

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

UNIONE AFRICANA

L'ATTIVITÀ DELL'UA NEL 2018

1. *Introduzione.*- L'UA ha celebrato il 2018 come anno della lotta alla corruzione in Africa¹. In aggiunta, in considerazione della ricorrenza del centenario della nascita di Nelson Mandela, l'UA ha dedicato il 2018 anche ai temi della pace e dell'integrazione tra i popoli². In questo anno la Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'UA (d'ora in avanti: Conferenza) si è riunita quattro volte: il 28 e 29 gennaio presso la sede ufficiale di Addis Abeba, in Etiopia (XXX sessione ordinaria); il 21 marzo a Kigali, in Ruanda (X sessione straordinaria); il 1° e 2 luglio a Nouakchott, in Mauritania (XXXI sessione ordinaria); il 17 e 18 novembre ancora una volta ad Addis Abeba (XI sessione straordinaria). Il Presidente del Ruanda, Paul Kagame, ha coordinato tutte le sessioni tenute dalla Conferenza nel 2018, coadiuvato, secondo il sistema della c.d. *trojka*, dal suo predecessore, il Presidente della Guinea, Alpha Condé, e dal suo successore designato, il Presidente dell'Egitto, Abdel Fattah el-Sisi. Ogni sessione della Conferenza è stata preceduta da un incontro preparatorio del Consiglio esecutivo dell'UA (con l'unica eccezione della XI sessione straordinaria di novembre); come di consueto, in seno al Consiglio esecutivo, i Ministri degli esteri degli Stati membri dell'UA hanno negoziato le decisioni la cui adozione è stata poi raccomandata alla Conferenza³.

Nella presente rassegna, dopo l'esame delle maggiori innovazioni inerenti all'organizzazione interna dell'UA, ci si focalizzerà sulle principali politiche condotte in materia di sviluppo economico, cooperazione commerciale, tutela della salute, lotta al cambiamento climatico; si introdurrà inoltre il piano per la sicurezza alimentare africana, ampiamente discusso negli anni scorsi e finalmente adottato nel 2018. Di seguito, si darà conto delle azioni intraprese dall'UA nell'ambito del sistema regionale di sicurezza collettiva e si dedicherà spazio alla giustizia internazionale penale (tema notoriamente sensibile per gli Stati africani). Si analizzerà quindi l'attività degli organi africani competenti in materia di garanzia e promozione dei diritti dell'uomo, cioè la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, il Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino e la Corte africa-

¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 675 (XXIX), *2018 as the African Anti-Corruption Year*, confermata con la dichiarazione n. 1 (XXXI), *African Anti-Corruption Year*.

² V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 2 (XXX), *Centenary of Nelson Mandela*, e dichiarazione n. 3 (XXXI), *Centenary of Nelson Mandela*.

³ Precisamente, la XXXII sessione ordinaria del Consiglio esecutivo si è svolta ad Addis Abeba il 26 gennaio 2018, la XVIII sessione straordinaria a Kigali il 19 marzo 2018 e la XXXIII sessione ordinaria a Nouakchott il 29 giugno 2018.

na dei diritti dell'uomo e dei popoli. Infine, si tratteggeranno le posizioni dell'UA in alcuni scenari di politica internazionale.

La sensazione generale che traspare e che lega i diversi ambiti in questa sede esaminati è quella di una retorica forse eccessiva, peraltro raramente accompagnata dai fatti. In altre parole, sembra che l'UA e specialmente la sua Conferenza (sui cui atti ci si è soprattutto soffermati per l'elaborazione di questa rassegna) costituiscano un buon foro di discussione per gli Stati africani, ma non rappresentino la sede più idonea per l'adozione di decisioni operative. A voler essere precisi, nel corso del 2018, la Conferenza ha in effetti approvato diverse decisioni. Si tratta, però, di atti che riconoscono i meriti di un certo meccanismo o plaudono all'azione svolta da alcuni Stati in taluni ambiti o deplorano la mancata soluzione di determinati problemi e situazioni di crisi, senza molto altro aggiungere. Ulteriori decisioni hanno, invece, provveduto all'ampliamento della composizione e del mandato di agenzie, comitati, meccanismi e organismi già esistenti o alla creazione di nuovi enti, dotati di competenze molto specifiche. È come se l'UA incoraggiasse la rapida proliferazione di organismi sussidiari e tematici. Tutto ciò è comunque corredato dalla persistente scarsità delle risorse finanziarie e dalla loro non efficiente gestione: anche nel 2018 è stato questo il più rilevante problema che la Conferenza ha dovuto affrontare rispetto a tutti gli ambiti di attività dell'UA.

2. *Questioni attinenti all'organizzazione interna.*- Si è ampiamente discusso nel 2018 di una riforma istituzionale generale dell'UA. Le proposte principali hanno riguardato: la creazione di meccanismi di controllo sull'attuazione nazionale delle decisioni della Conferenza; una maggiore chiarezza degli obblighi insiti nelle decisioni della Conferenza, di modo da renderne agevole l'attuazione nazionale; il passaggio da due a una sessione ordinaria della Conferenza ogni anno; la parziale trasformazione degli organi monocratici in organi collegiali (sul modello della c.d. *trojka* introdotta recentemente per la guida della Conferenza); l'istituzione di una sessione del Consiglio esecutivo da tenersi ogni anno a luglio esclusivamente per l'approvazione del *budget*; l'espansione, da dieci a quindici membri, della composizione del Comitato dei Ministri delle finanze (cui compete la verifica dello stato finanziario dell'UA) e la creazione di meccanismi e organismi tematici dipendenti da tale Comitato; la piena parità di genere in seno agli organi dell'UA entro il 2025; la riserva a favore dei giovani di una quota del 35% delle assunzioni del personale dell'UA; l'istituzione di programmi di tirocinio e *training* per i neolaureati⁴.

In aggiunta, l'XI sessione straordinaria della Conferenza si è focalizzata sulla riforma della procedura di nomina della Commissione dell'UA, accogliendo alcune proposte contenute in un rapporto in precedenza elaborato dal Presidente della stessa Commissione e discusse in una sessione *ad hoc* del Consiglio esecutivo del 12 e 13 settembre 2018. In particolare, la Conferenza ha stabilito che la prossima Commissione dell'UA – il cui insediamento è previsto per il 2021 – sarà formata di otto membri: un presidente, un vicepresidente e sei commissari⁵. L'esatta composizione

⁴ V. Consiglio dell'UA, decisione n. 687 (XXX), *Progress Report on the Status of Implementation of Assembly Decision n. 635 (XXVIII) on the Institutional Reform of the African Union*, e decisione n. 690 (XXXI), *Progress Report on the Implementation of the Institutional Reform of the African Union*.

⁵ Gli ambiti di competenza dei sei commissari saranno così ripartiti: a) agricoltura, sviluppo rurale e tutela dell'ambiente e del mare; b) sviluppo economico, commercio e industria; c) istruzione, scienza,

della Commissione sarà stabilita in base a criteri quali l'equa ripartizione geografica, la parità di genere, il merito. L'individuazione dei membri della futura Commissione sarà affidata a un Panel composto di cinque eminenti personalità africane (una per ogni macroregione africana) nominate dalla Conferenza; il Panel effettuerà una proposta alla Conferenza, che si esprimerà in proposito a maggioranza qualificata dei due terzi, mantenendo così il potere effettivo di nomina della Commissione. Peraltro, la Conferenza potrà sfiduciare ciascun commissario votando a maggioranza dei due terzi su proposta del Presidente della Commissione; per togliere la fiducia all'intera Commissione o al suo Presidente sarà invece necessaria la richiesta scritta di almeno quattro Stati membri dell'UA e il successivo voto a maggioranza dei due terzi (quindi non con il consueto metodo del *consensus*) della Conferenza⁶.

Nel corso della XI sessione straordinaria, la Conferenza ha inoltre proposto una più precisa suddivisione delle competenze tra l'UA, le Comunità economiche sub-regionali (RECs), le altre organizzazioni intergovernative africane, i numerosi meccanismi regionali e gli Stati membri, onde evitare ulteriori sovrapposizioni in aggiunta a quelle già verificatesi negli ultimi anni. L'obiettivo è anche quello di ristrutturare il finanziamento dei suddetti enti. La proposta della Conferenza, basata sui principi di sussidiarietà e di vantaggio comparativo e su un sistema di monitoraggio reciproco, è oggetto di un vertice convocato a luglio 2019 alla presenza di tutti gli attori interessati⁷.

Nel frattempo, anche il dibattito sui più generali problemi di finanziamento dell'UA è proseguito⁸. La Conferenza ha costituito un Comitato *ad hoc* dei Ministri dell'economia degli Stati membri dell'UA con l'intento di riprendere il progetto di riforma del 2015, che prevedeva una partecipazione solidale ed equa di tutti gli Stati membri al finanziamento dell'UA ma, allo stesso tempo, teneva conto delle effettive capacità contributive di ciascuno Stato⁹. Contestualmente, la Conferenza ha accolto l'istituzione di un nuovo sistema sanzionatorio per gli Stati membri insolventi rispetto al pagamento delle quote annuali dovute all'UA. Le sanzioni colpiranno gli Stati che non avranno saldato almeno il 50% della quota annuale entro sei mesi dalla data prevista per il versamento dell'intera quota. In questo caso, la sanzione sarà "di ammonimento" e consisterà nel divieto di prendere la parola in seno agli organi

tecnologia e innovazione; d) infrastrutture ed energia; e) affari internazionali, pace e sicurezza; f) salute, aiuti umanitari e sviluppo sociale.

⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (XI), *Institutional Reform*, punti 1-32.

⁷ Ivi, punti 51-57.

⁸ Nel 2015 la Conferenza aveva aperto il dibattito sul problema del finanziamento dell'UA, evidenziandone due aspetti diversi, ma intimamente correlati tra loro: da un lato, la difficoltà di realizzazione delle politiche programmate in assenza di fondi prevedibili e certi; dall'altro, l'esigenza di una maggiore indipendenza economica dell'UA dall'estero e, quindi, di una riduzione dei finanziamenti versati dai donatori internazionali. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 561 (XXIV), *Report of Alternative Sources of Financing the African Union*, adottata con riserva della Tunisia.

⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 2 (XI), *African Union Scale of Assessment and Contribution*, e decisione n. 578 (XXV), *Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union*. La proposta di riforma suddivideva gli Stati in tre categorie di contributori: con un PIL superiore al 4% annuo; con un PIL tra l'1 e il 4% annuo; con un PIL inferiore all'1% annuo. Nella prima categoria rientravano i cinque attuali maggiori contributori dell'UA (Algeria, Egitto, Kenya, Nigeria e Sudafrica), i quali avrebbero dovuto equamente versare il 60% delle risorse necessarie per il funzionamento dell'UA, mentre il restante 40% sarebbe stato pagato dagli altri Stati secondo una progressività decrescente stabilita con calcoli specifici. Si mirava così al raggiungimento dell'indipendenza finanziaria dell'UA per il 100% del *budget* operativo, per il 75% del *budget* di programmazione e per il 25% del *budget* utilizzato per le operazioni di pace.

dell'UA. Agli Stati che avranno continuato a non adempiere gli obblighi finanziari per più di dodici mesi saranno comminate sanzioni "intermedie", che includono il divieto di inviare propri rappresentanti presso l'UA e di ospitare sul proprio territorio organi e organismi dell'UA. Trascorsi due anni, scatterà infine una sanzione "completa" e lo Stato debitore sarà sospeso dall'UA. La Conferenza, in ogni caso, non applicherà sanzioni agli Stati che notificheranno per iscritto situazioni di obiettiva impossibilità di partecipare al finanziamento dell'UA¹⁰.

Durante il 2018 la Conferenza ha adottato e aperto alla firma diversi accordi negoziati sotto la sua egida, invitando gli Stati membri a procedere con sollecitudine alla loro ratifica. Oltre agli accordi che verranno più attentamente menzionati nel prosieguo, si ricordano: lo Statuto per il fondo fiduciario delle vittime dei crimini commessi da Hissène Habré; il Protocollo di attuazione della Convenzione dell'UA per la protezione e l'assistenza agli sfollati interni in Africa; lo Statuto dell'Agenzia spaziale africana; lo Statuto dell'Istituto africano per le rimesse dall'estero¹¹.

3. *Politiche per lo sviluppo economico e cooperazione commerciale.*- La Conferenza ha ufficializzato la trasformazione della Nuova *partnership* per lo sviluppo africano (NEPAD)¹² nell'Agenzia dell'UA per lo sviluppo (AUDA), incaricata di procedere alla realizzazione del programma di sviluppo economico noto come *Agenda 2063*¹³. L'AUDA sarà qualificata alla stregua di un organismo tecnico dell'UA dotato di personalità giuridica (si può immaginare che la personalità giuridica dell'AUDA rileverà limitatamente allo Stato di sede, il Sudafrica) e retto da un proprio Statuto, che la Commissione dell'UA elaborerà e presenterà alla Conferenza all'inizio del 2019. All'AUDA sarà affiancato un Comitato di orientamento composto dai rappresentanti di almeno venti Stati membri dell'UA. Il Presidente della Commissione dell'UA svolgerà funzioni di supervisione dell'AUDA¹⁴.

La Conferenza ha prestato particolare attenzione allo sviluppo dell'economia agricola africana, sostenendo l'introduzione di nuovi mezzi e di tecniche più moderne di coltivazione. Essa ha ammesso le difficoltà di realizzazione del Programma africano unico di sviluppo agricolo (CAADP), dovute alle differenze che contraddistinguono l'economia agricola dei diversi Stati africani, e ha pertanto promosso dei *National Agriculture Investment Plans* idonei ad assecondare le specifiche esigenze

¹⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 3 (XI), *New African Union Sanctions Regime for the Non-Payment of Contributions*.

¹¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 676 (XXX), *Legal Instruments*.

¹² La NEPAD, originariamente autonoma dall'UA, era stata poi integrata nella struttura dell'UA attraverso l'Agenzia per la pianificazione e il coordinamento della NEPAD (NPCA) e il Comitato di orientamento dei Capi di Stato e di Governo (HSGOC). Fino al 2018, la NEPAD si è occupata di crescita infrastrutturale, lotta al cambiamento climatico, promozione dell'occupazione femminile e giovanile, sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e sviluppo agricolo, finanziando i pertinenti progetti nella maggior parte dei casi attraverso gli aiuti internazionali gestiti con l'*African Global Partnership Platform*. La NEPAD si è anche interessata alle politiche per lo sviluppo attuate a livello sub-regionale, offrendo supporto alle RECs.

¹³ La Conferenza aveva approvato sia il documento quadro contenente tale programma sia una versione a uso popolare dello stesso con decisione n. 565 (XXIV), *Report of the Commission on Development of the African Union Agenda 2063 and the Report of the Ministerial Follow-Up Committee on the Bahr Dar Retreat*. Il programma *Agenda 2063* è consultabile online, sul sito dell'UA, www.au.int.

¹⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (XI), cit., punti 33-41, e decisione n. 691 (XXXI), *Transformation of the NEPAD Planning and Coordinating Agency (NPCA) into the African Union Development Agency (AUDA)*.

degli Stati. Allo stesso tempo, la Conferenza ha creato un meccanismo di revisione biennale su base paritaria delle politiche agricole nazionali allo scopo di massimizzare lo scambio di informazioni e la diffusione di *best practices* in campo agricolo¹⁵.

La Conferenza ha avviato un programma per la promozione del digitale e per l'inserimento del continente africano nell'economia digitale globale, riconoscendo l'importanza di internet come principale motore contemporaneo di supporto allo sviluppo economico. L'obiettivo è quello di stabilire un sistema di *governance* digitale continentale, che renda la rete inclusiva, trasparente e accessibile a tutti. Dopodiché, secondo il programma dell'UA, l'economia digitale interconnessa agevolerà automaticamente gli investimenti, stimolerà l'iniziativa imprenditoriale e favorirà la creazione di nuove infrastrutture. La Conferenza ha acquisito la disponibilità della Commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite (UNECA) a collaborare con l'UA per la realizzazione del suddetto programma, occupandosi in particolare dell'istituzione di un collegato meccanismo per la protezione della *privacy*¹⁶.

Alla politica commerciale dell'UA è stata interamente dedicata la X sessione straordinaria della Conferenza, alla quale sono stati peraltro invitati i più importanti imprenditori africani. In quella sede, la Conferenza ha confermato che la realizzazione dell'Area continentale di libero scambio (CFTA) rappresenta un passaggio cruciale per la piena realizzazione della Comunità economica africana (AEC)¹⁷. Pertanto, essa ha accelerato il completamento della CFTA¹⁸, approvandone l'Accordo istitutivo e invitando gli Stati membri dell'UA a firmare e ratificare al più presto tale strumento¹⁹. La Conferenza aveva peraltro da poco già adottato il Protocollo sulla libertà di movimento delle persone, sul diritto di residenza e sul diritto di stabilimento²⁰, negoziato i progetti relativi a tre protocolli in tema di nomenclatura delle merci, di libera circolazione dei servizi e di risoluzione delle controversie commerciali e avviato un confronto riguardante la stipulazione di strumenti sulla concorrenza, sulla

¹⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 668 (XXX), *Fast Tracking CAADP-Malabo Commitments for Accelerating Agriculture Transformation in Africa Through Biennial Review Mechanism and Africa Agricultural Transformation Scorecard*.

¹⁶ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 3 (XXX), *Internet Governance and Development of Africa's Digital Economy*.

¹⁷ L'AEC è stata istituita con il Trattato di Abuja del 3 giugno 1991, entrato in vigore il 12 maggio 1994. Nel momento in cui si scrive, dell'AEC fanno parte tutti gli Stati africani con le eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Somalia e Sudan del Sud. L'AEC si propone di incentivare lo sviluppo di buone relazioni economiche e commerciali tra gli Stati africani, al fine di creare un'unione economica e monetaria, sul modello dell'Unione europea. Perché ciò possa accadere, l'AEC promuove la cooperazione economica sub-regionale. L'art. 88 del Trattato di Abuja stabilisce quindi la creazione di una serie di RECs, note anche come "pilastri" dell'AEC, alla quale le RECs sono legate da un apposito Protocollo, entrato in vigore il 25 febbraio 1998.

¹⁸ Nel 2015 la Conferenza aveva avviato i negoziati riguardanti l'accordo sulla CFTA, invitando a prendervi parte tutti gli Stati membri dell'UA, le RECs, l'UNECA e le altre principali istituzioni economiche internazionali: v. Conferenza dell'UA, decisione n. 569 (XXV), *Launch of Continental Free Trade Area Negotiations*, e dichiarazione n. 3 (XXV), *Launch of the Negotiations for the Establishment of the Continental Free Trade Area (CFTA)*.

¹⁹ *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, adottato il 21 marzo 2018 e contestualmente firmato da tutti gli Stati membri dell'UA con le eccezioni di Botswana, Eritrea, Guinea Bissau, Nigeria e Zambia. L'Accordo è stato ratificato nel 2018 soltanto da Ciad, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea Conakry, Kenya, Niger, Ruanda e Swaziland.

²⁰ *Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment*, adottato il 29 gennaio 2018 e contestualmente firmato da trentadue Stati membri dell'UA. Nel 2018, il Protocollo risulta ratificato soltanto dal Ruanda.

proprietà intellettuale e sugli investimenti²¹. In più, ancorché manchino delle disposizioni specifiche in tema di tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito della CFTA, si è sostenuto che l'integrazione commerciale continentale potrebbe comunque favorire un miglioramento dello *standard* di protezione internazionale dei diritti dell'uomo, quasi sul modello di quanto accaduto in passato nell'UE²².

La politica commerciale dell'UA è stata in parte oggetto anche delle altre sessioni della Conferenza, durante le quali è stata in particolare discussa la possibilità di elaborare una lista di beni esclusi dalla libera circolazione nella CFTA, è stato richiesto agli Stati di presentare eventuali proposte di concessioni tariffarie ed è stata stabilita l'incompatibilità con la CFTA di accordi commerciali bilaterali stipulati tra Stati membri dell'UA²³. La Conferenza ha inoltre incentivato la cooperazione commerciale con l'UE in attuazione delle indicazioni della *Joint Africa-EU Strategy*, adottata nel 2007 a Lisbona e rinnovata nel 2017 ad Abidjan, e la partecipazione attiva degli Stati membri ai negoziati per il c.d. Accordo Post Cotonou 2020, che coinvolgerà anche gli Stati dei Caraibi e del Pacifico (insieme ai quali gli Stati africani costituiscono il noto gruppo degli Stati ACP, con i quali l'UE condivide da ormai molti anni notevoli interessi commerciali); allo stesso tempo, però, la Conferenza ha richiesto di posticipare l'avvio dei suddetti negoziati, in maniera tale da permettere la definizione di una più precisa posizione comune africana²⁴. La Conferenza ha infine collegato alla CFTA il Mercato unico africano del trasporto aereo (SAATM), istituito a vantaggio delle linee aeree dei ventitré Stati africani che hanno aderito al pertinente Accordo²⁵.

4. *Politiche per la salute, la sicurezza alimentare e il contrasto al cambiamento climatico.*- La Conferenza ha rinnovato il suo impegno nella lotta contro l'AIDS in Africa, operando attraverso il Comitato per l'AIDS (AWA) e l'Agenzia africana per il farmaco (*Africa Medicines Agency*). Tuttavia, la piena attuazione della *road map* sul tema *Shared Responsibility and Global Solidarity for AIDS, Tuberculosis (TB) and Malaria Response in Africa*, inizialmente prevista per la fine del 2015, poi posticipata al 2020, è stata ulteriormente rinviata al 2030, a causa delle notevoli difficoltà finanziarie a essa sottese. Gli Stati africani e i donatori internazionali sono stati quindi invitati a un maggiore impegno finanziario²⁶.

La Conferenza nel 2018 ha inoltre adottato il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle persone con disabilità, che in qualche modo si ispira all'analogo strumento approvato nel 2006 in ambito ONU. Nel quadro del catalogo dei diritti dell'uomo enunciati in questo Protocollo, spicca special-

²¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (X), *Draft Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*.

²² Per questa prospettiva, v. B.K. KOMBO, *Doing Regional Integration Better? The Possibility of Reinvigorating the Relationship Between International Human Rights Law and International Economic Law through the African Continental Free Trade Area*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.com, 12 agosto 2019.

²³ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 692 (XXXI), *African Continental Free Trade Area*.

²⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 694 (XXXI), *New Agreement on Post Cotonou Cooperation with the European Union*, e decisione n. 3 (XI), *Post Cotonou Negotiations*. Sul tema dei rapporti commerciali tra UE e Stati ACP, recentemente v. F. PETRANGELI, *Is the EU-ACP Partnership still Suitable for Africa?*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 11 dicembre 2019.

²⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 665 (XXX), *Establishment of a Single African Air Transport Market*, adottata con riserva apposta dall'Egitto.

²⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 709 (XXXI), *Report of the AIDS Watch Africa (AWA)*.

mente il diritto alla salute fisica e mentale, cui è riservata una declinazione ampia. Gli Stati parti si pongono, *inter alia*, l'obiettivo di garantire adeguate cure mediche e assistenza ospedaliera alle persone disabili, con lo scopo più generale di fare quanto in loro potere per rendere dignitosa la vita di queste persone²⁷.

Il tema della sicurezza alimentare è stato introdotto nell'agenda dell'UA soltanto a partire dal 2018; si tratta peraltro di un tema strettamente correlato alla questione dello sviluppo agricolo, sopra discussa. Gli obiettivi principali dell'UA in questo ambito sono quelli di prevedere ed evitare ogni forma di carestia e ridurre considerevolmente i problemi medici causati dalla malnutrizione entro il 2025. Per raggiungere questi obiettivi, il gruppo degli *African Leaders for Nutrition* ha elaborato un piano che collega la sicurezza alimentare allo sviluppo agricolo, oltre che alla più generale crescita economica e alla creazione di posti di lavoro. Si tratta naturalmente di un piano ambizioso, che richiederà notevoli finanziamenti da parte non solo degli Stati africani, ma anche dei donatori internazionali²⁸.

L'UA ha continuato a mostrare interesse anche per le questioni climatiche, sostenendo l'azione del Comitato dell'UA sul cambiamento climatico (CAHOSCC). In particolare, la Conferenza ha apprezzato il ruolo da esso svolto durante le ultime sessioni della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro ONU sul cambiamento climatico, ma ha messo in evidenza come le risorse mobilitate per l'adattamento al cambiamento climatico siano ancora insufficienti, sottolineando che gli Stati occidentali e le principali organizzazioni internazionali dovrebbero aiutare maggiormente gli Stati africani, che più di altri soffrono le conseguenze del cambiamento climatico²⁹.

5. *Pace e sicurezza.*- Nel 2018 i temi attinenti alla pace e alla sicurezza regionale hanno notevolmente interessato la Conferenza, che ha discusso e approvato i due rapporti presentati dal Consiglio di pace e sicurezza³⁰, l'organo posto al vertice del sistema di sicurezza regionale dell'UA, la c.d. *African Peace and Security Architecture*. Peraltro, la composizione del Consiglio di pace e sicurezza è stata rinnovata durante la XXX sessione della Conferenza³¹, che ha anche approvato il decimo rapporto del Comitato tecnico specializzato dell'UA per la difesa e la sicurezza, ove si dà conto di una serie di esercitazioni militari che l'*African Capacity for Immediate Response to Crises* (una forza di intervento rapida con competenza continentale) e l'*African Standby Force* (una forza permanente suddivisa in cinque contingenti

²⁷ *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Persons with Disabilities in Africa*, adottato il 29 gennaio 2018. Nell'anno in esame il Protocollo è stato firmato soltanto dalla Repubblica Centrafricana.

²⁸ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 681 (XXX), *African Leaders for Nutrition (ALN) Initiative*.

²⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 669 (XXX), *Outcomes of COP 23/CMP 13 and Africa's Engagements at the Global Climate Change Conference at COP 24/CMP 14*.

³⁰ Per la ricostruzione delle attività svolte dall'UA nel 2018 in materia di pace e sicurezza, ove non altrimenti indicato, si farà riferimento in questo paragrafo alle decisioni della Conferenza n. 677 (XXX), *Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*, e n. 695 (XXXI), *Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*. Entrambe sono state rese dalla Conferenza in approvazione dei due rapporti a essa presentati nel 2018 dal Consiglio di pace e sicurezza.

³¹ I dieci seggi biennali sono stati attribuiti ad Angola, Gabon, Gibuti, Guinea Equatoriale, Liberia, Marocco, Ruanda, Sierra Leone, Togo e Zimbabwe; i rimanenti cinque seggi triennali sono rimasti invece ancora appannaggio di Egitto, Kenya, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo e Zambia. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 674 (XXX), *Election of Ten (10) Members of the Peace and Security Council*.

sempre stanziati in ognuna delle cinque sub-regioni africane) hanno condotto nel 2018 e si conferma la piena operatività di tutti i contingenti dell'*African Standby Force*, con l'unica eccezione di quello nordafricano. Inoltre, la Conferenza ha approvato l'istituzione del *Control, Communication and Information System* (ASF C3IS), un meccanismo per la raccolta e lo scambio di informazioni con sede in Camerun³², e del *Centre for Post-Conflict Reconstruction and Development* (CPCRD), una struttura di monitoraggio della ricostruzione seguente alla conclusione dei conflitti³³.

Tra le crisi più risalenti affrontate dall'UA ancora nel 2018 rientra quella libica, di cui l'*African Union High-Level Committee on Libya* si è specificamente occupato e rispetto alla quale una Conferenza ministeriale è stata organizzata ad Addis Abeba il 17 aprile 2018. La Conferenza non ha potuto far altro che prendere atto della persistente instabilità politica libica e dei suoi riflessi su tutta l'area nordafricana e del Mediterraneo per poi riproporre l'avvio, in collaborazione con le Nazioni Unite, di un processo di riconciliazione nazionale veramente inclusivo³⁴. Decisamente incancrenita è anche la crisi in Somalia, dove l'azione della *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) non è finora riuscita a contrastare le ostilità tra il Governo centrale, i governi delle diverse unità territoriali e i ribelli. Sembra però che l'AMISOM abbia fatto dei progressi per quel che riguarda la lotta nei confronti del gruppo terroristico di al-Shabaab. In ogni caso, l'AMISOM affronta evidenti difficoltà finanziarie; la Conferenza ha quindi esortato le Nazioni Unite e gli Stati occidentali a intervenire in proposito. Analoghe difficoltà finanziarie contraddistinguono l'azione della *African Mission for Central Africa* (MISAC), dispiegata dall'UA nella Repubblica Centrafricana per sostenere l'Accordo di cessazione delle ostilità siglato a Brazzaville nel luglio 2014, che attualmente agisce in stretta cooperazione con la *Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA), gestita dall'UA congiuntamente alle Nazioni Unite³⁵.

Sembrano invece indirizzati a sortire esiti positivi gli sforzi che, da ormai molti anni, l'UA profonde per la risoluzione della storica controversia di confine tra Eritrea ed Etiopia: il 9 luglio 2018 i due Stati hanno infatti siglato un Accordo di pace, cui ha fatto seguito il ripristino delle relazioni diplomatiche, la riapertura dei collegamenti aerei e terrestri e l'instaurazione di rapporti economico-commerciali. Allo stesso modo, dopo l'adesione del Marocco, l'UA ha continuato a seguire da vicino l'annosa questione dell'autodeterminazione della Repubblica Araba Democratica Sahraui, riuscendo finalmente a istituire un Meccanismo deputato a mediare tra le parti e riaprendo la propria rappresentanza diplomatica a Laayoune³⁶.

La Conferenza ha monitorato la situazione degli Stati africani in cui dovrebbero svolgersi delle elezioni. Rispetto al Madagascar, essa ha esortato le diverse fazio-

³² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 679 (XXX), *Outcome of the Tenth Ordinary Meeting of the Specialised Technical Committee on Defence and Security*.

³³ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 710 (XXXI), *Hosting the African Union Centre for Post-Conflict Reconstruction and Development*.

³⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 670 (XXX), *Report of the Leader of the African Union High-Level Committee on Libya*.

³⁵ Cfr. B. MAGANZA, *Escalation of Violence in Bangui: Has MINUSCA Become Party to a Conflict in CAR, and What Would That Mean?*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.org, 16 aprile 2018.

³⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 693 (XXXI), *Report of the Chairperson of the Commission of the African Union on the Issue of Western Sahara*, significativamente adottata senza alcuna riserva da parte del Marocco.

ni ad accettare l'organizzazione di elezioni libere e trasparenti volte a consolidare la democrazia e lo stato di diritto. Inviti simili sono stati rivolti alla Guinea Bissau per le elezioni politiche della primavera 2018. La Conferenza ha poi riscontrato risultati positivi nell'ambito del *Framework Agreement for Peace, Security and Cooperation* nella Repubblica Democratica del Congo e ha salutato con favore l'indizione di nuove elezioni per il 23 dicembre 2018.

Anche le molte questioni sudanesi sono state oggetto di approfondimento da parte della Conferenza. L'Alto Rappresentante dell'UA per il Sudan del Sud, Alpha Oumar Konaré, ha mediato tra le parti che animano il conflitto interno nel Sudan del Sud, che sono infine giunte alla firma, il 21 dicembre 2017, sia dell'Accordo sulla cessazione delle ostilità, la protezione dei civili e l'accesso agli aiuti umanitari sia dello Statuto dell'Alta Corte Ibrida per il Sudan del Sudan, entrambi di fondamentale importanza per la corretta attuazione del precedente Accordo sulla risoluzione del conflitto nel Sudan del Sud³⁷. È stato così possibile organizzare il 20 giugno 2018 dei colloqui tra il Presidente del Sudan del Sud e i rappresentanti dei gruppi ribelli, che hanno condotto a un nuovo Accordo di pacificazione firmato a Khartoum il 27 giugno seguente. L'UA ha inoltre operato per la diminuzione delle ostilità tra il Governo del Sudan e le forze ribelli del Darfur, partecipando alla *United Nations African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID)³⁸ e sostenendo la *Darfur Regional Authority* nella sua opera di pacificazione interna, di gestione e accoglienza degli sfollati e di restituzione delle terre. Quanto ai rapporti tra Sudan e Sudan del Sud, l'UA ha rilevato dei miglioramenti, auspicando la definitiva risoluzione delle controversie di confine.

La Conferenza ha preso atto della crisi politica in corso in Burundi e dei gravi disordini cui essa ha condotto, condividendo gli sforzi per la pacificazione interna già compiuti dalla Comunità dell'Africa orientale (EAC) e invitando anche il Consiglio di pace e sicurezza a intervenire. Essa ha ammesso le difficoltà riguardanti il ripristino della pace in Mali: nonostante l'azione della *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) delle Nazioni Unite, la situazione maliana rimane fortemente instabile, soprattutto a causa della costante minaccia di deriva islamista nel Paese, che peraltro ha iniziato a diffondersi oltre confine, in Burkina Faso e Niger. Con generale riferimento agli Stati del Sahel, la Conferenza ha ribadito il supporto al processo di Nouakchott, che dovrebbe condurre al rafforzamento della sicurezza nella regione ma che finora non ha sortito effetti di rilievo. Con riferimento alla situazione nigeriana, la Conferenza ha ribadito il sostegno logistico e finanziario alle azioni di contrasto a Boko Haram esperite dalla *Multinational Joint Task Force*, istituita dagli Stati membri della Commissione del bacino del lago Ciad e dal Benin.

La Conferenza si è nuovamente soffermata anche sul problema del terrorismo, condannando gli attentati verificatisi nel corso dell'anno e invitando gli Stati a dare piena attuazione alla Convenzione dell'UA sulla prevenzione e la lotta al terrorismo e al suo Protocollo³⁹. Essa ha inoltre esortato sia gli Stati membri dell'UA sia i dona-

³⁷ Cfr. anche il communiqué del vertice n. 720 del Consiglio di pace e sicurezza dell'UA, svoltosi straordinariamente a New York il 20 settembre 2017.

³⁸ Cfr. il communiqué del vertice n. 778 del Consiglio di pace e sicurezza dell'UA, svoltosi l'11 giugno 2018.

³⁹ *African Union Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*, adottata ad Addis Abeba il 1° luglio 1999 ed entrata in vigore il 6 dicembre 2002, è a oggi ratificata da quarantatré Stati

tori internazionali a contribuire maggiormente al Fondo per la pace dell'UA. Tra le altre iniziative, si segnala quella inerente alla riduzione entro il 2020 del numero di armi da fuoco in circolazione nel continente attraverso la corretta attuazione della pertinente *roadmap* del Consiglio di pace e sicurezza⁴⁰.

6. *Giustizia internazionale penale.*- Il rapporto conflittuale tra l'UA e la Corte penale internazionale è noto. Come negli anni precedenti, anche nel 2018 la Conferenza ha dunque adottato delle decisioni caratterizzate da toni forti nei confronti dell'operato della Corte penale internazionale (CPI), accusandola di concentrare la propria attenzione quasi esclusivamente sugli Stati africani e di tenere quindi un atteggiamento quasi neocolonialista⁴¹.

La Conferenza ha ricordato ancora una volta agli Stati africani parti dello Statuto di Roma la "necessità imperativa" di non adottare politiche autonome a proposito dei loro rapporti con la Corte penale internazionale, ma di adeguarsi alla posizione comune dell'UA, concordata nelle precedenti sessioni e costantemente riaffermata. In sintesi, secondo l'UA, qualora gli obblighi internazionali nascenti dall'adesione allo Statuto di Roma si trovassero in conflitto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'UA o dal diritto internazionale consuetudinario, gli Stati africani interessati dovrebbero scegliere di non adempiere i primi. Su queste basi, la Conferenza ha nuovamente incoraggiato gli Stati africani che sono anche parti dello Statuto di Roma a disattendere i loro obblighi di cooperazione con la CPI, asserendo nello specifico che questi obblighi contrasterebbero con le norme internazionali consuetudinarie che garantiscono l'immunità alle più alte cariche degli Stati. Con riferimento al caso concernente Omar al-Bashir, Presidente del Sudan, la Conferenza ha quindi sottolineato che gli Stati membri dell'UA non potrebbero procedere al suo arresto, laddove al-Bashir si recasse sul loro territorio. Anche per questo motivo essa ha protestato contro la decisione della Pre-Trial Chamber II della CPI che aveva accertato la responsabilità del Sudafrica per non aver arrestato al-Bashir allorquando quest'ultimo si era lì recato per partecipare a una sessione proprio della Conferenza dell'UA.

Un'altra indagine intrapresa dalla Corte penale internazionale che ha suscitato le critiche dell'UA è quella riguardante il Burundi. La Conferenza ha criticato tale indagine alla luce della decisione del Burundi di recedere dallo Statuto di Roma, resa effettiva il 27 ottobre 2017, che avrebbe dovuto (inspiegabilmente) avere effetti retroattivi. Secondo la Conferenza, l'azione della CPI violerebbe la sovranità del Burundi e minerebbe inoltre il processo di riconciliazione nazionale in atto in quel Paese.

membri dell'UA (non da Botswana, Costa d'Avorio, Marocco, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sao Tome e Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan del Sud, Swaziland, Zambia e Zimbabwe). Il Protocollo, adottato il 1° luglio 2004 per armonizzare l'azione del Consiglio di pace e sicurezza con gli obiettivi della succitata Convenzione, non è ancora entrato in vigore.

⁴⁰ Questo obiettivo è stato oggetto di due specifiche decisioni della Conferenza dell'UA: si tratta della decisione n. 678 (XXX), *Second Report of the Peace and Security Council of the African Union on the Implementation of the African Union Master Roadmap of Practical Steps for Silencing the Guns in Africa by the Year 2020*, e della decisione n. 696 (XXXI), *Report of the Peace and Security Council (PSC) on the Implementation of the AU Master Roadmap of Practical Steps to Silence the Guns in Africa by the Year 2020*.

⁴¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 672 (XXX), *International Criminal Court*.

Per risolvere i problemi legati al rapporto con la CPI, ormai da tempo l'UA promuove la creazione di un organo penale regionale che funga quale foro alternativo e autonomo per il continente africano. Pertanto, la Conferenza ha evidenziato l'importanza per gli Stati africani di procedere celermente alla ratifica del Protocollo di Sharm el-Sheikh del 2008, che istituisce la nuova Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo, e del Protocollo di Malabo, che prevede l'inserimento di una Sezione competente in materia di diritto internazionale penale in seno a tale nuova Corte. Attraverso il Protocollo di Malabo del 2014, in altri termini, l'UA intende introdurre nell'ambito del diritto internazionale penale il principio *African solutions for African problems*⁴².

La Conferenza dell'UA ha intrapreso altre azioni di ritorsione rispetto alla Corte penale internazionale. Per esempio, ha richiesto agli Stati africani partecipanti alla Conferenza degli Stati parti della CPI di promuovere la cancellazione del *Draft Action Plan on Arrest Strategies*, inerente alla procedura di arresto degli autori di crimini internazionali da parte degli Stati nel cui territorio questi si trovassero, e di sostenere la costituzione di un *working group* di esperti con l'incarico di interpretare gli articoli 27 (irrelevanza della qualifica ufficiale) e 98 (cooperazione in relazione alla rinuncia all'immunità e consenso alla consegna) dello Statuto di Roma. Gli Stati membri dell'UA hanno inoltre manifestato l'intenzione di richiedere, attraverso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia sulla connessa questione dell'immunità dalla giurisdizione della Corte penale internazionale dei Capi di Stato e di Governo verosimilmente responsabili di crimini internazionali⁴³; ad agosto 2018, il Kenya ha in effetti reso noto che avrebbe presentato, per conto dell'UA, una formale domanda di iscrizione della suddetta questione nell'agenda dell'Assemblea generale dell'ONU⁴⁴.

7. *Tutela internazionale dei diritti dell'uomo: l'attività della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.*- La Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Commissione) ha tenuto nel 2018 due sessioni ordinarie e due straordinarie⁴⁵. Durante il periodo in esame, nell'esercizio del

⁴² Sull'atteggiamento dell'UA rispetto alla Corte penale internazionale e sul tentativo perseguito con il Protocollo di Malabo di istituire una sezione penale in seno alla futura Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo prevista dal Protocollo di Sharm el-Sheikh, v. I. INGRAVALLO, *The Relationship between the African States and the International Criminal Court: Immunity or Impunity?*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Cham/Torino, 2018, 169 ss.; ID., *Osservazioni critiche sui meccanismi africani di repressione dei crimini internazionali*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 11 dicembre 2019. Inoltre, v. K. LEKKERKERKER, *The African Quest for an Inter-African Jurisdiction. Looking beyond the International Criminal Court versus Africa Debate*, in *Global International Courts Review*, 2018, p. 5 ss.; D.A. YIGZAW, *The International Criminal Court: Biased against Africa or Weak towards the Powerful?*, in *North Carolina Journal of International Law*, 2018, p. 204 ss.; E. OMOROGBE, *The Crisis of International Criminal Law in Africa: A Regional Regime in Response?*, in *Netherlands International Law Review*, 2019, p. 287 ss. In un più ampio contesto, v. anche T. REINOLD, *When is More More? The Proliferation of International Courts and Their Impact on the Rule of Law in Africa*, in *International Journal of Human Rights*, 2019, p. 1337 ss., specialmente pp. 1341-1345.

⁴³ Per un primo commento a questa decisione, v. T. REINOLD, *African Union v International Criminal Court: Episode MLXIII (?)*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, 23 marzo 2018.

⁴⁴ In proposito, v. P. PILLAI, *The African Union, the International Criminal Court, and the International Court of Justice: At the Fault Lines of International Accountability*, in *ASIL Insights*, www.asil.org/insights, 22 agosto 2018.

⁴⁵ La 23ª sessione straordinaria della Commissione ha avuto luogo dal 13 al 22 febbraio; la 62ª sessione ordinaria si è tenuta dal 25 aprile al 9 maggio; la 24ª sessione straordinaria è stata organizzata dal

mandato di protezione dei diritti enunciati nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Carta africana), la Commissione ha portato a termine l'esame di dodici comunicazioni presentate da individui o da organizzazioni non governative ai sensi dell'art. 55 della stessa Carta africana. Non risultava, invece, pendente alcuna comunicazione interstatale.

Nove comunicazioni sono state cancellate dal ruolo per mancanza di *diligent prosecution* (espressione usata dalla Commissione) da parte dei ricorrenti. Anche se la suddetta motivazione non è prevista normativamente, essa costituisce una prassi ormai consolidata. Tuttavia, il fatto che nel 2018 tutte le comunicazioni caratterizzate da mancanza di interesse dei ricorrenti riguardassero asserite violazioni commesse dall'Egitto desta più di qualche sospetto⁴⁶. Si aggiunga che una decima comunicazione, anch'essa presentata contro l'Egitto, è stata ritirata su richiesta della ricorrente, la quale aveva avviato l'azione per conto di una giornalista arrestata e torturata da sedicenti agenti di polizia nel corso di una marcia di protesta antigovernativa. La ricorrente ha poi dichiarato alla Commissione che la famiglia della vittima non era più interessata a portare avanti il caso, poiché nel frattempo uno degli avvocati era stato arrestato e molti documenti erano scomparsi. La Commissione ha preso atto della richiesta della ricorrente e ha cancellato la comunicazione dal ruolo⁴⁷, anche se avrebbe potuto (e avrebbe forse dovuto) portare a termine almeno l'esame di quest'ultimo caso, in considerazione delle evidenti e note intimidazioni ricevute dalla famiglia della vittima e nonostante la richiesta della ricorrente.

La comunicazione riguardante il caso *Ngoge* è stata ritenuta non conforme a tre dei sette criteri di ammissibilità elencati nell'art. 56 della Carta africana⁴⁸. In primo luogo, secondo la Commissione, la comunicazione era stata redatta con l'uso di un linguaggio oltraggioso nei confronti dello Stato convenuto (art. 56, par. 3). Il ricor-

30 luglio all'8 agosto; la 63^a sessione ordinaria si è riunita dal 24 ottobre al 13 novembre. Le sessioni della Commissione dovrebbero tenersi a Banjul, in Gambia, nella sua sede ufficiale. Tuttavia, sin dalla fine degli anni '80 si è venuta formando l'abitudine di organizzare periodicamente sessioni nelle varie regioni africane, a rotazione, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica sulle attività della Commissione. Per questo motivo, nel 2018, la 62^a sessione ordinaria ha avuto luogo a Nouakchott, in Mauritania.

⁴⁶ V. Commissione africana, comunicazione n. 543/15, *Alleanza europea per i diritti dell'uomo (AED) e altri tre c. Egitto*; comunicazione n. 544/15, *Alleanza europea per i diritti dell'uomo (AED) e altri tre c. Egitto*; comunicazione n. 592/15, *Hesham Hamid Elshenna (rappresentata dal Prof. Mostafa Metwaly) c. Egitto*; comunicazione n. 614/16, *Eid Mohammed Ismil Dahrooj e altri due (rappresentati da AED e altri quattro) c. Egitto*; comunicazione n. 615/16, *Medhat Mohammed Bahieddin Ahmed (rappresentato dall'Organizzazione dell'Alleanza europea per i diritti dell'uomo e altri) c. Egitto*; comunicazione n. 625/16, *Basem Kamali Mohammed Odeh (rappresentato da AED e altri quattro) c. Egitto*; comunicazione n. 640/16, *Sharif Hassan Jalal Samak c. Egitto*; comunicazione n. 656/17, *Anas Ahmed Khalifa c. Egitto*. Tutte le decisioni di cancellazione dal ruolo delle comunicazioni appena elencate sono state rese il 22 febbraio 2018, ma pubblicate il 18 ottobre 2018. Inoltre, v. Commissione africana, comunicazione n. 658/17, *Shereen Said Hamd Bakhet c. Egitto*, decisione di cancellazione dal ruolo del 13 novembre 2018, pubblicata il 10 giugno 2019. Tutti gli atti della Commissione africana sono consultabili *online*, sul suo sito ufficiale: www.achpr.org.

⁴⁷ V. Commissione africana, comunicazione n. 603/16, *Ayatulla Alaa Hosny (rappresentata da Dalia Lofty) c. Egitto*, decisione di cancellazione dal ruolo dell'8 agosto 2018, pubblicata il 10 giugno 2019. Com'è noto, a differenza di quanto accade nel sistema europeo di tutela dei diritti dell'uomo, in quello africano non è richiesta alcuna coincidenza tra la presunta vittima della violazione lamentata e l'autore della pertinente comunicazione alla Commissione africana, tant'è che sono le organizzazioni non governative e gli attivisti per i diritti dell'uomo a depositare il maggior numero di comunicazioni presso la cancelleria della Commissione africana.

⁴⁸ V. Commissione africana, comunicazione n. 524/15, *Peter Odiwuor Ngoge e altri tre c. Kenya*, decisione del 22 febbraio 2018, pubblicata il 18 ottobre 2018.

rente aveva infatti utilizzato l'aggettivo "recalcitrante" con riferimento al comportamento dei giudici interni, i quali erano stati peraltro accusati di aver agito in parte "per vendetta" e in parte "dietro retribuzione". Anche se l'impiego di queste espressioni potrebbe in effetti risultare oltraggioso, la Commissione avrebbe forse dovuto considerare che, lamentando *inter alia* la violazione del diritto all'equo processo, il ricorrente aveva soltanto voluto enfatizzare il malfunzionamento del sistema giudiziario dello Stato convenuto. A ogni modo, per quel che è dato sapere, è la terza volta in oltre trenta anni di attività che la Commissione riscontra il mancato rispetto di questo criterio di ammissibilità, di cui essa ha sempre fornito un'interpretazione molto restrittiva⁴⁹. In secondo luogo, la Commissione ha accertato il mancato rispetto della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 56, par. 5). Più precisamente, essa ha evidenziato l'incapacità del ricorrente di dimostrare come nel caso di specie valessero le eccezioni alla suddetta regola relative all'inesistenza, all'ineffettività e all'indisponibilità dei rimedi interni⁵⁰. Infine, la Commissione ha precisato come, non avendo esaurito i rimedi interni, il ricorrente non avesse potuto rispettare neanche la condizione secondo cui le comunicazioni devono essere presentate entro un termine ragionevole dalla data in cui la violazione lamentata si è perfezionata a livello nazionale (art. 56, par. 6).

Soltanto la comunicazione relativa al caso *Kwoyelo* è stata infine decisa nel merito e ne è stato pubblicato il rapporto finale⁵¹. Il ricorrente era stato rapito nel 1987 in Uganda dal gruppo terroristico del Lord's Resistance Army ed era stato impiegato come bambino soldato. Nel 2009, al termine di una battaglia, egli si sarebbe arreso ai militari ugandesi, che però lo avrebbero comunque gravemente ferito con colpi di arma da fuoco esplosi dopo l'atto di resa. Il ricorrente era stato quindi trasportato in un ospedale, dal quale era stato poi prelevato da forze governative e sottoposto a diverse torture. Non appena rimesso in libertà, il ricorrente aveva provato a usufruire del programma di amnistia varato dal nuovo Governo ugandese, ma la sua richiesta era stata ripetutamente bocciata dalle autorità giudiziarie, nonostante il parere positivo della Commissione nazionale per l'amnistia. Davanti alla Commissione africana, egli lamentava la violazione da parte dell'Uganda degli articoli 4 (diritto alla vita), 5 (divieto di tortura), 6 (diritto alla libertà e alla sicurezza personale) e 16 (diritto alla salute) della Carta africana, a causa del ferimento al termine della battaglia e delle torture successivamente subite, e degli articoli 3 (uguaglianza di fronte alla legge), 7, par. 1 (equo processo), e 26 (dovere dello Stato di garantire l'indipendenza del suo sistema giudiziario), in ragione dell'iniquità del procedimento a esito del quale l'amnistia gli era stata negata.

⁴⁹ V. Commissione africana, comunicazione n. 65/92, *Unione camerunense per i diritti dell'uomo c. Camerun*, decisione del 24 aprile 1997, e comunicazione n. 268/03, *Illesanmi c. Nigeria*, decisione dell'11 maggio 2005.

⁵⁰ Tali eccezioni sono particolarmente rilevanti nel contesto africano, in considerazione dei numerosi problemi che caratterizzano l'amministrazione della giustizia interna di molti Paesi africani: così I. ÖSTERDAHL, *Implementing Human Rights in Africa. The African Commission on Human and Peoples' Rights and Individual Communications*, Uppsala, 2002, p. 68 ss. Esse comunque non costituiscono una peculiarità esclusiva della prassi della Commissione africana, essendo ammesse anche da altri organi internazionali giurisdizionali e di controllo. Potrebbe quindi trattarsi di eccezioni insite nella stessa regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, come indicato da R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, p. 171 ss.

⁵¹ V. Commissione africana, comunicazione n. 431/12, *Thomas Kwoyelo c. Uganda*, rapporto finale del 22 febbraio 2018, pubblicato il 17 ottobre 2018.

Lo Stato convenuto ha innanzitutto contestato l'ammissibilità della comunicazione, sostenendo che il ricorrente avesse agito senza attendere la pronuncia in ultimo grado della Corte Suprema Ugandese e che non avesse quindi formalmente esaurito tutti i rimedi interni. Tuttavia, secondo la Commissione, il ricorrente è riuscito a dimostrare che la Corte Suprema Ugandese non costituiva un rimedio effettivo e disponibile, mancando ormai da diverso tempo il numero minimo di giudici richiesto per il raggiungimento del *quorum* necessario per il suo funzionamento.

Nel merito, lo Stato convenuto ha cercato di smentire alcuni fatti riportati dal ricorrente. Procedendo in maniera irrituale, la Commissione ha perciò indugiato su questi fatti onde indagarne la veridicità, quasi "intromettendosi" in questioni che avevano formato oggetto di giudizio interno e che erano state verificate dalla Commissione nazionale per l'amnistia. La Commissione africana ha accertato che il ricorrente non era minorenne nel 1987, che si unì volontariamente al Lord's Resistance Army e che, soprattutto, fu ferito durante i combattimenti e non dopo la resa. Quest'ultimo fatto ha assunto una particolare rilevanza. Il conflitto in oggetto era quello tra Uganda e Lord's Resistance Army, qualificato in via preliminare dalla Commissione africana come conflitto armato non internazionale *ex art. 3* comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949. Data questa qualificazione, in osservanza degli articoli 60 e 61 della Carta africana⁵², la Commissione ha ritenuto che, limitatamente alle presunte violazioni subite dal ricorrente nel corso della battaglia, fosse opportuno trarre ispirazione dal II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949 (di cui l'Uganda è parte) per pronunciarsi nel caso. La Commissione ha così individuato nel diritto internazionale umanitario un'esimente rispetto alla lamentata illiceità dell'azione dei militari ugandesi, i quali avevano infatti agito per mettere i ribelli *hors de combat*. Tale esimente è stata sufficiente per indurre la Commissione a non ritenere lo Stato convenuto responsabile per la violazione degli articoli 4, 5, 6 e 16 della Carta africana.

Quanto agli accadimenti occorsi dopo il rapimento del ricorrente dall'ospedale, in considerazione della mancanza, dell'inadeguatezza o dell'inaffidabilità delle prove prodotte, la Commissione ha ritenuto che, anche con riguardo a questi accadimenti, l'Uganda non avesse violato gli articoli 4, 5, 6 e 16 della Carta.

La Commissione ha invece confermato la violazione dell'art. 3 della Carta africana a causa dell'iniquità della procedura seguita dalle autorità ugandesi per l'esame della richiesta di amnistia del ricorrente, poi respinta. Tale iniquità è stata dimostrata attraverso una comparazione del caso in oggetto con altri casi in cui invece l'amnistia era stata concessa. In più, la Commissione ha sottolineato come l'Uganda non potesse pretendere di applicare alla situazione del ricorrente una legge che vieta la concessione dell'amnistia agli autori di determinati reati, dal momento

⁵² L'art. 60 della Carta africana prevede che «[t]he Commission shall draw inspiration from international law on human and peoples' rights, particularly from the provisions of various African instruments on human and peoples' rights, the Charter of the United Nations, the [Constitutive Act of the African Union], the Universal Declaration of Human Rights, other instruments adopted by the United Nations and by African countries in the field of human and peoples' rights as well as from the provisions of various instruments adopted within the Specialized Agencies of the United Nations of which the parties to the present Charter are members». L'art. 61 aggiunge poi che «[t]he Commission shall also take into consideration, as subsidiary measures to determine the principles of law, other general or special international conventions, laying down rules expressly recognized by member states of the [African Union], African practices consistent with international norms on human and peoples' rights, customs generally accepted as law, general principles of law recognized by African states as well as legal precedents and doctrine».

che tale legge era stata approvata qualche mese dopo la presentazione della domanda di amnistia da parte del ricorrente. La Commissione ha inoltre riscontrato la violazione da parte dell'Uganda dell'art. 7, par. 1, lett. a), poiché il giudice di appello non aveva fornito alcuna motivazione per la sentenza di rigetto della richiesta di amnistia, e lett. d), in quanto la mancanza del *quorum* necessario per l'eventuale pronuncia della Corte Suprema Ugandese aveva implicato l'impossibilità per il ricorrente di usufruire entro tempi ragionevoli dell'ultimo grado di giudizio previsto nell'ordinamento ugandese. In base alla lettura degli atti processuali interni, la Commissione non ha invece accertato la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. b), relativo alla presunzione di innocenza fino a prova contraria, lett. c), riguardante il diritto ad avere un avvocato d'ufficio, e lett. d), nella parte in cui si prescrive l'imparzialità di ogni collegio giudicante. Per gli stessi motivi, secondo la Commissione, l'Uganda non ha violato l'art. 26, che impone agli Stati parti della Carta africana il dovere di garantire l'imparzialità dei loro tribunali.

Nel dispositivo del suo rapporto finale, la Commissione ha esortato l'Uganda a consultare i rappresentanti legali della vittima per stabilire i termini di pagamento di un'equa compensazione pecuniaria, tenendo conto delle norme internazionali e della pertinente prassi. Ai sensi dell'art. 112, par. 2, del regolamento di procedura, la Commissione ha inoltre richiesto all'Uganda di fornire informazioni entro sei mesi sull'attuazione del suo rapporto e alla Commissione ugandese per i diritti dell'uomo di effettuare attività di monitoraggio in proposito.

È infine degno di menzione l'*obiter dictum* (paragrafi 283-293), contenuto nel rapporto finale reso nel caso *Kwoyelo*, sul tema del rapporto tra le amnistie, spesso varate per motivi di pacificazione negli Stati africani in precedenza teatro di conflitti, e gli obblighi su tali Stati incombenti in virtù della loro adesione alla Carta africana. In questo *obiter dictum*, la Commissione ha cercato di dimostrare la compatibilità con la Carta africana delle c.d. *conditional amnesties*, che sono formulate di comune accordo con le parti interessate, riguardano soltanto alcune categorie di reati commessi in un arco di tempo definito, ammettono la possibilità di condurre comunque le opportune indagini e prevedono forme di sostegno e riparazione per le vittime. Al contrario, secondo la Commissione, le c.d. *blanket amnesties* si pongono in contrasto con la Carta africana e costituiscono finanche una flagrante violazione di diverse norme internazionali consuetudinarie. Infatti, il più delle volte tali amnistie non mirano a raggiungere veramente o non possono raggiungere effettivamente la pacificazione nazionale: esse spesso sono imposte dalle autorità governative, precludono l'emersione della verità, negano ogni riparazione alla vittima e soprattutto finiscono per lasciare impuniti anche reati particolarmente odiosi o addirittura potenzialmente configurabili come crimini contro l'umanità. È in questo senso indicativa la copiosa giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, peraltro richiamata nell'*obiter dictum*⁵³. Del resto, anche la stessa Commissione africana aveva già precisato il punto, quantunque con esclusivo riferimento al divieto di tor-

⁵³ V. principalmente Corte interamericana, *Barrios Altos c. Peru*, sentenza del 14 marzo 2001, paragrafi 41-44. Ma v. anche Corte interamericana, *Loayza-Tamayo c. Peru*, sentenza del 27 novembre 1998, par. 168, dove si legge che «States [...] may not invoke existing provisions of domestic law, such as the Amnesty Law in this case, to avoid complying with their obligations under international law».

tura, nel Commento generale n. 4 relativo al diritto alla riparazione per le vittime di tortura⁵⁴.

Nel 2018 la Commissione ha continuato a svolgere la sua attività di controllo sull'attuazione nazionale della Carta africana da parte degli Stati, ricevendo cinque rapporti periodici che, come di consueto, hanno spesso coperto periodi ben più ampi del biennio cui invece avrebbero dovuto riferirsi a norma dell'art. 62 della Carta africana, evidenziando così il ritardo degli Stati africani nell'adempimento di questo loro obbligo⁵⁵.

La Commissione ha adottato numerose risoluzioni di varia natura nel 2018. Essa ne ha direttamente indirizzate alcune a Stati in cui si erano verificate violazioni gravi e massicce dei diritti proclamati nella Carta africana⁵⁶. Inoltre, la Commissione si è espressa sulla persistente violazione dei diritti dei popoli indigeni in Kenya⁵⁷. Certe risoluzioni hanno poi riguardato temi a carattere trasversale, quali: le imminenti elezioni in alcuni Stati⁵⁸; la gestione dei flussi migratori⁵⁹; la tutela dei luoghi di culto⁶⁰; la protezione delle donne attiviste per i diritti dell'uomo⁶¹.

Infine, la Commissione ha dedicato una risoluzione alla definizione e differenziazione della propria attività di interpretazione della Carta africana da quella di protezione dei diritti dell'uomo⁶². Nel corso dell'anno, la Commissione ha inoltre svolto diverse attività di promozione dei diritti dell'uomo, principalmente inviando i suoi membri a svolgere visite di sensibilizzazione in alcuni Stati africani.

8. Segue: *l'attività del Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino*. - Nel 2018 il Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino (d'ora in avanti: Comitato) si è riunito due volte⁶³. La sua composizione è

⁵⁴ V. Commissione africana, *General Comment no. 4 on the Right to Redress for Victims of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Punishment or Treatment under Article 5 of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, del 4 marzo 2017, par. 28.

⁵⁵ In effetti, nell'anno in esame, soltanto la Nigeria ha potuto correttamente limitarsi al biennio 2015-2016. I rapporti di Angola, Botswana e Togo riguardavano invece il periodo 2011-2016. L'Eritrea ha addirittura prodotto il suo primo rapporto periodico, inerente agli anni che vanno dal 1999 (data della sua adesione alla Carta africana) al 2016. In ogni caso, rispetto a nessuno di questi rapporti periodici la Commissione ha approvato le sue osservazioni conclusive. Più in generale, nel 2018, oltre alla Nigeria, soltanto il Gambia e lo Zimbabwe erano in regola con le scadenze per la presentazione del rapporto periodico; invece, sette Stati non hanno ancora presentato neanche il primo rapporto (Comore, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Marocco, Sao Tome e Principe, Somalia, Sudan del Sud).

⁵⁶ Si tratta di Burundi, Camerun, Repubblica Democratica del Congo, Somalia e Togo.

⁵⁷ V. Commissione africana, risoluzione n. 394, *Activities Affecting the Human Rights of Indigenous Communities in Kenya*, del 22 febbraio 2018.

⁵⁸ V. Commissione africana, risoluzioni n. 394, *Legislative Elections in Guinea Bissau*, dell'8 agosto 2018, e n. 411, *Electoral Process in the Democratic Republic of The Congo*, del 13 novembre 2018.

⁵⁹ V. Commissione africana, risoluzioni n. 398, *Mixed Migratory Flows, Challenges of protecting Migrants and the Prohibition of Trafficking in Persons and All Forms of Violence in North and Sub-Saharan Africa*, del 9 maggio 2018, e n. 404, *Need to Conduct a Study on Violations of the Human Rights of Migrants*, del 13 novembre 2018.

⁶⁰ V. Commissione africana, risoluzione n. 403, *Need for a Study of the Situation of Africa's Sacred Natural Sites and Territories*, del 13 novembre 2018.

⁶¹ V. Commissione africana, risoluzione n. 409, *Need to Adopt Legal Measures for the Protection of Women Human Rights Defenders in Africa*, del 13 novembre 2018.

⁶² V. Commissione africana, risoluzione n. 402, *Interpretative and Protective Mandates of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, del 13 novembre 2018.

⁶³ La 31^a sessione ordinaria del Comitato si è tenuta dal 24 aprile al 4 maggio a Bamako, in Mali, mentre la 32^a è stata convocata dal 12 al 20 novembre presso la sede ufficiale di Addis Abeba, in Etiopia.

variata: la Conferenza dell'UA ha infatti approvato l'elezione, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, di tre nuovi membri del Comitato⁶⁴.

Per quel che concerne l'attività di protezione dei diritti enunciati nella Carta africana per i diritti e il benessere del bambino (d'ora in avanti: Carta sul bambino), nell'anno in esame il Comitato ha reso due rapporti finali. Nel caso *Benjamin*, relativo alla perdita della cittadinanza e alla conseguente acquisizione dello *status* di apolide da parte di una bambina, residente in Sudan e figlia di madre sudanese, a causa della nuova cittadinanza sud-sudanese attribuita al padre dopo la separazione del Sud dal Sudan, il Comitato ha accertato la responsabilità del Sudan per la violazione della Carta sul bambino e, segnatamente, del divieto di ogni forma di discriminazione (art. 3), del diritto alla cittadinanza (art. 6, paragrafi 3 e 4), e del diritto ad accedere all'istruzione senza alcuna discriminazione (art. 11). Il Comitato ha quindi invitato il Sudan a rivedere il suo *2011 Nationality Act*, la cui applicazione aveva condotto alle violazioni riscontrate nel caso di specie, e a evitare ulteriori situazioni di privazione arbitraria della cittadinanza⁶⁵. Il caso *T.F.A.* riguardava invece la violenza sessuale subita da un bambino rispetto alla quale le autorità camerunensi non avevano indagato con la dovuta diligenza. I ricorrenti avevano dunque chiesto che il Comitato accertasse la responsabilità del Camerun per la violazione di numerosissime disposizioni di altrettanto numerosi strumenti convenzionali, non solo di rilevanza regionale. Attenendosi però soltanto alla Carta sul bambino, il Comitato ha confermato la responsabilità del Camerun per violazione dell'obbligo generale di tutelare l'infanzia (art. 1), del divieto di ogni forma di discriminazione (art. 3) e dell'obbligo di protezione dei bambini dagli abusi (art. 16). Il Comitato ha inoltre esortato lo Stato convenuto a pagare una somma alla vittima a ristoro delle violazioni subite e, tra le altre cose, a organizzare corsi di formazione per la magistratura e la polizia sui reati sessuali⁶⁶.

Il Comitato non ha invece continuato a occuparsi del caso *Institute For Human Rights and Development in Africa*, poiché le parti hanno optato per la risoluzione amichevole della controversia; sebbene non possa più intervenire nel merito, il Comitato non ha cancellato il caso dal ruolo e ha dichiarato la propria intenzione di monitorare i negoziati tra le parti⁶⁷.

Il Comitato nel 2018 non ha emesso le proprie osservazioni conclusive su nessun rapporto periodico inerente all'attuazione nazionale della Carta sul bambino, limitandosi a proseguire con l'esame dei rapporti periodici di Burkina Faso, Burundi, Malawi, Niger, Sudafrica e Zambia. Non si è invece soffermato sui rapporti di Benin

⁶⁴ Si tratta dell'egiziana Azza al-Ashmawy, del burundese Joseph Ndayisenga e della nigerina Alassane A. Sidikou; la nomina di un quarto membro è stata rinviata. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 702 (XXXI), *The Election Of Four (4) Members of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child*.

⁶⁵ V. Comitato africano, comunicazione n. 001/15, *Iman Hassan Benjamin (rappresentato dall'African Centre for Justice and Peace Studies e dal People's Legal Aid Centre) c. Sudan*, rapporto finale del 4 maggio 2018. Tutti gli atti del Comitato sono consultabili *online* sul suo sito ufficiale, www.acerwc.org.

⁶⁶ V. Comitato africano, comunicazione n. 002/15, *The Institute for Human Rights and Development in Africa e Finders Group Initiative (per conto del minore T.F.A.) c. Camerun*, rapporto finale del 4 maggio 2018.

⁶⁷ V. Comitato africano, comunicazione n. 001/14, *Institute For Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c. Malawi*.

e Nigeria, il cui esame è stato rinviato. Undici Stati non hanno ancora mai presentato il proprio rapporto periodico iniziale⁶⁸.

Nel corso dell'anno il Comitato è andato avanti con i lavori per la redazione dei commenti generali sull'art. 1 (obbligo generale di tutela dell'infanzia) e sull'art. 22 (protezione dei bambini nelle situazioni di conflitto armato) della Carta sul bambino, illustrando i più significativi risultati raggiunti. Esso ha anche discusso alcune ricerche commissionate a enti privati e a organizzazioni non governative. In particolare, la ricerca sui bambini africani migranti ha suscitato clamore, inducendo il Comitato a programmare una più attenta attività di monitoraggio e di prevenzione, nella consapevolezza dei rischi di possibili *gross violations* dei diritti fondamentali cui i bambini migranti vanno incontro. Il Comitato ha inoltre pregato gli Stati parti della Convenzione sul bambino di presentare i risultati della ricerca nel corso degli imminenti negoziati per il Global Compact dell'ONU per una migrazione sicura, ordinata e regolare⁶⁹. Anche la ricerca sui bambini impiegati nei conflitti armati è stata oggetto di dibattito, benché il Comitato abbia mostrato una certa arrendevolezza di fronte a un fenomeno che costituisce una piaga endemica del continente africano⁷⁰. Infine, il Comitato ha portato avanti la campagna di sensibilizzazione contro il matrimonio dei bambini, dichiarando di aver ottenuto risultati soddisfacenti.

9. Segue: *l'attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*. - Nel 2018 la Conferenza ha confermato la nomina, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, di quattro nuovi giudici della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Corte)⁷¹. Trenta dei cinquantacinque Stati membri dell'UA sono parti del Protocollo istitutivo della Corte e ne accettano la competenza⁷². Di essi, otto hanno prodotto la dichiarazione di accettazione della competenza della Corte anche per i ricorsi di individui e organizzazioni non governative, come previsto dall'art. 5, par. 3, e dall'art. 34, par. 6, del Protocollo istitutivo⁷³. Nel corso

⁶⁸ Si tratta di Botswana, Capo Verde, Gambia, Gibuti, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Libia, Mauritius, Repubblica Centrafricana, Sao Tome e Principe, Seychelles.

⁶⁹ V. lo studio *Cartographie des enfants en mouvement en Afrique*.

⁷⁰ V. lo studio *Continental Study on the Impact of Conflict and Crises on Children in Africa*.

⁷¹ Si tratta della tanzaniana Imani D. Aboud, della nigeriana Stella I. Anukam, del maliano Ben Kioko e del congolese Blaise Tchikaya. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 700 (XXXI), *Election of Four (4) Judges of the African Court on Human and Peoples' Rights*.

⁷² Algeria, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Ciad, Congo Brazzaville, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Libia, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Niger, Nigeria, Ruanda, Sahrui, Senegal, Sudafrica, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda e Unione delle Comore. Sull'accettazione della giurisdizione della Corte africana, v. da ultimo R. BANZEU, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples à l'épreuve de la clause facultative d'acceptation de la juridiction obligatoire d'une juridiction internationale par l'Etat en droit international*, in M.M. MBENGUE, C. MAIA (sous la direction de), *Tribunaux régionaux et développement du droit international: Hommage au Professeur Maurice Kamto*, Paris, 2019, p. 93 ss.

⁷³ Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, Tanzania e Tunisia. Anche il Ruanda aveva inizialmente accettato la competenza della Corte per i ricorsi di individui e organizzazioni non governative; tuttavia, come si accennerà *infra*, nota 93 e testo a essa corrispondente, questo Paese ha successivamente ritirato la sua dichiarazione. In generale, sui problemi di accesso dei ricorrenti individuali alla Corte africana, v. di recente F. VILJOEN, *Understanding and Overcoming Challenges in Accessing the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 63 ss., e T. DALY, M. WIEBUSCH, *The African Court on Human and Peoples' Rights: Mapping Resistance against a Young Court*, in *International Journal of Law in Context*, 2018, p. 294 ss.

dell'anno, la Corte ha tenuto quattro sessioni ordinarie e una sessione straordinaria⁷⁴, rendendo diciotto pronunce (quattordici sentenze di merito, tre decisioni sull'ammissibilità e una decisione sulle riparazioni) e iscrivendo al ruolo ventinove nuovi ricorsi (tutti di individui e organizzazioni non governative) che, insieme a quelli già pendenti, hanno formato un totale di centoquaranta ricorsi in attesa di esame, ai quali si è peraltro aggiunta una richiesta di parere consultivo.

Tra le sentenze di merito, si ricorda innanzitutto quella resa nel caso *APDF e IHRDA*, riguardante una serie di violazioni della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, del Protocollo di Maputo sui diritti delle donne in Africa (d'ora in avanti: Protocollo sulle donne) e della Carta sul bambino. Com'è noto, l'art. 3, par. 1, del Protocollo istitutivo attribuisce un'ampia competenza *ratione materiae* alla Corte africana⁷⁵, la quale può in effetti occuparsi delle controversie riguardanti l'interpretazione e l'applicazione non solo della Carta africana, ma anche di ogni altro rilevante strumento internazionale sui diritti dell'uomo ratificato dagli Stati in controversia⁷⁶. Da sempre quindi i ricorrenti lamentano la violazione, congiuntamente alla Carta africana, anche di altri strumenti convenzionali regionali sui diritti dell'uomo o dei due Patti ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali o di altri trattati più specifici. Nel caso *APDF e IHRDA*, per la prima volta, i ricorrenti non avevano denunciato alcuna violazione della Carta africana, facendo invece esclusivo riferimento ai tre strumenti convenzionali sopra menzionati. Nello specifico, essi avevano lamentato delle violazioni strutturali, causate dalla promulgazione del nuovo Codice del diritto di famiglia maliano, approvato nel 2011 sulla base di certi precetti propri dell'estremismo islamico. Le due organizzazioni non governative ricorrenti si erano rivolte alla Corte non solo per conto di un gran numero di bambine e adolescenti che avevano già subito delle violazioni dei loro diritti, ma anche in difesa di vittime potenziali e future. Nella sua sentenza, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 6, lett. b), del Protocollo sulle donne, e degli articoli 2 e 21 della Carta sul bambino, in relazione all'età minima per contrarre matrimonio; dell'art. 6, lett. a), del Protocollo sulle donne, e dell'art. 16, par. 1, lett. a), della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, per quanto riguarda l'espressione del consenso a contrarre matrimonio; dell'art. 21, paragrafi 1 e 2, del Protocollo sulle donne, e dell'art. 3 della Carta sul bambino, concernenti la parità tra uomini e donne nella trasmissione ereditaria e la facoltà di ereditare per i figli nati fuori dal vincolo coniugale; dell'art. 2, par. 2, del Protocollo sulle donne, degli articoli 1, par. 3, e 21 della Carta sul bambino e dell'art. 5, lett. a), della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, attinenti alla soppressione delle pratiche culturali e tradizionali comportanti abusi a danno delle donne e dei bambini. Riconoscendo il carattere strutturale di tutte le violazioni riscontrate, la

⁷⁴ La 48^a sessione ordinaria si è svolta dal 26 febbraio al 23 marzo; la 49^a dal 16 aprile all'11 maggio; la 50^a dal 27 agosto al 21 settembre; la 9^a sessione straordinaria dal 24 al 28 settembre; la 51^a sessione ordinaria dal 12 novembre al 7 dicembre. Tutte le sessioni menzionate hanno avuto luogo presso la sede ufficiale della Corte, ad Arusha, in Tanzania, tranne l'ultima, invece organizzata a Tunisi. Gli atti della Corte africana sono consultabili *online*, sul sito ufficiale www.african-court.org.

⁷⁵ In tema, v. recentemente A. RACHOVITSA, *On New 'Judicial Animals': The Curious Case of an African Court with Material Jurisdiction of a Global Scope*, in *Human Rights Law Review*, 2019, p. 255 ss.

⁷⁶ Allo stesso modo, l'art. 7 del Protocollo prevede che, nei suoi atti, la Corte applichi le disposizioni della Carta africana e di ogni altro pertinente strumento internazionale sui diritti dell'uomo ratificato dagli Stati interessati.

Corte ha imposto al Mali di adattare pienamente il suo ordinamento ai suddetti strumenti convenzionali e in particolare di rendere il Codice del diritto di famiglia conforme a quegli stessi strumenti e a tutte le altre norme internazionali in materia di diritti dell'uomo di cui è parte. La Corte ha inteso così proteggere anche eventuali vittime future⁷⁷.

Certi ricorrenti negli ultimi anni hanno denunciato davanti alla Corte africana anche la violazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Nel 2018 la Corte ha portato a conclusione alcuni di questi casi, esprimendosi sul valore giuridico della Dichiarazione. Come sopra osservato, l'art. 3, par. 1, del Protocollo attribuisce ampia competenza *ratione materiae* alla Corte africana, ma si riferisce chiaramente ai soli strumenti internazionali sui diritti dell'uomo dotati di carattere vincolante⁷⁸, tra i quali non dovrebbe essere inclusa la Dichiarazione, il cui carattere non vincolante è evidente nonostante il paradigmatico rilievo a essa generalmente riconosciuto nell'ambito della tutela internazionale dei diritti dell'uomo⁷⁹. Nondimeno, l'orientamento della Corte in proposito sembra diverso. Nella sentenza resa nel caso *Anudo Ochieng*, discostandosi dalla comune qualificazione della Dichiarazione come strumento non vincolante, la Corte ne ha sorprendentemente sancito la corrispondenza al diritto internazionale consuetudinario, per sostenerne di conseguenza il carattere vincolante. Dopo essere stato privato del suo passaporto ed espulso dal territorio nazionale, il ricorrente aveva denunciato la violazione da parte della Tanzania del diritto ad avere la cittadinanza tanzaniana, a non perderla arbitrariamente e a mutarla, secondo quanto enunciato nell'art. 15 della Dichiarazione (una corrispondente disposizione è invece assente nella Carta africana). Ritenendosi competente a conoscere il caso, la Corte ha portato a termine l'esame di merito e ha accertato la responsabilità dello Stato convenuto per la violazione appunto dell'art. 15 della Dichiarazione⁸⁰. Per pervenire a questa conclusione, la Corte si è limitata a evidenziare in via preliminare che la Dichiarazione «is recognized as forming part of customary international law»⁸¹. Essa ha giustificato una simile affermazione senza effettuare direttamente alcuna indagine, ma semplicemente richiamando la giurisprudenza – poco chiara e non decisiva – della Corte internazionale di giustizia, peraltro citata soltanto in nota⁸². Nella sentenza resa poco dopo nel caso *Mango*, la Corte ha lapi-

⁷⁷ V. Corte africana, ricorso n. 046/2016, *Association pour le progrès et la défense des droits des femmes maliennes (APDF) e The Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c. Mali*, sentenza dell'11 maggio 2018. Un commento al ricorso era apparso online prima che la Corte rendesse la sentenza di merito: O. WINDRIDGE, *Not a Charter Article in Sight: The Case of APDF and IHRDA v Mali*, in *The ACtHPR Monitor*, www.acthprmonitor.org, 7 giugno 2017. Sulla sentenza, v. invece T. DAVI, *African Court on Human and Peoples' Rights Delivers Landmark Ruling on Women's Rights and the Rights of the Child in Mali*, in *EJIL: Talk!*, www.ejiltalk.org, 27 giugno 2018.

⁷⁸ Nell'art. 3, par. 1, del Protocollo è infatti utilizzato il participio passato del verbo "ratificare", il cui significato tecnico-giuridico è inequivocabile.

⁷⁹ Così, per tutti, U. VILLANI, *Nel settantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in questa *Rivista*, 2018, p. 579 ss.

⁸⁰ V. Corte africana, ricorso n. 012/2015, *Anudo Ochieng Anudo c. Tanzania*, sentenza del 22 marzo 2018.

⁸¹ *Ibidem*, par. 76.

⁸² *Ibidem*, par. 76, nota 5. Qui la Corte africana cita la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 24 maggio 1980 nel caso del *Personale consolare e diplomatico degli Stati Uniti a Teheran (Stati Uniti d'America c. Iran)*, dove, al par. 91, si legge che le azioni dell'Iran sono incompatibili con la Dichiarazione universale, e l'opinione separata apposta dal giudice Bustamante alla sentenza sulle eccezioni preliminari resa il 21 dicembre 1962 nel caso del *Sudovest Africano (Etiopia c. Sudafrica; Liberia c. Sudafrica)*. In questa stessa nota, insieme alla giurisprudenza della Corte internazionale di

dariamente ribadito che «while the Universal Declaration of Human Rights is not an international human rights instrument that is subject to ratification by States, [this Court] has previously held in the matter of *Anudo Ochieng v Tanzania* that the Declaration has been recognised as forming part of customary international law», aggiungendo soltanto che «as such, the Court is enjoined to interpret and apply it»⁸³. In questo secondo caso era stata denunciata la violazione del diritto all'uguaglianza di fronte alla legge e del diritto a un rimedio effettivo, come garantiti sia negli articoli 8 e 10 della Dichiarazione sia negli articoli 3, par. 1, e 7, par. 1, della Carta africana, peraltro in termini non sempre perfettamente coincidenti.

Le altre sentenze di merito rese dalla Corte africana nel 2018 riguardano perlopiù la presunta violazione, da parte della Tanzania, di diverse disposizioni della Carta africana nel contesto di processi penali a carico dei ricorrenti; tra le violazioni lamentate spicca naturalmente quella del diritto a un equo processo, garantito ex art. 7 della Carta africana⁸⁴. Nelle sentenze relative ai casi *Isiaga*, *Ramadhani*, *Paulo* ed *Evarist*, a fronte delle numerose disposizioni della Carta africana la cui violazione i ricorrenti avevano invocato, la Corte ha riscontrato soltanto la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. c): non era stato infatti fornito un avvocato d'ufficio ai ricorrenti nonostante il loro evidente stato di indigenza; la Corte ha quindi ordinato alla Tanzania di indennizzare i ricorrenti con un compenso pecuniario⁸⁵. Anche nella sentenza resa nel caso *Nguza* la Corte ha accertato unicamente la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. c), della Carta africana, ma stavolta a causa del mancato recapito agli avvocati dei ricorrenti delle trascrizioni delle testimonianze utilizzate nei procedimenti giudiziari interni⁸⁶. Rispetto al caso *Makungu*, la Corte ha ordinato alla Tanzania di procedere entro un mese dalla sentenza di merito alla scarcerazione della vittima, avendo riscontrato la violazione del diritto a ricorrere in appello previsto dall'art. 7, par. 1, lett. a), della Carta africana: alla vittima deve essere infatti sempre garantita la presunzione d'innocenza fino all'ultimo grado di giudizio⁸⁷. La Corte si è poi soffermata sul caso *Guehi*, nel quale aveva peraltro già emesso un'ordinanza sulle misure provvisorie⁸⁸. Il ricorrente – condannato dal giudice interno di ultima istanza alla

giustizia, a dire il vero per ragioni poco comprensibili, la Corte africana richiama anche la sezione 9, lett. f), della Costituzione della Tanzania del 1977, riguardante i diritti connessi con la titolarità della cittadinanza tanzaniana.

⁸³ V. Corte africana, ricorso n. 005/2015, *Thobias Mango e un altro c. Tanzania*, sentenza dell'11 maggio 2018; le citazioni riportate nel testo sono tratte dal par. 33 della sentenza.

⁸⁴ Sul diritto all'equo processo nel sistema africano, v. il recente studio di J.D. MUJUZU, *The African Court on Human and Peoples' Rights and Its Protection of the Right to a Fair Trial*, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 2017, p. 187 ss.

⁸⁵ V. Corte africana, ricorso n. 032/2015, *Kijiji Isiaga c. Tanzania*, sentenza del 21 marzo 2018; ricorso n. 010/2015, *Amiri Ramadhani c. Tanzania*, sentenza dell'11 maggio 2018; ricorso n. 020/2016, *Analect Paulo c. Tanzania*, sentenza del 21 settembre 2018; ricorso n. 027/2015, *Minani Evarist c. Tanzania*, sentenza del 21 settembre 2018 (a quest'ultima sentenza sono allegata anche l'opinione separata del giudice Rafaâ Ben Achour e l'opinione separata congiunta del vicepresidente Ben Kioko e dei giudici Angelo V. Matusse, Tujilane R. Chizumila e Stella I. Anukam, in cui si contesta l'ammontare del risarcimento pecuniario stabilito dalla Corte a favore del ricorrente).

⁸⁶ V. Corte africana, ricorso n. 006/2015, *Nguza Viking e Johnson Nguza c. Tanzania*, sentenza del 23 marzo 2018.

⁸⁷ V. Corte africana, ricorso n. 006/2016, *Mgosi Mwita Makungu c. Tanzania*, sentenza del 7 dicembre 2018.

⁸⁸ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 001/15, *Armand Guehi c. Tanzania*, ordinanza del 18 marzo 2016. Si tratta di una delle diciassette ordinanze "gemelle" che, nel 2016, quasi sempre *motu proprio*, la Corte ha reso per disporre delle misure provvisorie rispetto ad altrettanti ricorsi indi-

pena capitale – aveva agito contro la Tanzania per lamentare la violazione del diritto all'equo processo e il trattamento inumano e degradante subito in prigione; essendo cittadino ugandese, egli aveva anche invocato la violazione del diritto all'assistenza consolare enunciato nell'art. 36, par. 1, della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. La Corte si è limitata a verificare e poi ad accertare la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. d), della Carta africana, a causa dell'eccessiva durata del processo penale interno, e dell'art. 5 della Carta africana, in ragione della privazione di alimentazione cui la vittima era stato sottoposto in carcere⁸⁹. Nella sentenza resa nel caso *William*, la Corte ha invece dichiarato la responsabilità internazionale della Tanzania per una più ampia violazione dell'art. 7 della Carta africana: secondo la Corte, le autorità giudiziarie interne non solo non avevano fornito un avvocato d'ufficio al ricorrente indigente, ma lo avevano anche condannato sulla base di prove non certe e di affermazioni contraddittorie, rifiutando di ascoltare i testimoni indicati dalla difesa. Per questi motivi, la Corte ha ordinato alla Tanzania di celebrare nuovamente il processo interno a carico del ricorrente applicando i parametri dell'equo processo; i lavori del nuovo processo dovranno essere avviati entro sei mesi dalla sentenza e concludersi al più entro due anni⁹⁰. Al contrario, nella sentenza riguardante il caso *Werema*, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'art. 7 della Carta africana⁹¹. Nel caso *Kemboge*, il ricorrente aveva invece lamentato la violazione del diritto alla salute previsto dall'art. 16 della Carta africana a causa delle dodici frustate cui era stato condannato in aggiunta a trenta anni di prigione. La Corte non ha però individuato alcuna responsabilità della Tanzania, poiché il ricorrente non era riuscito a dimostrare il legame tra la violenza fisica subita in base alla sentenza interna (attuata peraltro diversi anni prima) e il suo cattivo stato di salute⁹².

Nel 2018 la Corte ha reso la decisione sulle riparazioni relative al caso *Victoria Ingabire Umuhoza*, riguardante le numerose violazioni dei diritti dell'uomo commesse dal Ruanda ai danni della *leader* delle forze d'opposizione al Presidente ruandese in carica e accertate nel merito dalla stessa Corte un anno prima, nonostante il tentativo dello Stato convenuto di provocare la cancellazione del ricorso dal ruolo revocando la propria dichiarazione di accettazione della competenza della Corte per i ricorsi intentati nei suoi confronti da individui e organizzazioni non governative⁹³.

viduali presentati contro la Tanzania. Poiché i ricorrenti erano stati condannati alla pena di morte all'esito di procedimenti giudiziari di cui denunciavano l'iniustizia, la Corte ha chiesto alla Tanzania di non procedere all'esecuzione delle sentenze interne finché essa non si fosse pronunciata nel merito di ognuno dei ricorsi.

⁸⁹ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 001/15, *Armand Guehi c. Tanzania*, sentenza del 7 dicembre 2018.

⁹⁰ V. Corte africana, ricorso n. 016/2016, *Diocles William c. Tanzania*, sentenza del 21 settembre 2018.

⁹¹ V. Corte africana, ricorso n. 024/2015, *Werema Wangoko Werema e un altro c. Tanzania*, sentenza del 7 dicembre 2018.

⁹² V. Corte africana, ricorso n. 002/2016, *George Maili Kemboge c. Tanzania*, sentenza dell'11 maggio 2018.

⁹³ L'atto unilaterale di revoca da parte del Ruanda della dichiarazione di accettazione della competenza della Corte per i ricorsi individuali è allegato al pertinente comunicato stampa del Ministero della giustizia ruandese, consultabile sul sito www.minijust.gov.rw. Tale revoca ha avuto conseguenze sul procedimento nel caso *Victoria Ingabire Umuhoza*. Dapprima, la Corte africana ne ha sospeso la trattazione (Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhoza c. Ruanda*, ordinanza del 18 marzo 2016), salvo poi dichiararsi comunque competente a esaminare il caso nel merito, dal momento che il ricorso era stato presentato e iscritto al ruolo prima dell'atto di revoca ruandese (*ibidem*, decisione del 3 giugno 2016). La Corte si è infine espressa nel merito, accertando la responsabilità del Ruanda per la violazione dei diritti di difesa, dell'uguaglianza di fronte alla legge e della libertà di espressione e di opinione (*ibidem*, sentenza del 24 novembre 2017). Sul caso in parola, v. G. PASCALE, *I 'confini'*

La Corte ha ordinato al Ruanda di corrispondere alla vittima entro sei mesi un risarcimento pecuniario a titolo di riparazione per il pregiudizio materiale da lei sofferto e per i danni morali patiti da lei e dai suoi familiari. La Corte non ha invece accolto la richiesta della vittima relativa all'espunzione dai pubblici registri del Ruanda, a titolo di risarcimento, della condanna interna comminata nei suoi confronti⁹⁴.

Nell'anno in esame, la Corte ha inoltre dichiarato l'inammissibilità di tre ricorsi. Com'è noto, l'art. 6, par. 2, del Protocollo rinvia ai criteri di ammissibilità elencati nell'art. 56 della Carta africana per le comunicazioni presentate alla Commissione africana. Tali criteri sono peraltro riprodotti *verbatim* nell'art. 40 del regolamento di procedura della Corte. Nel caso *Kouma*, relativo alla presunta violazione del diritto a non subire atti di tortura, la Corte ha accertato che i rimedi interni offerti dal Mali non erano stati esauriti, a differenza di quanto richiesto dall'art. 56, par. 5, della Carta africana, sottolineando peraltro come tali rimedi fossero effettivi⁹⁵. Di tenore molto simile è la pronuncia riguardante il caso *Chrysanthe*, ritenuto inammissibile in quanto il ricorrente – che lamentava *inter alia* la violazione del diritto all'equo processo, del diritto a partecipare liberamente alle attività di governo del proprio Paese e del diritto a un ambiente di lavoro salubre – non aveva esaurito le vie di ricorso nazionali⁹⁶. La Corte ha giudicato inammissibile anche il caso *Gombert*, in cui si lamentava la violazione del diritto all'uguaglianza di fronte alla legge e del diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo, ritenendolo già risolto⁹⁷. Il caso *Gombert* appariva infatti identico al caso *Société Agriland*, portato a sentenza nel 2014 dalla Corte di giustizia dell'ECOWAS⁹⁸. In effetti, l'art. 56, par. 7, della Carta africana prescrive la non ammissibilità dei casi identici a quelli già regolati conformemente ai principi della Carta ONU, dell'Atto costitutivo dell'UA o della stessa Carta africana. Tuttavia, come evidenziato nell'opinione separata congiunta del vicepresidente Kioko e del giudice Matusse, se nei due casi l'identità del *petitum* e della *causa petendi* era chiara, non altrettanto evidente era la perfetta e formale corrispondenza tra l'autore del ricorso presentato alla Corte africana e il ricorrente che aveva in precedenza agito davanti alla Corte di giustizia dell'ECOWAS: in questo caso il ricorrente era infatti un'impresa per il 95% di proprietà della persona fisica che avrebbe poi effettuato il ricorso alla Corte africana. Secondo i due giudici, la Corte africana avrebbe potuto scoprire il c.d. *corporate veil*, ma ha inspiegabilmente evitato di agire in questo senso⁹⁹.

Da ultimo, la Corte africana ha indicato delle misure provvisorie nel caso *Ajavanon*. In particolare, essa ha richiesto al Benin di non procedere all'esecuzione di una

temporali del sistema africano di tutela dei diritti umani, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 595 ss., pp. 610-612; ID., *Unione Africana. Attività dell'UA nel biennio 2016-2017*, in questa *Rivista*, 2018, p. 343 ss., pp. 364-366.

⁹⁴ V. Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhoza c. Ruanda*, decisione del 7 dicembre 2018.

⁹⁵ V. Corte africana, ricorso n. 040/2016, *Mariam Kouma e un altro c. Mali*, decisione del 21 marzo 2018.

⁹⁶ V. Corte africana, ricorso n. 022/2015, *Rutabingwa Chrysanthe c. Ruanda*, decisione dell'11 maggio 2018.

⁹⁷ V. Corte africana, ricorso n. 038/2016, *Gombert Jean-Claude Roger c. Costa d'Avorio*, decisione del 22 marzo 2018.

⁹⁸ V. Corte di giustizia dell'ECOWAS, ricorso n. ECW/CCJ/APP/14/14, *Société Agriland c. Costa d'Avorio*, sentenza del 24 aprile 2014.

⁹⁹ V. Corte africana, *Gombert Jean-Claude Roger c. Costa d'Avorio*, cit., opinione separata comune del vicepresidente Ben Kioko e del giudice Angelo V. Matusse.

sentenza interna emessa da una corte penale speciale probabilmente costituita dopo i reati commessi nel caso di specie¹⁰⁰.

Nel 2018 la Corte ha svolto diverse attività promozionali. Per esempio, a febbraio alcuni giudici hanno condotto una visita di sensibilizzazione nel territorio Sahraui, dove sono riusciti a ottenere l'impegno delle autorità governative di concedere presto agli individui e alle organizzazioni non governative la possibilità di presentare ricorsi. Visite analoghe sono state svolte ad agosto in Liberia e Sierra Leone.

10. *Posizione dell'Unione africana su talune questioni di rilievo internazionale.*- Nel corso del 2018, l'UA ha preso posizione su alcune rilevanti questioni di politica internazionale. Per esempio, la Conferenza ha criticato la decisione degli Stati Uniti di ripristinare parzialmente l'embargo commerciale e finanziario nei confronti di Cuba che, oltre ad avere effetti negativi sulla popolazione cubana, è causa di tensione intenzionale. Essa si è quindi augurata che l'approccio degli USA alla questione cubana torni presto a essere quello promosso nel 2015, con il ristabilimento delle relazioni diplomatiche, e che il ritiro dell'embargo sia confermato¹⁰¹.

Come ogni anno, anche nel 2018 la Conferenza dell'UA ha espresso il suo disappunto per la mancata risoluzione della crisi palestinese, contestando la politica di Israele ed evidenziando la scarsa incisività delle azioni decise dall'ONU. La Conferenza ha nuovamente auspicato il ritiro di Israele dai Territori palestinesi occupati, il ristabilimento dei confini del 1967, la riapertura della Striscia di Gaza. Essa ha inoltre esortato gli Stati membri dell'UA a riconoscere la statualità della Palestina, ad avviare rapporti diplomatici con essa e a promuoverne l'ingresso nelle organizzazioni internazionali. Infine, la Conferenza ha sponsorizzato il boicottaggio delle merci israeliane fabbricate nei Territori palestinesi occupati e ha deplorato il trasferimento dell'ambasciata statunitense in Israele da Tel Aviv a Gerusalemme¹⁰².

Anche la complessa vicenda delle Isole Chagos ha continuato ad attirare l'attenzione della Conferenza dell'UA. In estrema sintesi, le Isole Mauritius reclamano la sovranità territoriale sulle Isole Chagos, contrapponendosi al Regno Unito, che vi ha mantenuto il proprio dominio coloniale e che ha persino concesso agli Stati Uniti l'installazione di una base militare¹⁰³; la controversia non è stata risolta neanche dopo la sentenza del Tribunale arbitrale costituito per iniziativa di entrambe le parti¹⁰⁴. La Conferenza dell'UA ha pienamente sostenuto le pretese delle Isole Mau-

¹⁰⁰ V. Corte africana, ricorso n. 013/2017, *Sebastien Germain Ajavon c. Benin*, ordinanza del 7 dicembre 2018. Sulle misure provvisorie della Corte africana, v. di recente G. PASCALE, *Gli effetti delle misure provvisorie disposte dalla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in G. CONTALDI, F. MARONGIU BUONAIUTI, M.I. PAPA, A. ZANOBETTI (a cura di), *Liber Amicorum Angelo Davi. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, vol. III, p. 1959 ss.

¹⁰¹ V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 1 (XXX), *Lifting of the Economic, Commercial and Financial Blockade Imposed on the Republic of Cuba by the United States of America Relations*.

¹⁰² V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XXX), *Situation in Palestine and the Middle East*, e dichiarazione n. 2 (XXXI), *Situation in Palestine and the Middle East*. Sul trasferimento dell'ambasciata statunitense da Tel Aviv a Gerusalemme e sui rilevanti problemi per il diritto internazionale, v. M. ARCARI, *La decisione statunitense di trasferimento dell'ambasciata a Gerusalemme e la portata dell'obbligo di non-riconoscimento in diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2018, p. 547 ss.

¹⁰³ In argomento, v. estesamente S. ALLEN, *Chagos Islanders and International Law*, Oxford, 2014.

¹⁰⁴ V. Corte permanente di arbitrato, *In the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Isole Mauritius c. Regno Unito)*, sentenza del 18 marzo 2015. Per un'analisi critica di questa sentenza, v. M. GERVASI, *The Interpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Chagos*

ritius e, nella sua ultima decisione in argomento, ha nuovamente accusato il Regno Unito di violare il principio di autodeterminazione dei popoli e una serie di risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU in materia di decolonizzazione. In questa decisione, la Conferenza ha in particolare esortato tutti gli attori interessati a presentare delle memorie scritte davanti alla Corte internazionale di giustizia, in vista del parere richiesto a quest'ultima dall'Assemblea generale, per iniziativa proprio degli Stati africani, sul tema delle conseguenze giuridiche della separazione avvenuta nel 1965 delle Isole Chagos dalle Isole Mauritius¹⁰⁵. La stessa UA è intervenuta davanti alla Corte internazionale di giustizia, sostenendo che la prassi non solo delle Isole Mauritius, ma anche di tutti gli Stati africani e in generale di tutti gli Stati in precedenza sottoposti alla colonizzazione europea dovrebbe essere qualificata come prassi di *specially-affected States*, per poi stabilire sulla base di questa prassi se il Regno Unito ha effettivamente portato a compimento la decolonizzazione delle Isole Mauritius o se continua a violare i pertinenti obblighi internazionali consuetudinari¹⁰⁶.

GIUSEPPE PASCALE

Marine Protected Area Arbitration: *The Influence of the Land Sovereignty Dispute*, in A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds), *The Interpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Cham, 2019, p. 191 ss.

¹⁰⁵ V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 684 (XXX), *Chagos Archipelago*. Com'è noto, la Corte internazionale di giustizia ha nel frattempo reso, il 25 febbraio 2019, il parere *Sulle conseguenze giuridiche della separazione dell'arcipelago delle Chagos dalle Isole Mauritius nel 1965*; in commento, v. F. SALERNO, *L'obbligo di non riconoscimento di situazioni territoriali illegittime dopo il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 729 ss.

¹⁰⁶ V. *Written Comments of the African Union on Other Written Statements*, presentati il 15 maggio 2018 alla Corte internazionale di giustizia nell'ambito del procedimento riguardante il parere consultivo citato nella nota precedente. In particolare, al par. 23 si legge che «[a]s the Court has underlined in the *North Sea Continental Shelf Cases*, the practice that is essential to look at when dealing with an issue of international law is the practice of the 'concerned states'. There is no doubt that those who are the concerned States in the present proceeding are, first and foremost, the African States and then those States that have been victims of colonialism (most of whom are part of the Non-Aligned Movement)». Per un commento in proposito, v. K.J. HELLER, *The AU Invokes the Doctrine of Specially-Affected States in Chagos Island*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.org, 18 dicembre 2018. Più in generale, sulla particolare rilevanza della prassi degli *specially-affected States*, v. ancora ID., *Specialty-Affected States and the Formation of Custom*, in *American Journal of International Law*, 2018, p. 191 ss.

