

ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE

pratiche di detenzione e negazione del diritto di asilo

25 e 26 Febbraio 2020

LAGOS (Nigeria)

I meccanismi di protezione dei diritti umani in africa*

di Giuseppe Pascale**

1. Introduzione

Il sistema dei diritti umani africano è nato nel contesto dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA)¹ – poi sostituito dall'Unione Africana (UA)² – quando i suoi Stati membri hanno adottato la Carta Africana dei Diritti Umani e dei Popoli (d'ora in poi: Carta Africana), vale a dire lo strumento che definisce la tutela dei diritti umani e istituisce la Commissione Africana dei Diritti Umani e dei Popoli (d'ora in poi: Commissione Africana) come organo di monitoraggio.³

Tuttavia, la Commissione Africana non è più l'unico organo di monitoraggio. A livello continentale, la Corte Africana dei Diritti Umani e dei Popoli (d'ora in poi: Corte Africana), ora affianca la Commissione Africana, mentre ad un livello sub-regionale, alcuni organi giurisdizionali appartenenti alle Comunità Economiche Sub-Regionali Africane (RECs) hanno progressivamente esteso la propria competenza sulle dispute riguardanti l'interpretazione e l'implementazione della Carta Africana. Gli organi giurisdizionali a livello sub-regionale più rappresentativi sono il Tribunale della Comunità di

* Note di intervento, non per citazione o attribuzione. Per qualsiasi riferimento, si veda la mia monografia: *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Jovene Editore, Napoli, 2017

** Assistente di diritto internazionale, Università di Trieste

¹ La legge costitutiva dell'UA è stata firmata l'11 luglio 2000 a Lomé ed è entrata in vigore il 21 maggio 2001. Oggi tutti gli Stati africani sono membri dell'UA. Gli artt 3 e 4 dell'atto di Lomé enumerano gli obiettivi e i principi che ispirano l'azione dell'UA. Contrariamente all'OUA, l'UA attribuisce grande importanza alla pace e alla sicurezza internazionale, allo stato di diritto, al buon governo, alla democrazia e ai diritti umani.

² L'Atto costitutivo dell'UA è stato firmato l'11 luglio del 2000 a Lomé, ed è entrato in vigore il 21 maggio 2001. Ad oggi, tutti gli Stati africani sono membri dell'UA. L'art. 3 dell'Atto di Lomé enumera gli obiettivi e i principi che ispirano le azioni dell'UA. Al contrario dell'OUA, l'UA attribuisce grande importanza alla pace e alla sicurezza internazionale, allo stato di diritto, al buon go-verno, alla democrazia e ai diritti umani.

³ La Carta Africana è stata adottata durante la diciottesima assemblea dei capi di stato e di governo dell'OUA, tenutasi a Nairobi il 27 giugno 1981. La Carta Africana è entrata in vigore il 21 ottobre 1986. Attualmente, quasi tutti gli Stati africani hanno ratificato la Carta Africana, con l'unica eccezione del Regno del Marocco. Quest'ultimo non ha mai ratificato la Carta Africana per protesta-re contro la partecipazione della Repubblica Democratica Araba Saharawi a questo trattato. Tutta-via, il 31 gennaio 2017, il Marocco è entrato nell'UA. Ciò significa che il Marocco probabilmente ratificherà presto la Carta Africana.

Sviluppo Sudafricana (SADC), la Corte di Giustizia della Comunità dell'Africa Orientale (EAC) e la Corte di Giustizia della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS).

2. Gli organi di monitoraggio dei diritti umani a livello di continente

Il meccanismo di monitoraggio dei diritti umani creato in Africa a livello continentale prende ispirazione da quello precedentemente operante nel sistema dei diritti umani europeo e da quello ancora esistente nel sistema dei diritti umani inter-americano. È costituito da un organo internazionale "quasi-giurisdizionale", la Commissione Africana, e da un organo internazionale giurisdizionale, la Corte Africana.

La seconda parte della Carta Africana si occupa direttamente della Commissione Africana, che viene fondata nel 1987 e consta di undici membri, che agiscono a titolo personale. La Commissione Africana esamina i report periodici inviati dagli Stati membri sull'implementazione a livello domestico dei diritti umani. Riceve anche comunicazioni da parte di Stati, individui e ONG di denuncia di ogni sorta di presunta violazione alla Carta Africana.

La Corte Africana è stata creata con il Protocollo adottato a Ouagadougou nel 1998 ed entrato in vigore nel 2004.⁴ È composta da undici giudici, esercita un'azione in materia di diritti umani complementare a quella della Commissione Africana e può adottare sentenze e decisioni vincolanti. Un Protocollo, adottato a Sharm el-Sheik nel 2008, dovrebbe unire la Corte Africana con la Corte di Giustizia dell'UA.⁵

a. La Commissione Africana

Il fine ultimo di ogni sistema di tutela dei diritti umani è il godimento dei diritti umani da parte degli esseri umani. Al fine di raggiungere correttamente e adeguatamente tale obiettivo finale, gli Stati dovrebbero essere pronti a far rispettare in modo corretto e adeguato ogni atto emanato dagli organi di controllo creati a tal fine. Questo non è il caso degli Stati africani riguardo agli atti della Commissione Africana. Non è un caso che la Commissione sia descritta come "un bulldog sdentato che abbaia ma non può mordere". Questa metafora è appropriata soprattutto per quanto riguarda gli esiti delle comunicazioni che i singoli e le ONG portano davanti alla Commissione Africana.

Infatti, contrariamente alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la Commissione Africana non richiede che l'autore della comunicazione e la vittima della presunta violazione coincidano. Questo incoraggia le ONG a depositare le comunicazioni, e di per sé è molto positivo. Tuttavia, se la Commissione Africana constata una violazione dei diritti umani, può solo emettere un rapporto non vincolante con il quale indirizza le raccomandazioni allo Stato responsabile. Inoltre, le relazioni prodotte dalla Commissione Africana sono riservate, in quanto la loro pubblicazione deve essere autorizzata dalla Conferenza dell'UA, cioè da tutti gli Stati africani, compreso lo stato

⁴ Il Protocollo è stato attualmente ratificato da trenta Stati membri dell'UA e firmato da cinquantadue dei cinquantacinque Stati membri. (Capo Verde, Eritrea e Marocco non hanno mai firmato).

⁵ L'obiettivo del Protocollo di Sharm el-Sheikh sarebbe quello di creare una Corte di Giustizia e dei Diritti Umani Africana unica nel suo genere, composta da due sezioni: la prima competente per gli affari generali dell'UA e la seconda incaricata delle questioni relative ai diritti umani. Un altro protocollo di emendamento, adottato a Malabo nel 2014, amplierà ulteriormente la competenza della Corte Africana, che si è fusa, in quanto aggiunge una terza sezione incaricata di occuparsi del diritto penale internazionale. Attualmente, il Protocollo di Sharm el-Sheikh ha ricevuto solo sei ratifiche (Benin, Burkina Faso, Congo-Brazzaville, Liberia, Libia e Mali), un numero che è ben lontano dai quindici richiesti per la sua entrata in vigore. Quindi, è molto improbabile che il Protocollo di Sharm el-Sheikh e il protocollo di emendamento di Malabo entrino in vigore a breve.

presumibilmente responsabile. In aggiunta, il meccanismo di controllo dell'attuazione di tali report è debole.⁶ Problemi simili riguardano gli ordini di misure provvisorie della Commissione Africana. Di conseguenza, gli Stati africani mantengono una certa libertà per quanto riguarda l'esecuzione degli atti della Commissione Africana relativi alle comunicazioni individuali. In generale, più questi atti sono intrusivi, meno gli Stati interessati sono disposti ad attuarli.

La Commissione Africana può anche ricevere comunicazioni interstatali⁷. In linea di principio, ogni stato parte della Carta Africana dovrebbe avere un interesse generale a presentare una comunicazione contro un altro stato membro che ha presumibilmente commesso violazioni dei diritti umani. Tuttavia, gli Stati africani in genere non se ne preoccupano. Finora sono state introdotte solo quattro comunicazioni interstatali e solo una è stata infine esaminata dalla Commissione Africana. Inoltre, in quel caso il ricorrente non ha presentato la comunicazione con l'obiettivo dell'interesse generale nel proteggere i diritti umani, ma per difendere la propria sovranità territoriale e i propri cittadini, cioè i propri interessi.⁸

La scarsa efficacia dell'azione della Commissione Africana sembra dipendere dagli Stati africani. Anche se la Commissione Africana ha recentemente cercato di andare oltre tali limiti,⁹ è un dato di fatto che gli Stati africani non incoraggiano le sue iniziative e raramente ne promuovono le azioni. Se il rinnovo della Commissione Africana dovesse essere sostenuto dagli Stati africani, sarebbe un successo. Altrimenti, qualsiasi tentativo di proteggere debitamente i diritti umani non andrebbe oltre i confini della Commissione Africana stessa.

b. La Corte Africana

Come organo giurisdizionale internazionale in grado di emettere sentenze e decisioni vincolanti, la Corte Africana dovrebbe rafforzare il meccanismo continentale di monitoraggio dei diritti umani. In particolare, dovrebbe essere complementare alla Commissione Africana. Ciononostante, tra gli esiti concreti della Commissione Africana e quelli della Corte Africana ci sono al momento poche differenze. In sintesi, la "giurisdizionalizzazione" del meccanismo di monitoraggio continentale non ha potenziato la protezione dei diritti umani in Africa. A prova di questo, è sufficiente fare riferimento alla competenza *ratione personae* della Corte Africana e all'attuazione interna dei suoi atti vincolanti. L'art 5 del Protocollo di Ouagadougou disciplina la competenza *ratione personae* della Corte Africana. I ricorrenti che fanno da "filtro" (Commissione Africana e Stati membri del Protocollo)

⁶ Secondo l'art 112 delle sue norme procedurali, la Commissione Africana può invitare lo stato interessato a presentare informazioni sulle misure adottate in risposta a una raccomandazione. Se la Commissione Africana constata che la sua raccomandazione non è stata infine attuata, essa richiama l'attenzione del sottocomitato AU sull'attuazione delle decisioni AU. Tuttavia, il sottocomitato non è mai stato istituito.

⁷ Secondo gli artt. 47 - 49 della Carta Africana, ogni stato membro può denunciare un altro stato membro per presunte violazioni dei diritti umani e quindi istituire una comunicazione-negoziazione (che comporta contatti diplomatici diretti tra i due stati, senza alcuna interferenza da parte della Commissione Africana) o una comunicazione-richiesta (che prevede un procedimento dinanzi alla Commissione Africana). Finora non è mai stata presentata alcuna comunicazione-negoziazione.

⁸ Vedi *Democratic Republic of The Congo v. Burundi, Rwanda and Uganda*, comunicazione n. 227/99, report del 29 maggio 2003.

⁹ Ad esempio, la Commissione Africana sta cercando di eliminare la politicizzazione che spesso caratterizza il proprio interno. Poi, nel 2010, ha riformato le proprie regole procedurali per ridurre la dipendenza dalla Conferenza AU. Inoltre, anche se l'art 58 della Carta Africana prevede che la Commissione Africana possa ammettere solo comunicazioni relative a gravi e massicce violazioni dei diritti umani, vengono esaminati anche casi di violazioni singole (su questo approccio si veda *Sir Dawda K. Jawara v. The Gambia*, comunicazioni n. 147/95 e 149/96, report dell'11 maggio 2000, Par. 41-42).

possono rivolgersi alla Corte Africana solo per i casi relativi a comunicazioni già presentate alla Commissione Africana.

A tutt'oggi, solo la stessa Commissione Africana ha rinviato tre casi alla Corte Africana.¹⁰ I ricorrenti "diretti" (organizzazioni intergovernative africane e Stati firmatari del Protocollo i cui cittadini hanno subito violazioni dei diritti umani perpetrate da altri Stati firmatari) possono agire senza alcun limite davanti alla Corte Africana.¹¹ Tuttavia, finora non hanno mai presentato un ricorso. Gli Stati firmatari del Protocollo accettano di comparire dinanzi alla Corte Africana ogniqualvolta siano coinvolti in un'istanza presentata sia dai ricorrenti "diretti" che dai ricorrenti "filtro".

Individui e ONG sono ricorrenti "non diretti". La Corte Africana può esaminare i ricorsi presentati a condizione che lo Stato interessato abbia dato la sua autorizzazione mediante una dichiarazione ufficiale preventiva.¹² Solo otto stati al momento hanno accettato la competenza della Corte Africana per questo tipo di ricorsi.¹³ In combinazione con i limiti sociali ed economici intrinseci al sistema africano, tale situazione limita notevolmente il carico di lavoro della Corte.

In caso contrario, i singoli e le ONG sarebbero stati chiaramente i ricorrenti più attivi davanti alla Corte. In conclusione, sembrerebbe che gli Stati africani siano pronti a istituire organismi di controllo giurisdizionale, solo a patto che i loro interessi non siano seriamente minacciati.

Per quanto riguarda l'attuazione degli atti vincolanti della Corte Africana, poche informazioni sono disponibili. Vero è che, finora, il Tribunale Africano ha emesso un numero limitato di sentenze, nonché di decisioni relative a risarcimenti e ordinanze di provvedimenti provvisori.¹⁴ In ogni caso, se gli Stati africani avessero implementato le decisioni della Corte Africana, sarebbe stato loro interesse comunicarlo. Quindi, poiché gli Stati africani non hanno fornito aggiornamenti sul seguito dato a tali atti, è probabile che non li abbiano ancora attuati.¹⁵ Inoltre, secondo l'art. 29, comma 2, del Protocollo

¹⁰ La Commissione Africana ha rinviato alla Corte Africana il caso delle violazioni dei diritti umani perpetrate in Libia nel 2011. La denuncia è stata infine cancellata dal registro a causa dell'evoluzione della situazione in Libia. (*African Commission on Human and Peoples' Rights v. Socialist Peoples' Libyan Arab Great Jamahiriya*, istanza n. 004/11, sentenza del 25 marzo 2013). Poi, la Commissione Africana ha inviato alla Corte Africana i casi relativi allo sfratto delle popolazioni indigene Ogiek dalla foresta Mau in Kenya. (*African Commission on Human and Peoples' Rights v. Kenya*, istanza n. 006/12, sentenza del 26 maggio 2017) ed a Saif al-Islam Khadafy, arrestato e condannato a morte da un tribunale insurrezionale libico (*African Commission on Human and Peoples' Rights v. Libya*, istanza n. 002/13, sentenza del 3 giugno 2016).

¹¹ Il Protocollo sottolinea la differenza tra l'interesse di uno stato membro che agisce allo scopo generale di proteggere i diritti umani e l'interesse di uno stato membro i cui cittadini sono vittime delle violazioni commesse da un altro stato membro. Solo quest'ultimo può presentare direttamente un ricorso alla Corte. Pertanto, il Protocollo riconosce sia la tendenza degli stati a non presentare ricorsi interstatali dinanzi agli organi internazionali, sia l'eccezione relativa a una situazione in cui è in gioco un interesse diretto.

¹² Art. 5(3) del Protocollo prevede che la Corte Africana possa autorizzare i singoli e le ONG ad avviare procedimenti direttamente dinanzi ad essa solo in conformità con il successivo art. 34(6). Tale disposizione specifica che, al momento della ratifica del Protocollo o in qualsiasi momento successivo, gli Stati membri devono fare una dichiarazione di accettazione della competenza della Corte a ricevere le cause ai sensi dell'art 34, par 6.5(3). In caso contrario, la Corte non riceverà alcun reclamo da parte di singoli o di ONG.

¹³ Benin, Burkina Faso, Costa D'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, Tanzania e Tunisia. Il Ruanda ha recentemente ritirato la sua precedente dichiarazione come atto di protesta contro la Corte Africana, che si sta occupando di un caso riguardante le presunte violazioni subite dal principale oppositore politico del presidente ruandese. Si veda il comunicato stampa del Ministero della Giustizia ruandese, trasmesso al Presidente della Corte Africana il 3 marzo 2016, disponibile sul sito www.minijust.gov.rw.

¹⁴ Per avere una panoramica completa di tutti gli atti finora adottati dalla Corte Africana, si veda il suo sito ufficiale, www.african-court.org.

¹⁵ A titolo esemplificativo, la Tanzania non ha mai fornito informazioni ufficiali sull'esecuzione della prima sentenza della Corte africana (*Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre and Reverend Christopher R. Mtikila v. Tanzania*, Istanze n. 009/11 e 011/11, Sentenza del 14 giugno 2013). Tuttavia, nel contesto della seguente procedura riguardante i risarcimenti richiesti da una vittima, la Tanzania ha rivelato che le sue leggi in conflitto con la Carta Africana

di Ouagadougou, il Consiglio Esecutivo dell'UA è incaricato di monitorare l'attuazione interna degli atti della Corte Africana. Poiché il Consiglio esecutivo è composto da rappresentanti degli stati che decidono per *consensus*¹⁶, è improbabile che adotti sanzioni contro gli stati (i cui rappresentanti partecipano anche alle sue riunioni) che non hanno attuato le decisioni della Corte Africana.

Allo stato attuale, contrariamente alle aspettative manifestate nel preambolo del Protocollo di Ouagadougou e in alcuni atti dell'UA,¹⁷ l'istituzione della Corte Africana si è rivelata non essere la migliore soluzione ai problemi che riguardano il meccanismo continentale di monitoraggio dei diritti umani.

3. Gli organi giurisdizionali sub-regionali africani e l'estensione delle loro competenze alle controversie sui diritti umani

Gli organismi che tutelano i diritti umani in Africa a livello sub-regionale sono inseriti nel quadro generale della Comunità Economica Africana (CEA).¹⁸ La CEA dovrebbe modificarsi secondo l'istituzione delle REC come aree di integrazione economica e commerciale a livello sub-regionale. Alcuni dei trattati che istituiscono le REC creano anche organi giurisdizionali sub-regionali, mentre altri richiedono che gli Stati membri stipulino protocolli specifici a tal fine. Inizialmente, gli organi giurisdizionali sub-regionali non potevano esaminare le controversie in materia di diritti umani, poiché la competenza *ratione materiae* loro attribuita riguardava esclusivamente l'interpretazione e l'applicazione dei rispettivi trattati REC. Tuttavia, questi trattati contengono alcuni riferimenti alla Carta Africana e ai diritti umani. Inoltre, tutti gli organi giurisdizionali subregionali possono (o potrebbero) ricevere ricorsi individuali. Tutto ciò ha dato loro rapidamente l'opportunità di estendere autonomamente la loro competenza materiale al campo dei diritti umani.¹⁹

Gli organi giurisdizionali sub-regionali hanno iniziato a occuparsi di questioni relative ai diritti umani quando gli Stati africani hanno dichiarato che avrebbero negoziato il Protocollo della Corte Africana. Così, mentre l'entrata in vigore del Protocollo incontrava ostacoli, gli organi giurisdizionali sub-regionali hanno rafforzato la loro competenza in materia di diritti umani, soprattutto grazie a regole semplici e facilmente applicabili e alla loro vicinanza geografica ai singoli ricorrenti individuali. Essi hanno mantenuto tale competenza in materia di diritti umani anche subito dopo l'istituzione del Tribunale Africano, considerati i limiti dello stesso.

Gli Stati africani hanno reagito in modi differenti al crescente attivismo degli organi giurisdizionali sub-regionali nei confronti dei diritti umani: ad oggi, mentre alcuni di questi organi continuano ad

non sono state né saranno modificate (*Reverend Christopher R. Mtikila v. Tanzania*, istanza n. 011/11, sentenza del 13 giugno 2014, par. 23).

¹⁶ Vedi Art. 10-13 dell'atto costitutivo di AU dedicato al Consiglio Esecutivo AU.

¹⁷ Vedi l'ultimo paragrafo del preambolo del Protocollo di Ouagadougou. Vedi anche Assemblea OAU, *The Strengthening of the African Commission on Human and Peoples' Rights and the Establishment of an African Court of Human and Peoples' Rights*, risoluzione n. 230 del 15 giugno 1994, par. 4, e Consiglio Esecutivo OAU, *Resolution on Measures Taken to Implement Resolution AHG/RES. 230 (XXX) Relating to the Strengthening of the African Commission on Human and Peoples' Rights and the Establishment of an African Court of Human and Peoples' Rights*, Risoluzione n. 1674 del 5 luglio 1996, par. 4. Gli organi del OAU hanno adottato molti atti simili negli anni 1994-1998.

¹⁸ La CEA è un'organizzazione intergovernativa istituita nel 1991 attraverso il Trattato di Abuja. Djibouti, Eritrea, Madagascar, Marocco, Somalia E Sud Sudan non sono membri AEC.

¹⁹ Dopo tutto, il ben noto esempio dell'UE ha già chiarito il legame tra i processi di integrazione economica regionale e la protezione giurisdizionale dei diritti umani. Tuttavia, si vedrà nelle prossime pagine che, mentre gli organi giurisdizionali dell'UE possono esaminare esclusivamente le presunte violazioni dei diritti umani riguardanti il diritto UE, i tribunali africani sub-regionali hanno sviluppato la loro competenza nei diritti umani, al di là del quadro giuridico alla base delle REC.

avere competenza sulle controversie nel campo dei diritti umani, altri hanno avuto un destino differente. Nelle pagine seguenti tre esempi faranno luce sulle attuali conseguenze dell'attività degli organi giurisdizionali sub-regionali africani nel campo dei diritti umani.

a. Il Tribunale SADC (Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe)

Il Tribunale SADC ha esteso la sua competenza alle controversie in materia di diritti umani grazie a un'interpretazione estensiva del preambolo e di alcune disposizioni del Trattato SADC.²⁰ Su tale base, negli anni precedenti al 2010, il tribunale SADC ha affrontato lo Zimbabwe sulle violazioni dei diritti umani subite dalle minoranze bianche che vivono nel paese. In particolare, l'azienda a conduzione familiare Campbell ha denunciato lo Zimbabwe davanti al Tribunale SADC a causa del *Land Acquisition Amendment Act*, approvato per espropriare i contadini bianchi delle loro proprietà e altre presunte violazioni dei diritti umani. La situazione si è arrivata al culmine quando il Tribunale della SADC ha confermato la responsabilità dello Zimbabwe nella sua successiva sentenza.²¹

Il governo dello Zimbabwe ha affermato prontamente di non sentirsi vincolato né a quella specifica sentenza né a qualsiasi altra decisione in materia di diritti umani, dato che al Tribunale SADC non era mai stato conferito un mandato in materia di diritti umani. Inoltre, alcuni importanti politici dello Zimbabwe hanno minacciato indirettamente i giudici del Tribunale SADC. In pratica, lo Zimbabwe non ha apprezzato l'attività in materia di diritti umani del Tribunale SADC.²² Nel 2010 ha infine convinto il vertice SADC (l'organo esecutivo composto da tutti gli Stati membri) a sospendere le attività del tribunale stesso.²³

Successivamente, il 21 agosto 2014, il summit di SADC ha adottato un nuovo Protocollo che ha istituito un nuovo Tribunale SADC.²⁴

²⁰ Il Trattato SADC è stato stipulato nel 1992 e successivamente modificato più volte. L'art. 16 di questo trattato richiede agli Stati membri di creare un tribunale. Il Protocollo che istituisce il Tribunale SADC è stato stipulato nel 2000 ed è entrato in vigore nel 2001. Successivamente, è stato modificato più volte. Il Tribunale SADC ha esteso la sua competenza alle controversie in materia di diritti umani sulla base dell'art 4(c) del Trattato SADC, che stabilisce che "SADC e i suoi Stati membri agiscono nel rispetto [...] dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto", e dell'art 6(2), che recita: "SADC e i suoi Stati membri non discriminano nessuno in base al sesso, alla religione, alle opinioni politiche, alla razza, all'origine etnica, alla cultura o alla disabilità". Tutti i documenti SADC menzionati qui di seguito sono disponibili sul sito ufficiale SADC, www.sadc.int.

²¹ Vedi *Mike Campbell (PVT) Ltd and Others v. Zimbabwe*, istanza del 11 ottobre 2007, sentenza del 28 novembre 2008.

²² In due interviste rilasciate a dicembre 2008 alle testate *The Zimbabwean* e *The Zimbabwe Times*, Mugabe ha definito la sentenza emanata nel caso *Campbell* come un "esercizio di inutilità" mentre il Ministero delle Terre ha definito i giudici del Tribunale SADC come "sognatori ad occhi aperti", affermando che "non invertiremo l'esercizio della riforma agraria". In un'altra intervista fornita al quotidiano *The Namibian* il 28 febbraio 2009, Mugabe ha sottolineato che "non c'è nessuna intenzione di fare retromarcia sulle riforme terriere" e che "alcuni contadini sono andati al Tribunale SADC in Namibia, ma è un'assurdità, un'assoluta assurdità, non ci sarà alcun seguito [...]. Abbiamo tribunali qui in questo paese che possono determinare i diritti del popolo. Le nostre questioni territoriali non sono oggetto del tribunale SADC". Poi, il 2 settembre 2009, il Ministro della Giustizia ha pubblicato la nota *Legal Opinion on Zimbabwe and the Jurisdiction of the SADC Tribunal* (disponibile su www.sadc.int e pubblicata anche su *The Zimbabwean* e *The Zimbabwe Times*), dove ha affermato che "ogni decisione che il tribunale SADC potrà avere o potrà produrre in futuro contro la Repubblica dello Zimbabwe sarà nulla e priva di validità".

²³ La sospensione del Tribunale SADC è stata deliberata dal Trentesimo Summit SADC il 17 agosto 2010 (si veda sopra tutto il par 32 del comunicato finale), e confermata dal Summit Straordinario SADC svoltosi il 20 maggio 2011. Nella sua pressione diplomatica riguardante la sospensione del Tribunale SADC, lo Zimbabwe è stato fortemente supportato dalla Tanzania, il cui presidente, facendo riferimento al tribunale SADC, pare abbia dichiarato che "abbiamo creato un mostro che ci divorerà tutti".

²⁴ La decisione di stipulare un nuovo Protocollo che istituisce un nuovo Tribunale SADC è stata adottata durante il Trentaduesimo Summit SADC, il 18 agosto 2012 (vedi par 24 del comunicato finale). Poi il nuovo Protocollo è stato approvato il 21 agosto 2014, durante il Trentaquattresimo Summit SADC. Il nuovo Tribunale SADC prenderà servizio

Poiché il nuovo Tribunale SADC può esaminare solo le rivendicazioni interstatali, è improbabile che si occupi nuovamente di controversie sui diritti umani. Di conseguenza, gli Stati membri di SADC hanno "castrato" il Tribunale SADC, sradicando le competenze in materia di diritti umani che esso aveva sviluppato.

b. La Corte di Giustizia EAC (Comunità dell'Africa orientale)

Come osservato, lo sviluppo delle competenze in materia di diritti umani degli organi giurisdizionali sub-regionali africani è iniziato come una questione di iniziativa giudiziaria. Poi, in alcuni casi, gli Stati africani sono intervenuti, eliminando o confermando tale competenza attraverso disposizioni del trattato. In altri casi, invece, questi organi esaminano ancora oggi le controversie sui diritti umani esclusivamente sulla base della loro discrezionalità giudiziaria, quindi senza una precisa competenza contrattuale. L'esempio della Corte di Giustizia EAC è il più importante.²⁵

Invero, lo stesso trattato AEC richiede agli Stati membri di concludere un protocollo che attribuisca ufficialmente un mandato in materia di diritti umani alla Corte di Giustizia EAC.²⁶ Gli Stati membri EAC avevano iniziato a negoziare tale protocollo subito dopo l'entrata in vigore del Trattato EAC. Tuttavia, i colloqui hanno incontrato un ostacolo nel 2007, quando la Corte di giustizia dell'EAC ha emesso la sua sentenza nel caso *Anyang Nyong'o*, dichiarando che il Kenya aveva violato alcuni diritti politici sanciti dalla Carta Africana.²⁷ Come avvenuto con il Tribunale SADC, anche la Corte di Giustizia EAC ha emesso tale sentenza senza avere un'espressa competenza in materia di diritti umani.²⁸ In questo senso, il Kenya ha protestato e ha causato l'interruzione del processo di redazione del protocollo per un lungo periodo. I negoziati sono stati recentemente ripresi, ma stanno procedendo lentamente.

In attesa che gli Stati membri EAC adottino il Protocollo, la Corte di Giustizia EAC ha sempre continuato a occuparsi delle controversie in materia di diritti umani. A titolo di esempio, nella sentenza emessa nel caso *Katabazi* subito dopo il cosiddetto "Kenyan impasse", da un lato ha ammesso di non avere alcuna competenza esplicita per le controversie sui diritti umani, dall'altro ha aggiunto di non considerarsi esente dalla risoluzione di controversie "anche inerenti" ai diritti umani.²⁹ La Corte di Giustizia dell'EAC non ha fornito maggiori dettagli su tale ragionamento nelle

dopo che due terzi degli Stati membri SADC avranno ratificato il nuovo Protocollo secondo il suo art. 35. Ad oggi, solo lo Zimbabwe ha ratificato il nuovo Protocollo.

²⁵ Il Trattato EAC (firmato nel 1999) ha generato direttamente la Corte di Giustizia EAC successivamente entrata in vigore nel 2000. Il Trattato EAC è stato emendato due volte, nel 2006 e nel 2007. Ora, l'Ottavo Capitolo (Artt. 23-47) del Trattato EAC è interamente dedicato alla Corte di Giustizia EAC. Tutti i documenti riguardanti EAC sono disponibili nel sito ufficiale di EAC, www.eac.int.

²⁶ Vedi art 27(2) del Trattato EAC.

²⁷ Vedi *Anyang' Nyong'o and Others v. Kenya*, istanza dell'8 novembre 2006, sentenza del 29 marzo 2007. In questo caso il ricorrente ha contestato con successo la modalità di selezione dei delegati all'Assemblea Legislativa dell'EAC da parte del governo keniano.

²⁸ Dopo tutto, non sembra che il preambolo e l' art 6(d) del Trattato EAC ("i principi fondamentali che regolano il raggiungimento degli obiettivi della Comunità da parte degli Stati Membri includono [...] il riconoscimento, la promozione e la protezione dei diritti umani e dei popoli in conformità con le disposizioni della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli") possono essere interpretati come il conferimento di un mandato in materia di diritti umani alla Corte di Giustizia EAC.

²⁹ Vedi *Katabazi and Others v. Uganda*, istanza del 29 agosto 2007, sentenza dell'1 novembre 2007, sezione sull'ammissibilità.

altre decisioni (anche) relative a questioni di diritti umani. Tuttavia, di fatto, in tali decisioni ha accertato la responsabilità degli stati imputati per alcune violazioni dei diritti umani.³⁰

c. La Corte di Giustizia ECOWAS

La Corte di Giustizia ECOWAS inizialmente ha esteso la sua competenza nel campo dei diritti umani sulla base dell'adesione di ECOWAS alla promozione e alla protezione dei diritti umani e della cooperazione richiesta agli Stati membri ECOWAS per realizzare gli obiettivi della Carta Africana (cfr. rispettivamente l'art. 2, par. 1, lettera a), 4(g), e art. 56(2) del trattato ECOWAS). Gli Stati membri ECOWAS non hanno fatto obiezioni e, in aggiunta, nel 2005 hanno allegato un Protocollo Supplementare al Trattato ECOWAS, i cui artt. 9(4) e 10(d), ora confermano in modo esplicito tale competenza.³¹ Ad oggi, la Corte di Giustizia di ECOWAS esercita un mandato sui diritti umani molto ampio: basti dire che l'esaurimento dei rimedi nazionali non è incluso tra le condizioni di ammissibilità dei singoli reclami.³²

Nonostante questo, gli Stati membri di ECOWAS stanno attualmente esaminando un progetto di riforma volto a revocare la competenza della Corte di Giustizia ECOWAS in materia di diritti umani. Il Gambia ha suggerito questa riforma nel contesto di un contrasto avuto con la Corte di Giustizia ECOWAS in merito all'attuazione interna di due sentenze in cui è stata dichiarata la responsabilità del Gambia nelle violazioni dei diritti umani.³³ Anche se situazioni come questa sono molto simili a quelle verificatesi sia in SADC che in EAC, il risultato sarà prevedibilmente differente. In termini generali, la maggioranza degli Stati membri di ECOWAS non mostra un'effettiva propensione ad approvare la riforma in esame.

L'impressione è quella che i governi ECOWAS stiano tentando di aumentare la consapevolezza nei confronti dei diritti umani nell'Africa Occidentale in modo da potersi rappresentare come sostenitori dei diritti umani. Si può solo considerare che cinque degli otto Stati africani che accettano la competenza del Tribunale africano per le rivendicazioni individuali e delle ONG appartengono ad ECOWAS (Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana e Mali). Probabilmente, l'obiettivo della maggioranza degli Stati membri ECOWAS è quello di alimentare le relazioni con i tradizionali finanziatori internazionali (EU, UN, Paesi Scandinavi e alcune ONG), interessati alla difesa dei diritti umani. Nei fatti, Cina e India (e altri nuovi finanziatori che danno meno importanza alla questione dei diritti umani) generalmente non inviano troppi aiuti allo sviluppo ai paesi dell'Africa Occidentale, dal momento che preferiscono investire in altre regioni africane.

³⁰ Come esempi, si vedano *Independent Medical Unit v. Kenya and Four Others*, istanza del 2 Luglio 2010, sentenza del 29 Giugno 2011, e *Plaxeda Rugumba v. Secretary General of the East African Community and Rwanda*, istanza dell'8 novembre 2010, sentenza dell'1 dicembre 2011.

³¹ Il Trattato ECOWAS è stato firmato nel 1975. Poi è stato aggiornato nel 1993. Il Protocollo sulla Corte di Giustizia ECOWAS è stato stipulato nel 1991 e successivamente allegato al nuovo Trattato ECOWAS. È entrato in vigore nel 1996. Il protocollo aggiuntivo che modifica il protocollo relativo alla Corte di Giustizia ECOWAS è stato adottato nel 2005, dopo che la Corte di Giustizia ECOWAS si è occupata dei diritti umani nella causa *Afolabi Olajide v. Niger*, istanza n. 01/03, sentenza del 27 aprile 2004. Da allora, la Corte di Giustizia ECOWAS, ha esaminato sovente dispute relative ai diritti umani. Per tutti i documenti che riguardano ECOWAS che verranno menzionati qui di seguito, si veda il sito di ECOWAS, www.ecowas.int

³² La Corte di Giustizia di ECOWAS ha chiarito più di una volta che l'esaurimento dei rimedi domestici non è una condizione di ammissibilità. A titolo esemplificativo, si veda *Essien v. The Gambia and Another*, istanza n. 05/05, sentenza del 29 ottobre 2007, e *Koraou v. Niger*, istanza n. 08/08, sentenza del 27 ottobre 2008. Riguardo al caso specifico, la Corte di Giustizia di ECOWAS è differente dalla maggioranza degli organi internazionali riguardo a contenziosi che hanno a che fare con i diritti umani.

³³ Vedi *Manneh v. The Gambia*, istanza n. 04/07, Judgment of 5 June 2008, and *Saidykhon v. The Gambia*, istanza n. 11/07, sentenza del 16 dicembre 2010, entrambi riguardanti giornalisti che hanno subito torture.

Pertanto, alla fine, è probabile che gli Stati membri ECOWAS opteranno per evitare qualsiasi palese conflitto con la Corte di Giustizia ECOWAS sul tema dei diritti umani.