arrivati alla perpetrazione di tali crimini.

## 2.2.3 I GRUPPI RIBELLI

### 2.2.3.1 L’SLM/A: “*Sudan Liberation Movement/Army*”

Il Sudan Liberation Movement/Army (SPLM/A) è una delle due maggiori organizzazioni sovversive in Darfur, infatti, sembra essere la più grande organizzazione sia in termini di numero di membri che di estensione geografica, esso è composto soprattutto da Zaghawa, Fur e Masaalit, tuttavia non mancano tra i ribelli alcuni membri di tribù arabe.

---

<sup>24</sup> “Sudan Minister Hails UN Rights Vote”, Associated Press, 24 aprile 2004.

<sup>25</sup> V. pag 111.

Inizialmente il SLM/A si fece conoscere come Darfur Liberation Front e portava avanti prevalentemente un programma secessionista per il Darfur. Ad un certo punto in una dichiarazione del 14 marzo 2003 il Darfur Liberation Front cambiò il suo nome in SLM/A, chiedendo un “Sudan unito e democratico” e la separazione tra Stato e religione. Secondo l’SLM/A, tutti i governi sudanesi post-indipendenza hanno perseguito politiche di emarginazione, discriminazione razziale, esclusione, sfruttamento e divisione, pratiche che in Darfur hanno distrutto la coesistenza pacifica tra le comunità africane e arabe della regione.

Nella loro dichiarazione politica del marzo 2003 hanno affermato:

“L’SLM/A è un movimento nazionale che mira, come altri gruppi politici simili, a risolvere i problemi fondamentali dell’intero Sudan. L’obiettivo dell’SLM/A è di creare un Sudan unito e democratico, basato sull’uguaglianza, su una ristrutturazione completa e un decentramento del potere, sullo sviluppo, sul pluralismo culturale e politico e sulla prosperità morale e materiale per tutto il popolo sudanese<sup>26</sup>”.

Il gruppo ha forzato le tribù d’origine araba a condividere la sua lotta per la democrazia. L’SLM/A tende sempre a sottolineare che il suo programma è un programma nazionale, non nato da motivazioni di tipo tribale, ed evidenzia il fatto che la sua lotta è diretta verso il Governo di Khartoum, e non contro le tribù arabe del Darfur: “ La popolazione e i gruppi arabi sono una componente integrata e indivisibile del tessuto sociale del Darfur, che è stata altrettanto emarginata e privata dei propri diritti allo sviluppo e alla partecipazione politica. L’SLM/A combatte e si oppone fermamente alle politiche di Khartoum che usano alcune tribù e organizzazioni arabe per realizzare i propri scopi egemonici, nocivi sia per l’etnia araba, sia per i non arabi<sup>27</sup>”.

Inoltre va notato che l’SLM/A appartiene ad un gruppo d’opposizione più vasto, la National Democratic Alliance (NDA), che include inoltre il Sudan People’s Liberation Movement/Army (SPLM/A), il partito Umma e altri partiti di opposizione.

L’SLM/A, come si evince anche dal nome, è quindi influenzato, in termini di programma e struttura, dalla sua controparte meridionale, il SPLM/A, e come quest’ultimo, il gruppo è ripartito in una componente politica (“Movement”) e una militare (“Army”). Il capo non militare del movimento è Abdel Wahid Mohamad al Nur, mentre il leader militare, nonché Segretario Generale, è Minnie Arkawi Minawi.

Sfortunatamente della struttura o delle reali dimensioni del gruppo si conosce davvero poco, ma si conosce per esempio che gran parte delle armi a disposizione, provengono dal saccheggio sistematico delle installazioni governative, principalmente da stazioni di polizia e da caserme militari.

---

<sup>26</sup> v. <http://www.sudan.net/news/press/postedr/214.shtml>

<sup>27</sup> v. <http://www.sudan.net/news/press/postedr/214.shtml>

Si possiedono allo stesso tempo, poche informazioni che riguardano le aree controllate dal gruppo, nonostante si sostenga che alcune aree siano sotto il controllo di questi ultimi, ed essendo le loro operazioni azioni di guerriglia mobile, questi territori non sono fissati con esattezza. All'inizio del conflitto la maggior parte dei combattimenti si è sviluppata al Nord e nella zona settentrionale del West Darfur, mentre durante gli ultimi mesi del 2004 si sono spostati gradualmente verso sud.

#### 2.2.3.2 Il JEM: “*Justice and Equality Movement*”

Come l'SLM/A, anche il Justice and Equality Movement è un movimento ribelle con base in Darfur, nato nel 2001 che ha partecipato alla formazione della ribellione contro il Governo lanciata all'inizio del 2003.

Sul campo purtroppo è difficile distinguere tra JEM e SLM/A: secondo alcuni testimoni tuttavia a differenziarli c'è il turbante giallo indossato dai membri del JEM, inoltre, mentre il SLM/A è, tra i due, il maggior attore militare, il JEM è soprattutto un gruppo politico e possiede una limitata capacità militare.

Il JEM è diretto da Khalil Ibrahim, un ex Ministro del Governo che appoggiò Hassan El Turabi quando, nel 2000, formò il Popular National Congress. A parere di molti alle spalle del JEM lavora Turabi, ed egli stesso, dopo il suo primo rilascio nell'ottobre 2003, ha confermato i legami tra il gruppo ribelle e il suo partito, eppure, durante un incontro con la Commissione d'Inchiesta dell'Onu, Ibrahim ha smentito tali rapporti, affermando che Turabi al contrario risulta una tra le maggiori cause delle atrocità commesse in Darfur.

Il più importante fulcro ideologico del movimento sembra essere il cosiddetto “Black Book”, che in un manifesto apparso nel 2000 cercava di dimostrare la totale emarginazione del Darfur e di altre regioni del Sudan, in termini di sviluppo sociale ed economico, ma puntava il dito anche sull'influenza politica il tutto voleva essere una sorta di panoramica generale del Sudan, che rivelasse lo scarto tra l'immagine positiva del paese fornita dal Governo e le reali discriminazioni presenti. Il Black Book voleva dimostrare in modo meticoloso come le amministrazioni sudanesi successive all'indipendenza del 1956 fossero state gestite da tre tribù provenienti dalla valle del Nilo a nord di Khartoum, che rappresentano solo il 5% della popolazione sudanese.

Il documento sostiene che queste tre tribù hanno occupato, dal 1956, tra il 47 e il 70% delle cariche ministeriali e presidenziali del paese fino ai giorni nostri. Gruppi di abitanti del Nord hanno inoltre occupato la maggior parte delle posizioni principali nelle gerarchie militari, nella giustizia e nelle amministrazioni provinciali, imponendo una cultura araba ed islamica ad una delle società più eterogenee del continente africano. Il messaggio veniva rivolto a tutti i sudanesi emarginati, sarabi, afro-arabi o africani, cristiani o musulmani., con queste premesse il JEM non lotta solo contro

l'emarginazione, ma anche per una trasformazione politica del paese, incentrando il programma politico nazionale contro l'attuale governo sudanese.

Non sono disponibili molte informazioni riguardanti le dimensioni e la dislocazione geografica del gruppo, anche se molti dei membri sembrano appartenere alla tribù dei Zaghawa, e la maggior parte della sua attività si svolge nella parte settentrionale del West Darfur.

Nel maggio del 2004 il gruppo si è diviso in due fazioni: la spaccatura è avvenuta dopo l'organizzazione, da parte dei comandanti, di una conferenza a Karo, nel Nord Darfur, per discutere direttamente con i leader politici sul futuro del movimento e delle differenze ideologiche. A conclusione del convegno il gruppo si è scisso: una parte del movimento è rimasta fedele al dott. Khalil, mentre l'altra, formata dai comandanti sul campo, è guidata dal Colonnello Gibril.

## 2.3 SITUAZIONI PRINCIPALI DELLO SCONTRO E ACCORDI DI PACE

### 2.3.1 ABEICHE: PIANO DI MEDIAZIONE DOPO UN ANNO DI SCONTRI

I ribelli hanno dato inizio alle prime attività militari tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, attaccando gli uffici locali della polizia per impossessarsi di armi e proprietà governative.

Nel marzo del 2003 gli insorti assalirono alcune strutture governative nelle città di Kutum, Tine ed El-Fashir, compresa la sezione militare dell'aeroporto di quest'ultima, distruggendo molti aerei militari ed uccidendo numerosi soldati.

Il Governo inizialmente sembrò essere stato preso alla sprovvista dall'intensità di queste offensive a tal punto che pareva non fosse nella posizione di rispondere agli attacchi o comunque di non considerare i disordini una seria questione militare. Per di più la rivolta arrivava in un momento particolarmente inopportuno, dato che il processo d'intensa negoziazione con l'SPLM/A stava procedendo rapidamente. Un ulteriore problema era costituito dal fatto che il Governo non possedeva risorse militari sufficienti, poiché molte delle forze armate erano ancora localizzate nel Sud, e quelle presenti in Darfur erano dislocate prevalentemente nei maggiori centri urbani: ciò significava non avere alcun tipo di controllo sostanziale sulle aree rurali in cui i ribelli avevano le loro basi. Occorre inoltre ricordare che la maggioranza delle forze armate era composta da Darfuriani, molto probabilmente riluttanti nel combattere la propria gente.

L'autorità centrale decise allora di chiedere appoggio alle tribù locali per combattere i ribelli, sfruttando le passate tensioni fra tribù, molte di queste, a maggioranza arabo-nomade, risposero all'appello ritenendo che si presentasse loro una buona opportunità per ottenere finalmente della terra. Questi nuovi reclutati divennero quelli che la popolazione civile chiama ora "Janjaweed"<sup>28</sup>.

I primi sforzi per trovare una soluzione politica al conflitto arrivarono nell'agosto del 2003, quando il Presidente del Chad, Idriss Deby, promosse un incontro ad Abeche<sup>28b</sup> tra i rappresentanti del Governo e i gruppi ribelli.

A differenza del processo di pace portato avanti dall'IGAD nel Sud del Paese, che ha goduto sempre di forte credibilità grazie agli imponenti investimenti politici e finanziari forniti dai paesi membri e dai loro partners internazionali, il processo di pace per il Darfur, mediato dal Chad, è stato trattato con maggiore freddezza, soprattutto per i rapporti confusi che hanno sempre legato la regione sudanese a questo stato.

La presenza di numerose tribù su entrambi i fronti del confine, ha permesso da sempre ai politici dissidenti del Chad e ai gruppi etnici oppressi, di trovare nel Darfur una sorta di "santuario" dove cercare rifugio, e ben tre presidenti, incluso l'attuale, Idriss Deby, hanno lanciato le loro offensive per il potere grazie a milizie parzialmente stabilite in Darfur. D'altra parte, gli Zaghawa del Chad hanno esercitato forti pressioni sul presidente Deby<sup>29</sup> affinché non mantenesse l'impegno ad appoggiare la controrivolta di Khartoum, nonostante il governo sudanese lo avesse sostenuto nel salire al potere.

Il presidente Deby è dunque legato ad entrambe le parti in conflitto, e proprio per questa ragione nella prima fase del processo di Abeche si è dimostrato piuttosto debole, continuando ad intrattenere rapporti e ad appoggiare ufficialmente il governo di Khartoum, mentre gli Zaghawa al suo seguito, inclusa la Guardia Presidenziale, rifornivano i ribelli attraverso l'esercito.

Proprio grazie agli stretti rapporti personali che lo legano ai leader Zaghawa del SLM/A, Deby organizzò, alla fine di agosto del 2003, un incontro tra il Governo Sudanese e i gruppi ribelli nella città di Abeche, al confine tra Chad e Darfur. Il JEM rifiutò però di partecipare ai colloqui, in quanto considerava la mediazione chadiana non obiettiva.

Il 3 settembre 2003, come conseguenza di quel contatto, si ebbe un primo accordo di cessate il fuoco<sup>30</sup>, che obbligava le parti a: sospendere le ostilità a partire dal 6 settembre, per un periodo di 45 giorni; controllare i gruppi armati non regolari nelle zone di scontro; rilasciare i detenuti e i prigionieri di guerra; ritirare le forze del SLM/A e tutte le "forze irregolari" ; creare una Commissione Tripartita composta da membri del governo sudanese (mediatori chadiani e membri del SLM/A) che supervisionasse l'attuazione dell'accordo.

---

<sup>28</sup> Parola composta, che significa approssimativamente "diavoli a cavallo".

<sup>28b</sup> areche quarta città del Chad per grandezza e importanza.

<sup>29</sup> Deby proviene dalla tribù Zaghawa.

<sup>30</sup> Per il testo dell'accordo, v. International Crisis Group, "*Darfur Rising: Sudan's new crisis*", Appendice B, ICG Africa Report N° 76, Nairobi/Bruxells, 25 marzo 2004.

Con l'articolo 5, l'accordo fece una vaga concessione alle richieste politiche dei ribelli, stabilendo " l'impegno delle due parti alla costruzione di una pace duratura per permettere lo sviluppo economico e sociale dell'area". Le disposizioni sulla sicurezza, però, imponendo il ritiro e il disarmo dei ribelli e dei "gruppi armati irregolari"<sup>31</sup>, implicitamente per ordine del governo, favorirono chiaramente il Governo sudanese e ciò portò qualcuno ad alludere ad una "capitolazione" da parte dei ribelli.

L'articolo 7 è il più dettagliato dell'accordo, ma nel contempo anche abbastanza vago da accendere delle discussioni sull'interpretazione. Il "controllo dei gruppi armati irregolari", cioè dei Janjaweed, è stato stabilito come un impegno congiunto, sebbene solo il Governo intrattenga rapporti con questi. Inoltre, l'accordo non menziona la disastrosa situazione umanitaria e non accenna a nessun impegno delle parti a facilitare l'accesso umanitario; un'omissione, questa, che potrebbe apparire come indicativa della mutua insensibilità alle sofferenze delle vittime civili. Secondo fonti vicine allo SLM/A, il movimento accettò le condizioni chiaramente sfavorevoli dell'accordo solo per inesperienza politica.

Secondo queste fonti<sup>32</sup>, le obiezioni all'art. 7 sono state abbandonate dopo l'impegno, da parte dei mediatori, di raccogliere le richieste politiche dei ribelli sotto forma di appendice e di convincere Khartoum a discuterle nel corso di incontri successivi.

Al contrario, il governo lasciò il tavolo dei negoziati completamente appagato: gli accordi riguardanti la sicurezza avevano soddisfatto a pieno la visione governativa della crisi come una questione di sicurezza puramente interna, priva di contenuti politici e senza la necessità di un intervento internazionale, se non per la fornitura di beni di prima necessità alle vittime civili.

Il Governo e l'SLM/A si incontrarono di nuovo ad Abeche dal 26 ottobre al 4 novembre 2003, alla presenza dei mediatori chadiani. I colloqui giunsero presto ad un punto morto, dato che le due parti iniziarono a scambiarsi ben presto accuse reciproche di violazione del cessate il fuoco. I ribelli condizionarono la propria partecipazione all'adozione di protocolli per la protezione dei civili, monitorati a livello internazionale; all'accesso illimitato per forniture e operatori umanitari nelle aree sotto il proprio controllo; al disarmo dei Janjaweed e alla presenza di mediatori internazionali durante le negoziazioni. Per la volontà dell'SLM/A, da una parte, di recuperare il terreno perduto nelle negoziazioni di settembre, e per la necessità del governo, dall'altra, di non internazionalizzare il processo di pace, non si poté dunque che rinnovare il cessate il fuoco per altri 30 giorni e rinnovare la fiducia nei confronti della Commissione Tripartita.

---

<sup>31</sup> v. art. 7(B) dell'Accordo di Abeche.

<sup>32</sup> v. ICG interview, Nairobi, 22 ottobre 2003.

Gli scarsi risultati confermarono le diverse vedute delle parti per ciò che riguarda le “appendici” che, secondo l’art. 7 dell’accordo di settembre, avrebbero dovuto essere di competenza governativa. Quest’ultimo si aspettava che l’SLM/A ritirasse le proprie forze armate entro 15 giorni dalla firma del documento e le disarmasse prima della fine del cessate il fuoco; l’SLM/A, a sua volta, temporeggiava, insistendo affinché il governo rispondesse prima alle proprie richieste politiche e disarmasse i Janjaweed. Ma, poiché il movimento non aveva raccolto formalmente queste richieste, le parti concordarono nel sottolineare nella Dichiarazione Comune del 4 novembre, che l’SLM/A era l’unico responsabile per il ritardo e che avrebbe avuto a disposizione un ulteriore mese per produrre le appendici all’art. 7<sup>33</sup>.

Per sopperire alla mancanza di questi documenti, il mediatore chadiano propose, durante i colloqui di novembre, un “Progetto d’intesa conclusivo sulle appendici tra il Governo del Sudan e il Sudan Liberation Army”. Questa proposta offriva quelle che l’SLM/A considerava concessioni minori – un’amnistia generale per i combattenti smobilitati e l’impegno del governo ad assorbirli nell’esercito regolare o nei servizi pubblici – in cambio del ritiro e del disarmo delle proprie forze. La soluzione inoltre chiedeva esplicitamente al governo di disarmare “le forze non regolari conosciute come Janjaweed assieme a tutte le altre bande armate colpevoli di crimini contro i civili disarmati” e di ristabilire la sicurezza nella regione. Il documento infine accoglieva le richieste politiche dei ribelli, ma si limitandosi, in modo piuttosto vago, a chiedere al governo di preparare un programma per la riabilitazione e lo sviluppo economico-sociale del Darfur. In modo altrettanto indefinito, il mediatore chiedeva alle parti di permettere un accesso illimitato alle organizzazioni umanitarie nazionali e internazionali<sup>34</sup>.

I partecipanti non accettarono il progetto di accordo, se non per quanto citato proprio nell’ultimo punto, promettendo di permettere l’accesso umanitario solo “sotto la guida del Sudanese Humanitarian Affairs Commission e della Commissione Tripartita”, ma anche questo accesso “condizionato” alla fine venne reso privo di significato da una combinazione di restrizioni governative sui permessi di viaggio e dal peggioramento delle condizioni di sicurezza.

La terza fase dei colloqui di pace non riuscì nemmeno a decollare infatti, il 16 dicembre 2003, a meno di un giorno dal suo inizio si chiuse, dato che le parti non si incontrarono mai ed i colloqui non iniziarono neppure. Mini Arko Minawi, segretario Generale dell’SLM/A, dichiarò alla stampa che la delegazione dei ribelli aveva incontrato solo il Presidente Deby, che dopo essere stato informato sulle posizioni dei rivoltosi, consigliò

---

<sup>33</sup> Per il testo dell’accordo, v. International Crisis Group, “*Darfur Rising: Sudan’s new crisis*”, Appendice C, ICG Africa Report N° 76, Nairobi/Bruxells, 25 marzo 2004.

<sup>34</sup> Per il testo dell’accordo, v. International Crisis Group, “*Darfur Rising: Sudan’s new crisis*”, Appendice D, ICG Africa Report N° 76, Nairobi/Bruxells, 25 marzo 2004.

loro di rientrare giacché le negoziazioni erano bloccate.

Secondo Minawi il mediatore aveva riferito al governo le posizioni dei ribelli, che includevano una richiesta di colloqui diretti con quest'ultimo e la presenza di osservatori internazionali, ma il governo aveva deciso di interrompere i colloqui prima ancora che questi avessero inizio. Minawi concluse dunque che, a causa degli stretti legami tra i due governi, la mediazione del Chad si fosse schierata apertamente con Khartoum compromettendo seriamente la propria credibilità.

### 2.3.2 NUOVA ESCALATION DI VIOLENZA E I RECENTI COLLOQUI DI PACE DEL 2004

All'inizio del 2004, dopo il fallimento dei colloqui di N'djamena, iniziò per il Darfur un nuovo periodo di violenza, che, sembrò addirittura intensificarsi rispetto all'anno precedente. Gli attacchi ai villaggi da parte dei Janjaweed e delle forze armate governative diventarono sempre più frequenti e devastanti: migliaia di persone vennero costrette a lasciare le proprie case e cercare rifugio nei campi profughi interni o tra quelli allestiti al di là del confine chadiano, cercando così di sottrarsi alle uccisioni indiscriminate, ai furti e agli stupri di massa. Ma anche in questi campi, dove le condizioni di vita erano in ogni caso disastrose, i rifugiati non potevano dirsi al sicuro: le milizie iniziarono ad attaccare anche i campi, compresi quelli in Chad, la situazione era a tal punto paradossale che alcuni campi interni erano addirittura controllati sia dalla polizia che dai Janjaweed, e si dimostrarono in realtà luoghi in cui tenere i civili in ostaggio e farli morire letteralmente di fame.

La situazione dell'accesso umanitario non era d'altra parte migliore: il governo continuò a negare i permessi di transito e i di soggiorno per gli operatori, a boicottare i rifornimenti di cibo e di materiale medico. Come se non bastasse le condizioni di sicurezza non aiutavano certo i pochi convogli che riuscivano ad entrare: molti venivano sistematicamente attaccati e in molti campi si rifiutavano gli aiuti per paura di nuovi assalti da parte delle milizie alla ricerca di rifornimenti.

In questa situazione così incontrollata, alla fine di marzo, ripresero i colloqui a N'djamena, questa volta alla presenza di osservatori internazionali: l'Unione Africana, l'Onu, l'Unione Europea (rappresentata da una delegazione francese), gli Stati Uniti, la Francia, la Gran Bretagna e l'Olanda. Inoltre, a differenza dei precedenti colloqui, questa volta prese parte alle trattative anche il JEM.

Le delegazioni dei due gruppi ribelli espressero fin dall'inizio la propria insoddisfazione, considerando il Chad troppo legato al governo di Khartoum per essere considerato un mediatore neutrale. Accettarono di partecipare solo dopo che gli Stati Uniti ebbero garantito, insieme all'UE e all'Onu, la loro sicurezza.



Il dialogo giunse ad un punto critico quando la delegazione di Khartoum rifiutò di discutere gli argomenti alla presenza degli osservatori internazionali e a causa di ciò per i primi otto giorni il governo rifiutò di incontrare le delegazioni ribelli faccia a faccia.

Il Chad riuscì infine a portare la delegazione sudanese al tavolo delle trattative, ma solo in seguito alle minacce dell'SLM/A di abbandonare i colloqui. A questo punto il Presidente Deby e i suoi collaboratori assunsero il completo controllo della situazione, presentando alle parti una bozza di accordo. La versione finale del documento non includeva però parecchi dei punti concordati in precedenza, in particolare molti degli emendamenti proposti dai ribelli. Nel momento in cui le parti portarono queste mancanze all'attenzione del Presidente Deby, egli assicurò loro nuovamente che la bozza sarebbe stata corretta immediatamente dopo la cerimonia della firma e li pregò di firmare immediatamente. I ribelli non si convinsero completamente, e a ragione, dato che l'accordo in effetti non fu mai modificato: la copia dell'accordo resa pubblica era in effetti quella di cui Deby sollecitò la firma.

Secondo il suddetto accordo, firmato l'8 aprile 2004, le parti s'impegnavano a cessare le ostilità per un ulteriore periodo di 45 giorni, a liberare i prigionieri di guerra assieme agli altri detenuti collegati al conflitto e a favorire l'accesso umanitario ai campi di rifugiati interni e alle altre vittime civili. Il governo garantì inoltre la neutralizzazione delle milizie armate. L'accordo stabiliva anche la creazione di una Commissione che monitorasse il cessate il fuoco, composta dai rappresentanti delle parti, dai mediatori internazionali e da quelli del Chad, che compiesse le proprie funzioni "in rispetto della sovranità del Sudan". Il mandato di questo gruppo era quello di controllare il rispetto del cessate il fuoco e di valutarne eventuali violazioni.

Il 25 aprile 2004, nuovi colloqui politici portarono alla firma di un nuovo accordo, che prevedeva la creazione di un comitato, formato da un rappresentante di ogni gruppo, con il compito di redigere il programma per una futura conferenza in cui tutti i rappresentanti del Darfur avrebbero dovuto discutere la situazione politica, economica e sociale e trovare una soluzione definitiva al conflitto. Venivano inoltre riconfermati gli impegni presi con l'accordo precedente: rispetto del cessate il fuoco, accesso umanitario e disarmo delle milizie<sup>35</sup>. Tuttavia, ancora una volta, a causa della confusione che circondava la mediazione chadiana, il JEM e l'SLM/A pubblicarono quasi contemporaneamente due dichiarazioni<sup>36</sup> dove veniva espressa la loro decisione di rinnegare tutti gli accordi presi,

---

<sup>35</sup> v. "Agreement between the Government of Sudan on one part, the Sudan Liberation Movement and the Justice and Equality Movement on the other, under the auspices of H.E. Idriss Deby, President of the Republic of Chad, Chief of State, assisted by the African Union and the United Nation", Ndjamena, 25 aprile 2004.

<sup>36</sup> v. per il SLM/A: "Peaceful settlement only through direct talks; inclusive mechanism after negotiations, not before them", dichiarazione stampa del 27 aprile 2004; per il JEM: "JEM reiterates its rejection for the convening of any talks on Chadian soil and reiterates its commitment to the ceasefire agreement and humanitarian assistance protocol", dichiarazione stampa del 26 aprile 2004.

dichiarando che i propri rappresentanti, erano autorizzati solo a contrattare i dettagli tecnici per l'istituzione della Commissione per il cessate il fuoco, non a firmare alcuna intenzione. L'accordo del 25 aprile presentava quindi numerosi punti di debolezza. Secondo l'International Crisis Group <sup>36b</sup>, il testo ha sofferto a causa di una preparazione insufficiente e sembravano esserci molte differenze tra la versione in arabo e quella in inglese. Per esempio, l'articolo 4 dichiara che, tra le varie funzioni della Commissione per il cessate il fuoco, ci sia quella di "definire gli itinerari per il movimento delle forze armate, così da ridurre il rischio di incidenti" e ordina che "i movimenti amministrativi siano resi noti alla Commissione". Questo riferimento ai "movimenti amministrativi" scompare però nel testo in arabo.

Ancora, l'articolo 6 del testo in inglese dichiara: " Il Governo Sudanese deve impegnarsi nella neutralizzazione delle milizie armate", mentre nella versione araba compare una nuova disposizione in cui si chiede ai ribelli di acuartierare le proprie forze: " Le parti devono assicurare che tutti i gruppi armati sotto il proprio controllo osservino questo accordo. Le forze d'opposizione possono essere acuartierate in luoghi da definire. Il Governo Sudanese deve impegnarsi nella neutralizzazione delle milizie armate".

Queste irregolarità sono sufficientemente estese e significative da suggerire che non siano semplici errori di traduzione, e si evidenziano ancora più preoccupanti nell'istante in cui si considera che gli osservatori internazionali erano presenti ai colloqui.

In luglio l'Unione Africana organizzò nuovi colloqui politici ad Addis Abeba: un passo positivo, nonostante i numerosi problemi che si dovettero affrontare, vennero infatti organizzati in pochissimo tempo e le delegazioni dei ribelli che ci si aspettava dovessero intervenire non arrivarono mai, affidando ad un piccolo gruppo il compito di esporre le sei pre-condizioni che il governo avrebbe dovuto accettare affinché i ribelli partecipassero direttamente alle negoziazioni:

- Un calendario per il disarmo dei Janjaweed,
- La creazione di una commissione d'inchiesta per stabilire le responsabilità dei crimini di guerra,
- Accesso umanitario pieno e incondizionato,
- Una consultazione sul luogo che avrebbe dovuto ospitare la seguente parte dei colloqui,
- Il rilascio di tutti i detenuti politici e dei prigionieri di guerra,
- La cessazione degli attacchi ai ribelli e alla popolazione civile.

Questi punti erano in linea con gli impegni che il Governo aveva già preso in precedenza, ciò nonostante la delegazione governativa rispose negativamente a queste condizioni, esigendo che prima venissero ritirate le milizie ribelli, richiesta più volte rifiutata dai due movimenti.

---

<sup>36b</sup> International Crisis Group: organizzazione no profit con sede a Bruxelles

I colloqui si chiusero due giorni dopo senza nessun incontro diretto tra le due delegazioni; l'unico passo avanti fu la creazione, da parte dell'Unione Africana, del proprio gruppo di mediazione, capeggiato dall'inviato speciale per il Darfur, il dott. Hamid Algabid del Niger, e composto da rappresentanti del governo del Chad e delle Nazioni Unite.

In questo periodo si osservarono i primi interventi diretti della comunità internazionale, che saranno approfonditi più dettagliatamente nel seguito. Basti solo ricordare che il 30 luglio 2004 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU approvò la prima Risoluzione sul Darfur: la Risoluzione 1556. In breve, la Risoluzione impose il divieto di usare armi a tutti gli attori non statali, includendo quindi sia milizie arabe che forze ribelli, ignorando però i legami tra i Janjaweed e il Governo. Ma esamineremo questa Risoluzione più avanti attraverso un criterio più dettagliato.

Un secondo passo fu la firma da parte del Governo e del Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite di un "Plan of Action", il 5 agosto del 2004. e anche questo documento verrà studiato meglio in seguito.

### 2.3.3 ULTIMI NEGOZIAZIATI E INTESE: I PROTOCOLLI UMANITARI E DI SICUREZZA

Sul finire del 2004 si videro importanti sviluppi nella costante ricerca per una soluzione definitiva alla crisi in Darfur, soprattutto grazie alla mediazione promossa dall'Unione Africana, che si svolse presso Abuja <sup>36c</sup>, nel corso di tre occasioni successive tra l'agosto e il dicembre del 2004.

I primi due incontri di Abuja, che culminarono il 9 novembre 2004 con la firma di due protocolli sulle questioni umanitarie e di sicurezza, essenzialmente stabilirono le modalità per una migliore attuazione del cessate il fuoco umanitario concluso sette mesi prima a N'djamena.

Il programma, stabilito dal gruppo di mediazione dell'UA e dai capi di stato presenti, si focalizzava essenzialmente su quattro questioni:

- 1) umanitaria,
- 2) socio-economica,
- 3) politica,
- 4) sicurezza.

Nonostante il conseguimento di un accordo sulla questione umanitaria durante il primo meeting, il JEM e l'SLM/A rifiutarono di firmare prima del completamento del protocollo sulla sicurezza, questione su cui le parti erano molto distanti.

Nel momento in cui le trattative ripresero alla fine d'ottobre, i punti su cui il governo insistette maggiormente furono:

---

<sup>36c</sup> capitale della Nigeria e del territorio della capitale federale.

- 1) il ritiro dei ribelli,
- 2) una proposta d'espansione delle forze governative in Darfur per meglio proteggere i civili,
- 3) uno scambio d'informazioni con i ribelli sulla posizione delle truppe.

Mentre per la delegazione dei ribelli i punti chiave così si componevano:

- 1) il ritiro di tutte le forze governative e il loro riposizionamento guidato dalle truppe dell'Unione Africana, con mandato di protezione dei civili,
- 2) l'istituzione di una "no-fly zone" sul Darfur,
- 3) la creazione di una commissione d'inchiesta internazionale e di un tribunale internazionale per i responsabili dei crimini di guerra,
- 4) la creazione di un meccanismo internazionale di disarmo per i Janjaweed.

All'apertura dei colloqui, la comunità internazionale, nella persona di Jan Pronk, rappresentante speciale delle Nazioni Unite, invitò espressamente i ribelli a non forzare troppo le richieste riguardanti la sicurezza, in quanto la questione avrebbe visto la soluzione attraverso una risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU, insieme alla decisione del Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Unione Africana di espandere le proprie forze. Questo messaggio non tardò a produrre i suoi effetti: i due gruppi ribelli ritirando alcune richieste facilitarono il raggiungimento dell'accordo.

Il *protocollo sulla sicurezza* rafforzò il ruolo della Ceasefire Commission (CFC) dell'Unione Africana e dell'AMIS (AU Mission in Sudan) nel monitorare l'applicazione del cessate il fuoco. Il documento quindi prevedeva:

- a) un nuovo impegno a terminare ogni tipo di ostilità,
- b) l'obbligo a fornire al CFC ogni informazione richiesta, incluse quelle riguardanti le zone occupate dalle varie forze in campo,
- c) una no-fly zone, che interessava però solo il governo, in quanto unico soggetto dotato di forza aerea,
- d) il rilascio di tutti i prigionieri di guerra e delle persone detenute in relazione al conflitto,
- e) un nuovo impegno del governo a neutralizzare e disarmare le milizie, sotto la supervisione di CFC e AMIS,
- f) il dovere da parte del governo di identificare quelle milizie su cui possedeva una certa influenza e ordinare loro la cessazione delle ostilità<sup>37</sup>.

Il *protocollo umanitario* costituì un rinnovo degli impegni presi con gli accordi precedenti ma presentava anche delle nuove disposizioni:

- a) un nuovo impegno delle parti a rimuovere ogni tipo di restrizione o procedura

---

<sup>37</sup> V. "Protocol between the Government of the Sudan (GoS), the Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A), and the Justice and Equality Movement (JEM) on the enhancement of the security situation in Darfur in accordance with the N'djamena Agreement", 9 novembre 2004.

volta a intralciare i movimenti degli operatori umanitari e il riconoscimento del diritto per le agenzie Onu e per le ONG di spostarsi e viaggiare liberamente sul territorio al fine di compiere il proprio lavoro senza interferenze,

- b) identificazione del carattere civile dei rifugiati interni e dei loro campi e riconoscimento del principio di ritorno volontario,
- c) creazione di un nuovo meccanismo esecutivo, il “Joint Humanitarian Facilitation and Monitoring Unit”, di cui fanno parte membri del governo, dell’SLA e del JEM, dell’Unione Africana e alcuni osservatori internazionali, la cui funzione, però, non è stata chiarita in maniera sufficiente<sup>38</sup>.

Le parti si sono fatte carico di presentare all’Unione Africana una serie di dichiarazioni politiche di principio, in cui si cercava di abbozzare un documento, mutuamente accettabile, che servisse da guida per i futuri colloqui. Tra questi principi si ricorda:

- a) il riconoscimento delle diversità nel Sudan,
- b) la democrazia, il pluralismo politico e l’importanza della legge,
- c) l’affermazione della cittadinanza come base per i diritti in Sudan, d) la creazione di un sistema di governo federale, con il decentramento dei poteri e una chiara distribuzione delle responsabilità tra il sistema nazionale e i vari sistemi sub-nazionali,
- e) l’effettiva rappresentanza di tutte le regioni e le comunità all’interno delle istituzioni governative nazionali,
- f) un’equa distribuzione delle ricchezze nazionali,
- g) il bisogno di arrestare la cultura dell’impunità dilagante e di indagare sulle violazioni dei diritti umani,
- h) il diritto di ritorno per tutti i rifugiati,
- i) la priorità assoluta per la riabilitazione e la ricostruzione del Darfur,
- j) il bisogno di risolvere le questioni del degrado ambientale, della proprietà della terra e le dispute riguardanti la distribuzione dell’acqua,
- k) il bisogno di una ri-organizzazione generale della sicurezza per consolidare la restaurazione della pace,
- l) un pieno supporto per le popolazioni del Darfur per agevolare una soluzione generale<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> V. “Protocol between the Government of Sudan (GoS), the Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) and the Justice and Equality Movement (JEM) on the improvement of the humanitarian situation in Darfur”, Abuja, 9 novembre 2004.

<sup>39</sup> V. “Chairman’s Commission, Third Round of the Inter-Sudanese Peace Talks on Darfur”, Abuja, 21 ottobre-9 novembre 2004, consultabile sul sito <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm>

Gli incontri avrebbero dovuto riprendere il 10 dicembre, ma i due gruppi ribelli aggiornarono la loro partecipazione a causa delle nuove offensive governative iniziate il 7 dicembre.

#### 2.3.4 GLI ATTUALI PROGRESSI

Nel corso dell'ultimo anno sono progrediti gli sforzi di mediazione per trovare una soluzione definitiva alla crisi, ma i risultati stentano ancora a decollare. Molte sono le problematiche attualmente da sciogliere: le divisioni interne tra i gruppi ribelli, le posizioni poco chiare, per non dire equivocate, del governo, le difficoltà della comunità internazionale nel trovare una linea comune da seguire, con conseguente impotenza dell'Onu, sono solo alcuni degli ostacoli che il processo di pace si trova ancora ad affrontare, a tre anni dall'inizio del conflitto. Purtroppo questi non sono nodi propriamente facili da sciogliere.

Di questo ci si occuperà più approfonditamente andando avanti nella trattazione. Per ora ci limiteremo a riportare brevemente quelli che sono stati gli ultimi sviluppi del processo di pace nel corso del 2005.

Si è detto che a dicembre del 2004 i negoziati sono stati interrotti a causa di nuovi scontri, che hanno portato le parti ad abbandonare il tavolo delle trattative. Nella prima metà del 2005, sfortunatamente gli scontri non si sono placati, raggiungendo il culmine tra febbraio e maggio.

L'episodio più grave si è verificato a fine gennaio nel villaggio di Hemada, nel Darfur meridionale: secondo quanto riportato da alcuni portavoce dell'UNAMIS (UN Advance Mission In Sudan) il villaggio sarebbe stato attaccato dalle milizie Janjaweed, con un bilancio spaventoso: almeno 105 le vittime e più di 9.000 gli sfollati, per lo più donne e bambini.

Fino all'inizio dell'estate 2005 la situazione è rimasta in stasi: mentre sul fronte internazionale il Rapporto della Commissione d'inchiesta voluta dal Segretario Generale generava una serie interminabile di discussioni e polemiche tra i membri del Consiglio di Sicurezza, in Darfur la tensione permaneva alta, gli scontri e le accuse reciproche si susseguivano, allontanando sempre più l'eventualità di una soluzione.

Proseguivano però gli sforzi diplomatici dell'UA: gli incontri bilaterali procedevano, portando infine all'organizzazione di un nuovo incontro tra le parti ad Abuja.

I colloqui si sono aperti ufficialmente l'11 giugno nella capitale nigeriana: intorno al tavolo, ancora una volta, i delegati del governo sudanese, dei due principali gruppi ribelli, i mediatori dell'Unione Africana e i rappresentanti diplomatici degli organismi internazionali e di numerosi stati, non solo africani. Diversi segnali d'ottimismo sembravano accompagnare l'apertura dei negoziati, tanto da far pensare (a molti) di essere finalmente giunti ad una svolta. In molti credevano che questo negoziato avrebbe

potuto realmente costituire una via d'uscita alla guerra che dal 2003 per due anni infiammava la regione del Darfur. Secondo quanto riportato dall'agenzia di stampa internazionale *Reuters*, il consigliere politico Musa Abakar, dopo i discorsi inaugurali, espresse la sensazione di ravvisare una disponibilità diversa rispetto al passato. Non è passata inosservata la scelta del governo di rivolgersi alla controparte con l'appellativo di "fratelli del Darfur" e non con il solito "ribelli". Una differenza che per i conoscitori dei linguaggi diplomatici cela un significato profondo: un cambiamento di stile che afferma la volontà di un nuovo corso per la vicenda sudanese. Ma le parole costituivano solo l'indizio di un atteggiamento che, per quanto favorevole, si sarebbe dovuto confrontare con la netta diversità delle posizioni. I temi che costituivano la posta in gioco erano molti e non tutti di facile soluzione. Gli ottimismo delle prime ore non sono serviti ad evitare che i contrasti portassero subito ad una prima situazione di stallo. Ad animare il secondo giorno di dialogo ben figurò lo scontro diplomatico fra governo e ribelli a causa della presenza di due discusse delegazioni: quella del Chad e quella dell'Eritrea. Sulle due nazioni si sono incrociati i veti d'entrambe le parti: il JEM ha accusato il Chad di appoggiare eccessivamente il governo sudanese e di voler compiere in Nigeria un'azione di disturbo, mentre la rappresentanza di Khartoum si è rifiutata di sedere allo stesso tavolo con l'Eritrea, ad Abuja in qualità di osservatore. Il Sudan ha accusato apertamente il governo eritreo di appoggiare i rivoltosi.

Come se ciò non bastasse, ad alimentare le polemiche sono arrivate le notizie di un attacco subito dalle milizie del JEM ad El Fasher, capitale del Nord Darfur. Le tensioni hanno spinto le parti ad abbandonare nuovamente il tavolo comune, costringendo i mediatori dell'AU ad un intenso lavoro diplomatico per ricucire le spaccature, con l'obiettivo di riportare tutti i rappresentanti a riprendere le trattative.

Dopo un fine settimana di intenso lavoro, finalmente le delegazioni si riunirono. L'agenda dei lavori si delineava piuttosto complessa e articolata: il ritorno dei profughi alle loro case, il riconoscimento dei diritti delle tribù darfuriane, la ridefinizione dei confini e degli equilibri di potere e, infine, i processi per i crimini di guerra. Dopo circa un mese di confronto, veniva delineandosi un primo, piccolo passo verso una probabile risoluzione del conflitto: il 6 luglio, infatti, le parti firmavano un'importante Dichiarazione di principio. Il documento riprendeva in parte quanto già stabilito nei colloqui precedenti e assicurava una graduatoria di linee guida per la definizione della futura pace, tra le quali il rispetto dell'integrità territoriale del Sudan ma anche, come richiesto dai ribelli, l'autonomia delle entità regionali. Con la firma di questa dichiarazione si concludeva dunque il quarto ciclo di colloqui ad Abuja.

La quinta e la sesta parte hanno avuto luogo tra agosto ed ottobre. In questa occasione si è discusso nuovamente d'autonomia, di disarmo delle milizie, di diritti umani, del sistema

federale, della divisione delle ricchezze e in più sono state tracciate nuove linee guida per il power sharing.

Durante la cerimonia di chiusura del sesto ciclo d'incontri, l'inviato speciale dell'AU e capo mediatore Salim concludendo i lavori confidò il raggiungimento di progressi modesti, la maggior parte dei quali su questioni meramente tecniche e procedurali.

Il settimo ciclo d'incontri prese l'avvio a fine novembre e, anche questa volta qualcosa s'è mosso all'ombra dei tavoli diplomatici: per la prima volta i due gruppi superando le differenze che avevano minato i colloqui precedenti e si sono presentati con una linea di trattativa comune. Tre sono i punti generali su cui trovare un accordo: la sicurezza, la divisione dei poteri e delle ricchezze.

Per quanto riguarda la divisione del potere, la proposta dell'esecutivo prevede un governo federale con un'autonomia limitata per il Darfur. I guerriglieri hanno risposto di non poter accettare solo l'autonomia, esigendo inoltre l'unificazione dei tre stati in un unico governo autonomo, la vicepresidenza nazionale, una garantita percentuale di posti nel governo centrale, il diritto di eleggere i propri governatori e il ritorno ai confini stabiliti con l'indipendenza del 1956, pretendendo dunque l'annessione di tre aree ( Karal al-Thoum, Al-A'troon e Wa'hat al-Sharafi) che negli anni '90 il governo aveva incorporato al nord del paese. I ribelli cercano dunque di ottenere, in sostanza, le concessioni accordate ai "fraelli" del Sud in occasione dell'accordo firmato a gennaio. Il governo continua ad opporsi fermamente a tali richieste: rifiuta nettamente la vicepresidenza e offre, al limite, la carica di consigliere speciale del Presidente.

A fronte della richiesta di stipulare un accordo simile al CPA le delegazioni governative chiariscono la propria opposizione argomentando che la situazione del Darfur è molto dissimile da quella del Sud-Sudan in quanto, a differenza di quest'ultimo, l'area non può essere considerata una regione a sé, ma una parte integrante del Nord del paese.

Per quanto riguarda gli altri due punti in discussione (sicurezza e ricchezza), il processo appare bloccato, in quanto le parti dichiarano di non poter raggiungere alcun accordo su tali questioni senza aver prima risolto il problema del frazionamento del potere.

Mentre i colloqui vivono questa situazione di stallo, sul campo la situazione della sicurezza continua a peggiorare: gli scontri si ripetono, centinaia di persone seguitano a perdere la vita e a migliaia sono costretti ad abbandonare i propri villaggi per raggiungere i campi profughi, dove, per le condizioni disastrose in cui si trovano costretti a vivere, aumenta in modo esponenziale il rischio di epidemie. Appare sempre più importante, quindi un intervento sostanziale della comunità internazionale, sia dal punto di vista politico (per porre finalmente fine al conflitto) che umanitario, per consentire alle popolazioni colpite da questo grave disastro di sopravvivere, in attesa del desiderato ritorno alle loro case.



Eppure risulta altrettanto importante conoscere quali siano i crimini commessi, quali le violazioni al diritto internazionale e, infine, identificare e punire i colpevoli.

## CAPITOLO 2

### INFRAZIONI AL DIRITTO INTERNAZIONALE IN DARFUR

#### ***1. OBBLIGHI GIURIDICI INTERNAZIONALI VINCOLANTI IL GOVERNO DEL SUDAN E I RIBELLI***

Per caratterizzare legalmente i fatti svoltisi in Darfur, innanzitutto sono da determinare le norme di diritto internazionale umanitario e di diritto internazionale dei diritti dell'uomo in funzione delle quali questi fatti dovrebbero essere considerati. Ne consegue quindi una necessaria esposizione di quali siano le responsabilità internazionali a cui le parti in conflitto vengono vincolate.

#### 1.1 NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE VINCOLANTI IL GOVERNO SUDANESE

##### 1.1.1 PREMESSA TERMINOLOGICA

Gli insiemi normativi applicabili al Sudan contestualmente alla crisi in Darfur sono due: il diritto internazionale dei diritti dell'uomo (o solamente "diritti dell'uomo") e il diritto internazionale umanitario. I due sistemi risultano spesso integrativi: ad esempio, entrambi sono rivolti alla tutela della vita e della dignità umana, alla protezione dalla tortura o contro qualsiasi trattamento violento, inumano o degradante, e alla salvaguardia dalla discriminazione in vari ambiti. Entrambi aspirano sia a garantire la protezione delle persone soggette a procedimenti penali sia ad assicurare i diritti fondamentali riferiti alla salute, all'alimentazione e all'alloggio. Inoltre, essi contengono disposizioni per la difesa delle donne e dei gruppi vulnerabili come: bambini e profughi. La differenza fondamentale tra i due sistemi normativi risiede nel fatto che, mentre i diritti dell'uomo proteggono costantemente l'individuo, il diritto internazionale umanitario costituisce la *lex specialis* che si applica solo in situazioni di conflitto armato<sup>40</sup>.

In base alla normativa sui diritti umani gli stati sono responsabili di garantire la protezione e la conservazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali sempre, sia in tempo di pace che in tempo di guerra.

L'obbligo dello Stato di evitare qualsiasi condotta che violi i diritti umani, così come il dovere di proteggere coloro che vivono sotto la propria giurisdizione, fanno riferimento a questo principio.

Anche il Secondo Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra richiama la

---

<sup>40</sup> Si veda a questo proposito FLAVIA LATTANZI, *Il confine fra diritto internazionale umanitario e diritti dell'uomo*: “

protezione dei diritti umani e questo fa sì che il dovere degli stati di proteggere si debba applicare anche alle situazioni di conflitto armato.

Con l'espressione diritto internazionale umanitario, apparsa nel linguaggio del CICR subito dopo l'adozione delle Convenzioni di Ginevra del 1949, si suole indicare quel settore della disciplina del diritto internazionale, generale e convenzionale, che mira alla tutela della persona umana in quanto possibile vittima di una situazione di violenza derivante da un conflitto armato, internazionale o interno".

Quindi, tralasciando le diverse origini e i diversi sviluppi, tra i due sistemi normativi si è ormai concretizzato un accostamento, un'interrelazione e addirittura, sotto certi aspetti, una convergenza e una sovrapposizione (*overlap*): ciò legittimato tanto dall'ingresso dell'ideologia dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale, quanto dalla ragione per cui nei conflitti armati ormai vengono coinvolti in forma attiva attori non statali. In effetti, se il primo diritto internazionale umanitario era volto a limitare l'uso della violenza militare concedendo una protezione solo ai militari di una delle parti belligeranti dalla ferocia del nemico, il diritto umanitario attuale considera spesso come beneficiario della protezione non più soltanto l'individuo cittadino-nemico, ma anche l'individuo *tout court*. Tale accostamento tra i due sistemi normativi con riguardo al beneficiario della tutela ha dunque prodotto una sovrapposizione, una convergenza per i principi fondamentali di umanità: è con questo procedimento che entrambe le discipline includono una parte comune volta alla protezione dei diritti essenziali della persona umana in ogni circostanza, diritti che sono ribaditi in tutti gli accordi internazionali relativi all'una e all'altra disciplina e che sono riconosciuti anche a livello di diritto internazionale generale.

Indice dell'accavallamento di questi diritti nei due sistemi normativi sono precisamente le disposizioni degli accordi volti alla tutela dell'uomo come tale, che non permettono la deroga ad alcuni diritti fondamentali neppure per esigenze di ordine pubblico e sicurezza nazionale.

Si tratta di quei diritti che vanno dunque rispettati anche in tempo di conflitto armato tanto sopranazionale che interno, nonché in situazioni rivoluzionarie, di disordine generalizzato o di qualsiasi emergenza nazionale: diritti che non possono essere per nessun motivo sospesi<sup>41</sup>.

Nei paragrafi seguenti si procederà all'esame delle particolari disposizioni previste nei due sistemi normativi applicabili al conflitto in Darfur.

---

<sup>41</sup> Ibi, pp 1987-1988

### 1.1.2 DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il Sudan è vincolato ad un numero infinito di trattati sui diritti umani, tra cui: la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), la Convenzione sull'eliminazione d'ogni forma di discriminazione razziale (ICERD) e la Convenzione sui diritti del bambino (CRC). Risultano inoltre firmate, ma non ancora ratificate, il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati <sup>41b</sup>. D'altra parte non hanno ricevuto ratifica la Convenzione sulla prevenzione e la punizione del genocidio, la Convenzione sulla tortura e altri trattamenti e punizioni crudeli, inumani e degradanti e la Convenzione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne. Mentre a livello regionale, il Sudan si è impegnato a ratificare la Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (AC). In quanto parte di questi trattati, il Sudan è legalmente obbligato a rispettare e proteggere i diritti umani di coloro che si trovano sotto la propria giurisdizione.

Molte delle disposizioni dei trattati citati godono di una rilevanza particolare rispetto all'attuale situazione in Darfur, in particolare:

- I. il diritto alla vita e il diritto a non esserne privato arbitrariamente<sup>42</sup>;
- II. il diritto a non essere soggetto a tortura o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti<sup>43</sup>;
- III. il diritto a non essere soggetto ad arresto o detenzione arbitraria<sup>44</sup>;
- IV. il diritto delle persone private della propria libertà ad essere trattate con umanità e con rispetto per la propria dignità<sup>45</sup>;
- V. il diritto alla libertà di movimento, alla scelta della residenza e il diritto a non essere trasferito in modo arbitrario<sup>46</sup>;
- VI. il diritto alla proprietà, ad un alloggio adeguato e a non essere soggetto ad allontanamento forzato<sup>47</sup>;
- VII. il diritto alla salute<sup>48</sup>;
- VIII. il diritto al cibo e all'acqua<sup>49</sup>;
- IX. il diritto ad un giusto processo<sup>50</sup>;
- X. il diritto alla riparazione per le violazioni dei diritti umani<sup>51</sup>;
- XI. l'obbligo di portare davanti alla giustizia i responsabili di violazioni di diritti umani<sup>52</sup>.

In caso di emergenza statale, il sistema normativo contiene specifici provvedimenti che descrivono le azioni che possono essere intraprese da parte degli stati. In particolare, l'art. 4 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) illustra le circostanze per cui uno stato firmatario può esimersi temporaneamente da alcuni degli obblighi previsti dalla Convenzione. Si devono verificare due condizioni affinché questo

articolo possa essere invocato: innanzitutto, deve verificarsi una situazione di pubblica emergenza che minacci la vita della nazione; in secondo luogo, lo stato di emergenza deve essere dichiarato ufficialmente e in accordo con i provvedimenti legali e costituzionali che governano questo tipo di dichiarazione. Lo Stato inoltre deve informare immediatamente gli altri stati, attraverso il Segretario Generale, delle norme che ha derogato e delle ragioni per cui ha intrapreso tali misure. L'art 4 specifica chiaramente le norme non derogabili, vale a dire quelle che devono essere sempre rispettate, ossia:

1. il diritto alla vita;
2. il divieto alla tortura e ad altri trattamenti crudeli, disumani o degradanti;
3. il divieto alla schiavitù e alla tratta degli schiavi;
4. la libertà di pensiero, coscienza e religione.

Inoltre, in caso di deroga di alcune norme, non può essere inclusa la discriminazione in base alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione o all'origine sociale.

Altri elementi non revocabili della Convenzione, così come definito dalla Commissione per i diritti umani, includono il diritto che tutti gli individui privati della libertà personale hanno ad essere trattati con umanità e rispetto della dignità umana. Il divieto di sequestro e il divieto di deportazione.

Il Sudan si è trovato ininterrottamente in stato d'emergenza dal 1999 al dicembre del 2005. Secondo le informazioni ottenute dalla Commissione internazionale d'inchiesta dell'Onu, il Governo non ha mai intrapreso alcun procedimento legale per sottrarsi ai propri doveri di fronte alla Convenzione. E in ogni caso, che in Sudan si siano verificate o meno le condizioni per invocare l'art. 4, lo Stato è comunque costretto a rispettare, in qualsivoglia evenienza, perlomeno le disposizioni e gli elementi non derogabili della Convenzione.

---

<sup>41b</sup> L'Unicef stima che circa 17 mila di loro vengano arruolati forzatamente nei gruppi armati dopo essere stati rapiti alla parte avversa, costretti poi ad imbracciare un'arma e utilizzati soprattutto o come combattenti o con mansioni di servizio: facchini, cuochi, messaggeri e guardie del corpo

<sup>42</sup> Art. 6(1) ICCPR, Art. 4 AC.

<sup>43</sup> Art. 7 ICCPR, Art. 5 AC.

<sup>44</sup> Art. 9 ICCPR, Art. 6 AC.

<sup>45</sup> Art. 10 ICCPR.

<sup>46</sup> Art. 12 ICCPR; Art. 12(1) AC.

<sup>47</sup> Art. 11 ICESCR.

<sup>48</sup> Art. 12 ICESCR, Art. 24 CRC, Art. 5 (e) (iv) ICERD, Art. 16 AC.

<sup>49</sup> Artt. 11 e 12 ICESCR.

<sup>50</sup> Art. 14 ICCPR, Art. 7 AC.

<sup>51</sup> Art. 2(3), 9(5) e 14(6) ICCPR.

<sup>52</sup> Art. 2(3) ICCPR.

### 1.1.2 DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Per quanto riguarda il diritto internazionale umanitario, il Sudan è vincolato alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, così come alla Convenzione di Ottawa sul divieto dell'uso, del rifornimento, della produzione e del trasferimento di mine anti-uomo del 18 settembre 1997, mentre non è vincolato ai due Protocolli Aggiuntivi del 1977.

A rilevare in ogni modo lo stato di perplessità si osserva che sono state firmate, ma non ratificate, lo Statuto della Corte Penale Internazionale e, come detto in precedenza, il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati; lo Stato è quindi obbligato ad evitare ogni “atto che potrebbe danneggiare l'oggetto e i propositi” dei due documenti.

Il Sudan d'altra parte ha sottoscritto numerosi accordi internazionali concernenti il conflitto armato in Darfur, tutti entrati in vigore subito dopo la firma. Sei di queste convenzioni sono state concordate con i due gruppi ribelli, uno esclusivamente con l'Unione Africana e due con le Nazioni Unite.

Oltre ai trattati internazionali, il Sudan è inoltre vincolato alle norme consuetudinarie del diritto internazionale umanitario, applicabili anche a casi di conflitti armati interni. Il nocciolo di queste norme è contenuto nell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra<sup>53</sup>, che comprende i principi fondamentali legati alla dignità umana da osservarsi in caso di conflitti armati, sia internazionali che dentro i propri confini.

Questi principi devono essere rispettati sia dagli Stati che da qualsiasi gruppo ribelle con una struttura organizzativa avente un controllo effettivo su parte del territorio.

Per i fini di questa trattazione sarà sufficiente ricordare solamente alcune delle norme consuetudinarie riguardanti i conflitti armati interni, rilevanti e applicabili all'attuale conflitto armato in Darfur:

- I. il dovere di distinzione tra combattenti e civili e il dovere di protezione di questi ultimi soprattutto dalle violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio<sup>54</sup> (questa norma è stata riaffermata in alcuni accordi conclusi tra il Governo del Sudan e i ribelli)<sup>55</sup>;
- II. il divieto di attacchi deliberati e indiscriminati ai civili, anche nel caso di presenza di individui armati tra di loro<sup>56</sup>;
- III. il divieto di attacchi volti a terrorizzare i civili<sup>57</sup>;
- IV. il divieto di attacchi intenzionali diretti contro personale, strutture, materiali, unità o veicoli coinvolti in un'operazione di assistenza umanitaria o di peacekeeping<sup>58</sup>;
- V. il dovere di prendere tutte le precauzioni affinché si riducano al minimo perdite e danni accidentali provocati da attacchi: le parti devono quindi impegnarsi a fare tutto il possibile affinché gli obiettivi delle aggressioni siano obiettivi militari e a scegliere mezzi e metodi di combattimento che minimizzino le perdite tra i civili<sup>59</sup>;

- VI. il dovere di assicurare che, in caso di attacchi ad obiettivi militari, la perdita accidentale di civili non sia sproporzionata rispetto alle conquiste militari previste<sup>60</sup>;
- VII. il divieto di distruzione o devastazione non giustificati da necessità militari<sup>61</sup>;
- VIII. il divieto di distruggere beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile<sup>62</sup>;
- IX. il divieto di attaccare opere o installazioni che racchiudono forze pericolose<sup>63</sup>;
- X. la protezione dei beni culturali e dei luoghi di culto<sup>64</sup>;
- XI. il divieto del trasferimento forzato di persone civili<sup>65</sup>;
- XII. il divieto di tortura e di ogni trattamento inumano o crudele<sup>66</sup>;
- XIII. il divieto di oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti, compresi lo stupro e la violenza sessuale<sup>67</sup>;
- XIV. il dovere di trattare con umanità i prigionieri nemici<sup>68</sup>;
- XV. il divieto di condanne pronunciate ed esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili<sup>69</sup>;
- XVI. il divieto di punizioni collettive<sup>70</sup>;
- XVII. il divieto di prendere ostaggi<sup>71</sup>;
- XVIII. il divieto di atti di terrorismo<sup>72</sup>;
- XIX. il divieto di saccheggio<sup>73</sup>;
- XX. il dovere di proteggere feriti e malati<sup>74</sup>;
- XXI. il divieti di utilizzare nel corso di conflitti armati i minori di 15 anni<sup>75</sup>.

---

<sup>53</sup> L'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 recita: "Nel caso in cui un conflitto armato che non presenti carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti in conflitto sarà tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti:

1. Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri di Forze armate che abbiano deposto le armi e le persone non in grado di combattere causa: malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra ragione, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole basata sulla razza, il colore, la religione o la credenza, il sesso, la nascita o il censo, o altro criterio analogo. A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate: a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi; b) la cattura di ostaggi; c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti; d) le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili. 2. I feriti e malati saranno raccolti e curati. Un ente umanitario imparziale, come il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire la propria assistenza alle Parti in conflitto. Le quali si sforzeranno, d'altro lato, di mettere in vigore, mediante accordi speciali, tutte o parte delle altre disposizioni della presente Convenzione. L'applicazione delle disposizioni che precedono non avrà effetto sullo statuto giuridico delle Parti in conflitto".

<sup>54</sup> V. Convenzioni di Ginevra, art. 3 comune;

<sup>55</sup> V. art.2 del "Humanitarian cease-fire agreement on the conflict in Darfur", 8 aprile 2004; art. 2(1) del "Protocol on the improvement of the humanitarian situation in Darfur", 9 novembre 2004.

<sup>56</sup> V. art. 51(2) del Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra; art. 13(2) del Secondo Protocollo aggiuntivo; art. 8(2)(e)(i) dello Statuto della CPI; art. 4(a) dello Statuto del Tribunale speciale per il Sierra Leone.

Avendo osservato le norme applicabili al conflitto in Darfur, risulta evidente che, in larga misura, il Governo del Sudan è pronto a considerare come vincolanti alcuni principi generali e diverse norme stabilite nei due Protocolli Addizionali del 1977 e a rispettarle, nonostante, formalmente, non ne faccia parte. Ciò appare evidente, ad esempio, nel protocollo firmato da Governo e ribelli l'8 aprile 2004, nel cui art. 10(2) le tre parti dichiarano di impegnarsi a rispettare determinati principi:

“The concept and execution of the humanitarian assistance in Darfur will be conform to the international principles with a view to guarantee that it will be credible, transparent and inclusive, notably: the 1949 Geneva Conventions and its two 1977 Additional Protocols; the 1948 Universal Declaration on Human Rights, the 1966 International Convention on Civil and Public Rights, the 1952 Geneva Convention on Refugees, the Guiding Principles on Internal Displacement and the provisions of General Assembly resolution 46/182”.

Il riferimento ai due Trattati implica chiaramente che le parti dell'accordo intendevano accettare almeno i principi generali che essi stabiliscono. Lo stesso riconoscimento implicito di tali principi può essere dedotto dal terzo paragrafo preliminare del Protocollo sulla sicurezza firmato a N'djamena il 9 novembre 2004, in cui le parti condannano “all

---

<sup>57</sup> V. art. 51(2) del Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra.

<sup>58</sup> V. Risoluzione 1502 (2003) del Consiglio di Sicurezza; art. 8(2)(e)(iii) dello Statuto CPI; art. 4(b) dello Statuto del Tribunale speciale per il Sierra Leone.

<sup>59</sup> Questo principio è entrato a far parte del diritto consuetudinario, come dimostrato dai manuali militari adottati da vari paesi, ad esempio quello del Benin (*Military Manual*, 1995. Fascicolo III, pp. 11 e 14), quello della Germania (*Military Manual*, 1992, § 457), e del Kenya (*Law of Armed Conflict Manual*, 1997, sommario n. 4, pp. 1 e 8).

<sup>60</sup> V. UN doc. A/C.6/47/3, 28 settembre 1992, § 1(h) “the customary rule that prohibits attacks which reasonably may be expected at the time to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated, are prohibited”.

<sup>61</sup> V. Statuto di Roma, art. 8(2)(e)(xii); Prima Convenzione di Ginevra, art.50; Seconda Convenzione, art.51; Quarta Convenzione, art. 147; Primo Protocollo aggiuntivo, art. 51(1).

<sup>62</sup> V. Secondo Protocollo aggiuntivo, art 14.

<sup>63</sup> V. Secondo Protocollo aggiuntivo, art 15.

<sup>64</sup> V. Secondo Protocollo aggiuntivo, art 16.

<sup>65</sup> V. Secondo Protocollo aggiuntivo, art 17.

<sup>66</sup> V. art. 3 (1)(a) comune alle Convenzioni di Ginevra.

<sup>67</sup> V. art. 3 (1)(c) comune alle Convenzioni di Ginevra.

<sup>68</sup> V. art. 3 (1) comune alle Convenzioni di Ginevra.

<sup>69</sup> V. art 3(1)(d) comune alle Convenzioni di Ginevra.

<sup>70</sup> V. art. 4(b) dello Statuto del Tribunale speciale per il Rwanda (ICTR); art 3(b) dello Statuto del Tribunale speciale per il Sierra Leone.

<sup>71</sup> V. art. 3(1)(b) comune alle Convenzioni di Ginevra; art.4(c) dello Statuto del ICTR

<sup>72</sup> V. Secondo Protocollo addizionale, art 4(2)(d); Statuto del ICTR, art. 4(d)

<sup>73</sup> V. Secondo Protocollo addizionale, art. 4(2)(g); Statuto di Roma, art. 8(2)(e)(v).

<sup>74</sup> V. art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra.

<sup>75</sup> V. Statuto CPI, art. 8(e)(vii); art. 4(c) dello Statuto del Tribunale Speciale per il Sierra Leone; art. 18 della Convenzione sui diritti del bambino e il Protocollo a quest'ultima riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.



acts of violence against civilians and violations of human rights and international humanitarian law”. Un’aggiuntiva conferma dell’accettazione di determinati principi del diritto internazionale umanitario arriva da un altro paragrafo preliminare, il decimo del Protocollo umanitario, anch’esso del 9 novembre 2004, in cui le parti si dichiarano “aware of the need to adhere to the humanitarian principles embodied in the United Nations Charter and other relevant international instruments”.

Infine, nell’art. 8 del “Status of Mission Agreement (SOMA) on the Establishment and Management of the Cease Fire Commission in the Darfur Area of the Sudan (CFC)” sottoscritto dal Governo Sudanese e dall’Unione Africana il 4 giugno 2004, si dichiara che:

“The African Union shall ensure that the CFC conducts its operation in the Sudan with full respect for the principles and rules of international Conventions applicable to the conduct of military and diplomatic personnel. These international Conventions include the four Geneva Conventions of 12 August 1949 and their Additional Protocols of 8 June 1977 and the UNESCO Convention of 14 May 1954 on the Protection of Cultural property in the event of armed conflict and the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 [...] The CFC and the Sudan shall therefore ensure that members of their respective military and civilian personnel are fully acquainted with the principles and rules of the above mentioned.

Le disposizioni precedenti mostrano chiaramente, anche se in modo implicito, la volontà delle parti contraenti di rispettare i vari trattati di diritto umanitario, Protocolli Aggiuntivi compresi, sebbene questi non siano in se stessi vincolanti per il Sudan.

## 1.2 NORME VINCOLANTI I RIBELLI

L’SLM/A e il JEM, così come tutti i gruppi ribelli ad aver raggiunto un certo grado di organizzazione, stabilità e controllo effettivo del territorio, posseggono personalità legale internazionale e sono quindi vincolate alle norme di diritto internazionale consuetudinario sui conflitti armati ricordate in precedenza.

Così come per il Governo, l’accettazione di tali principi e norme si può evincere anche dai trattati menzionati in precedenza. L’SLM/A e il JEM dispongono, secondo il diritto internazionale consuetudinario, della facoltà di far parte di accordi internazionali (il così detto *jus contrahendum*) così potendo hanno sottoscritto, come riportato precedentemente, numerosi accordi internazionali con il Governo del Sudan. In tali accordi i ribelli hanno accettato dunque, tra le altre realtà, di osservare le norme di diritto umanitario.

## ***2. VIOLAZIONI DEI DIRITTI: I CRIMINI DI GUERRA E CONTRO L'UMANITÀ***

### **2.1 TIPOLOGIE DI CRIMINI INTERNAZIONALI: INTRODUZIONE TERMINOLOGICA**

Di norma, serie violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario possono essere ricondotti a crimini internazionali, che sono soggetti alle condizioni stabilite dal Tribunale Speciale per la Jugoslavia e codificati nello Statuto della CPI (International Penal Court). In altre parole, tali violazioni possono comportare la responsabilità individuale dell'autore o degli autori, e sono in grado anche di interessare la responsabilità internazionale dello Stato o dell'entità non statale a cui tali autori appartengono (o per i quali essi hanno agito come organi *de facto*), con la conseguenza che lo Stato o l'entità non statale si troverebbe a dover pagare il doveroso risarcimento alle vittime dei reati.

Cerchiamo ora di specificare brevemente le varie categorie di crimini che potrebbero aver avuto luogo in Darfur:

1. *Crimini di guerra*: questa classe di crimini internazionali comprende qualsiasi seria violazione del diritto internazionale umanitario commessa nel corso di un conflitto armato internazionale o interno (sia contro civili che contro combattenti) che comporti una responsabilità criminale individuale della persona che abbia violato la legge. I crimini di guerra comprendono, ad esempio, gli attacchi indiscriminati contro i civili, lo stupro degli stessi, l'uso di metodi illegali, i maltrattamenti o le torture ai prigionieri di guerra o ai combattenti nemici imprigionati.
2. *Crimini contro l'umanità*: questi sono costituiti da reati particolarmente esecrabili, costituiti da seri attacchi alla dignità umana o gravi umiliazioni nei confronti di uno o più esseri umani (ad esempio omicidio, sterminio, schiavitù, deportazione o trasferimento forzato della popolazione, tortura, stupro ed altre forme di violenza sessuale, persecuzione, sparizione forzata di persone). Ciò che distingue questa categoria di reati da quella precedente, è che la presente non riguarda violazioni sporadiche o isolate, ma violazioni che (i) possono aver luogo sia in tempo di pace che in tempo di guerra, e (ii) sono parte di una pratica più *estesa* o *sistematica* d'atrocità o attacchi contro la popolazione civile.
3. *Genocidio*: secondo la Convenzione del 1948 e le corrispondenti norme di diritto consuetudinario, il genocidio comprende vari atti compiuti contro membri di un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso (uccidere membri del gruppo, causare loro seri danni fisici o mentali, infliggere deliberatamente ad un gruppo determinate condizioni di vita per causarne la soppressione fisica, imporre misure

atte a prevenire le nascite all'interno del gruppo, trasferire forzatamente bambini da un gruppo ad un altro), commessi con l'intento di distruggere, completamente o in parte, il gruppo.

## 2.2 INOSSERVANZE DEI DIRITTI UMANI E DEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO IN DARFUR

Il Governo del Sudan e la milizia da questo supportata (i Janjaweed), così come i ribelli, sono responsabili di numerose infrazioni ai diritti umani e al diritto internazionale umanitario. Alcune di queste inadempienze appartengono alla classe dei crimini di guerra, mentre altre, dato il loro carattere diffuso e sistematico, possono essere considerate crimini contro l'umanità.

Secondo i dati forniti dall'Ufficio del Vice-Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'Onu, il totale della popolazione colpita dal conflitto ammonta a circa 2,27 milioni di persone, pari ad un terzo della popolazione della regione, che prima del conflitto contava circa 6,3 milioni di persone. Il numero dei profughi interni è stimato intorno a 1,65 milioni di persone, mentre i rifugiati in Chad sono 200 mila circa e quasi 627.000 i residenti raggiunti dalle agenzie umanitarie.

Verranno qui di seguito analizzati in dettaglio i reati commessi e le corrispondenti violazioni del diritto internazionale.

### 2.2.1 ATTACCHI INDISCRIMINATI CONTRO CIVILI

In parecchie occasioni, le forze governative e i Janjaweed si sono resi responsabili di attacchi la popolazione civile, distruggendo e incendiando centinaia di villaggi, violando quindi l'intero corpo di norme internazionali che si occupa della protezione dei civili nel corso di conflitti armati. Il diritto internazionale vieta qualsiasi aggressione diretta deliberatamente contro civili, cioè contro persone che non prendano parte direttamente alle ostilità, così come contro qualsiasi area o luogo in cui possano trovarsi sia civili che combattenti, e che non sia specificatamente un obiettivo militare. Per assicurare che tali attacchi non esponano i civili ad alcun pericolo, il diritto impone due obblighi fondamentali: primo, l'impegno di prendere tutte le precauzioni possibili per poter ben distinguere persone e obiettivi civili da quelli militari. Il belligerante, secondo il diritto consuetudinario, deve:

- (i) fare tutto il possibile per verificare che gli obiettivi da attaccare non siano di tipo civile<sup>76</sup>;
- (ii) prendere tutte le precauzioni possibili, nella scelta dei mezzi e dei metodi di combattimento, affinché si evitino o si minimizzino i danni accidentali a civili e a obiettivi non militari;

(iii) dare in anticipo l'avvertimento di un imminente attacco che potrebbe interessare la popolazione civile, attraverso volantini lanciati dagli aerei o comunicazioni radio.

Il secondo dovere imposto dal diritto internazionale è il rispetto del “principio di proporzionalità” nel caso di attacchi che interessino i civili.

Secondo questo principio un belligerante, attaccando un obiettivo militare, ha il dovere di non causare danni alla popolazione civile “sproporzionati” rispetto al concreto vantaggio militare preventivato.

Spesso il Governo sudanese ha giustificato i propri assalti ai villaggi sostenendo la presenza di ribelli al loro interno, o presumendo una collaborazione attiva da parte degli abitanti del villaggio nel fornire sostegno alle attività dei ribelli stessi, perdendo di conseguenza il loro status legale di persone protette. In realtà, secondo il Tribunale Speciale per la Jugoslavia, “the presence of those actively involved in the conflict should not prevent the characterization of a population as civilian<sup>77</sup>”; o, ancora, il Tribunale Speciale per il Rwanda ha dichiarato che: “where there are certain individuals within the civilian population who do not come within the definition of civilians, this does not deprive the population of its civilian character<sup>78</sup>”.

Secondo diverse ed autorevoli fonti, in Darfur gli aggressori non hanno mai agito in nome delle precauzioni imposte dal diritto; per di più l'impatto degli attacchi dimostra che la forza militare utilizzata è stata largamente sproporzionata rispetto all'effettiva minaccia posta dagli insorti. Gli attacchi spesso erano diretti, intenzionalmente, contro popolazioni e obiettivi civili, e il modo in cui essi sono stati condotti dà prova che uno degli obiettivi principali era quello di portare il terrore tra la gente per costringerla ad abbandonare i propri villaggi. Bisogna inoltre notare che, nella maggioranza dei casi, le vittime degli attacchi appartenevano alle tribù “africane”, in particolare i Fur, i Masaalit e gli Zaghawa. Dal punto di vista del diritto penale internazionale, le violazioni commesse costituiscono crimini di guerra su vasta scala.

### 2.2.2 STRAGI DI CIVILI

Molti rapporti, provenienti da diverse documentazioni, verificano, dall'inizio del conflitto nel 2003 uccisioni di civili su vasta scala in tutta la regione. Le morti riguardavano soprattutto gli uomini in quanto potenziali combattenti, ma non sono stati risparmiati nemmeno donne e bambini. La maggioranza degli omicidi sono stati commessi da,

---

<sup>76</sup> La nozione di “obiettivi civili” comprende tutto ciò che non sia necessario, o non sia utilizzato, per intenti militari (case, campi privati, scuole, ospedali, luoghi di culto, musei, opere d'arte ecc.).

<sup>77</sup> *Tadi!*, Trial Chamber II Judgement, 7 maggio 1997, paragrafo 643.

<sup>78</sup> *Akayesu*, Caso num. ICTR-96-4-T, Trial Chamber Decision, 2 settembre 1998, paragrafo 582.

persone che testimoni oculari indicano essere Janjaweed, in molti casi in uniforme e a dorso di cammello.

Proprio questo tipo d'uccisioni compiute dalla milizia araba viene riportato come più efferato e crudele. Si sono verificate esecuzioni arbitrarie, sparatorie, omicidi di donne e bambini i cui corpi venivano alla fine mutilati e bruciati.

Ma anche le forze governative e i ribelli non si sono sottratti dall'essere causa di numerose perdite civili: i primi hanno assassinato soprattutto attraverso bombardamenti aerei, mentre i dati riguardanti i secondi sono molto più contenuti e considerati, il più delle volte, accidentali.

Tali omicidi contravvengono alle norme contenute nella Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e nella African Charter on Human and People's Rights, che proteggono il diritto alla vita e a non "esserne privati arbitrariamente"<sup>79</sup>.

Inoltre, l'uccisione di civili che non prendono parte attivamente ad un conflitto armato, è proibita sia dall'art. 3 Comune alle Convenzioni di Ginevra che dalle corrispondenti norme di diritto internazionale consuetudinario, come sancito nell'art. 4(2)(a) del Secondo Protocollo Aggiuntivo. Tali crimini, così come dimostrato dagli statuti dei vari tribunali internazionali, a volte possono essere considerati come rientranti nella categoria dei crimini di guerra, altre come crimini contro l'umanità, il tutto dipende delle circostanze in cui vengono commessi.

È importante ricordare ancora, che nel decidere se un omicidio sia da considerarsi crimine di guerra o contro l'umanità, la presenza di non-civili non sottrae ad una popolazione il proprio carattere civile. Per questo, anche se dovesse essere provato che gruppi di ribelli si trovavano nei pressi dei villaggi nel momento degli attacchi, o che essi utilizzavano la popolazione civile come "scudo", come dichiarato più volte dal Governo, niente giustificerebbe l'uccisione di civili che non abbiano preso parte alle ostilità.

Le uccisioni di massa, il vasto numero di perdite, il clima d'impunità in cui questi crimini sono stati commessi, la partecipazione di ufficiali e autorità ed il fatto che la prevalenza numerica delle vittime appartenga alle tribù africane, dimostra che gli omicidi sono stati commessi in modo diffuso e sistematico.

Proprio per il carattere politicamente discriminatorio di tali delitti, esse potrebbero rientrare nella categoria delle *persecuzioni*<sup>80</sup> o, addirittura, dello *sterminio*<sup>81</sup>.

### 2.2.3 DISTRUZIONI ARBITRARIE DI VILLAGGI E SACCHEGGI INGIUSTIFICATI

I dati riguardanti la distruzione di villaggi sono piuttosto confusi: secondo alcuni ne sarebbero 600 quelli completamente distrutti, a cui andrebbero aggiunti 100-200 distrutti parzialmente, mentre secondo altre fonti il numero raggiungerebbe le 2000 unità. La maggior parte di tali devastazioni è stata causata deliberatamente nel corso degli attacchi

dei Janjaweed, indipendentemente o in combinazione con le forze governative. Risulta probabile che in molti degli incidenti le forze del governo possono non aver partecipato direttamente agli assalti, anche se è nota la complicità negli attacchi durante i quali le distruzioni hanno avuto luogo e la loro presenza sulla scena sono sufficienti per ritenerli congiuntamente responsabili. Le devastazioni hanno riguardato, oltre alle case, tutte le strutture e gli utensili necessari alla sopravvivenza della popolazione: frantoi, pozzi e pompe, raccolti, vegetazione e quasi tutti gli utensili casalinghi invece sono stati trovati bruciati o frantumati. Sono inoltre stati abbattuti mercati, scuole, ambulatori e numerosi altri obiettivi civili. Una tale devastazione può essere interpretata solo come un sistema per cacciare la popolazione ed evitarne il ritorno, eliminando tutti i mezzi di sopravvivenza e sostentamento. Gli attacchi hanno riguardato, ancora una volta, le aree abitate de tribù africana, in particolare da Fur, Zaghawa e Massalit.

Dal punto di vista legale, l'art. 11 della Convenzione sui diritti economici, sociali e culturali dichiara che " tutti gli stati contraenti riconoscono il diritto di ognuno a [...] cibo, vestiario ed abitazione".

Il diritto penale internazionale vieta e criminalizza la distruzione di proprietà di una parte ostile compiuta da un belligerante nel corso di un conflitto armato interno o internazionale e non motivata da necessità militari". E' evidente che le massicce distruzioni attuate dai Janjaweed e dalle forze governative non avevano basi giustificate da tali necessità: i villaggi erano abitati da civili e, il fatto che alcuni ribelli ci vivessero o avessero cercato riparo in alcune abitazioni, non giustifica la completa distruzione dei villaggi.

La devastazione di un numero così elevato di quest'ultimi costituisce un serio crimine di guerra. In più, la distruzione di proprietà, se è parte di un attacco sistematico ed esteso alla popolazione civile, e se compiuto in forma discriminatoria, può considerarsi un crimine contro l'umanità.

---

<sup>79</sup> V. art. 6 della Convenzione e art. 4 della Carta.

<sup>80</sup> Con "*persecuzione*" si intende: "the gross or blatant denial, on discriminatory grounds, of a fundamental right, laid down in international customary or treaty law, reaching the same level of gravity as the other acts prohibited in Article 5.", *Zoran Kupreški! and others*, ICTY Trial Chamber, 14 gennaio 2000, § 621. E ancora, secondo l'art. 7(2)(g) dello Statuto della CPI : "The intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity".

<sup>81</sup> Secondo l'ICTR: "extermination may be retained when the crime is directed against an entire group of individuals even though no discriminatory intent or intention to destroy the group as such on national, ethnic, racial or religious grounds has been demonstrated; or where the targeted population does not share any common national, ethnical, racial or religious characteristics".

#### 2.2.4 TRASFERIMENTO FORZATO DI CIVILI

La maggior parte degli spostamenti interni e verso il Chad si sono verificati successivamente agli attacchi del governo e dei Janjaweed. In seguito alla distruzione dei propri villaggi e a causa delle minacce dirette degli aggressori, molta gente ha preso la decisione di lasciare le proprie case per cercare maggiore sicurezza nelle grandi aree urbane della regione o oltre il confine con il Chad. Altri sono fuggiti per paura, dopo essere venuti a conoscenza delle atrocità commesse nelle vicinanze, e praticamente tutti i profughi non hanno potuto far ritorno ai propri villaggi per la presenza e le minacce ricevute dalle milizie. Ma nemmeno i campi d'accoglienza sono riusciti ad assicurare loro un minimo di sicurezza: molti infatti hanno subito attacchi diretti ed in molte occasioni si sono verificate aggressioni a persone (soprattutto donne) uscite dal campo per fare rifornimento di acqua e cibo.

L'art. 12 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici stabilisce che “ chiunque si trovi legalmente all'interno del territorio di uno stato deve, all'interno di quel territorio, avere [...] la libertà di scegliere la propria residenza”. Questa norma protegge dunque la libertà di movimento e il diritto di non essere trasferito arbitrariamente. Perfino il diritto internazionale consuetudinario proibisce tali spostamenti di popolazione, sia in tempo di pace che in tempo di guerra.

Come precisato nell'art. 7(2)(d) dello Statuto della CPI “deportation or forcible transfer of population means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law”. Ancora una volta, visto il carattere esteso e sistematico dei trasferimenti, e dato anche il loro carattere discriminatorio, tali azioni possono considerarsi crimini contro l'umanità.

#### 2.2.5 ABUSI SESSUALI ED ALTRE FORME DI VIOLENZA

Diverse fonti hanno riportato numerosi casi di violenza sessuale commesse nei confronti di donne e ragazze in tutti e tre gli stati del Darfur. Secondo tali documentazioni, lo stupro di vittime individuali è stato spesso multiplo, commesso da più di un uomo, e accompagnato da gravi forme di violenza, quali bastonate e percosse. In alcuni casi, le donne sono state ripetutamente violentate in pubblico, umiliate e chiamate “schiave”. Tali aggressioni a donne e ragazze, inclusi gli stupri collettivi, hanno avuto luogo durante gli attacchi ai villaggi; in molte occasioni inoltre, le vittime sono state sequestrate, recluse per molti giorni e hanno subito ripetuti abusi. Questo tipo d'aggressione si è avuto anche durante le fughe dai luoghi di abitazione e nei momenti in cui le donne erano costrette ad uscire dai campi o dalle città in cui avevano cercato rifugio, per cercare legname e/o acqua.

Le punizioni o i trattamenti crudeli, disumani o degradanti sono severamente vietate da

molti strumenti internazionali per i diritti umani di cui il Sudan fa parte, come la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici<sup>82</sup>, la Convenzione sui diritti del bambino<sup>83</sup> e la African Charter on Human and People's Rights<sup>84</sup>.

Ancora, il diritto di ognuno al godimento del più elevato standard di benessere fisico e mentale conseguibile, inclusi il benessere sessuale e riproduttivo, è garantito dalla Convenzione sui diritti economici, sociali e culturali<sup>85</sup>.

L'art. 3 Comune alle Convenzioni di Ginevra, tra le altre cose, proibisce la "violenza contro la vita e la persona, in particolare [...] trattamenti crudeli e tortura"<sup>86</sup> e "oltraggi alla dignità personale, in particolare trattamenti umilianti e degradanti"<sup>87</sup>. Anche se il Sudan non è parte del Secondo Protocollo Aggiuntivo, alcune delle sue norme fanno parte del diritto internazionale consuetudinario e riguardano dunque tutte le parti in conflitto; tra queste sono incluse il divieto di "stupro, prostituzione forzata ed ogni forma di aggressione indecente"<sup>88</sup> concludendo con la "schiavitù"<sup>89</sup>.

Si ricava in modo evidente che gli stupri e le altre forme di violenza sessuale commessi dalle milizie e dai soldati in Darfur sono da considerarsi *crimini contro l'umanità*, in quanto commessi in modo sistematico, esteso, discriminante nei confronti delle tribù africane e in un clima di totale impunità.

#### 2.2.6 TRATTAMENTI CRUDELI INUMANI O DEGRADANTI

Le torture e i trattamenti disumani costituiscono una parte integrante e consistente degli attacchi portati a compimento dalle milizie e dall'esercito: stupri, ustioni, percosse, abusi verbali e umiliazioni si sono verificati frequentemente nel corso delle aggressioni. Ma la crudeltà non si è fermata qui, in realtà risultano casi di bambini strappati dalle braccia delle loro madri e immediatamente arsi vivi davanti ai loro occhi, le case date alle fiamme con all'interno gli abitanti, le donne denudate, umiliate e stuprate, fino ad arrivare, a dei casi di omicidio tramite crocifissione.

Da rilevare altrettanti i casi di torture nei confronti di prigionieri delle milizie o di detenuti dell'intelligence governativa, continuamente picchiati, frustati, schiaffeggiati, e tenuti in condizioni di prigionia a dir poco disumane, senza nessun tipo d'assistenza medica e con le famiglie all'oscuro dello stato di fermo.

---

<sup>82</sup> Art. 7.

<sup>83</sup> Art. 37.

<sup>84</sup> Art. 5.

<sup>85</sup> Art. 12.

<sup>86</sup> Art. 3 (1)(a).

<sup>87</sup> Art. 3 (1)(c).

<sup>88</sup> Art. 4 (2)(e).

<sup>89</sup> Art. 4 (2)(f).



Molti strumenti di diritto internazionale vietano l'uso della tortura: la Dichiarazione universale dei diritti umani, la Convenzione sui diritti del bambino e la Carta Africana, tra quelli di cui il Sudan è firmatario.

Tutti i suddetti strumenti contengono divieti assoluti e non derogabili, in nessuna circostanza. Il divieto di tortura è inoltre considerato una norma perentoria di *jus cogens* ed in quanto tale esso non può essere derogato da accordi internazionali o leggi nazionali in contraddizione<sup>90</sup>. Ancora, la tortura è proibita secondo l'art. 3 Comune alle Convenzioni di Ginevra, sia nei conflitti armati internazionali che in quelli interni.

A proposito del conflitto in Darfur, la tortura è stata effettuata in maniera così capillare ed in modo così sistematico (non solo durante gli attacchi ma anche nei centri di detenzione) da costituire un *crimine contro l'umanità* e, data la natura discriminatoria delle aggressioni, si può anche implicare la *persecuzione* come crimine contro l'umanità.

### 2.2.7 ARRUOLAMENTO DI MINORI IN CONFLITTI ARMATI

Da alcune dichiarazioni si evince che i due gruppi insorti facciano uso di bambini soldato, purtroppo non ci sono sufficienti elementi riguardanti il loro reclutamento o l'area in cui essi sarebbero impiegati a suffragare tali testimonianze. Vero però che siano stati visti in uniforme e muniti di pistole all'interno dei campi ribelli, ma non si trovano informazioni credibili sul loro coinvolgimento nel corso di scontri armati. Se tuttavia venisse provato che tali reclutamenti abbiano avuto luogo, i ribelli sarebbero responsabili di aver contravvenuto a innumerevoli strumenti giuridici che vietano l'uso di bambini nei conflitti armati. Tra questi: l'African Charter on the Rights and Welfare of Children, la Convenzione sui diritti del bambino (CRC) e il Protocollo opzionale al CRC sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

### 2.3 CONCLUSIONI

La popolazione del Darfur ha sofferto enormemente nel corso di questi ultimi anni e tale esperienza dovrebbe ricoprire un ruolo primario nell'attenzione internazionale. Queste persone hanno vissuto, e stanno tuttora vivendo un incubo di violenza e abusi che li ha privati di quel poco che possedevano.

A migliaia ne sono stati uccisi, le donne violentate, i villaggi devastati e consumati dal fuoco, le case distrutte e tutte le proprietà rubate. Circa 1,8 milioni di persone sono state trasferite forzatamente, diventando in questo modo rifugiati o profughi interni, assumendo così il ruolo di soggetti da proteggere.

---

<sup>90</sup> V. ad esempio: Referente speciale delle nazioni Unite per la tortura, E/CN.4/1986/15, §3; Camera dei Lords sul caso Pinochet, *International Legal Materials*, 1999, in particolare le dichiarazioni di Lord Browne Wilkinson (p. 589), Lord Hope of Craighead (p. 626) e Lord Millet (p. 649-50).

Ristabilire la pace e porre fine alle violenze in Darfur diviene strettamente necessario per migliorare la situazione umanitaria, ma la vera pace non può essere ristabilita senza giustizia. La giustizia sudanese ha purtroppo dimostrato grandi e gravi falle, non essendo in grado, o di non volendo, investigare e perseguire i presunti responsabili dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi.

Il Sudan è uno stato sovrano e la sua integrità territoriale deve essere rispettata. Esso ha il diritto di prendere le misure necessarie per mantenere o ristabilire la propria autorità e difendere la propria integrità, ma la sovranità comporta direttamente anche responsabilità. Il Sudan è chiamato non solo a rispettare il diritto internazionale, ma ad assicurarne anche l'attuazione. Esso ha fallito nel proprio ruolo di difensore dei diritti del proprio popolo, e le misure intraprese per affrontare la rivolta si sono rivelate palesemente in contrasto con il diritto internazionale. Si è reso quindi necessario un intervento della comunità internazionale per cercare di risolvere la situazione, ristabilire la pace, garantire il rispetto dei diritti umani e prendere le misure necessarie per stabilire le responsabilità dei crimini commessi.

Nei successivi capitoli si osserveranno appunto i protagonisti di questo coinvolgimento internazionale, gli elementi che lo hanno caratterizzato, e, più in generale, lo stato attuale dell'intervento internazionale in caso di crisi.

## CAPITOLO 3

### LA RISPOSTA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE: I PROTAGONISTI

#### 1. *PREMESSA*

Le sistematiche atrocità della guerra scoppiata nella regione sudanese del Darfur hanno coinciso con il decimo anniversario del genocidio rwandese. Ciò ha portato molti a considerare il Darfur come una sorta di “test”, attraverso cui valutare se la comunità internazionale si riuscita o meno, nell’ultimo decennio, a compiere dei passi avanti nella risposta al genocidio e ai crimini contro l’umanità. A Ginevra, il 7 aprile 2004, l’allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, durante la cerimonia di commemorazione per la tragedia rwandese, della quale porta una dose di colpe, ha marcato con chiarezza il legame tra la responsabilità internazionale rispetto al Rwanda e quella rispetto al Darfur. In un passaggio del suo discorso, parlando di pulizia etnica, ha dichiarato che “la comunità internazionale non può rimanere inattiva”<sup>91</sup> di fronte ad inosservanze sui diritti umani così ampie. Quale è stato, dunque, il processo della risposta internazionale al Darfur?

Un iter d’inattività e negazione, come nel caso del Rwanda, o, in questo caso, memori di clamorosi fallimenti si è arrivati ad azioni decisive? La comunità internazionale si è dimostrata inerme, come temuto da Annan, o al contrario, è riuscita ad affrontare il problema con acquisita maturità? In più, nel caso in cui fosse riuscita ad occuparsi della questione, lo ha fatto in modo efficace?

Un esame preliminare dell’azione politica e umanitaria internazionale dimostra che la comunità internazionale si è mostrata attiva, ma solo dopo un inizio molto lento. La comunità non ha negato, ma ha vacillato e indugiato a lungo prima di attivare una risposta sufficientemente decisa e unitaria. Il Consiglio di Sicurezza ha iniziato una discussione importante non prima del 7 luglio 2004, subito dopo il ritorno di Annan e dell’allora Segretario di Stato americano Powell da una serie di visite in Sudan.

La tradizionale riluttanza internazionale ad usare la “G-word”, vale a dire la parola genocidio, è stata una caratteristica costante della crisi in Darfur, così com’è stato per il Rwanda, fino a quando Powell, il 9 settembre del 2004, annunciò: “Un genocidio è stato commesso in Darfur... e potrebbe essere ancora in corso”<sup>92</sup>. Solo da quel momento il mondo ha compreso ciò che realmente stava accadendo, ed ha cominciato ad occuparsene

---

<sup>91</sup> Kofi Annan, Discorso presso la Commissione Onu per i diritti umani, Ginevra, 7 aprile 2004, UN News Centre.

<sup>92</sup> Segretario di Stato USA Colin L. Powell, *Testimonianza presso il Comitato per le Relazioni Internazionali del Senato*, Washington, 9 settembre 2004, disponibile sul sito <http://www.state.gov/secretary/rm/36042pf.htm>.

con metodi più adeguati. La riluttanza ad utilizzare la “G-word” è dettata dal fatto che secondo le Nazioni Unite, in catodi genocidio la comunità internazionale deve automaticamente intervenire, anche militarmente se necessario.

Passeremo ora ad analizzare quali sono i reali protagonisti di questi interventi, cosa è stato effettivamente fatto e in che maniera si è operato.

## **2. I PROTAGONISTI DELLA RISPOSTA INTERNAZIONALE IN DARFUR**

### 2.1 NAZIONI UNITE

Come accennato in precedenza, l’attivazione effettiva delle Nazioni Unite ha avuto luogo con notevole ritardo rispetto all’inizio della crisi. Molte organizzazioni internazionali, come Amnesty International, l’International Crisis Group o Medici Senza Frontiere, iniziarono a diffondere avvertimenti riguardanti l’emergere del problema già all’inizio del 2003<sup>93</sup>, ma questi avvisi furono inizialmente sottovalutati.

Quando a dicembre, comunque, l’offensiva del Governo sudanese creò una nuova ed imponente ondata di profughi e rifugiati, risultò difficile continuare a volgere lo sguardo altrove. Jan Egeland, Sottosegretario Generale per gli affari umanitari dell’ONU, dichiarò, il 5 dicembre, che la situazione umanitaria in Darfur era già una delle peggiori al mondo, e lanciò quindi un appello affinché si migliorassero le possibilità d’accesso, si rispettasse il diritto umanitario internazionale e perché venissero forniti al più presto aiuti economici per 22 milioni di dollari<sup>94</sup>.

Il 7 e l’8 dicembre, Tom Eric Vraalsen, l’Inviato Speciale del Segretario Generale per gli Affari Umanitari in Sudan, visitò i tre stati del Darfur. Esprimendo vivo turbamento per l’aggravamento delle condizioni di vita, egli individuò nella mancanza di corridoi umanitari, in questioni di sicurezza o a causa dell’ostruzionismo governativo, l’impedimento più grande<sup>95</sup>. La sua visita e le relative dichiarazioni servirono a rompere finalmente il silenzio internazionale.

A questo punto anche i più importanti meccanismi politici e umanitari dell’Onu cominciarono a farsi sentire. La situazione umanitaria in rapido deterioramento e i rapporti di estese violazioni dei diritti umani portarono, il 9 dicembre 2003, l’ex Segretario Generale Annan a fare un appello alle parti belligeranti affinché venisse ridotto

---

<sup>93</sup> V. Amnesty International, *Urgent call for Commission of Inquiry in Darfur as situation deteriorates*, Press Release n. 38, 21 febbraio 2003; Amnesty International, *Crisis in Darfur: Urgent need for international commission of inquiry and monitoring*, Press Release n. 104, 28 aprile 2003; International Crisis Group, *Sudan's other wars*, 25 giugno 2003; Justice Africa, *Prospects for Peace in Sudan briefing*, 14 marzo 2003.

<sup>94</sup> International Crisis Group interview, New York, 18 febbraio 2004, disponibile sul sito [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

<sup>95</sup> “Humanitarian envoy shocked by worsening conditions in Darfur, Sudan”, OCHA-New York, 8 dicembre 2003.

l'impatto del conflitto sulla popolazione civile e si raggiungesse un accordo definitivo di cessate il fuoco<sup>96</sup>.

Il 29 gennaio 2004, una dichiarazione dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani confermò l'appello per il cessate il fuoco e invitò Khartoum a permettere la visita di meccanismi investigativi<sup>97</sup>.

Molti importanti funzionari dell'Onu e altrettanti esperti di diritti umani espressero forti dichiarazioni di preoccupazione riguardo al Darfur nei primi mesi del 2004. Il 19 marzo, l'allora Rappresentante delle Nazioni Unite in Sudan, Mukesh Kapila, parlando ad alcuni giornalisti a Nairobi, rilasciò la dichiarazione più dura fatta fino a quel momento, descrivendo la situazione in corso come "pulizia etnica".

Egli dichiarò che alcuni gruppi arabi, sostenuti dal governo, stavano conducendo una campagna di pulizia paragonabile a quella del genocidio rwandese nel 1994<sup>98</sup>.

Ad aprile Jan Egeland riferì al Consiglio di Sicurezza sulla situazione umanitaria, che descrisse come "pulizia etnica"<sup>99</sup>, ed espresse la speranza che il Consiglio rimanesse informato sulla questione e vagliasse la possibilità di intraprendere ulteriori azioni nel caso la situazione non migliorasse<sup>100</sup>.

Malgrado queste forti osservazioni, il Consiglio di Sicurezza si limitò a rilasciare una tiepida dichiarazione alla stampa in cui esprimeva preoccupazione riguardo alla crisi umanitaria<sup>101</sup>.

Come ricordato in precedenza, la preoccupazione dell'ONU riguardo al Darfur fu fortemente ribadita dal Segretario Generale il 7 Aprile, nel corso di un discorso di fronte alla Commissione ONU per i Diritti Umani, in occasione del decimo anniversario del genocidio rwandese. Egli dichiarò:

"I rapporti sugli abusi commessi in Darfur lasciano in me un profondo senso di disagio. Qualsiasi termine si voglia usare per descrivere la situazione, la comunità internazionale non può rimanere inerme. [...] propongo di mandare una squadra in Darfur per raggiungere una piena comprensione dell'estensione e della natura della crisi, e per fornire maggiore accesso a chi necessita di assistenza e protezione. È vitale che gli operatori umanitari internazionali e gli esperti di diritti umani abbiano una possibilità di accesso illimitato alla regione e alle vittime, senza ulteriori indugi.

---

<sup>96</sup> "Secretary General alarmed by deteriorating humanitarian situation in Darfur region of Sudan", UN Document SG/SM/9067, AFR/790, 9 dicembre 2003, disponibile sul sito [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>97</sup> "Acting Rights Chief concerned over deteriorating situation in Darfur region in Sudan", United Nations High Commissioner for Human Rights, 29 gennaio 2004.

<sup>98</sup> V. BBC Online, "Mass rape atrocity in West Sudan", 19 marzo 2004, disponibile sul sito <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3549325.stm>.

<sup>99</sup> V. UN Press Release, "Sudan: Envoy warns of ethnic cleansing as Security Council for ceasefire", 2 aprile 2004, disponibile sul sito: <http://www.un.org>.

<sup>100</sup> Nazioni Unite, "Press briefing on humanitarian crisis in Darfur, Sudan", New York, 2 aprile 2004.

Nel caso in cui ciò venisse negato, la comunità internazionale deve essere preparata ad intraprendere azioni rapide e appropriate. Con “azioni”, in tali situazioni, intendo una serie di passi sequenziali, che possono includere anche l’azione armata”<sup>102</sup>.

La missione a cui Annan si riferiva sarebbe dovuta partire a metà aprile, guidata dal Sottosegretario Egeland, ma fu ostacolata dal Governo Sudanese, che rifiutò i permessi di viaggio a molti membri, compreso lo stesso Egeland; alla fine la missione riuscì a partire, a fine aprile, sotto il comando del Direttore Esecutivo del WFP James Morris, e si concluse all’inizio di maggio.

Con l’estate, finalmente, le azioni dell’Onu si fecero più concrete. Il 3 luglio 2004 le Nazioni Unite e il Governo del Sudan firmarono un Comunicato Comune (*Joint Communiqué*) in cui Khartoum s’impegnava ad agevolare le operazioni umanitarie in Darfur, migliorare la protezione dei diritti umani, soccorrere gli sfollati interni, iniziare il disarmo dei Janjaweed e cercare una soluzione politica alla crisi. Fu inoltre messo a punto un Meccanismo d’attuazione comune per monitorare la realizzazione dei punti concordati.

### 2.1.1 LE PRIME RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

A luglio del 2004 il Consiglio di Sicurezza pose finalmente fine alle proprie reticenze, e approvò la sua prima risoluzione, la 1556, seguita a settembre dalla seconda, la 1564. Entrambe queste risoluzioni sono state adottate in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite<sup>103</sup>, riconoscendo quindi che la crisi in Darfur costituisce una seria minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. In quanto tale, il Consiglio di Sicurezza potrebbe legittimamente e legalmente adottare misure coercitive contro il Governo sudanese in caso di mancata osservanza, in virtù degli articoli 41<sup>104</sup> e 42<sup>105</sup> della Carta. Le deliberazioni sollecitavano entrambe le parti a permettere l’accesso umanitario, cooperare con gli sforzi di mediazione dell’AU (African Union) e rispettare tutti gli impegni presi in precedenza, tra cui il cessate il fuoco.

Il punto chiave della risoluzione 1556 si trova nell’art. 6, in cui si chiedeva al Governo di mantenere l’impegno, preso nel Comunicato Comune di luglio, di disarmare i Janjaweed

---

<sup>101</sup>UN Security Council Press Release, “*Press statement on Darfur, Sudan, by Security Council President*”, New York, 2 aprile 2004, disponibile sul sito [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>102</sup> Kofi Annan, “*Secretary General observes International Day of Reflection on 1994 Genocide*”, Ginevra, 7 aprile 2004.

<sup>103</sup> Cap. VII della Carta Onu: Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione.

<sup>104</sup> L’art. 41 recita: “Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l’impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un’interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche”.

<sup>105</sup> L’art. 42 recita: “Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell’articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite”.

e di affidare alla giustizia i loro leader entro 30 giorni; sebbene tale risoluzione fosse adottata in principio al Capitolo VII della Carta, in caso d'inosservanza da parte del governo, essa minacciava nei suoi confronti, solo l'adozione di "misure" non meglio precisate, un segnale che il governo interpretò come una generale mancanza di volontà da parte della comunità internazionale ad intraprendere serie azioni a riguardo.

Con tali documenti venivano inoltre bandite le armi per tutti gli attori non statali in Darfur. Questa decisione equiparava i ribelli ai Janjaweed, ignorando invece i legami diretti tra Khartoum e le milizie arabe.

Il governo del Sudan non riuscì a disarmare le milizie, né a consegnare nessuno alla giustizia. Al Rappresentante Speciale del Segretario Generale per il Sudan, Jan Pronk, fu offerto uno "spettacolo teatrale" con il quale vennero disarmati artificialmente circa 300 membri della Popular Defence Force<sup>106</sup> (PDF). Inoltre, secondo numerose fonti, i Janjaweed, lontani dall'essere disarmati, erano stati invece assorbiti ad arte tra i servizi di polizia, le forze armate e la PDF.

Il Rapporto del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza del 30 agosto 2004 dichiarò in modo risoluto che il Governo del Sudan non aveva rispettato i propri doveri "malgrado gli impegni presi e gli obblighi derivanti dalla Risoluzione 1556<sup>107</sup>".

Nonostante queste gravi conclusioni, il rapporto non raccomandava di intraprendere alcuna azione specifica nei confronti del Sudan, ma si limitava a suggerire di accettare la proposta dell'AU di fornire truppe per la protezione dei civili.

La risoluzione successiva (la 1564 del 18 settembre 2004) non diede seguito alle minacce di "ulteriori misure" contenute nella 1556. Esprimendo preoccupazione per la mancanza di progressi nella protezione dei civili e nel disarmo delle milizie, si continuò invece sulla strada degli ammonimenti, specificando questa volta la possibilità di sanzioni solo in caso di non osservanza, come ad esempio disposizioni concernenti il settore petrolifero o dirette a singoli membri del governo. Il Consiglio autorizzò ulteriormente la creazione di una Commissione d'inchiesta internazionale per "indagare e verificare i rapporti di violazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani nella regione, determinare se un atto di genocidio sia in corso o meno, ed identificare i colpevoli di tali violazioni affinché possano essere consegnati alla giustizia<sup>108</sup>".

Il 18 e il 19 novembre 2004 il Consiglio si riunì in sessione straordinaria a Nairobi, per porre l'accento sull'importanza attribuita dalla comunità internazionale al raggiungimento della pace in Sudan, e per esercitare pressione sul Governo e sui ribelli del sud affinché si

---

<sup>106</sup> Secondo Amnesty International, le armi furono in realtà riconsegnate il giorno successivo. V. Amnesty International, "Darfur, Sudan: UN Security Council must Challenge human rights violations", 2 settembre 2004.

<sup>107</sup> Segretario Generale delle Nazioni Unite, "Rapporto del Segretario Generale conforme ai paragrafi 6 e 13-16 della Risoluzione 1556 (2004) del Consiglio di Sicurezza", New York, 30 agosto 2004.

<sup>108</sup> Risoluzione 1564 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 18 settembre 2004. Il testo completo è disponibile sul sito ufficiale dell'ONU: [www.un.org](http://www.un.org).

giungesse presto alla firma di un accordo definitivo. In quella occasione venne esaminata anche la situazione in Darfur ma, nella risoluzione 1574 che concluse l'incontro, ci si limitò ancora una volta a sollecitare un appianamento della crisi, senza riferimento alcuno agli obblighi del governo di disarmare le milizie derivanti dalle due risoluzioni precedenti.

### 2.1.2 COMMISSIONE INTERNAZIONALE D'INCHIESTA

Nell'ottobre del 2004 il Segretario Generale, in seguito alla richiesta contenuta nella risoluzione 1564, istituì una Commissione internazionale d'inchiesta per indagare sulle violazioni commesse in Darfur.

La Commissione, formata da 4 membri (M. Fayek, H. Jilani, D. Ntsebeza e T. Striggner-Scott) e guidata dal professor Antonio Cassese, sarebbe stata supportata nel suo lavoro da un Segretariato, una squadra di ricerca legale e una squadra investigativa, composta da investigatori, esperti di diritto, analisti militari e investigatori specializzati in violenze di genere, tutti nominati dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.

Per portare a termine il proprio mandato, la Commissione avrebbe dovuto eseguire quattro compiti principali:

- 1) investigare sulle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse dalle parti in conflitto;
- 2) determinare se fosse in corso o meno un genocidio;
- 3) identificare i responsabili dei reati;
- 4) suggerire i mezzi opportuni per catturare e giudicare i responsabili.

Il 25 gennaio 2005 fu presentato al Segretario Generale il rapporto conclusivo. Secondo la Commissione, le massicce inosservanze dei diritti umani commesse dalle forze governative e dalle milizie racchiudevano molti aspetti che avrebbero potuto sostenere la tesi del genocidio, come ad esempio l'elevato numero di morti e l'esplicita discriminazione tra "tribù arabe" e "tribù africane", ma ciò che mancava sembrava essere l'intento di genocidio, ossia la volontà esplicita di "distruggere completamente, o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso"<sup>109</sup>.

Dopo avere escluso il genocidio, i membri della Commissione aggiunsero di non poter sottovalutare la gravità dei crimini commessi, altrettanto seri e riprovevoli. A tali misfatti è stata riconosciuta la collocazione tra i crimini di guerra e, visto il loro carattere esteso e sistematico, sono stati classificati come crimini contro l'umanità. La commissione stilò in seguito una lista di 51 probabili sospetti dei suddetti reati, la cui provenienza era variegata, tra essi vi erano funzionari del governo sudanese, membri della milizia e dei

---

<sup>109</sup> V. Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 9 dicembre 1948, art. 2.



gruppi ribelli, tale elenco fu consegnato al Segretario Generale, in attesa che venisse trasmessa ad un magistrato competente.

Nel rapporto, infine, la Commissione raccomandava al Consiglio di Sicurezza di deferire al più presto la questione del Darfur alla Corte Penale Internazionale, in quanto le istituzioni giudiziarie sudanesi non avevano dimostrato né la capacità né la volontà di perseguire i responsabili dei crimini. La CPI costituiva dunque, secondo la Commissione, il tribunale più idoneo a giudicare i gravi misfatti commessi, in quanto disponeva dei mezzi per garantire un processo equo e poteva essere attivato in tempi brevi e con costi minori per la comunità internazionale.

### 2.1.3 RINVIO DELLA QUESTIONE ALLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE (CPI) E RISOLUZIONE 1593

Proprio in quell'ultima raccomandazione risiede la ragione che scatenò forti divisioni all'interno del Consiglio stesso, rischiando di fatto di congelare la situazione.

Da una parte gli stati dell'Unione Europea e la stessa Commissione d'Inchiesta, spingevano per l'approvazione di una risoluzione che affidasse alla CPI il compito di indagare e giudicare i crimini commessi in Darfur, dall'altra invece gli Stati Uniti si opponevano essendo reticenti a legittimare il ruolo della Corte Internazionale<sup>110</sup>, e maggiormente propensi ad affidare la questione ad un tribunale realizzato "ad hoc" per il Sudan con sede ad Arusha, in Tanzania, come per il genocidio in Rwanda. Prima di procedere, cerchiamo di tracciare brevemente i motivi della reticenza statunitense.

Il 1° luglio 2002 è entrato in vigore lo Statuto di Roma, istituyente la Corte Penale Internazionale. La CPI ha giurisdizione rispetto al genocidio, agli altri crimini contro l'umanità, ai crimini di guerra e all'aggressione<sup>111</sup>.

In base allo Statuto, la competenza della Corte rispetto a tali crimini subentra quando essi siano commessi da cittadini degli stati facenti parte dello Statuto o nel territorio di tali Stati (art. 12, paragrafo 2), ovvero quando il Consiglio di Sicurezza, agendo in base al Capitolo VII della Carta, rinvii alla Corte, mediante segnalazione al Procuratore generale, una *situazione*, in cui appaia che uno o più di tali reati siano stati commessi. Secondo il meccanismo di attivazione, dunque, la CPI ha giurisdizione anche su cittadini di Stati non parti dello Statuto, nel caso questi commettano i crimini citati nel territorio di uno stato Parte.

---

<sup>110</sup> Sui rapporti tra gli Stati Uniti e la CPI cfr: Jayaraj, C., "The International Criminal Court and the United States: recent legal and policy issues" in "Indian Journal of International law", vol. 42, ottobre-dicembre 2002, New Dehli; Catalano, Claudio, "La Corte Penale Internazionale e le immunità dei peacekeepers", in "Affari Esteri", gennaio 2003, pp. 414 ss.

<sup>111</sup> Cfr. gli articoli 5-7 dello Statuto della CPI.

Proprio per questo motivo, gli Stati Uniti, che schierano rilevanti contingenti di truppe all'estero in operazioni di supporto alla pace o in presidi presso i paesi alleati, hanno deciso di non ratificare lo Statuto e di concludere alcuni accordi bilaterali che vietano la consegna di personale militare o civile americano operante nel territorio dello Stato ospite.

Tale ostilità verso la CPI deriva dalla paura che la si possa utilizzare per processi politici nei confronti di cittadini statunitensi impiegati all'estero, aggirando la garanzia costituzionale che stabilisce per i cittadini statunitensi il diritto di essere processati solo da tribunali nazionali. Tornando al caso in questione, dopo mesi di incontri e trattative, il 31 marzo 2005, il Consiglio di Sicurezza approvò la Risoluzione 1593. Con 11 voti a favore e 4 astensioni (Algeria, Brasile, Cina e Stati Uniti) il Consiglio decise di deferire la questione del Darfur al Procuratore della Corte Penale Internazionale, a partire dal 1° luglio 2002.

Il testo affidava alla Corte il compito di indagare e giudicare i responsabili dei crimini commessi in Darfur, escludendo però i cittadini degli stati non facenti parte dello Statuto di Roma, tra cui gli Stati Uniti: proprio questo fu il punto che evitò il veto statunitense e permise quindi l'approvazione della risoluzione.

Il primo giugno 2005, il Procuratore della CPI Luis Moreno Ocampo, diede inizio alle indagini preliminari riguardanti la situazione sudanese, per stabilire se esistessero le condizioni necessarie per l'attivazione della Corte. Dopo l'analisi di oltre tremila documenti, giunse alla conclusione che in Darfur erano stati commessi molti gravi crimini rientranti nella giurisdizione della Corte, ed avviò quindi le indagini ufficiali per perseguire i responsabili di tali reati.

La situazione in Darfur è dunque ora in mano alla Corte penale Internazionale, nella speranza che il ripristino della giustizia nella regione e l'identificazione dei maggiori responsabili siano in grado di offrire un valido contributo alla soluzione definitiva della crisi.

## 2.2 UNIONE AFRICANA<sup>112</sup>

L'Unione Africana ha giocato un ruolo molto importante nel contesto della risposta internazionale alla crisi in Darfur, sia dal punto di vista politico che da quello umanitario. Il suo coinvolgimento evidenzia un nuovo impegno dei Paesi africani nel risolvere i problemi dei propri vicini, un dovere che nel tempo potrebbe contribuire molto al miglioramento della capacità internazionale di affrontare crisi e conflitti.

---

<sup>112</sup> Per il ruolo svolto dall'Unione Africana in Darfur cfr: Human Rights Watch, *"Imperative for immediate change. The African Union Mission in Sudan"*, Vol. 18, n.1(A), gennaio 2006; International Crisis Group, *"The AU's mission in Darfur: bridging the gaps"*, Africa Briefing n. 28, Bruxelles, 6 luglio 2005; International Crisis Group, *"The EU/AU partnership in Darfur: not yet a winning combination"*, Africa Report n. 99, 25 ottobre 2005; International Crisis Group, *"To save Darfur"*, Africa Report n. 105, 17 marzo 2006.

Inoltre, l'UA è stata, e rimane, l'unica entità ad aver dimostrato la volontà di contrastare concretamente la crisi e proteggere le popolazioni del Darfur. Tuttavia, mentre la determinazione dell'organizzazione risulta lodevole, la sua debole capacità di coordinazione strategica può limitarne l'efficacia.

Questa situazione rappresenta per l'Unione Africana una sorta di test: il successo o il fallimento porteranno forti implicazioni in termini di credibilità in Africa, di fronte ai paesi donatori e rispetto ai governi degli stati membri.

Per quanto riguarda il ruolo politico svolto dall'organizzazione africana contestualmente agli accordi di pace, abbiamo già avuto modo di analizzarlo in precedenza. Prenderemo ora in esame il lavoro svolto sul campo, non prima però di aver fornito una rapida panoramica della struttura generale dell'organizzazione.

## 2.2.1 L'ARCHITETTURA DI PACE E SICUREZZA DELL'UNIONE AFRICANA

Nel 1963 i nuovi stati indipendenti africani crearono la "Organization of African Unity" (OAU) per proteggere la recente indipendenza, promuovere l'unità del continente e liberarlo definitivamente dagli ultimi residui del colonialismo. Proprio per questo motivo nella Carta della nuova organizzazione si poneva l'accento soprattutto sulla sovranità degli stati membri e sul principio di non-ingerenza negli affari interni, presupposti che in qualche modo hanno indebolito la capacità di prevenire e gestire gli innumerevoli conflitti di cui il continente è stato protagonista.

Le operazioni di peace-keeping intraprese dall'Organizzazione – in Chad (1981-1982) e in Rwanda (1990-1993) le più importanti – hanno sofferto a causa di difficoltà finanziarie, carenze logistiche e mandati insufficientemente chiari.

Negli anni '90, con l'indipendenza della Namibia (1990) e la fine dell'apartheid in Sud Africa (1994), la missione di decolonizzazione dell'Organizzazione venne meno; per di più, con la fine della Guerra Fredda, si generò una immagine negativa per l'organizzazione stessa, a volte considerata come un "club di dittatori" oltre come il "centro delle ideologie populiste e socialiste", tanto da far temere ai maggiori leader politici africani che i paesi Occidentali abbandonassero gli interessi nel continente.

Questi timori portarono alla decisione nel settembre del 1999 di istituire una nuova e diversa organizzazione: l'*Unione Africana*. La nuova istituzione fu costituita ufficialmente il 9 luglio 2002 a Durban (Sud Africa) e prese definitivamente il posto dell'ormai decaduta Organization of African Unity.

Rispetto al suo precursore, il nuovo organismo fu dotato di una struttura più definita per raggiungere meglio i propri scopi, che riguardavano sempre il mantenimento della pace e il recupero di una sicurezza molto più stabile. L'Atto Costitutivo dell'Unione, adottato nel luglio del 2002, continuò a rispettare il principio di sovranità, ma autorizzava

l'Unione ad interferire negli affari interni di uno stato membro nel caso in cui quest'ultimo si trovasse di fronte a casi di genocidio, crimini di guerra o crimini contro l'umanità, e condannava severamente avvicendamenti di governo non costituzionali attraverso colpi di stato o attività mercenarie. L'Atto incaricava inoltre l'UA di promuovere il dialogo e la risoluzione pacifica dei conflitti come unica via per garantire: una pace duratura, la stabilità e la costruzione di istituzioni democratiche.

Nel corso dell'incontro a Durban si decise inoltre l'istituzione del “ *Peace and Security Council*” come maggiore organo decisionale in materia di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti (composto da 15 stati membri<sup>113</sup>, il consiglio ha dato inizio ufficialmente alle proprie attività nel maggio del 2004).

### 2.2.2 L'UA IN DARFUR: PROGETTO AMIS

Allo scoppio della guerra in Darfur (febbraio del 2003), gran parte dell'attenzione era focalizzata sulle negoziazioni tra il governo sudanese e il gruppo ribelle SPLM/A, che l'IGAD stava portando avanti in Kenya. Malgrado alcune organizzazioni umanitarie avessero evidenziato la tragica situazione che si stava sviluppando in Darfur, la comunità internazionale fu lenta ad intervenire, convinta che troppa pressione sul governo avrebbe danneggiato il processo di pace di Naivasha<sup>113b</sup>.

Tra marzo e giugno del 2004, quando gli operatori umanitari iniziarono ad avere l'autorizzazione ad entrare nella regione e a rendere così note le dimensioni del disastro umanitario, fu difficile continuare ad ignorare la devastazione in corso. Il clamore che ne conseguì portò la comunità internazionale, memore della tragica inattività di fronte al genocidio rwandese, a chiedere un intervento immediato. L'Unione Africana risultò essere la scelta più ovvia. L'Organizzazione africana era probabilmente poco preparata a ciò che sarebbe accaduto in seguito, ma i primi risultati furono positivi e facevano ben sperare.

In risposta alle crescenti richieste d'intervento, l'UA collaborò con il Chad nell'organizzazione di una nuova fase di negoziazioni tra il governo e i ribelli, a cui furono invitati per la prima volta anche osservatori europei ed americani.

L'8 aprile 2004 le parti firmarono l'accordo di cessate il fuoco di N'Djamena, con cui, tra le altre cose, si decise di creare una Ceasefire Commission (CFC) per monitorare il rispetto dell'accordo stesso attraverso l'invio sul campo di Osservatori Militari (MilObs)<sup>114</sup>.

Il 13 aprile il Peace and Security Council (PSC) chiese al proprio Presidente di organizzare una missione ricognitiva per preparare lo schieramento della CFC e valutare

---

<sup>113</sup> Cinque degli stati membri sono eletti per 3 anni (Algeria, Etiopia, Gabon, Nigeria e Sud Africa), i restanti 10 per 2 anni (Camerun, Congo, Ghana, Kenya, Libia, Lesotho, Mozambico, Senegal, Sudan e Togo).

<sup>113b</sup> a Naivasha (Kenya) vennero firmati tre protocolli da parte del governo del Sudan e del movimento di liberazione del popolo sudanese il 27 maggio 2004. Firma che costituì un passo significativo verso una pace duratura nel Sudan

la necessità o meno di una Forza di protezione per i MilObs.

Il 28 maggio venne firmato ad Addis Abeba l' «*Agreement on the modalities for the establishment of the Ceasefire Commission and the deployment of observers in Darfur*», che diede attuazione alla CFC e al suo braccio operativo: l'AMIS – African Union Monitoring Mission in Sudan. La missione, diventata operativa il 19 giugno 2004, era formata da 60 osservatori militari e 310 soldati di protezione ed aveva il compito di monitorare il rispetto del cessate il fuoco e riportare ogni eventuale infrazione.

All'inizio dell'estate le violazioni dell'accordo erano ormai evidenti: gli attacchi ai civili e i trasferimenti forzati continuavano senza tregua.

La situazione dimostrava che AMIS effettivamente monitorava l'assenza del cessate il fuoco piuttosto che il suo rispetto. L'UA iniziava quindi a pensare all'eventualità di modificare la propria missione.

### 2.2.3 AMIS II

Ad ottobre del 2004, un rapporto del Presidente del CFC dichiarò che AMIS, nei luoghi in cui presente, aveva contribuito alla sicurezza generale, ma era in ogni modo limitata da questioni logistiche per il contingente e di ampiezza del territorio, per porre rimedio al problema propose di aumentare la componente militare a 2341 elementi e di introdurre una Polizia Civile composta da 815 unità. Nacque in questo modo una “nuova” missione, denominata AMIS II, a cui fu affidato anche un mandato rivisitato rispetto a quello precedente e che affidava alla missione il compito di:

- a) monitorare la tregua;
- b) riferire ogni violazione del cessate il fuoco;
- c) assistere al processo di “confidence building”;
- d) contribuire alla messa in sicurezza dell'ambiente per permettere la distribuzione di assistenza umanitaria;
- e) contribuire alla sicurezza dell'ambiente per sviluppare l'obiettivo di lungo termine di sostenere il ritorno degli sfollati e dei rifugiati alle loro case;
- f) proteggere i civili che si trovino sotto minaccia imminente e nelle immediate vicinanze “fermo restando che la responsabilità della protezione della popolazione civile è detenuta dal Governo del Sudan<sup>115</sup>”.

---

meridionale ed entrambe le parti vanno encomiate per l'impegno profuso nel processo di pace a Naivasha. La dedizione che i facilitatori dell'IGAD, in particolare del mediatore capo gen. Lazaro Sumbeiyu, e il Kenya quale paese ospitante sono stati determinanti per il conseguimento di tale risultato.

<sup>114</sup> V. Cap. 1, § 2.3.2, p. xx(?).

<sup>115</sup> V. Unione Africana, *Rapporto del Presidente* (PSC/PR/2(XVII)), 20 ottobre 2004

#### 2.2.4 DA AMIS II AD AMIS II-E

Nonostante marginali miglioramenti nella situazione generale, le violazioni del cessate il fuoco, gli attacchi delle milizie, l'illegalità diffusa e gli abusi andarono avanti, peggiorando ulteriormente la situazione umanitaria. A marzo 2005 il PSC condusse una nuova missione cognitiva – la Joint Assessment Mission (JAM) – in collaborazione con l'ONU, l'Unione Europea e gli Stati Uniti, per individuare ogni possibile sistema di rafforzamento di AMIS al fine di ottimizzarne ulteriormente l'efficacia. Nel rapporto finale, la missione espresse la convinzione che non c'era la necessità di un rafforzamento del mandato, ma che i limiti di AMIS II trovavano le proprie radici in debolezze interne alla struttura: mancanze logistiche, procedure operative poco chiare, inesperienza e buchi nella catena di comando e controllo.

Ad aprile 2005 il Comandante Seth Appiah-Mensah, a capo del quartier generale di AMIS a Khartoum, pubblicò un documento in cui dichiarava che molte delle carenze e dei limiti sperimentati dalla missione erano dovuti a “mancanze croniche di risorse”, “serie lacune strategiche e operative” e “lacune nella comunicazione e nell'intelligence seriamente invalidanti”; a ciò andavano aggiunte la mancanza di coordinamento tra componenti civili e militari e problemi nella fornitura di servizi sanitari adeguati<sup>116</sup>.

Per trovare una soluzione a tali problematiche il Joint Assessment Mission suggerì un ulteriore rafforzamento di AMIS II, da portare a compimento attraverso tre fasi:

- i. prima fase: completamento, entro maggio 2005, di AMIS II così come stabilito dal piano dell'ottobre precedente;
- ii. seconda fase: significativo rafforzamento di AMIS II a partire dal 1 luglio 2005 (in tale fase la missione prenderà il nome di AMIS II-Enhanced o AMIS II-E);
- iii. terza fase: in quest stadio, per il momento ancora ipotetico, l'obiettivo principale sarà il ritorno e la reintegrazione dei mezzi di sostentamento per gli sfollati e i rifugiati, con livelli di sicurezza comparabili a quelli esistenti prima dell'inizio del conflitto.

La pre-condizione affinché questo punto possa avviarsi il prima possibile è costituito dal raggiungimento di una soluzione politica che proceda di pari passo con il rafforzamento di AMIS, permettendo così alla missione di contribuire al riassetto dell'intera regione. Risulta prematuro esprimere un giudizio definitivo riguardo all'efficacia di AMIS. Il Darfur resta ancora estremamente insicuro, ma non ci si può limitare a biasimare la missione africana: i problemi più grandi restano al momento legati alle parti in conflitto, non solo al Governo sudanese che non ha ancora intrapreso azioni significative contro i Janjaweed, ma anche ai movimenti ribelli che restano attualmente molto divisi e sembrano scivolare lentamente verso il banditismo e la sottomissione ai “signori della guerra” locali. AMIS nacque in conseguenza degli accordi di N'Djamena,

che mancavano di veri meccanismi di “imposizione” ed erano basati su supposizioni di osservanza e buona fede delle parti in conflitto; la pressione internazionale su queste ultime affinché rispettassero gli impegni presi è risultata inefficace e ciò ha danneggiato profondamente anche le possibilità di successo di AMIS stessa.

---

<sup>116</sup> Appiah-Mensah, “*AU’s critical assignment in Darfur*”, aprile 2005.

## **CAPITOLO 4**

### **LE SOLUZIONI PROPOSTE DALLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE: FATTORI QUALIFICANTI**

Nel capitolo precedente sono state esposte le modalità con cui due importanti protagonisti della scena internazionale – l'ONU e l'Unione Africana – hanno affrontato la nascita e gli sviluppi degli scontri generatisi in Darfur e la crisi umanitaria che di conseguenza è risultata.

Nei paragrafi che seguiranno passeremo invece ad esaminare gli elementi che hanno caratterizzato la risposta internazionale alla crisi, evidenziando soprattutto gli aspetti discutibili della questione e cercando di valutarne l'effettiva efficacia. Si analizzeranno quindi, in un primo momento, i tempi e le modalità di risposta in termini puramente umanitari, e successivamente la dimensione politica della questione.

#### ***1. STUDIO DEI VALORI CHE INFLUENZANO INTERVENTO UMANITARIO***

Esempi di crisi come quella del Darfur esigono risposte tempestive, adeguate e ben coordinate, per permettere l'immediata sopravvivenza degli individui colpiti, soddisfarne il bisogno di protezione e trovare una soluzione alle cause che hanno scatenato l'emergenza. Una risposta umanitaria efficace richiede aderenza ai basilari principi umanitari d'imparzialità, neutralità ed indipendenza.

Purtroppo però il contesto in cui l'azione umanitaria prende vita è sempre regolato da questioni politiche, a livello locale, nazionale ed internazionale.

Lo "spazio umanitario" – vale a dire la libertà per le agenzie di fornire aiuti rispettando i principi umanitari – è essenziale, ma se fattori come la sicurezza e le questioni politiche sono trascurati in emergenze complesse come quella del Darfur, allora il soccorso umanitario rischia di diventare un mero elemento, inefficace e permanente, del paesaggio internazionale.

#### **1.1 REAZIONE AGLI APPELLI, AIUTI TARDIVI E INFLUENZA DEI MEDIA**

##### *Reazioni ai primi avvertimenti*

Organizzazioni come Amnesty International, International Crisis Group, Justice Africa e Medici senza Frontiere iniziarono a rendere conto dell'emergente crisi in Darfur già all'inizio del 2003<sup>117</sup>. Tali avvertimenti però furono inizialmente sottovalutati: ad alcune



Organizzazioni Non Governative (ONG) fu risposto che non si trattava del momento giusto per dare risalto la situazione in Darfur, in quanto il rischio era quello di mettere a repentaglio il processo di pace fra Nord e Sud<sup>118</sup>.

A novembre del 2003 l'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (UN-OCHA) dichiarò che il Darfur si stava preparando a diventare the «*worst humanitarian crisis*»<sup>119</sup>, ma ancora una volta l'appello ricevette poca attenzione.

Nel periodo tra l'ottobre del 2003 e il gennaio del 2004, l'allora Coordinatore Umanitario delle Nazioni Unite in Sudan, Mukesh Kapila, intraprese una serie di colloqui presso le capitali dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Presso Washington trovò un certo atteggiamento pro intervento, ma a Londra, Oslo e nelle altre capitali si replicò ancora una volta che la priorità era rappresentata dalla conclusione dell'accordo Nord-Sud.

Da questo tipo di risposta risulta quindi facile dedurre che la comunità internazionale scelse di ignorare i primi avvertimenti delle ONG e degli stessi funzionari dell'ONU. Molti altri fattori – capacità d'accesso minime, mancanza di sicurezza, un contesto politico poco favorevole – giocarono un ruolo importante, ma ignorando gli avvertimenti la comunità internazionale ha contribuito a far sì che l'iniziale risposta umanitaria alla crisi fosse, come ha sottolineato Médecins Sans Frontières, uno «*sconcertante fallimento*»<sup>120</sup>.

#### *Risposta tardiva dei paesi donatori?*

Nella prima metà del 2004 assegnazione di fondi in favore del Darfur risultò insufficiente e riguardò esclusivamente gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Commissione Europea<sup>121</sup>.

Nel momento in cui finalmente il mondo iniziò a riconoscere ciò che stava accadendo, da più parti si chiese ai donatori di reagire. In questo modo le risorse a disposizione aumentarono, ma la partenza tardiva ebbe in ogni caso dei costi, rendendo la pianificazione più difficile a chi venne incaricato di fornire cibo e altri beni primari alle vittime della crisi<sup>122</sup>.

#### *Il ruolo dei media*

La pronta e generosa reazione pubblica e istituzionale al disastro provocato dallo *tsunami* che ha colpito il Sud- Est Asiatico nel 2004, ha focalizzato l'attenzione sullo squilibrio che spesso esiste nella risposta ai disastri e alle emergenze. Alcune di queste vengono finanziate a sufficienza e in tempi rapidi, altre sono completamente “*ignorate*”.

---

<sup>117</sup> Cfr. Amnesty International, *Urgent call for Commission of Inquiry in Darfur as situation deteriorates*, Press Release n. 38, 21 febbraio 2003; Amnesty International, *Crisis in Darfur: Urgent need for international commission of inquiry and monitoring*, Press Release n. 104, 28 aprile 2003 (entrambi disponibili sul sito <http://web.amnesty.org/library/engindex>); International Crisis Group, *Sudan's other wars*, 25 giugno 2003 ([http://www.icg.org/library/documents/report\\_archive](http://www.icg.org/library/documents/report_archive)); Justice Africa, *Prospects for Peace in Sudan briefing*, 14 marzo 2003 <http://www.justiceafrica.org>.

A contribuire a questo squilibrio influisce anche il fatto che spesso la comunità internazionale tende ad occuparsi con più facilità delle crisi rese più visibili dai media: i disagi “invisibili” vengono ignorati. È questo ciò che alcuni studiosi di comunicazione hanno battezzato come “*CNN effect*” ossia «*il potere dei media globali di influenzare direttamente l’agenda politica portando i decisori a conoscenza di qualcosa di cui non erano informati o consapevoli, oppure indirettamente per via dell’influenza esercitata sull’opinione pubblica*»<sup>123</sup>.

Per quanto riguarda il Darfur, la diffusione mediatica non s’è verificata prima dell’estate 2004, quando i mezzi di comunicazione iniziando a dedicare alla crisi una copertura maggiore hanno costretto i governi ad esprimere la propria preoccupazione in forma più energica.

Una critica al mancato riconoscimento dell’importanza della copertura mediatica potrebbe essere quella di condannare i media stessi per non aver rivelato prima l’emergenza della crisi. Si potrebbe certamente desiderare una copertura migliore per gli sviluppi internazionali e le necessità umanitarie, ma il giudizio negativo sui mezzi di comunicazione non muterebbe in ogni modo la situazione, ed in realtà questo non costituisce il centro del problema: i governi a conoscenza dell’emergere di un’emergenza dovrebbero avere il dovere di agire tempestivamente, a prescindere dal livello di garanzia mediatica, così come operano invece le agenzie umanitarie. I governi e i politici non dovrebbero aspettare che la morte e la distruzione appaiano su uno schermo televisivo. A quel punto potrebbe essere già troppo tardi.

---

<sup>118</sup> Cfr. “Amnesty International UK Memorandum to the House of Common”, ottobre 2004: “*When Amnesty International raised its concerns about rising attacks on civilians in Darfur with the diplomatic community, it was repeatedly told that Darfur was raised privately with the Sudanese government but not publicly as this could jeopardise the North-South peace process*”; l’intero documento è disponibile sul sito del Parlamento Inglese: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/67/67we01.htm>.

<sup>119</sup> Cfr. “*Supplementary memorandum submitted by UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*”, anch’esso disponibile sul sito del Parlamento Inglese.

<sup>120</sup> Cfr. “*Memorandum submitted by Médecins Sans Frontières (MSF)*”, ibi.

<sup>121</sup> Cfr. “*Memorandum submitted by the Department for International Development (DFID)*”: « [...] donor resources have not been sufficient. Donors have so far made firm commitments totalling \$678 million. The US, EC/ECHO and UK have contributed 57% of this total. The UN reports unmet requirements of \$235 million for the period March-December 2004-44% of its appeal. This does not include unmet requirements for NGO programmes», ibi.

<sup>122</sup> Cfr. “*Memorandum submitted by the UN World Food Programme (WFP)*”, ibi.

<sup>123</sup> E. Diodato: “*Introduzione alla comunicazione politica internazionale*”, Guerra Edizioni, Perugia, 2003. Sul “*CNN effect*” cfr. : P. Robinson, “*The CNN effect: Can The News Media Drive Foreign Policy?*” in «*Review of International Studies*», 25, 2, pp 301-309, 1999; W.P. Strobel, “*Latebreaking foreign policy: the news media’s influence on peace operation*”, Washington DC, United States Institute of Peace Process, 1997.

## 1.2 SABOTAGGIO TATTICO DEL GOVERNO E ASSENZA DI SICUREZZA PER L'AZIONE UMANITARIA

### *L'ostruzionismo del governo sudanese*

Le possibilità di accesso alle popolazioni bisognose di assistenza umanitaria è stato sempre piuttosto limitato, soprattutto nei primi mesi del 2004. In particolare all'inizio il Governo sudanese ha mantenuto una posizione di negazione sia rispetto al proprio coinvolgimento, sia rispetto alla reale portata del problema. Nel tentativo di occultare le atrocità in corso in Darfur al resto del mondo e di evitare che le proprie versioni dei fatti venissero smentite, il governo di Khartoum ha sempre ostacolato l'ingresso delle agenzie umanitarie, le organizzazioni per la protezione dei diritti umani e dei giornalisti nella regione, applicando pesanti restrizioni alla concessione di visti, non concedendo permessi di viaggio e pianificando un totale black out nella diffusione di notizie.

La situazione ha subito un parziale miglioramento alla fine di maggio 2004, in conseguenza di una vigorosa pressione diplomatica sia da parte del Consiglio di Sicurezza che di pochi singoli stati, ma l'ostruzionismo e le intimidazioni alle agenzie umanitarie sono ancora all'ordine del giorno in Darfur, soprattutto nei confronti degli enti che si occupano di diritti umani e che cercano di denunciare la gravità della situazione, rimarcando gli abusi dei militari.

Nel momento in cui i governi falliscono nella protezione di chi viene coinvolto in un conflitto, le ONG, lasciate sole a raccogliere i cocci, rischiano spesso che le proprie attività vengano etichettate come "politiche"; diviene quindi necessaria una continua pressione politica e diplomatica affinché le agenzie umanitarie, la loro equipe e tutti coloro che lavorano per la protezione dei diritti umani non diventino i bersagli preferiti delle parti in conflitto.

### *La minaccia dell'insicurezza alla risposta umanitaria*

Fino al febbraio 2004, la comunità umanitaria aveva accesso a meno del 10% dei rifugiati, soprattutto a causa della diffusione dei combattimenti.

La sicurezza resta quindi uno degli impedimenti più importanti: le strade vengono spesso chiuse a causa del banditismo, proprio grazie a questo fenomeno molti osservatori dell'UA sono stati colpiti ed altri rapiti e/o uccisi. Il 10 ottobre 2004 due membri di "Save the Children UK" sono morti a causa di una mina; a dicembre due operatori di Médecins sans Frontières e altri due membri di Save the Children uccisi dai ribelli dell'SLM/A.

L'agenzia per la Sicurezza dell'ONU – il Department of Safety and Security (UNDSS) – è responsabile per la sicurezza e la tutela degli operatori delle Nazioni Unite. Uno dei suoi incarichi in Darfur è di verificare se le vie di comunicazione siano o meno abbastanza sicure per essere utilizzate. L'Agenzia segue standard molto elevati e li

applica con criterio molto accurato. Tuttavia ciò può spesso significare che le ONG attenendosi alle istruzioni dell'UNDSS, così come le Agenzie dell'ONU, non possano raggiungere le popolazioni bisognose per lunghi periodi di tempo.

Risolvere il problema della sicurezza richiede pressioni politiche sulle parti in conflitto affinché rispettino il cessate il fuoco e garantiscano una efficace protezione per le agenzie umanitarie; ma nel frattempo, con maggiori risorse, l'UNDSS potrebbe controllare i percorsi più frequentemente, permettendo così di mantenere elevato il livello di qualità dell'incolumità del personale, senza dover dichiarare le strade "inaccessibili" per periodi troppo prolungati.

### 1.3 ABILITA' ORGANIZZATIVA DELLA STRUTTURA UMANITARIA

Il sistema umanitario si è adoperato molto per soddisfare i bisogni delle popolazioni coinvolte nello scoppio della guerra, ma anche se è impossibile non apprezzare il lavoro, difficile e talvolta frustrante, svolto dalle agenzie e dagli individui, non si può mancare di dare risalto al fatto che il sistema avrebbe dovuto fare di più.

Anche se, come descritto in precedenza, i maggiori impedimenti vengano dal contesto politico, dalle ostruzioni burocratiche e dai problemi logistici, non si devono ignorare alcune lezioni di stile e altruismo date dal sistema umanitario stesso, che ottiene grandi risultati pur operando in condizioni fortemente sfavorevoli. Visti gli effetti prodotti, probabilmente, dovrebbe essere meglio equipaggiato per operare in ambienti così complessi.

#### *La velocità di risposta delle agenzie umanitarie*

A questo punto, superati gli ostacoli burocratici e recuperata parte dei fondi necessari, le agenzie umanitarie faticarono inizialmente ad inviare nella regione un numero adeguato di operatori: ad esempio nel marzo 2004 le persone impegnate erano solo 200.

Le radici di questo problema pare risiedessero nella difficoltà di trovare personale sufficientemente preparato per essere impiegato in una situazione delicata come quella sudanese: quando emerge un disagio umanitario si verifica sempre uno sproporzionato aumento nella domanda di squadre di esperti, le ONG e le agenzie dell'ONU devono "competere" per attingere personale dallo stesso insieme perennemente insufficiente e limitatato, di operatori.

A ciò bisogna inoltre aggiungere che lavorare in Darfur, in un ambiente duro, insicuro e pieno di ostacoli, non è una proposta particolarmente piacevole, se confrontato con lo standard che di solito caratterizza i luoghi in cui le agenzie umanitarie svolgono il proprio operato.

L'incapacità delle agenzie di attivarsi tempestivamente in Darfur solleva questioni importanti: come può il sistema umanitario essere riformato in maniera tale da acquisire

la capacità, soprattutto in termini di personale, di rispondere velocemente ed efficacemente alle crisi umanitarie e ai picchi di domanda che esse creano?

Probabilmente i datori di fondi, le ONG e le Agenzie dell'ONU dovrebbero considerare seriamente le possibilità di investire maggiormente nella preparazione e nello sviluppo delle capacità dei dipendenti: in assenza di finanze sufficienti non deve sorprendere che le ONG incontrino difficoltà nel reperire organici adeguati tali da rispondere prontamente alle crisi.

*Mancanza di coordinamento: profughi interni, gestione dei campi e ritorno volontario*

Molti dubbi sono nati riguardo allo stato del coordinamento della risposta umanitaria in Darfur: sul campo, in generale, si è difesa in maniera piuttosto soddisfacente, ma a livello internazionale si sono sfortunatamente verificate delle carenze.

Secondo il Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale, si è impiegato troppo tempo per definire le aree e i settori di responsabilità, ci sono state lacune nel coordinamento e l'attività di analisi è stata insufficiente<sup>124</sup>.

Coordinare il lavoro delle Nazioni Unite in Sudan tra il 2003 e il 2004 è risultato piuttosto complesso, soprattutto per tre ragioni: innanzitutto, per i tentativi dei vari Stati membri di promuovere il personale programma presso l'ONU e sostenere le proprie agenzie "favorite", secondariamente, a causa di una generale mancanza di comunicazione tra le Agenzie dell'ONU e il personale impiegato nelle diverse zone del Sudan. Infine, per divisioni e competizione nell'assegnazione delle risorse tra le varie imprese<sup>125</sup>. Jan Egeland, a capo dell'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari dell'ONU, respingendo alcune delle critiche mosse al ruolo svolto dall'ONU nel coordinamento della risposta umanitaria, ha dichiarato che in Darfur l'organizzazione «non è stata così insoddisfacente come potrebbe sembrare»<sup>126</sup>. Dal suo punto di vista non sarebbe stato tanto la direzione a soffrire per delle mancanze, quanto piuttosto le dimensioni della risposta stessa: in realtà c'erano poche agenzie da coordinare sul territorio.

Sicuramente il tutto è veritiero, ma ci sono state, e continuano ad esserci, grandi lacune nella direzione, soprattutto per ciò che riguarda alcuni aspetti specifici: la fornitura di aiuto e protezione ai profughi interni – o Internal Displaced People (IDP) – e la gestione dei campi di accoglienza che costituiscono attualmente una casa per circa 2 milioni di persone.

---

<sup>124</sup> Cfr. "Memorandum submitted by the Department for International Development (DFID)", disponibile sul sito: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/67/67we01.htm>

<sup>125</sup> Cfr. "Office of the UN Resident and Humanitarian Co-ordinator for the Sudan—Resource Tracking", ibi.

<sup>126</sup> Cfr. "Memorandum submitted by UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)", ibi.

Che i conflitti determinino la dispersione delle persone all'interno dei confini nazionali non è certo una novità; che il sistema umanitario internazionale sia ancora poco preparato a trattare con gli IDP potrebbe invece risultare quanto meno sconcertante.

Questo problema, causato soprattutto dalla questione del rispetto della sovranità statale, è stato fin troppo evidente in Darfur. L'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dell'ONU (UNHCR) possiede il mandato per prendersi cura di chi ha oltrepassato i confini statali e ha acquisito lo status di "rifugiato", ma nessuna agenzia ha il compito di occuparsi dei profughi interni. Se la comunità internazionale desidera concretamente essere in grado di assumersi la "responsabilità di proteggere"<sup>127</sup> dovrebbe impegnarsi ad agire per affrontare in modo efficace le crisi che coinvolgono maggiormente i profughi interni.

Nuovi problemi hanno riguardato la gestione dei campi di accoglienza per i rifugiati. In Chad, la responsabilità dei siti è detenuta indiscutibilmente dall'UNHCR; in Darfur, dove la gestione primaria dell'assistenza e la protezione degli IDP spetta comunque al Governo Sudanese, gli spazi sono gestiti da varie ONG, molte delle quali, anche se inappuntabili per l'impegno prodotto, mancano purtroppo della necessaria preparazione ed esperienza<sup>128</sup>. Molte di esse svolgono un lavoro lodevole, ma sarebbe più appropriato che esistesse una agenzia ONU che si occupasse della gestione di questi settori. Nel 2003 venne chiesto all'UNHCR di interessarsene, e lo stesso avvenne nel 2004 con l'UNICEF, ma entrambe declinarono la proposta.

In Ciad ad esempio ci sono circa 300 mila profughi che vengono dal Darfur e dalla Repubblica centroafricana, con due problematiche completamente diverse. I campi d'accoglienza si trovano a circa 50 km dalla frontiera est e contengono dai 15 a 9 mila persone. In questi luoghi ci sono sia i profughi, sia gli IDP, come vengono chiamati, Internal Displaced People, praticamente: persona senza più una casa, un lavoro, una terra, né famiglia né animali, né mezzi di sostentamento, cioè senza identità, profugo nel paese di appartenenza. Decine di migliaia di questi profughi nel loro stesso paese, si sono ammassati nei grandi centri, dove è più facile scappare dai militari o dai ribelli, e dove magari si può cercare di sopravvivere con espedienti vari.

Anche i ciadiani in seguito agli attacchi dei ribelli sono costretti a lasciare la propria casa e a spostarsi così è venuta a crearsi una dinamica problematica tra i rifugiati e le comunità sfollate locali. La frontiera in Africa è già in generale un concetto labile, poiché le persone sono della stessa etnia, e questo confine si sposta di venti o trenta chilometri a seconda dei loro movimenti. In questo tipo di comportamento si riconosce ancora di più che tipo d'accoglienza hanno riservato i ciadiani a coloro che fuggivano, riconoscendoli e accettandoli come appartenenti ai propri gruppi. La situazione che si è venuta a creare è di un'evidente disparità di condizioni. Paradossalmente i profughi hanno uno status migliore

degli IDP. Gli sfollati sono più poveri dei profughi e privi di diritti o piani di assistenza internazionale. Le ONG hanno impostato dei progetti con i déplacé e con le comunità ma la zona orientale, a causa delle continue incursioni dei ribelli è molto instabile. Questi campi, materialmente, sono composti da tende e capanne e siccome le infrastrutture lasciano molto a desiderare, igiene e sanità sono un problema molto oneroso di cui si stanno occupando le ONG. Al sud d'altra parte i traumi sono lievemente minori perché giungono profughi che non sono stati direttamente coinvolti nel conflitto. Il clima è diverso, la stagione delle piogge fa del territorio una zona impraticabile. La viabilità è fortemente limitata, ma i campi sono numericamente inferiori e si sta tentando di spostarli più all'interno perché succede anche che delle persone tornino a casa loro di tanto in tanto, a piedi, poiché la situazione di conflitto non è così drammatica come all'est. E' il caso di sottolineare le condizioni dei "vulnerabili", ossia i soggetti considerati più deboli tra i più deboli, e questi sono i bambini e le donne sole che hanno difficoltà ad entrare in un meccanismo di convivenza urbana.

Riguardo alla questione degli sfollati e dei campi di accoglienza, esistono inoltre una serie di problemi specifici come ad esempio la fornitura di acqua e corredi sanitari adeguati, i servizi di polizia, ma soprattutto incognita principale rimane costantemente il problema della protezione.

Un rapido calcolo, vuole che siano state dedicate risorse ed attenzioni insufficienti, al continuo rischio di violenza affrontato dalla popolazione una volta raggiunti quelli che dovrebbero essere i campi di "salvezza". Tutti gli sfollati sono soggetti ad abusi, ma sono soprattutto i bisogni delle donne e delle ragazze esposte o minacciate di violenza sessuale ad essere immediatamente evidenti. Come ricordato in precedenza, molti degli attacchi hanno luogo quando le donne escono dai campi per cercare legname: ebbene, sarebbe necessario che squadre di polizia più consistenti e maggiormente affidabili le accompagnassero durante queste uscite, necessarie tra l'altro per la sopravvivenza stessa della comunità.

I campi profughi darfuriani sono la conseguenza criminale delle politiche perseguite dal Governo e dalle sue milizie armate. La possibilità di permettere il ritorno a casa degli sfollati – o meglio, dar loro la possibilità di scegliere se tornare o meno – significherebbe per la comunità internazionale raggiungere un traguardo importante. D'altra parte però, i responsabili della pulizia etnica vedrebbero realizzati i propri scopi. I centri d'accoglienza in Darfur sono variabili in quanto a qualità, ma anche il meno organizzato di essi offrirebbe alla popolazione un maggiore livello di sicurezza e servizi migliori – acqua,

---

<sup>127</sup> Cfr. *The Responsibility to protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, dicembre 2001 - <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

<sup>128</sup> Cfr. Inter-Agency Standing Committee (IASC), "Inter-Agency evaluation of the humanitarian response to the Darfur crisis", 3 marzo 2005, p. 14, disponibile sul sito: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-sudan-03mar.pdf>

salute ed educazione – rispetto ai villaggi dai quali provengono. Da ciò, nasce soprattutto la paura fondata della gente di essere nuovamente attaccata una volta tornata a casa, ed è proprio per questo motivo che molti dei campi profughi rischiano di diventare permanenti.

Il Governo sudanese sarebbe ansioso di vedere gli IDP tornare alle proprie abitazioni (laddove risparmiate degli attacchi): con la popolazione nei campi esso ha la capacità di addossare alle agenzie umanitarie la responsabilità di fornire servizi, ma non è disposto ad avere luoghi “scomodi”, carichi di gente espropriata dei propri beni e potenzialmente agitata, intorno alle capitali dei tre stati del Darfur.

Anche la comunità internazionale sarebbe ansiosa di autorizzare il ritorno degli sfollati: non può infatti tollerare che un allontanamento temporaneo si trasformi in pulizia etnica permanente. Ma deve verificare che i suoi propositi per un ritorno scelto in modo libero e ben preparato non vengano turbati dagli entusiasmi del governo, senza tener conto delle circostanze generali. Il rientro forzato o la redistribuzione degli sfollati interni in altri centri sono contrari al diritto umanitario internazionale e – in assenza di investimenti per incontrare i bisogni della popolazione nei propri villaggi – potrebbero rendere più difficile la distribuzione degli aiuti<sup>129</sup>.

Gli IDP non potranno tornare nelle proprie abitazioni fintanto che non si sentiranno sicuri nel farlo. Affinché questo accada, la violenza dovrà terminare, i Janjaweed e le altre milizie saranno obbligati al disarmo e i ribelli saranno costretti a sospendere i propri attacchi. Se ne deduce quindi che la sicurezza e i progressi politici costituiscono un pre-requisito fondamentale per il ritorno.

---

<sup>129</sup> Ci sono solo due situazioni in cui la redistribuzione forzata, effettuata in modo corretto, è ritenuta legale: quando la sicurezza dei civili, o fondamentali questioni militari lo richiedono. V. Secondo Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra, Art. 17 – Divieto di movimenti forzati di civili.



## 1.4 NECESSITA' DI RIORGANIZZARE IL SISTEMA UMANITARIO INTERNAZIONALE

Jan Egeland, esponendo le proprie considerazioni riguardo alla risposta della comunità internazionale alla crisi Darfur, ha dichiarato:

“I have not been satisfied either with the donor response nor with the humanitarian community's response to the Darfur emergency. I think we were late as a UN community, I think the donors were late, I think the Security Council were late, I think most of our Member States were late in recognising the gravity of the crisis and really addressing it in a forceful manner. [...] If I am, as Emergency Relief Coordinator with the General Assembly mandate, the one supposedly in charge of coordinating humanitarian efforts in the world, if I say it is one of the worst humanitarian crises in the world we should have gotten more money from donors to our already-issued appeals, we should have seen an initiative from the Security Council in asking for a briefing and we should have ideally seen pressure on the Sudanese government to giving access<sup>130</sup>”.

Da queste parole, si può dedurre che probabilmente è necessario rivedere il dispositivo dell'intervento internazionale. Tra tutti gli aspetti analizzati finora, soprattutto due meritano un ulteriore approfondimento.

Per prima viene la questione della distribuzione dei fondi. Le Nazioni Unite possiedono un sistema molto complicato per fornire avvertimenti tempestivi sull'emergere di crisi umanitarie, ma gli avvisi veloci non servono a molto se non vengono presi in considerazione dai governi. In questo senso potrebbe essere utile realizzare un sistema di allarme graduale che, in base alla pericolosità del livello, richieda determinate azioni da parte degli Stati. Inoltre una reazione prevedibile e flessibile ai singoli casi da parte dei donatori diventa un elemento fondamentale della capacità di risposta e potrebbe divenire parte di un sistema per destinare le risorse in base ai bisogni piuttosto che in base all'interesse nazionale o all'attenzione dei media. Se così non fosse, l'enorme disparità nei livelli di assistenza fornita alle persone disagiate in diverse parti del mondo non potrà essere superata: tanto per citare un esempio, l'appello dell'ONU per la Cecenia nel 2003 venne soddisfatto per il 90%, mentre nello stesso anno furono fornite solo il 15% delle risorse richieste per il Mozambico.

Per risolvere questa situazione, Hilary Benn, Segretario di Stato per lo Sviluppo Internazionale del Regno Unito ha suggerito due possibili strutture:

1. la creazione di un nuovo fondo umanitario, finanziato dagli Stati Membri e dall'ONU

---

<sup>130</sup> Cfr. “*Memorandum submitted by UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*”, sul sito <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/67/67we01.htm>.

controllato dal Segretario Generale e amministrato dal Coordinatore per le Emergenze dell'ONU. Secondo, l'ECHO – l'Ufficio per gli Aiuti Umanitari dell'UE – potrebbe destinare una percentuale maggiore dei propri fondi a quelle crisi che altrimenti non riceverebbero aiuti sufficienti, le così dette “crisi dimenticate”, come la Repubblica Centrafricana, la Repubblica Democratica del Congo, l'Uganda, la Somalia e la Colombia<sup>131</sup>.

2. Il secondo elemento da approfondire riguarda il coordinamento. Affinché le risorse fornite dai finanziatori siano ben impiegate e portino a risultati soddisfacenti, è necessario che la risposta umanitaria alle crisi venga correttamente organizzata. Le agenzie umanitarie possiedono proprie competenze e proprie funzioni ma, dovendo concorrere per le risorse, spesso possono trovarsi coinvolte in vere e proprie “lotte”, che certamente non contribuiscono alla buona riuscita della risposta umanitaria.

Una proposta potrebbe essere quella di affidare all'OCHA – UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – maggiori poteri in termini di coordinazione e di distribuzione delle risorse, provvedendo in questo modo al mantenimento di una leadership forte e stabile che possa colmare le lacune di cui la direzione soffre, soprattutto per quelle questioni che fanno capo a più agenzie.

Ciò significa che l'OCHA potrebbe essere maggiormente coinvolto nelle fasi di pianificazione e organizzazione della logistica, dei trasporti e delle comunicazioni, lasciando tuttavia alle agenzie la possibilità di svolgere i propri compiti specifici in piena libertà.

## **2. L'INTERVENTO DAL PUNTO DI VISTA DELLA SFERA POLITICA**

La crisi in Darfur è fondamentalmente una crisi politica, che riguarda lo scontro per il controllo delle risorse; per questo anche le soluzioni all'emergenza dovrebbero essere politiche. È quindi necessaria una forte pressione diplomatica sulle parti affinché si assicuri la protezione dei civili, si migliori lo stato della sicurezza e si incoraggino i progressi verso una risoluzione definitiva. Un accordo politico tra i ribelli e il Governo non chiarirà i problemi del Darfur ma sarebbe in grado di creare un organismo generale da cui trarre soluzioni locali ai complessi quesiti riguardanti la terra, le risorse e il governo.

In questo paragrafo verranno analizzati gli aspetti politici della risposta internazionale al Darfur: qual è stata la risposta, quale la sua efficacia e cosa si dovrebbe promuovere per migliorarla.

Saranno analizzate in particolare la priorità accordata al processo di pace Nord-Sud, il

---

<sup>131</sup> V. “Speech given by Hilary Benn, DFID, at the Overseas Development Institute (ODI), 15 dicembre 2004, ibi.

ruolo svolto dall'Unione Africana e dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

## 2.1 L'IMPORTANZA DELL'ACCORDO NORD-SUD PER LA CONCLUSIONE DEL CONFLITTO

Mentre la crisi in Darfur scoppiava all'inizio del 2003 e peggiorava esattamente un anno dopo, il processo di pace tra il Governo del Sudan e i ribelli del Sud portava ad importanti progressi. Il Comprehensive Peace Agreement (CPA) – una struttura generale per la pace, la divisione dei poteri e delle risorse – fu firmato il 9 gennaio 2005.

La comunità internazionale, volendo ottenere progressi sia nel processo di pace del Sud che in Darfur, aveva a disposizione tre eventualità tra cui scegliere: privilegiare il CPA a scapito del Darfur, privilegiare il Darfur a scapito del CPA o adottare un avvicinamento generale affrontando le due questioni contemporaneamente. Si optò per la prima alternativa, stabilendo di trattare i due casi in modo sequenziale e concedendo la priorità al CPA, nella speranza che esso divenisse in seguito un modello da seguire per ristabilire la pace in Darfur. I governi considerarono che mettere in risalto gli eventi che stavano sconvolgendo il Darfur e fare pressione sul Governo Sudanese al riguardo avrebbe ostacolato, se non addirittura rese vane, tutte le conquiste fino a quel momento raggiunte nel corso delle trattative. Ciò nonostante quanto ha influito questa decisione sull'escalation di violenza che ha sconvolto il Darfur tra il 2003 e il 2004?

Sicuramente i governi non hanno sacrificato la popolazione del Darfur per assicurarsi che il CPA non venisse destabilizzato, ma questo criterio sequenziale ha sicuramente fatto sentire il proprio rilievo. Gli Stati non sono riusciti a parlare del Darfur fin dal primo istante, non sono giunti a far sì che il Consiglio di Sicurezza adottasse una Risoluzione prima del luglio 2004, non sono sembrati in grado di fare sufficiente pressione sul governo sudanese affinché permettesse l'accesso umanitario e non sono riusciti a spingerlo a considerare seriamente le proprie responsabilità nei confronti del popolo e a far rispettare i propri obblighi giuridici e gli impegni presi rispetto al cessate il fuoco. Nella realtà, questo lungo elenco di fallimenti ha prodotto serie ripercussioni. All'inizio del 2004, mentre la comunità internazionale dava priorità assoluta al CPA, il governo sudanese scatenò la propria strategia di contro-rivolta, in forma totalmente sproporzionata alle reali necessità. Gli fu fornita un'opportunità che venne colta immediatamente, così se la crisi non fosse stata sottovalutata, probabilmente le cose sarebbero andate diversamente. Secondo l'International Crisis Group (ICG)<sup>132</sup>:

"The international community refrained from intervening in the Darfur crisis during its crucial first phase when it was still possible to arrest the escalation and steer the parties to an early negotiated solution. Instead, the wrong-headed belief that more aggressive pressures would cause Khartoum to opt out of the IGAD negotiations prevailed. The government used that lack of resolve to slow the

IGAD [Inter-Governmental Authority on Development] process, while its army, air force, and allied Janjaweed militia jointly bombed, raided, and burned to the ground hundreds of villages predominantly inhabited by groups of African ancestry, forcibly displacing their inhabitants and indiscriminately killing, maiming, and raping many in the process"<sup>133</sup>.

Alla luce di quanto detto, la scelta di distinguere le due situazioni, è stata corretta?

Tre elementi potrebbero essere portati a difesa di tale preferenza: innanzitutto il desiderio condiviso di portare finalmente alla conclusione una guerra civile che durava da ormai 20 anni e che ha eliminato più di 2 milioni di persone; in secondo luogo, il processo di pace era già instradato, sotto gli auspici dell'IGAD, e alcuni stati come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e la Norvegia erano già impegnati con esso; infine, il CPA avrebbe potuto creare uno schema di pace da applicare all'intero Sudan.

Sicuramente rinunciare a queste possibilità sarebbe stato sbagliato ma d'altra parte, in questo modo si è "sottratto" del tempo prezioso alle popolazioni del Darfur. Secondo alcuni in realtà la comunità internazionale non era costretta ad operare obbligatoriamente una scelta tra il Darfur e il CPA, facendolo avrebbe "fatto il gioco" del Governo Sudanese.

L'International Crisis Group ha rifiutato l'idea che una maggiore pressione su Khartoum avrebbe danneggiato le trattative con i ribelli del Sud<sup>134</sup>; stando alle parole di Human Rights Watch l'approccio sequenziale si è rivelato un "grave fraintendimento"<sup>135</sup>.

Secondo queste organizzazioni, parlando in termini di equilibrio tra costi e benefici, un metodo più olistico non avrebbe compromesso la firma del CPA e avrebbe probabilmente evitato che la situazione in Darfur arrivasse ai tragici livelli che ha raggiunto.

C'è inoltre da considerare il fatto che probabilmente il CPA potrà funzionare pienamente solo nel caso in cui lo stato di cose in Darfur venga risolto o, in detto in termini diretti, il Darfur rischia di destabilizzare l'accordo.

Un approccio più integrato e meno sequenziale era possibile e probabilmente avrebbe gettato le basi per una pace più sostenibile a livello nazionale.

---

<sup>132</sup> Organizzazione che si occupa di analizzare le situazioni internazionali "a rischio".

<sup>133</sup> Cfr. "Memorandum submitted by The International Crisis Group (ICG)" e "Joint memorandum submitted by Suliman Baldo, James Morton, Roland Marchal and Alex de Waal", entrambi disponibili sul sito <http://www.publications.parliament.uk>.

<sup>134</sup> Cfr. "Memorandum submitted by The International Crisis Group (ICG)", ibid.

<sup>135</sup> Cfr. "Memorandum submitted by Human Rights Watch", ibid.

## 2.2 L'IPOTESI DELLE "SOLUZIONI AFRICANE A PROBLEMI AFRICANI"

Nei capitoli precedenti è stato riportato quanto realizzato dall'Unione Africana in merito alla crisi in Darfur, sia in termini diplomatici che in rapporto alla missione in senso pratico. Com'è stato già sottolineato, l'Organizzazione africana ha giocato un ruolo centrale in merito alla risposta internazionale alla crisi, dimostrando una nuova volontà dei paesi africani di impegnarsi nella soluzione dei problemi che riguardano il continente. D'altra parte, dato che l'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ad intraprendere azioni militari non è mai stato ben visto dalle altre organizzazioni, il ricorso all'UA era l'unica opzione realistica.

Inoltre, il Governo del Sudan, sostenendo sempre la tesi che l'emergenza fosse un problema interno ed avendo per questo sempre rifiutato l'intervento di istituzioni non africane<sup>136</sup>, ha accettato invece di buon grado l'intervento dell'organizzazione africana – supponendo forse, e a torto, che l'UA avrebbe agito in modo più "vellutato" rispetto a quanto avrebbero fatto altri. Nel rifiuto di presenze militari non africane sul proprio suolo il Sudan è appoggiato da altri stati, come ad esempio la Nigeria, il Chad, l'Egitto e la Liberia, tutti sostenitori del motto "soluzioni africane per problemi africani"<sup>137</sup>.

Nonostante il forte impegno manifestato dall'UA, però, restano ancora molti nodi da sciogliere per assicurare un corretto funzionamento degli organi di pace e sicurezza della neo-nata istituzione:

- 1) dal punto di vista diplomatico, le negoziazioni in corso ad Abuja, soffrono a causa della poca disponibilità delle parti in conflitto a mantenere gli impegni presi e a tenere sotto controllo la situazione sul campo. Se si desidera che le trattative portino finalmente a dei risultati concreti e duraturi è necessaria una forte sollecitazione internazionale sia sul Governo che sui gruppi ribelli e una definizione chiara degli obiettivi da raggiungere;
- 2) la missione inviata sul campo (AMIS) ha avuto un impatto positivo sulla sicurezza ma ha sofferto molto a causa della lentezza con cui è stata schierata e dell'inadeguato numero di funzionari, militari e poliziotti di cui dispone. È quindi necessario avere a disposizione un maggior numero di personale, soprattutto di poliziotti, sia nei campi che ospitano gli sfollati che nel territorio circostante. Questo è un elemento fondamentale se si vogliono ristabilire l'ordine e la legge e se si vuole garantire un livello adeguato di sicurezza alla popolazione.
- 3) un ulteriore problema è rappresentato dal mandato stesso di AMIS.

La versione modificata ad ottobre del 2004 prevede anche un limitato compito di protezione dei civili sulla cui interpretazione però si è prodotta una certa confusione. Il nuovo mandato affida, in realtà, alla missione il compito di

*«protecting civilians whom it encounters under imminent threat and in the immediate vicinity, within its resources and capability, it being understood that the protection of the civilian population is the responsibility of the GoS<sup>138</sup>»*, senza però specificare con quali mezzi e con quali limiti, creando non poco disorientamento non solo nella catena di comando ma anche tra le truppe stesse. Il Peace and Security Council dovrebbe, in questo senso, assicurare che il mandato sia chiaro e pienamente compreso dalle parti. Inoltre, se la sicurezza continuasse a non ottenere miglioramenti, si potrebbe iniziare a considerare ad un'ulteriore modifica del documento stesso, trasformandolo in qualcosa che autorizzasse l'uso della forza per proteggere i civili e smobilitare le milizie;

- 4) per far sì che l'impegno dell'UA risulti efficace ed efficiente, la comunità internazionale deve offrire un totale supporto alle sue attività, in termini finanziari, logistici ma anche politici, fornendo quindi denaro, mezzi, capacità tecniche ma anche pubblicizzando e condannando le violazioni riportate dagli osservatori e garantendo che il Peace and Security Council e il Consiglio di Sicurezza diano un concreto seguito a tali denunce.

Molti paesi africani sono poco propensi ad accettare l'idea di intervenire negli affari interni dei propri confinanti, specialmente quando sono coinvolte le ex-potenze coloniali. Qualora l'UA volesse veramente raggiungere gli scopi per cui è stata istituita, ossia aiutare l'Africa a costruire un futuro di pace, sicurezza e prosperità, i suoi Membri devono in ogni modo essere pronti a rendere chiaro, nelle parole e nei fatti, che la sovranità non conferisce agli Stati il diritto di commettere gravi violazioni dei diritti umani nei confronti della propria popolazione. Come affermato dal mandato stesso dell'Unione Africana, anche i paesi africani hanno la responsabilità di proteggere la propria gente.

Tuttavia, il fatto che questa consapevolezza spetti anche agli stati africani, non solleva certo il resto del mondo dal rispettare i propri impegni. Le nazioni non africane condividono con l'UA l'onere di soccorrere le popolazioni del Darfur: l'impegno prodotto dall'Unione è sicuramente apprezzabile, ma bisogna far sì che esso non diventi una scusa per l'inattività degli altri.

---

<sup>136</sup> Cfr. "Sudan says no to non-African troops for Darfur", Reuters Foundation, 16 febbraio 2005 – sul sito : <http://www.reliefweb.int>

<sup>137</sup> Questi quattro Paesi si sono riuniti insieme al Sudan il 17 ottobre del 2004 a Tripoli. Nel comunicato risultante dal summit si rigettava "any foreign intervention by any country, whatsoever in this pure African issue" e si affermava "the importance of non-interference in the internal affairs in a manner which hampers the efforts exerted to attain stability and security throughout the Sudan". Il testo del comunicato è disponibile sul sito: <http://www.iss.co.za/AF/profiles/Sudan/darfur/minisumoct04.pdf>

<sup>138</sup> Cfr *Communique* of the Seventeenth Meeting of the [African Union] Peace and Security Council, 20 ottobre 2004 , <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm#>.

## 2.3 CONSIGLIO DI SICUREZZA DIVISO: COME AGIRE PER IL BENE INTERNAZIONALE?

In Sudan, come la prassi costitutiva vuole, sono gli Stati Membri a determinare il ruolo dell'ONU in base alle decisioni prese all'interno del Consiglio di Sicurezza.

Il Consiglio, diviso a causa della guerra in Iraq e con molti membri desiderosi di vedere risolto il processo di pace del CPA, fu piuttosto lento nell'attribuire il giusto peso alla crisi in Darfur.

Tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004, gli Stati Uniti furono gli unici disponibili a forzare il Governo sudanese affinché si assumesse la responsabilità di proteggere il proprio popolo.

A metà del 2004 il Darfur iniziò a ricevere maggiore attenzione: Kofi Annan, Colin Powell e Jack Straw visitarono la regione, esprimendo forti preoccupazioni per quello che stava accadendo, tanto da portare il governo statunitense a parlare di genocidio. A questo punto i media esplosero portando gli altri Stati Membri a decidere di seguire una linea più decisa e nella seconda metà del 2004 il Consiglio di Sicurezza approvò le prime due Risoluzioni sul Darfur, la 1556 e la 1564, in cui si invitava al disarmo dei Janjaweed e si minacciavano sanzioni future in caso di non osservanza.

Perfino nell'approvazione delle prime Risoluzioni fu evidente la divisione del Consiglio di Sicurezza: Cina e Pakistan si astennero dalla votazione per la prima Risoluzione, che venne accettata solo all'ultimo da Russia e Algeria, le quali però convinte che al Governo Sudanese si dovesse concedere più tempo. Tutte le summenzionate nazioni si astennero di conseguenza anche per la seconda Risoluzione, considerando innanzitutto le sanzioni inappropriate e secondariamente pensavano che il governo sudanese fosse meritevole di maggiore fiducia.

Al contrario, la disposizione 1574, approvata alla fine della sessione straordinaria del Consiglio a Nairobi nel novembre 2004, passò all'unanimità: il testo non richiamava né gli obblighi del governo sudanese derivanti dalle precedenti risoluzioni né le sanzioni minacciate in precedenza.

Sarebbe opportuno che il Consiglio di Sicurezza riflettesse maggiormente sul fatto che il governo sudanese continua a non considerare minimamente le sue richieste. Si può facilmente prevedere che il governo continuerà a seguire questa linea di non osservanza rispetto a proponenti che ledono i propri interessi, finché essi non saranno rinforzati da serie pressioni diplomatiche e da chiare conseguenze in caso di non ottemperanza.

Com'è prevedibile, molti sono stati gli errori del Consiglio di Sicurezza, vediamoli brevemente:

1. nelle risoluzioni si richiedeva il disarmo delle proprie milizie, ma il governo ha negato in ogni modo qualsiasi legame con i Janjaweed e ciò gli ha concesso la

- possibilità di affermare che il disarmo non rientrava nelle proprie possibilità;
2. il Consiglio inspiegabilmente, non ha stabilito né delle linee guida né un calendario preciso per l'eventuale disarmo.

I membri del Consiglio sono necessariamente consapevoli che la mancanza di conseguenze chiare in caso di non-osservanza delle risoluzioni rischia di minare al contempo sia la propria autorità che quella delle Nazioni Unite.

Lo stato delle cose, porta necessariamente ad ammettere che l'operato del Consiglio di Sicurezza in Sudan, stia "fallendo" e questo non è dovuto ad un semplice errore, piuttosto è il risultato delle dinamiche del Consiglio stesso. Il coinvolgimento degli stati in Sudan potrebbe essere spinto da intense e differenti motivazioni: la volontà di porre fine alla distruzione, aiutare il Sudan a costruire un futuro di pace e sviluppo, assicurarsi che la regione non diventi una specie di paradiso per terroristi, dove esportare armi essendo quello un mercato molto redditizio, oppure essere presenti solo per mantenere o assicurarsi l'accesso ai giacimenti petroliferi e minerari<sup>139</sup>. Molti Paesi vedrebbero di buon occhio un cambio di regime, altri meno, essendo particolarmente soddisfatti dell'attuale.

Da qui la preoccupazione che, in termini concreti, alcuni di questi stati possano porre il proprio veto ad eventuali Risoluzioni più "consistenti". Sarebbe a dir poco scandaloso constatare che gli interessi per il petrolio e il mercato delle armi possono impedire al Consiglio di Sicurezza di agire in modo deciso per proteggere la popolazione del Darfur e che ci sia qualcuno capace di infiammare la crisi, soddisfatto di chiudere un occhio su crimini non meno seri ed efferati del genocidio. Ciò dimostrerebbe l'impotenza della comunità internazionale di prevenire tali reati e assumersi la propria responsabilità di proteggere chiunque dagli stessi.

---

<sup>139</sup> Cfr. Amnesty International, *Soudan. Qui arme les auteurs de graves violations au Darfur?*, AFR 54/139/2004, disponibile sul sito <http://www.amnesty.org>.



## 2.4 TRATTATIVE DIPLOMATICHE PROLUNGATE: ERRORE STRATEGICO

Fino a questo momento la comunità internazionale ha fallito nei confronti delle popolazioni del Darfur, così come allo stesso modo hanno fallito quanti tra i suoi elementi prendono seriamente la responsabilità di garantire protezione. E l'errore più grande è stato non intervenire fin dall'inizio. L'attesa ha permesso al dramma di crescere ed espandersi, e una circostanza critica più grande richiede un intervento più energico ed intrusivo. Partecipazioni di questo genere, soprattutto armate, possono da un lato rendere la conquista del consenso più difficile e dall'altro richiedere l'accordo del Consiglio di Sicurezza. Eppure senza consenso è difficile intraprendere azioni legalmente autorizzate, e così il ciclo continua. L'insegnamento a questo punto dovrebbe essere chiaro: non indugiare sull'intervento ma operare seriamente sin dall'inizio e ottenere il consenso per un intervento non militare.

Come visto in precedenza, la comunità internazionale non è riuscita ad intervenire sul Governo sudanese con una insistenza politica efficace coordinata e coerente, questo è stato dimostrato dalla priorità accordata al CPA, dalla mancanza di una strategia chiara al fine di assicurare il successo della missione dell'Unione Africana e dalla mancanza di atti adeguati del Consiglio di Sicurezza. Due elementi sono comuni a questa lista di errori: primo, il Governo sudanese e, secondo, l'incapacità della stessa comunità internazionale ad agire in modo strategico e ben organizzato.

### 2.4.1 INCERTEZZE NEL DIALOGO CON IL GOVERNO SUDANESE

Il Governo Sudanese ha dimostrato di essere disposto ad adoperarsi in concessioni unicamente in risposta a pressioni congiunte, e solo allora, trattando con esso, non ha importanza se attraverso negoziazioni bilaterali, con l'UA o per mezzo dell'ONU, si è giunti ad un risultato e questo tipo di trattativa forzata è stata e continua ad essere una delle sfide più dure per la comunità internazionale. Sicuramente all'interno della struttura governativa esistono differenze d'opinioni e d'avvicinamento al problema, ma, in generale, i detentori del controllo sull'apparato di sicurezza hanno alle spalle una storia di superficialità.

Il Governo è esperto nel trattare con la comunità internazionale, attuando qualche concessione nel momento opportuno, costruendo diversivi ed elementi di distrazione, cercando di dividere la comunità internazionale stessa fornendole ragioni per vacillare. D'altra parte, però, la comunità è solita trattare con regimi di questo tipo e dovrebbe rammentarsi di queste caratteristiche nel corso delle negoziazioni, ricordandosi di non credere a quanto viene affermato, esigere sempre prove concrete di quanto si dichiara sia stato realizzato, stabilire punti fermi e calendari precisi e specificare quali dovrebbero

essere le conseguenze se il governo non rispettasse i propri impegni.

#### 2.4.2 "RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE": CHI NE È IL GARANTE?

Il Governo sudanese è stato piuttosto accorto nell'evitare le insistenze politiche internazionali, causa anche del fatto che tali pressioni sono sempre state piuttosto deboli e mal armonizzate. Per dimostrarlo bastano alcune semplici domande, a cui tra l'altro la comunità non è ancora riuscita a dare una risposta: la missione dell'Unione Africana ha bisogno di un'esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza? Ha ricevuto quest'autorizzazione, e specificamente quella ad utilizzare la forza per proteggere i civili? A che punto, e in base all'approvazione di chi, il Consiglio di Sicurezza dovrebbe autorizzare l'intervento armato affinché l'attuale missione africana sia efficace? E cosa accadrebbe se l'AU dichiarasse di non aver bisogno di tale autorizzazione?

Il ricorso ad inviti politici insistenti attraverso canali differenti è concreto, ma esso dovrebbe essere meglio coordinato: l'UA, le Nazioni Unite e gli altri partner internazionali dovrebbero lavorare ad un piano strategico ben organizzato, con ruoli e responsabilità ben specificate<sup>140</sup>.

Alle radici del problema in realtà c'è la questione che non esiste un *dovere legale* preciso per gli stati o per qualsiasi organizzazione sopranazionale di impedire ad un governo di commettere crimini di guerra contro i propri cittadini<sup>141</sup>.

La "responsabilità di proteggere" è una norma giuridica in fase di sviluppo, ma non possiede ancora alcun fondamento legale. La conseguenza è che questa responsabilità condivisa rischia di degenerare in un gioco in cui tutti cercano di rovesciarla sugli altri. Nel momento in cui tutti sono responsabili per la sicurezza collettiva, potrebbe significare che in realtà nessuno lo è. Per enunciarla in altro modo, quando il Primo Ministro inglese dichiara che in una situazione simile a quella del Rwanda nel 1994 «we would have a moral duty to act, chi è precisamente il «noi» e cosa si deve intendere con «agire»?

Sembra che il più idoneo ad assumersi questa responsabilità sia il Consiglio di Sicurezza dell'ONU che, secondo l'art. 24 della Carta detiene «*the primary responsibility for the maintenance of international peace and security*» e, in base al Capitolo VII, ha il potere di intervenire nel caso venisse accertato che una determinata situazione costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, "bypassando" in questo modo il principio di non intervento.

A questo punto dunque, sarebbe il caso di intraprendere azioni più decise in Darfur? C'è la necessità di un intervento armato? Se così fosse, vista la lezione dell'Iraq, quale sarebbe

---

<sup>140</sup> Cfr. Justice Africa, *Prospects for peace in Sudan*, § 15, febbraio 2005, disponibile sul sito <http://www.justiceafrica.org>.

<sup>141</sup> L'art. 1 della Convenzione sul Genocidio recita: «*the Contracting Parties confirm that genocide [...] is a crime under international law which they undertake to prevent or punish*». At, ma un impegno (*undertake*) equivale ad un obbligo legale?

il processo da seguire affinché tale intervento sia “legittimo”?  
Il prossimo capitolo cercherà di dare delle risposte a queste domande.

## CAPITOLO 5

### L'INTERVENTO UMANITARIO: L'ESIGENZA DI UN REGOLAMENTO RISOLUTIVO

#### ***1. L'IMMUNITÀ I DIRITTI UMANI E L'USO DELLA FORZA: NECESSITÀ DI REGOLE CHIARE E DEFINITIVE***

Con il Trattato di Westphalia del 1678 si espresse la dottrina della sovranità statale, secondo cui la condotta domestica di uno stato e le sue istituzioni non rientrano nel raggio d'azione degli altri stati.

Secondo Spiro (membro del consiglio di sicurezza americano), a partire da Westphalia “ gli stati hanno agito come i soli depositari dei diritti e dei doveri internazionali...<sup>142</sup>”. L’ *Island of Palms Case* (1928), il *Corfu Channel Case* (1949), gli articoli 1 e 2 della Carta Onu, la Risoluzione 2625 dell’Assemblea Generale e gli Accordi di Helsinki (1975) stabiliscono che l’ uguaglianza sovrana di tutti gli stati costituisce un principio fondamentale del diritto internazionale.

L’art. 1 della Convenzione di Montevideo (1934) definisce lo stato come un’entità dotata di personalità legale, di un territorio definito e di un governo, con la facoltà di intrattenere relazioni con gli altri stati.

Esistono forti relazioni tra il territorio l’indipendenza e la sovranità, ed il rispetto per l’integrità territoriale costituisce un principio fondamentale contenuto nell’art. 2 (4) della Carta Onu. Secondo Rosalyn Higgins (alto funzionario della corte di giustizia britannica), nonostante i crescenti sforzi della comunità internazionale di armonizzare diritti umani e immunità statale, “... si deve ancora ammettere che la questione territoriale viene prima di tutto<sup>143</sup>”.

Il Preambolo della Carta sostiene l’integrità statale degli stati membri e la parità di diritti tra stati grandi e piccoli. Conformemente alla Carta, alle conclusioni del Processo di Norimberga (1945-1949), alle norme e ai principi di non-intervento, esposti tra l’altro nel *Nicaragua Case*<sup>143b</sup>, il divieto dell’uso della forza costituisce una norma perentoria del diritto internazionale, in altre parole lo *jus cogens*. Esistono solo due eccezioni riconosciute internazionalmente rispetto a questa regola, per cui l’integrità territoriale di uno stato può essere violata: per autodifesa, secondo il Capitolo VII della Carta (art 51); nell’interesse della sicurezza collettiva, previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (art. 42).

Inoltre, nel *Oil Platform Case* la Corte Internazionale di Giustizia ha ribadito che la forza

---

<sup>142</sup> Spiro, Peter “New players on the international stage”, 2 Hofstra & Pol’y Simp. 19, 1997.

<sup>143</sup> Higgins, R., “*Problems and process: International law and how to use it*”, Oxford: Clarendon Press, 1994.

può essere usata solo per motivi di autodifesa<sup>144</sup>.

Stewart (procuratore dello stato del Sud California) sostiene che <<...l'analisi della Corte dopo l'invasione irachena, e le dichiarazioni dei giudici manifestano il desiderio della Corte stessa di ammonire gli Stati Uniti per le azioni intraprese attualmente in Iraq e per la loro fondamentale incomprensione della formula 'uso proprio della forza'<sup>145</sup>>>.

L'attuale caso Kosovo di fronte alla ICJ, riguardante l'intervento umanitario della NATO in Serbia, farà ulteriore luce sulla natura legale dell'intervento umanitario.

Per tanto, al momento non esiste una base *de jure* secondo cui uno stato possa invadere il territorio di un altro per proteggere i diritti e il sostentamento dei suoi cittadini. Sembra tuttavia che questa situazione stia cambiando. L'incessante sviluppo dei diritti umani ha modificato la concezione tradizionale di sovranità. I diritti umani non costituiscono più questioni puramente domestiche: “ la sovranità non può più essere usata dai governi per proteggere loro stessi dalle proprie responsabilità rispetto a gravi violazioni di questi diritti, o per evitare i propri doveri rispetto alla protezione e al trattamento dei civili in caso di conflitti interni<sup>146</sup>”.

Alcuni governi ora esigono da altri stati, o da aspiranti tali, di accettare i principi dei diritti umani se desiderano che il riconoscimento internazionale avvenga: nella *European Community and Member State's Guidelines on Recognition of New States in Eastern Europe and the Soviet Union*, e nella *EC's Declaration on Yugoslavia* si richiedono criteri addizionali per il riconoscimento statale, tra cui il dovere di rispettare i diritti umani<sup>147</sup>. Come ha dichiarato Kofi Annan nel 1999, rispecchiando la posizione dei tre precedenti Segretari generali: “ sta emergendo lentamente, ma credo sicuramente, una normativa internazionale contro la repressione violenta delle minoranze, che vuole e deve avere la precedenza rispetto alla questione della sovranità statale<sup>148</sup>”.

Più di 190 stati, Sudan incluso, hanno sottoscritto il Preambolo della Carta Onu, che aspira a “riaffermare la fede nei diritti umani internazionali” e costituisce un sovra-trattato a cui tutti gli altri accordi bilaterali e multilaterali devono far riferimento.

---

<sup>144</sup> In caso in cui (a) un attacco venga lanciato, o minacciato, contro il territorio o le forze di uno stato; (b) ci sia la necessità impellente di una azione difensiva contro l'attacco; (c) non esistano alternative all'azione di auto-difesa, in particolare un altro stato o un'altra autorità che abbia i poteri legali per prevenire o fermare tale violazione non voglia o non possa utilizzarli a tale scopo; (d) l'azione intrapresa per auto-difesa è limitata a quanto necessario per fermare o prevenire la violazione.

<sup>143b</sup> In quella circostanza, la Corte sottolineò che il diritto di legittima difesa collettiva esiste nel diritto internazionale generale, prima ancora che in quello pattizio, come diritto di prestare soccorso ad uno Stato che abbia subito un attacco armato, anche da parte di un non aggredito, senza che ciò sia espressamente previsto in un trattato di assistenza stipulato ad hoc.

<sup>145</sup> Cfr. Young, Stewart; 'Destruction of Property (On An International Scale): The Recent Oil Platforms Case and the International Court of Justice's Inconsistent Commentary on the Use of Force By the United States', *Stanford Law Review*, 10 marzo 2004.

<sup>146</sup> Cfr. Simons, Penelope C.; 'Humanitarian Intervention: A Review of Literature'

<http://www.ploughshares.ca/content/working%20PAPERS/wp012.html#Shawcross>, 3.

In effetti, fin dalla creazione dell'Onu, è stato continuamente aggiornato un tentativo di codifica dei diritti umani, che è servito alla creazione di numerosissimi trattati internazionali, tra cui: la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del bambino.

Tali strumenti sono stati accompagnati da un numero crescente di pratiche *de facto* da parte degli stati, da politiche di governo ed *opinio juris* a sostegno di tali meccanismi di protezione. Si sta dunque sviluppando, di fatto, all'interno del diritto internazionale consuetudinario, una terza eccezione alla norma contro l'uso della forza che consideri fondamentale il bisogno di meglio bilanciare l'immunità sovrana, la sicurezza nazionale e i diritti umani?

Sussiste una convinzione largamente accettata tra i maggiori studiosi giuridici, secondo cui nell'era post Guerra Fredda la consuetudine statale sembra essersi spostata verso una maggiore tolleranza nei confronti dell'intervento umanitario nelle questioni domestiche di altri stati sovrani, con lo scopo di proteggere il rispetto dei diritti umani.

Gli interventi in Africa occidentale nei primi anni '90, in Liberia, nella regione dei Grandi Laghi, in Somalia, nell'Iraq settentrionale nel 1991 e l'intervento Nato in Kosovo nel 1999, vengono spesso citati come esempi di un crescente spostamento verso una volontà globale di "violare" la sovranità statale per propositi umanitari. Come ha notato Falk (docente di studi globali presso l'università della California), "the domestic jurisdiction exclusion of UN intervention expressed in Article 2(7) was definitely under challenge from the widespread grassroots and governmental advocacy of humanitarian intervention in the years following the cold war"<sup>149</sup>.

### 1.1 NUOVE "GUERRE DI PACE" ?

L'applicazione dell'intervento umanitario può essere considerata relativamente soggettiva e paterna. Chomsky si chiede "...con quale pretesto? La prima domanda che viene in mente a proposito dell'intervento umanitario, è se questa categoria, in realtà, esista o meno [...] Gli stati sono agenti morali? Oppure Machiavelli, Adam Smith e molti altri hanno ragione nel concludere che essi comunemente agiscono nell'interesse dei propri tornaconti? [...] la categoria dell'intervento umanitario appare essere sorprendentemente

<sup>147</sup> Alla Croazia, per esempio, è stato richiesto di emendare la propria Costituzione per includere una clausola riguardante la protezione delle minoranze.

<sup>148</sup> V. Dichiarazione del Segretario Generale Kofi Annan, Press Release SG/SM/6949/HR/CN/898, 7 aprile 1999. V. anche: Annan, Kofi 2000, "We the Peoples": The Role of the United Nations in the 21st Century," Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations. <http://www.un.org/millennium/sg/report/>.

<sup>149</sup> V. Falk, Richard; 'After Iraq Is There a Future for the Charter System? War Prevention and the UN', Counterpunch, 2 luglio 2003.

esile<sup>150</sup>”.

L'intervento militare da parte della comunità internazionale per supposti intenti umanitari ha importanti precedenti in Sudan. La battaglia di Omdurman del 1898 portò alla morte di 10.000 sudanesi per mano delle truppe coloniali egiziane. La battaglia rappresentò il primo trionfo delle truppe inviate dal governo britannico a conquistare il Sudan, sotto la spinta dell' Anti Slavery Society, per porre termine al commercio degli schiavi. La conquista del Sudan era allora basata sul concetto di “fardello dell'Uomo Bianco”, cioè la responsabilità umanitaria che l'occidente si è “arrogato” in virtù della sua implicita superiorità culturale, sociale, politica, economica e tecnologica.

In quale misura oggi la comunità internazionale sta “reinventando”, 150 anni dopo, le “guerre di pace”? A partire dal “fardello dell'Uomo Bianco” dell'Impero Britannico agli “interventi umanitari” di Hitler in Cecoslovacchia nel 1938, si è largamente abusato di ragioni morali per giustificare gli interventi armati. Come ci ricorda Chomsky (filosofo, linguista e docente emerito di glottologia al Massachusetts Institute of Technology), “il potenziale leader dell'intervento umanitario è anche famigerato per la sua abilità di mantenere una propria immagine di benevolenza<sup>151</sup>”.

Una grande quantità di soggetti sostiene inoltre che i più grandi crimini del colonialismo si verificarono alla fine di quel periodo storico, quando “...alcune tribù furono abbandonate, dotate di armi e poteri civili, che permisero loro di opprimere e sfruttare altre tribù naturali [...] Il malgoverno è diffuso, con il risultato finale che milioni di persone muoiono di stenti ogni anno a causa di malattie facilmente prevedibili e curabili, e la vasta maggioranza della popolazione produttiva vive in estrema povertà<sup>152</sup>”.

Ogni tipo di intervento umanitario in Sudan dovrebbe tenere ben presente le analogie con le “wars of peace” e tutto ciò che ne consegue. L'operazione dovrebbe essere affrontata con la piena consapevolezza del contesto storico e culturale in cui tale azione si svilupperebbe. Si dovrebbe condurre ogni sforzo per informare la popolazione sudanese, in modo chiaro e costante, la precisa natura e le intenzioni alla base dell'intervento, nonché includerla attivamente nei processi di *decision-making*.

Se l'intervento umanitario deve essere qualcosa di più di una “war of peace”, la società civile sudanese deve essere incoraggiata a prendere parte attivamente al dialogo ai più alti livelli, sfruttando ad esempio la capacità dell'Onu e delle Ong di stipulare accordi e istituire partnership.

---

<sup>150</sup> Chomsky ha criticato il ruolo sovietico in Afghanistan; la guerra in Vietnam che alcuni funzionari descrivevano come ideologica ed altri come morale; alcune amministrazioni Usa per gli interventi ad Haiti, in Nicaragua, a Panama e nella Repubblica Dominicana; e il tentativo di Hitler e Mussolini di “salvare” la gente dal pericolo bolscevico. Secondo l'autore, tutti questi interventi venivano giustificati, anche in momenti successivi, come interventi umanitari. V. Chomsky, Noam, *Humanitarian Intervention*, Boston Review, dicembre 1993 - gennaio 1994.

<sup>151</sup> Chomsky, Noam, *Humanitarian Intervention*, Boston Review, dicembre 1993 - gennaio 1994.

<sup>152</sup> Luttwak, Edward, ‘Kofi’s Rule’, *The National Interest*, inverno 1999, [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m2751/is\\_1999\\_Winter/ai\\_58381622](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_1999_Winter/ai_58381622)

## ***2. RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE: NECESSITÀ DI UNA BASE GIURIDICA PER REGOLAMENTARE L'INTERVENTO UMANITARIO INTERNAZIONALE***

Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, il dubbio "dell'intervento umanitario" è stato sostituito da altre preoccupazioni, ma non è stato risolto, ne è scomparso. A che punto le condizioni di una crisi sono tali da rendere appropriata per gli stati, singolarmente o collettivamente, un'azione coercitiva, e in particolare un'azione militare, contro un altro stato non per auto difesa ma per proteggere la popolazione in pericolo?

La questione è stata argomento di innumerevoli dibattiti negli anni '90. I principali casi – sia che l'intervento sia stato portato a termine o meno – sono impressi nella memoria collettiva. Nessuno di questi è stato gestito adeguatamente o con sicurezza: la disastrosa missione in Somalia nel 1993; la risposta drammaticamente inadeguata al genocidio del Rwanda nel 1994; il fallimento della presenza dell'ONU per scongiurare la spietata pulizia etnica a Srebrenica in Bosnia nel 1995 ed, infine, l'intervento NATO in Kosovo nel 1999.

Ognuno degli eclatanti casi citati ha determinato un'importante controversia internazionale, ma solitamente troppo tardi perché fosse utile a stabilire finalmente le questioni di principio del giusto intervento, tra cui il ruolo e la responsabilità delle Nazioni Unite e la natura e i limiti della sovranità dello stato.

L'ex Segretario generale dell'ONU Kofi Annan ha intimato all'Assemblea generale del 1999, e di nuovo nel 2000, di trovare una soluzione a questi dilemmi, ponendo la questione nei termini più semplici: "se l'intervento umanitario è, di fatto, un inaccettabile attacco alla sovranità, come avremmo dovuto reagire in Rwanda, a Srebrenica, alle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani che intaccano ogni basilare principio umano?"

La sua domanda, in ogni modo, è rimasta inevasa. Coloro che sono favorevoli all'intervento per ragioni umanitarie o in difesa dei diritti umani e gli attenti difensori della sovranità dello stato si sono trincerati sempre più profondamente dietro le loro posizioni, senza che vi sia stato sino ad ora alcun accenno di cedimento. Il nuovo secolo è cominciato con un forte e persistente disaccordo riguardo all'opinione se vi sia un diritto di intervento, su come e quando dovrebbe essere esercitato e in funzione di quale autorità.

### **2.1 LA NUOVA CONCEZIONE DEL DIBATTITO POLITICO E I SUOI MIGLIORAMENTI**

È stato precisamente per cercare di dare delle soluzioni che il Canada ha istituito nel settembre 2000 la *Commissione internazionale sull'intervento e la sovranità degli stati* (CIISE), le cui discussioni portarono alla pubblicazione nel dicembre 2001 del rapporto



“*La responsabilité de protéger*” La Commissione ha riconosciuto sin dall'inizio che, allo scopo che il suo rapporto fosse utile, questo doveva essere non solo esauriente da un punto di vista intellettuale, ma pratico e politicamente equilibrato: capace di mobilitare il sostegno sia dal Nord che dal Sud del mondo, e in grado di guidare e di motivare effettivamente un'azione.

L'indirizzo prescelto fu quello di capovolgere il dibattito, e riproporlo non più come un argomento riguardante il "diritto di intervento", ma piuttosto come "la responsabilità di proteggere". Porre la questione in tal modo comporta quattro grandi vantaggi. Affronta le questioni dal punto di vista di coloro che reclamano o necessitano di aiuto, piuttosto che da quello di coloro che dovrebbero intervenire. Il riflettore è di nuovo rivolto dove dovrebbe essere sempre puntato: sul dovere di proteggere le comunità da assassini di massa, le donne dal sistematico stupro ed i bambini dalla morte per denutrizione. Ciò significa che la responsabilità primaria rimane propria dello stato in questione e il farsi carico della consapevolezza di proteggere risiede nelle sue capacità o incapacità personali, o infine nel caso in cui ne sia esso stesso l'autore, allora diventa responsabilità della comunità internazionale agire in sua vece. "Proteggere" ha un significato maggiore di "intervenire". Implica non solo una responsabilità a reagire, ma anche a prevenire e a ricostruire. Entrambi questi aspetti sono stati spesso sottovalutati nel tradizionale dibattito sull'intervento umanitario e porli di nuovo al centro della scena, per dar loro la stessa priorità della reazione, rende la reazione stessa — in determinati casi — più accettabile. Soprattutto, il nuovo linguaggio contribuisce a smussare il dibattito politico: i protagonisti sono costretti a mutare le loro posizioni e a pensare in modo nuovo quali siano i problemi reali. Il linguaggio dell'intervento umanitario — fonte di tante discordie, perché oltraggioso per quanti hanno disprezzato ogni associazione della parola "umanitario" con l'attività militare — non è più la terminologia del dibattito. Un consenso è più facile da trovare.

Il punto di partenza per giustificare questo cambiamento sostanziale è il concetto stesso di sovranità dello stato. La Commissione ritenne che la sua essenza si dovesse ora considerare non come “*controllo*” ma come “*responsabilità*”. Un largo e crescente divario è andato accrescendosi tra la più comune prassi codificata di comportamento internazionale — appunto quella definita nello Statuto dell'ONU, il cui chiaro lessico sottolinea il rispetto dovuto alla sovranità dello stato, inteso nel suo tradizionale significato westfaliano — e l'attuale prassi statale, come evolutasi nei cinquant'anni dal momento in cui lo Statuto è stato firmato.

L'attuale attenzione attribuita ai diritti umani e, più recentemente, alla sicurezza degli individui, sottolinea i “*limiti*” della sovranità. La Commissione fu sorpresa nel constatare, nei suoi viaggi intorno al mondo, come questo divario fosse percepito. La difesa della

sovranità dello stato, anche da parte dei suoi più strenui sostenitori, non includeva alcuna rivendicazione del potere illimitato di uno stato di disporre in qualsiasi modo del proprio popolo.

## 2.2 I POSSIBILI CRITERI PER UN INTERVENTO MILITARE

Qualunque altro significato comprenda, la responsabilità di proteggere implica, soprattutto, anche una responsabilità a " *reagire*" a delle situazioni di pressante bisogno di protezione da parte degli esseri umani.

Quando le misure preventive non riescono a risolvere o a tenere sotto controllo la situazione, e laddove uno stato si trovi nell'incapacità o non voglia porre rimedio a tale situazione, allora debbono rendersi necessarie delle misure di intervento da parte di altri membri della più ampia comunità degli stati. Queste capacità coercitive possono includere misure politiche, economiche o giuridiche, e in casi estremi — ma solo dove la situazione lo richiede indiscutibilmente — anche un'azione militare.

Ma cosa si intende per caso estremo? In che punto dovremmo tracciare la linea di demarcazione per determinare quando un intervento militare sia, a prima vista, sostenibile? Quali altre condizioni o limiti, se mai, si dovrebbero applicare nel determinare se e come tale intervento debba svolgersi? Ed infine, cosa più difficile di tutte, a chi la responsabilità di prendere tutte queste decisioni: chi dovrebbe avere l'autorità suprema per stabilire se un'ingerenza in uno stato sovrano, che comporti l'uso di una forza distruttiva in proporzioni probabilmente massicce, debba effettivamente aver luogo?

Queste questioni hanno generato una corposa letteratura, ed una terminologia molto contrastante, ma sulle questioni fondamentali vi è una larga intesa. Alla Commissione sembrò che tutti i relativi criteri decisionali si potessero includere nei seguenti sei titoli, che comprendono un criterio limite, quattro criteri precauzionali ed un criterio di autorità.

### *2.2.1 Limite posto dalla giusta causa*

Secondo la Commissione, per legittimare un intervento militare effettuato allo scopo di proteggere delle vite umane, a degli esseri umani devono essere stati arrecati, o deve essere imminente e probabile che ciò si verifichi, seri e irreparabili danni dei seguenti tipi: perdite di vite umane su vasta scala, in atto o temute, con propositi di genocidio o meno, per effetto dell'azione deliberata di uno stato, della sua negligenza o incapacità ad agire, in più nel caso di disfacimento di uno stato; di una pulizia etnica su vasta scala, in atto o temuta, se attuata attraverso uccisioni, forzata espulsione, atti di terrore o di stupro.

Il limite deve essere tenuto alto e limitato, sia per delle ragioni concettuali (l'intervento militare deve costituire un caso veramente eccezionale) che di politica pratica (se l'intervento deve aver luogo quando è assolutamente necessario e non può essere

sollecitato troppo spesso).

Nessun tentativo si è prodotto per quantizzare che cosa si intendesse per "vasta scala", ma si è chiarito che l'azione militare può essere legittimata in quanto misura preventiva in risposta ad una palese situazione di possibili massacri o di pulizia etnica su vasta scala. Senza questa possibilità di azione preventiva, la comunità internazionale si troverebbe nella posizione moralmente insostenibile di dover attendere che il genocidio cominci, prima di essere in grado di intervenire per fermarlo.

I criteri limite, una volta articolati, sono sufficientemente ampi da coprire non solo la deliberata attuazione di orrori come quelli verificatisi, o previsti, in Bosnia Erzegovina, Kosovo, Rwanda e a questo punto Darfur, ma anche casi di dissoluzione dello stato con conseguente rischio per la popolazione di inedia e/o di una guerra civile (come in Somalia). Altre situazioni verosimilmente incluse sarebbero le immense catastrofi naturali o ambientali, non provocate dall'uomo, che lo stato interessato non voglia o non sia incapace di fronteggiare.

A non essere invece coperte dai criteri limite "per giusta causa" come fino ad ora definiti, sono le situazioni di violazione dei diritti umani senza il verificarsi di massacri o pulizia etnica (come nel caso di discriminazione razziale sistematica o di oppressione politica), il rovesciamento di governi eletti democraticamente ed il recupero da parte di uno stato dei propri connazionali su territorio straniero. Sebbene notevolmente meritevoli di un'azione esterna di vario tipo — incluse nei casi appropriati, sanzioni politiche, economiche o militari — queste situazioni non sembrerebbero giustificare un'azione militare per proteggere vite umane.

### *2.2.2 Il legittimo proposito*

L'obiettivo primario dell'intervento, qualunque siano gli altri motivi che gli stati che prendono parte possano avere, deve essere quello di mettere fine o scongiurare sofferenze umane.

Vi sono svariati metodi per contribuire a raggiungere questo obiettivo. Uno ad esempio consiste nel far sì che l'intervento militare sia sempre collettivo o multilaterale, piuttosto che effettuato da un unico paese. Un altro è dato dall'accertarsi se, e in quale misura, l'intervento sia al momento sostenuto da coloro che infine ne beneficerebbero. Un ulteriore caso vede l'accertarsi se, e in quale misura, si sia tenuto in considerazione l'opinione degli altri paesi della regione interessata.

L'assenza di un sia pur limitato interesse proprio può rappresentare una condizione ideale, ma è improbabile che ciò sia sempre una circostanza reale. Di norma, nelle relazioni internazionali come anche in ogni cosa, vi è una serie di più motivazioni. Inoltre, i costi di bilancio e i rischi per il personale coinvolto in un'azione militare possono di fatto rendere politicamente necessario per lo stato che compie l'intervento, rivendicare un certo

grado di interesse proprio nella mediazione, per quanto altruistica possa essere la motivazione primaria.

### *2.2.3 Estrema risorsa*

Un intervento militare può essere giustificato solo dopo aver acquisito la certezza d'aver esplorato ogni alternativa non militare per prevenire o risolvere pacificamente una crisi, e qualora vi siano ragionevoli motivi per ritenere che delle misure meno forti non avrebbero successo.

La responsabilità di reagire — con la forza militare — si può solo giustificare allorché la consapevolezza di *prevenire*<sup>153</sup> sia stata del tutto esplorata. Ciò non significa necessariamente che ognuna di queste soluzioni sia stata letteralmente tentata e non abbia avuto successo: spesso non si ha semplicemente a disposizione un lasso di tempo sufficiente per fare tutto ciò. Ma il tutto dimostra che vi devono essere dei motivi ragionevoli per ritenere che, in ogni circostanza, se tale misura (militare) fosse stata attuata non avrebbe avuto successo.

### *2.2.4 Mezzi proporzionati*

La portata, la durata e l'intensità del programmato intervento militare dovrebbero corrispondere al minimo necessario per raggiungere l'obiettivo definito di proteggere degli esseri umani. L'azione intrapresa deve essere commisurata all'obiettivo stabilito, e proporzionata, quanto alla portata, al livello di intensità di ciò che originariamente l'ha provocata. L'effetto sul sistema politico del paese in questione dovrebbe essere limitato a quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo dell'operazione.

### *2.2.5 Ragionevoli prospettive*

Per giustificare l'intervento, devono sussistere ragionevoli probabilità di successo nel far cessare o scongiurare le sofferenze, e le conseguenze dell'azione non devono essere peggiori di quelle dell'inazione.

L'impiego dei soldati può solo essere giustificato se ha ragionevoli probabilità di successo, e non porterebbe al pericolo di provocare una maggiore conflazione.

L'applicazione di questo principio precauzionale, su basi puramente utilitaristiche, finirebbe quasi certamente per escludere un'azione militare contro uno dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, anche se tutte le altre condizioni per l'intervento fossero riscontrate: diversamente, riuscirebbe difficile immaginare come evitare un conflitto di vasta portata, o come conseguire il successo nell'obiettivo originale. Lo stesso vale per le altre principali potenze.

---

<sup>153</sup> Cfr. *La responsabilité de protéger. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, dicembre 2001, [www.iciss.ca](http://www.iciss.ca).

Ciò solleva la nota questione dei "due pesi, due misure". In questo caso, l'unica risposta è che anche se può non essere possibile intervenire in ogni caso in cui vi sia la giustificazione per farlo, questa non è una ragione per non intervenire mai.

### *2.2.6 Autorità competente*

Non vi è un'organizzazione migliore o più appropriata del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per autorizzare un intervento militare allo scopo di proteggere delle vite umane. Non si tratta di trovare un'altra soluzione al Consiglio quale fonte di autorità, ma di porlo in condizione di lavorare meglio di quanto già non operi.

Ogni volta che si giunge ad autorizzare un intervento militare per proteggere delle vite umane, l'argomento impone che le Nazioni Unite, e, in particolare, il Consiglio di Sicurezza, siano la prima istanza da consultare. La difficile questione — crudamente sollevata nel caso del Kosovo, dove l'intervento armato è stato sostenuto senza mandato ONU — è se debba essere anche l'ultima.

Il dubbio di principio in questo caso era, secondo il parere della Commissione, indiscutibile. Le Nazioni Unite costituiscono indubbiamente la principale istituzione per formare, consolidare ed utilizzare l'autorità della comunità internazionale. Coloro che sfidano o eludono l'autorità delle Nazioni Unite, quale unico legittimo guardiano della pace e della sicurezza internazionale, corrono il rischio, in determinate circostanze, di sminuirne in generale l'autorità e di indebolire inoltre il principio di un ordine mondiale fondato sul diritto internazionale e su dei criteri universali.

Se il Consiglio di Sicurezza è per qualche motivo incapace, bloccato da veti incrociati o non volesse agire in una condizione che richieda l'intervento, vi sono in questo caso solo due soluzioni istituzionali disponibili. La prima, è che la questione venga sottoposta all'Assemblea Generale in una Sessione speciale di urgenza, secondo la procedura "Uniting for Peace" (utilizzata come base per le operazioni in Corea nel 1950, in Egitto nel 1956 e in Congo nel 1960), che avrebbe potuto di fatto adottare, e rapidamente, una raccomandazione a maggioranza per un'azione nel caso del Ruanda e specialmente del Kosovo. L'altra, è l'azione da parte di organizzazioni regionali o subregionali in base al Capitolo VIII dello Statuto nei limiti della loro area di competenza, soggetta alla successiva richiesta di autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza (come avvenuto nel caso degli interventi africano-occidentali in Liberia nei primi anni '90 e in Sierra Leone nel 1997).

Gli interventi effettuati da coalizioni *ad hoc* (o, ancor più, da singoli stati) che hanno luogo senza l'approvazione del Consiglio di Sicurezza, o dell'Assemblea Generale, o di un raggruppamento a livello regionale o subregionale di cui sia membro lo stato in questione, non incontrano — a dir poco — un ampio favore internazionale.

Vi sono molte ragioni per essere insoddisfatti dell'operato che il Consiglio di Sicurezza

ha svolto finora ossia il suo funzionamento generalmente difettoso, la sua composizione non rappresentativa, ed il suo implicito duplice livello istituzionale per effetto del potere di veto attribuito ai cinque membri permanenti. Ma la realtà politica è tale che per raggiungere un consenso internazionale su quando, dove, come e tramite chi si dovrebbe effettuare un intervento militare, è assai evidente che il ruolo centrale del Consiglio di Sicurezza<sup>154</sup> dovrà essere al centro di tale consenso.

Ma che cosa accade se il Consiglio non si addossa la responsabilità di dare protezione in una situazione che scrolla le coscienze e che richiede un'azione, come è stato il caso del Kosovo? Diviene allora necessario stabilire quale dei due mali sia il peggiore: il danno all'ordine internazionale se il Consiglio di Sicurezza viene scavalcato, o il danneggiamento di questo stesso ordine se degli esseri umani vengono massacrati, mentre il Consiglio sta a guardare. La risposta della Commissione a questo dilemma è stata quella di preparare due importanti messaggi, essenzialmente politici.

Il primo comunicato sostanzialmente dice che se il Consiglio di Sicurezza non agisce, altri stati possono farlo — e lo fanno *male* —. Tali interventi, senza la disciplina e le limitazioni di una autorizzazione dell'ONU, possono non essere attuati per il legittimo scopo o con l'adeguato rispetto dei necessari principi precauzionali.

Il secondo messaggio asserisce che se il Consiglio di Sicurezza non agisce, altri stati possono farlo — e lo fanno *bene* —. La coalizione *ad hoc* o il singolo stato possono osservare e rispettare pienamente tutti i necessari termini e criteri precauzionali, intervenire con pieno successo, ed ottenere l'approvazione della pubblica opinione mondiale: se ciò avviene, è probabile che allora vi siano delle serie e durevoli conseguenze per l'immagine e la credibilità delle stesse Nazioni Unite. Ciò pressappoco è quanto accaduto con l'intervento della NATO in Kosovo e le Nazioni Unite non possono permettersi di lasciare che tali situazioni si ripropongano spesso.

La raccomandazione conclusiva del rapporto della Commissione è che allorché si dovesse verificare una nuova minaccia di omicidi di massa o di pulizia etnica, come sicuramente avverrà, dovrà essere affrontata rapidamente, ed in modo sistematico, ponderato e soprattutto basato su dei principi. La preoccupante indifferenza degli anni '90 non dovrebbe ripetersi. Un buon sistema per iniziare sarebbe quello di garantirsi l'accordo quantomeno informale da parte del Consiglio di Sicurezza ad applicare in modo sistematico, in ogni caso del genere, i principi fino ad ora stabiliti. Lo stesso effetto avrebbe in ugual modo una risoluzione ufficiale dell'Assemblea generale dell'ONU che desse peso a quei principi e all'intero concetto della "responsabilità di proteggere", quale emergente norma internazionale.

Non possiamo accontentarci di rapporti e dichiarazioni. Se siamo convinti che tutti gli esseri umani abbiano in ugual modo lo stesso diritto ad essere protetti da azioni che

agitano la coscienza collettiva, allora dobbiamo combattere la retorica con la realtà e tradurre in pratica i principi. Dobbiamo, in quanto comunità internazionale, essere pronti ad agire. Situazioni come il Rwanda, o casi simili a quelle di Srebrenica non avrebbero dovuto più verificarsi, ma il Darfur ha dimostrato l'esatto e triste contrario, un dolente fallimento per la comunità internazionale.

---

<sup>154</sup> A tale proposito è da sottolineare che dal 1993 e' in atto un esercizio di revisione del Consiglio. La riforma, in modo particolare quella dell'organo di governo delle Nazioni Unite, deve tener conto della crescita dei Paesi che ne fanno parte, passati dai 113 del 1963, anno dell'unico ampliamento del Consiglio, ai 185 di oggi. Ma deve anche riflettere le profonde trasformazioni della realtà internazionale intervenute dalla nascita dell'istituzione.

## CONCLUSIONI

L'intervento umanitario ha sempre suscitato delle controversie, sia che si parlasse di una sua presenza o della sua assenza.

I fatti accaduti in Rwanda nel 1994 hanno catapultato l'attenzione su tutti gli orrori che può causare l'inazione. Il Segretariato dell'ONU e alcuni membri permanenti del Consiglio erano a conoscenza del fatto che alcuni responsabili legati al governo dell'epoca si apprestavano a preparare un genocidio; le forze delle Nazioni Unite erano presenti, anche se in numero insufficiente, e non mancavano certo strategie atte ad impedire, o quantomeno limitare, il massacro che ne è poi seguito. Ma il Consiglio di Sicurezza si è rifiutato di prendere le misure dovute. La volontà internazionale è mancata. Tale carenza non ha avuto come unica conseguenza una catastrofe umanitaria per il Rwanda: il genocidio ha destabilizzato tutta la regione dei Grandi Laghi, e questo effetto destabilizzante perdura, sotto certi aspetti, fino ad oggi.

Ma gli anni '90 anno visto altri grandi fallimenti per il sistema di intervento internazionale: la Bosnia e il massacro di Srebrenica nel 1995, davanti agli stessi occhi delle forze inviate per proteggere quella gente, o la Somalia nel 1992-'93, altro esempio d'intervento internazionale destinato a salvare delle vite e a ristabilire l'ordine, che ha subito esso stesso conseguenze disastrose a causa di difetti nella pianificazione, errori di esecuzione e della eccessiva dipendenza alla forza militare.

A questi si è aggiunto poi il Kosovo nel 1999, che ha scritto un'altra grande pagina di dibattito: quella relativa alla legittimità dell'intervento militare in uno stato sovrano causando un'infinità di domande. La causa era giusta? Erano stati tentati tutti i metodi di regolamento pacifico del conflitto? L'intervento era autorizzato?

Come si può accettare che il sistema delle Nazioni Unite venisse occultato e ignorato da una "coalizione di buona volontà" che agiva senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza? L'intervento ha aggravato la situazione umanitaria?

I grandi perni attorno a cui ruota l'attuale dibattito politico sono ormai chiari: da una parte ci sono i soggetti secondo cui la comunità internazionale interviene troppo, dell'altra quelli che credono intervenga troppo poco. A parere di alcuni il solo vero problema è fare in modo che tali interventi siano efficaci, per altri è più importante porsi il problema della legalità e del rispetto delle regole. E ancora per un gruppo l'aumento degli interventi umanitari manifesta un mondo nuovo in cui i diritti dell'uomo sormontano la sovranità statale, per un altro questo incremento apre la via a un mondo in cui le grandi potenze travolgeranno i più deboli, manipolando il discorso dei diritti umani e dell'intervento umanitario. Tale controversia ha messo a nudo le mancanze di fondo della comunità internazionale.

Nel dibattito tradizionale sul concetto sovranità/diritto d'intervento, si è andato ad inserire



negli ultimi anni un nuovo modo di vedere le cose: il “diritto d’intervento” è stato sostituito dalla cosiddetta “*Responsabilità di proteggere*”. Questa nuova terminologia implica innanzitutto l’interpretazione delle situazioni dal punto di vista delle popolazioni bisognose e non di coloro che si preparano ad intervenire; in secondo luogo, riconosce che tale responsabilità spetta primariamente allo Stato in questione e che la Comunità internazionale non può assumersela al suo posto se non nei casi in cui esso non possa o non voglia occuparsene, o quando è esso stesso il colpevole.

Tre sono gli elementi che costituiscono tale responsabilità:

1. La responsabilità di prevenire, di reagire e di ricostruire. Attualmente, per il Darfur, la prima è la più importante. La Responsabilità di prevenire presuppone a sua volta tre condizioni essenziali: la prima è la conoscenza della fragilità della situazione e dei rischi che tale fragilità potrebbe comportare – in altre parole la presenza di un sistema di «allerta rapida» –. Spesso non è però la mancanza di informazioni il problema fondamentale, quanto piuttosto un serio lavoro di analisi e interpretazione e, fondamentale, una reazione rapida. Nel corso di questa trattazione si è dimostrato che è stato proprio questo il destino del Darfur: presenza di informazioni puntuali (fornite però soprattutto dalle ONG piuttosto che da organi “istituzionali”) ma mancanza di volontà di reagire tempestivamente. Migliorare questo sistema di allerta può risultare fondamentale per la prevenzione delle crisi.
2. La seconda condizione necessaria alla prevenzione è la piena comprensione delle differenti politiche che potrebbero contribuire effettivamente a cambiare il corso delle cose. Ciò comprende innanzitutto la comprensione delle cause profonde che potrebbero causare un’emergenza, come la povertà, la repressione politica, o la divisione non equa delle risorse. A scopo preventivo la comunità internazionale dovrebbe lavorare su questi elementi agendo sui bisogni politici (appoggiando ad esempio la creazione di capacità e istituzioni democratiche), creando opportunità economiche, contribuendo a rinforzare la protezione e le istituzioni giuridiche. Ci sono poi le cosiddette “cause dirette” di un conflitto, anch’esse trattabili dal punto di vista politico-diplomatico (ad esempio l’intervento del Segretario Generale, le mediazioni, ma anche la minaccia di sanzioni politiche), economico (promesse di finanziamenti e investimenti ma anche minaccia di sanzioni commerciali) e giuridico. In relazione al Darfur, la comunità internazionale ha finora fallito anche in questo senso: l’indifferenza del Governo sudanese ma anche della comunità a portato la gente del Darfur a ribellarsi e, una volta scoppiato il conflitto, le stesse Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza hanno mancato di dimostrare mano ferma nei confronti del Governo.

3. La terza condizione della responsabilità di prevenire è costituita dalla volontà di applicare le misure decise, ossia la questione della volontà politica.

La comunità internazionale non è riuscita ad applicare sul Governo sudanese una pressione politica efficace, coordinata e coerente e questo è stato dimostrato dalla priorità accordata al Comprehensive Peace Agreement (CPA), dalla mancanza di una strategia chiara per assicurare il successo della missione dell'Unione Africana e dalla mancanza di azioni efficaci del Consiglio di Sicurezza, indebolito da divisioni interne e interessi nazionali.

Altro grande problema riguarda la dimensione strettamente umanitarie della risposta internazionale, quella cioè della fornitura di aiuti e protezione alla popolazione colpita. Anche in questo caso molte sono le carenze: un adeguato supporto tecnico e logistico alla Missione Africana, la mancanza di sufficiente personale specializzato ma soprattutto le lacune nel coordinamento e la necessità di maggiori fondi in tempi più brevi.

La domanda fondamentale alla base di questa analisi era: quali sono le attuali condizioni della risposta umanitaria internazionale, ad oltre 10 anni dal genocidio Rwandese?

Rispetto al Rwanda ci sono stati decisamente dei passi avanti: un esame preliminare dell'azione politica e umanitaria internazionale dimostra che la comunità questa volta non ha negato, ma ha vacillato e indugiato a lungo. E sicuramente poteva essere fatto di più e meglio.

La popolazione del Darfur continua a soffrire e in previsione la situazione potrà solo peggiorare: dopo tre lunghi anni epidemie, mancanza di acqua e di cibo, servizi sanitari inesistenti e attacchi ai civili sono ancora all'ordine del giorno e continuano a consegnare alla storia migliaia di morti. La comunità doveva attivarsi prima ed in maniera più efficiente ed efficace. Solo così forse si sarebbero potuti limitare i danni di questa tremenda crisi.

Ma questa è solo un'analisi preliminare: la comunità internazionale possiede i mezzi per capovolgere la situazione, se lo volesse.

Nel frattempo speriamo di non doverci preparare alla visione di un secondo "*Hotel Rwanda*<sup>155</sup>".

---

<sup>155</sup> Il film *Hotel Rwanda* narra la tragedia di un intero popolo, quello Tutsi, che nel 1994, conobbe sulla propria pelle il tentativo Hutu di annientarlo. Il nome del film, girato dal regista Terry George dieci anni dopo le terribili vicende di cui narra, si ispira all'*Hotel des milles collines*, a Kigali, capitale del Rwanda, che fu trasformato dal direttore, Paul Rusesabagina, in luogo di rifugio per centinaia di Tutsi perseguitati.

## **RINGRAZIAMENTI**

Desidero ringraziare la prof.ssa Maria Paola Pagnini, relatore di questa tesi, per la gran disponibilità e cortesia dimostratemi, e per tutto l'aiuto fornito durante la stesura.

Desidero inoltre ringraziare profondamente il mio correlatore, il Dottor Fausto Biloslavo, per tutto l'aiuto, i consigli e l'immensa pazienza accordatami durante il momento breve, ma intenso, dedicato alla correzione e alle modifiche.

Un sentito ringraziamento va alla mia famiglia, che con il suo incrollabile sostegno morale ed economico mi ha permesso di raggiungere questo importante traguardo.

Un ultimo ringraziamento agli amici e alle amiche, per essermi stati vicini sia nei momenti difficili, sia nei momenti felici: sono stati per me più fratelli e sorelle che semplici amici.

## BIBLIOGRAFIA

- Alex de Waal, *War and Peace in Darfur*, Harvard University Press, 2005.
- Amnesty International, *Rapporto 2004*.
- Amnesty International, *Rapporto 2005*.
- Amnesty International *La crise humanitaire dans le Darfur due a` l'inaction du government soudanais*, AFR54/101/2003, novembre 2003.
- Amnesty International, *Too many people killed for no reason*, AFR54/008/2004, febbraio 2004.
- Amnesty International, *Qui arme les auteurs de graves violations au Darfur?*, AFR54/139/2004.
- Annan, *Two Concepts of Sovereignty*, in *The Economist*, 1999.
- Bettati, M., *Souverainete` et Assistance Humanitaire*, in *Humanité et Droit International*, Melanges René Jean Dupuy, ed. Pedone, Parigi 1991.
- Bellamy, A.J., *Supreme emergencies and the protection of non combatants in war*, in *International Affairs*, vol. 80, n.5, ottobre 2004.
- Catalano, Claudio, "La Corte Penale Internazionale e le immunita` dei peacekeepers", in "Affari Esteri", gennaio 2003, pp. 414 ss.
- Cassese Antonio, *"I diritti umani nel mondo contemporaneo"*, Laterza, 1988 (ed. riveduta 1994).
- Chomsky, N., *Humanitarian Intervention*, Boston Review, dicembre 1993 - gennaio 1994.
- Conforti B., *Diritto internazionale*, ed. Scientifica, Napoli, 2002.
- Diodato E.: "Introduzione alla comunicazione politica internazionale", Guerra Edizioni, Perugia, 2003.
- Flint J., Alex de Waal, *Darfur: A Short History of a Long War* Zed Books Ltd, 2005.
- Jayaraj, C., "The International Criminal Court and the United States: recent legal and policy issues" in "Indian Journal of International law", vol. 42, ottobre-dicembre 2002, New Dehli.
- Johnson, D.H., *The root causes of Sudan's civil wars*, Indiana University Press, 2004.
- Judah T., *Le speranze del Darfur*, in *Internazionale* n. 577, 11 febbraio 2005.
- Kent, R. C., *International humanitarian crisis: two decades before and two*

*decades beyond*, in *International Affairs*, n.59, 1993.

Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, 1992.

Human Rights Watch, *If we return, we will be killed*, rapporto novembre 2004.

Human Rights Watch, *Darfur destroyed*, vol. 16, n. 6(a), maggio 2004.

House of Common, *Darfur, Sudan, the Responsibility to Protect, Fifth Report of Session 2004-05*: House of Commons Papers 2004-05, marzo 2005.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to protect*, dicembre 2001.

International Crisis Group, *Sudan's other wars*, 25 giugno 2003.

International Crisis Group, *"Darfur Rising: Sudan's new crisis"*, ICG Africa Report N° 76, Nairobi/Bruxelles, 25 marzo 2004.

International Crisis Group, *Darfur: the failure to protect*, Africa Report n. 89, marzo 2005.

International Crisis Group, *"The EU/AU partnership in Darfur: not yet a winning combination"*, Africa Report n. 99, 25 ottobre 2005.

International Crisis Group, *"The AU's mission in Darfur: bridging the gaps"*, Africa Briefing n. 28, Bruxelles, 6 luglio 2005.

International Crisis Group, *The EU/AU partnership in Darfur: not yet a winning combination*, Africa Report n. 99, 25 ottobre 2005.

International Crisis Group, *"To save Darfur"*, Africa Report n. 105, 17 marzo 2006.

Lattanzi F., *Il principio di ingerenza umanitaria nei conflitti moderni* Ricerca CeMISS, dicembre 2000, pp. 1-128.

Lattanzi F., *Assistenza umanitaria e intervento di umanità* Giappichelli, Torino, 1997.

Marchisio, S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, il Mulino, Bologna, 2000.

Peninou, J.L., *Desolazione nel Darfur*, in *Le monde Diplomatique*, maggio 2004.

Picone, *La guerra nel Kosovo e il diritto internazionale generale*, in *Riv. dir. int.*, 2000, pp. 309-360.

Picone. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995.

Prunier G., *The ambiguous genocide*, Hurst&Co, 2005.

- Slim, H., *Dithering over Darfur?* in *International Affairs* 80, 5, 2004.
- Smith M. J., Walker J.B., *Darfur: management of a genocidal crisis*, Quill Press, 2004.
- Spatafora, *Diritto Umanitario*, in *Enc. giur.* Roma, 1985, vol. IX.
- Spinedi, *Responsabilita` Internazionale*, in *Enc. giur.*, Roma, vol. XXVII.
- Strauss S., *Darfur and the Genocide Debate*, in *Foreign Affairs*, vol 84 n. 1, gen./feb. 2005.
- Zanghì, *Diritti dell'uomo*, in *Enc. giur.*, Roma, 1987, vol. IX